

The background features a teal color palette with wavy, layered bands of varying shades, creating a sense of movement and depth. The central text is set against a white background.

Prevención, atención y detección de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual desde las acciones de governaciones y alcaldías

Una Mirada del Ministerio Público en
desarrollo de su función preventiva

Prevención, atención y detección de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual desde las acciones de gobernaciones y alcaldías

Una mirada del Ministerio Público en
desarrollo de su función preventiva

Prevención, atención y detección de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual desde las acciones de gobernaciones y alcaldías

Una mirada del Ministerio Público en desarrollo de su función preventiva



OIM Organización Internacional para las Migraciones

Prevención, atención y detección de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual desde las acciones de gobernaciones y alcaldías

Una mirada del Ministerio Público en desarrollo de su función preventiva

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION
EDGARDO JOSE MAYA VILLAZÓN
Procurador General de la Nación
CARLOS ARTURO GÓMEZ PAVAJEAU
Vice procurador General de la Nación
AROLD WILSON QUIROZ MONSALVO
Procurador Delegado para la Defensa de los derechos de la Infancia, Adolescencia y la Familia

EQUIPO TÉCNICO
Procuraduría General de la Nación
MARCELA ENCIZO
ESPERANZA FERNANDEZ
MARCELA SANCHEZ
CARMEN ELENA TAMARA
STELLA AGRAY

EQUIPO CONSULTOR
BEATRIZ LONDOÑO
JORGE BAUTISTA

Apoyo a proceso piloto y validación general:
Equipo de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los derechos de la Infancia, Adolescencia y la Familia

LUZ STELLA CORONADO
FANNY BARRAGAN
LUZ AMPARO BUENO

Procuradores Judiciales en Familia

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM)

JOSÉ ÁNGEL OROPEZA
Jefe de Misión
FERNANDO CALADO
Director de Programas
JUAN MANUEL LUNA
Coordinador Programa de Atención a Niños y Niñas Desvinculados
HUGO HIDALGO PÉREZ
Gerente Área de Prevención

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada, en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de principal organización internacional para las migraciones, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para ayudar a encarar los desafíos que plantea la migración a nivel operativo; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), y la OIM. Los contenidos son responsabilidad de PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION y no necesariamente reflejan las opiniones de USAID o el gobierno de los Estados Unidos de América, ni de la OIM.

© PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION
© ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM)

Bogotá, Diciembre de 2008

Diseño, impresión y acabados:
Impresol Ediciones Ltda.
www.impresolediciones.com

■ Contenido

Presentación	9
------------------------	---

■ POR QUÉ OCUPARSE DE ESTA PROBLEMÁTICA?	11
--	----

CAPITULO I

Imperativos éticos, jurídicos y políticos que fundamentan la prevención, atención y detección de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual	13
--	----

1.1 Un asunto de derechos	13
1.1.1 El código de la infancia y adolescencia	15
1.1.2 La ley 1146 de 2007	16
1.1.3 La Corte Constitucional y la Protección Jurisdiccional a los derechos	19
1.1.4 Estrategia “Departamentos y Municipios por la Infancia y la Adolescencia”	20
1.2 Magnitud y tendencias del problema	21
1.3 Factores desencadenantes	29
1.4 Consecuencias económicas y sociales	32

■ CÓMO SE PLANEAN?	39
------------------------------	----

CAPITULO II

Caracterización de los planes de acción de gobernaciones y alcaldías para prevenir, atender y detectar VIF, MIN y VSX (año 2006). Evaluación de la PGN	41
---	----

2.1 Marco conceptual	41
2.2 Análisis de los planes de acción de gobernaciones y alcaldías año	43
2.2.1 Introducción	43
2.2.2 Objetivos..	43
2.2.3 Aspectos de metodología..	44
2.2.4 Resultados	57

■ Presentación

Para la Procuraduría General de la Nación, es motivo de orgullo presentar al país en general, y a las gobernaciones y alcaldías en particular, este documento que recoge los principales resultados de una investigación, realizada con la asistencia técnica de la Organización Internacional para las Migraciones – OIM y el apoyo financiero de USAID.

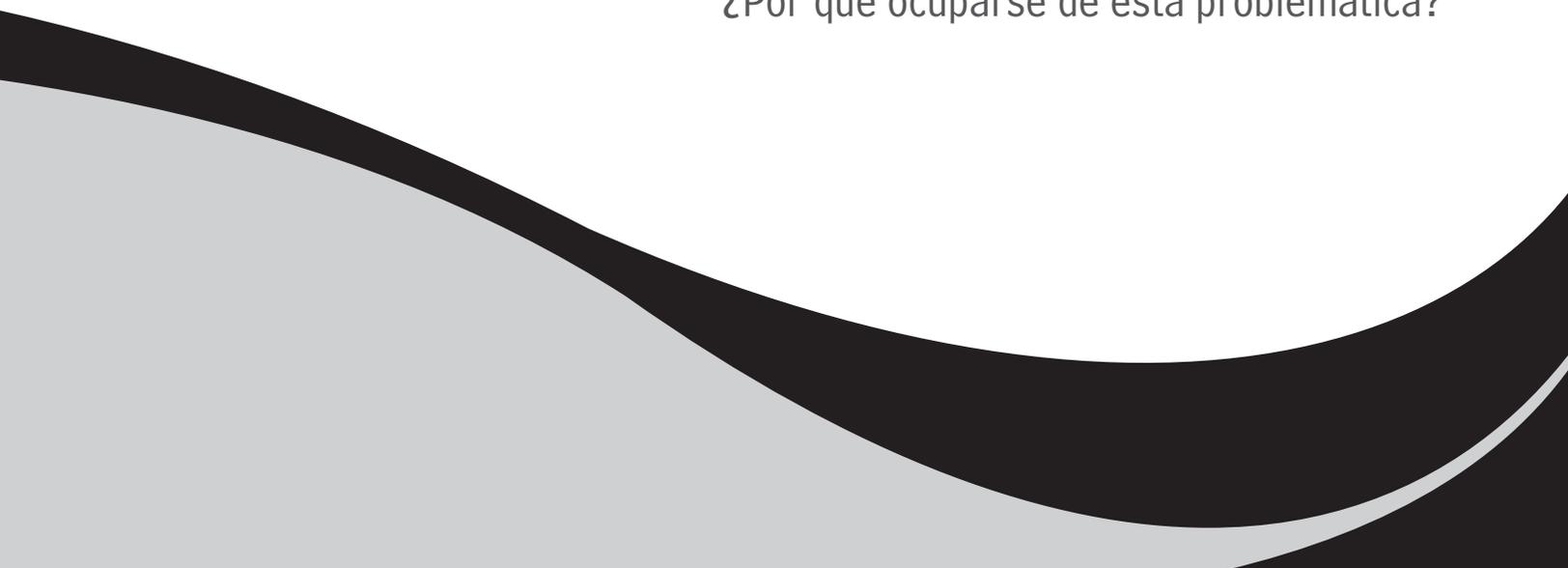
La investigación buscó indagar, la manera como las administraciones departamentales y municipales están abordando la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual, y ofrecer algunas sugerencias a las administraciones, instituciones y comunidades locales, para tratar estas temáticas con acciones que logren, la mayor efectividad en la garantía de los derechos humanos de la población bajo su jurisdicción territorial.

No cabe duda que las problemáticas tratadas implican un conjunto de conductas, que atentan contra los más esenciales derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico nacional e internacional, y que a la Procuraduría General de la Nación se ha confiado su protección constitucional, razón por la cual este esfuerzo se desarrolla en cumplimiento de la función de vigilancia preventiva que le compete y se suma a la labor sistemática implementada en el país para prevenir y erradicar definitivamente tales conductas.

Esperamos con esta publicación contribuir a mejorar el diseño y aplicación de estrategias efectivas para prevenir, detectar y atender oportunamente la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual; pues para el caso colombiano, este fenómeno no solo reporta consecuencias económicas y sociales de considerable gravedad, tal como se analiza, sino que constituye un factor importante de riesgo para que se produzca otra de las mayores vulneraciones de derechos a nuestra población infantil y adolescente: su vinculación a grupos armados al margen de la ley, como desesperada y equívoca respuesta a tales situaciones y que por lo tanto urgen, una respuesta estatal que las conjure.

En el desarrollo de esta tarea, ha sido fundamental la asistencia técnica de la OIM y el apoyo financiero de USAID, a quienes hago un justo reconocimiento, pues son estos apoyos interinstitucionales, los que propician el logro de objetivos como el planteado y sin los cuales, no pasarían de ser solo proyectos, no por falta de voluntad del Ministerio Público, sino por la recurrente y diversa demanda presupuestal que implica el cumplimiento de las otras funciones misionales de la PGN: la de intervención y la disciplinaria; pero para cuyo desempeño, estudios como el hoy presentado, constituyen elementos indispensables para que el Ministerio Público impacte cualitativamente la realidad de la garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.





1.

¿Por qué ocuparse de esta problemática?

■ Por qué ocuparse de esta problemática?

I Capítulo

Imperativos éticos, jurídicos y políticos que fundamentan la prevención, atención y detección de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual¹:

1.1. UN ASUNTO DE DERECHOS

Colombia cuenta en la actualidad con profusos instrumentos jurídicos internacionales que amplían y complementan los desarrollos normativos nacionales tendientes a garantizar los derechos, generalmente violados en situaciones de violencia intrafamiliar, maltrato infantil y violencia sexual, de niños, niñas, adolescentes y de las mujeres, en sus distintas condiciones². Entre ellos se encuentran: “Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer” aprobada mediante Ley 51 de 1981; “Convención de los Derechos del Niño” aprobada mediante Ley 12 de 1991; “Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo” de El Cairo (1994); “Conferencia Mundial sobre la Mujer” de Beijing (1995); “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer”; “Convención de Belem Do Pará”, aprobada por Ley 248 de 1995.

A nivel nacional, independientemente de otras estrategias de política pública que se mencionan más adelante, las disposiciones legales más recientes son el Código de la Infancia y la Adolescencia, aprobado por la Ley 1098 de 2006, y la Ley 1146 de 2007 por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente.

Con la adopción de la Constitución Política de 1991, se generan las condiciones propicias para la expedición de una ley contra la violencia intrafamiliar, por el respeto a la igualdad de los derechos entre el hombre y la mujer, y por el respeto a los derechos de los niños.

Específicamente, en el Artículo 42 de la Constitución Política se dispuso, en uno de sus acápite, lo siguiente:

1 En el subcapítulo “Aspectos de metodología” de este documento, aparecen las definiciones de violencia intrafamiliar, VIF, maltrato infantil, MIN, y violencia sexual, VSX, de Haz Paz, que fueron utilizadas como referencia en este estudio.

2 Una síntesis sobre los derechos de las mujeres y los adolescentes, quizás la más completa en la materia, se puede encontrar en: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Vigilancia superior a la garantía de los derechos desde una perspectiva de género, con énfasis en mujeres y adolescentes. Guía operativa para el seguimiento y la vigilancia. UNFPA-PGN. 2ª edición, Bogotá, 2006.

“Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes.

Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la Ley”.

En el Artículo 43 y 44 se dispuso:

“La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.

El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.”

“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

Es decir, el Estado colombiano tiene la obligación de prevenir y sancionar la violencia doméstica, responsabilidad que debe hacer parte de las agendas y objetivos de las políticas públicas, pues ello lo impone su posición de garante de derechos y permite evidenciar su compromiso de proteger el espacio que *por natura* se constituye en la fuente de garantía de la democracia:

“La familia es el espacio natural para la construcción y el ejercicio de la democracia y los derechos humanos, y como institución social expresa los patrones culturales que se presentan en una colectividad, en un espacio y tiempo determinados, por lo que propender por la garantía de los derechos de la familia implica la garantía de los derechos de cada uno de sus individuos, siempre y cuando esta unidad sea democrática”³

En este marco teleológico y en desarrollo de lo dispuesto en el inciso 5 del artículo 42 de la CP, se expidió la Ley 294 de 1996, “para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar” con la participación de diversos grupos sociales de mujeres.

Esta Ley surge con el fin de conferir a las mujeres, niños, niñas, ancianos, ancianas, personas con limitaciones y demás miembros del grupo familiar, de disposiciones normativas claras y precisas

3 MAYA VILLAZÓN, Edgardo José. Procurador General de la Nación. Citado en “Guía para la Identificación, atención y prevención de la violencia intrafamiliar”. Personería de Bogotá, D.C. Alfredo Manrique Reyes (autor). Bogotá, D.C., Marzo de 2007, Pág.5.

de protección contra la violencia doméstica, de sanción a este tipo de conductas y con el propósito de establecer planes, programas y políticas para prevenirla.⁴

1.1.1. EL CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

El Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006, impuso efectivos compromisos para las autoridades administrativas, en el diseño y ejecución de políticas públicas que contrarresten las situaciones que vulneran los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes y que permitan el efectivo ejercicio de los mismos.

Además de las acciones de garantía de derechos que debe adelantar el Estado, con apoyo de la sociedad y la familia, (art. 10 Principio de corresponsabilidad), cabe destacar los avances significativos que en este texto normativo se hace, al imponer condiciones de juzgamiento y sanción más severas, para el autor de delitos de homicidio o lesiones personales bajo modalidad dolosa, delitos contra la integridad y formación sexuales, o secuestro, cometidos contra niños, niñas y adolescentes.

De una parte, limita los beneficios penales a favor del agresor (art.199) integridad y formación sexuales, o secuestro cometidos contra niños, niñas y adolescentes” En estas situaciones no se otorgará el beneficio de casa por cárcel; no procederá la extinción de la acción penal en aplicación del principio de oportunidad; ni la Suspensión Condicional de la Ejecución de la Pena, ni la Libertad Condicional; en ningún caso el juez de ejecución de penas concederá el beneficio de sustitución de la ejecución de la pena; no procederán las rebajas de pena con base en los preacuerdos y negociaciones entre la fiscalía y el imputado o acusado y no procederá ningún otro beneficio o subrogado judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración consagrados en el CPP, siempre que esta sea efectiva.

De otra, en el artículo 200 se modifica el artículo 119 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal) así:

“Circunstancias de agravación punitiva. Cuando con las conductas descritas en los artículos anteriores, concurra alguna de las circunstancias señaladas en el artículo 104 las respectivas penas se aumentarán de una tercera parte a la mitad.

Cuando las conductas señaladas en los artículos anteriores se cometan en niños y niñas menores de catorce (14) años las respectivas penas se aumentaran en el doble”.

En desarrollo de los principios que informan el Código de la Infancia y la Adolescencia, el Estado colombiano en general y su aparato de justicia en particular, (Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación, Policía Judicial, Medicina Legal, etc.), están en la obligación de adecuarse cultural y operativamente para garantizar el efectivo acceso a la justicia por parte de niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos, en condiciones de dignidad y plenas garantías judiciales, especialmente, cuando se investigan y juzgan delitos sexuales y de violencia intrafamiliar, evitando la ocurrencia de situaciones como la doble o triple victimización de que puedan ser sujetos; la exposición a extensas jornadas de averiguaciones en ocasiones por personas que no son especialistas en el manejo de este tipo de situaciones; la exposición a la curiosidad morbosa del público; la cercanía intimidante a la persona agresora; en fin, garantizar la disposición de los espacios adecuados (Cámaras de Gesell) en la totalidad de los despachos judiciales, y la capacitación permanente

⁴ Esta ley tuvo posteriores modificaciones (p.e. mediante la Ley 575 de 2000) “en detrimento del espíritu protector y restaurador de los derechos de las víctimas que tenía originalmente esta norma y que ha significado un incremento progresivo en los niveles de impunidad frente a los delitos de violencia intrafamiliar”. HURTADO SÁENZ, María Cristina: “Violencias de género y acceso a la justicia, un enfoque desde la perspectiva de género”. Quinto encuentro de magistradas de las altas corporaciones de justicia en Colombia: La Perspectiva de Género: nuevos enfoques en la legislación y en la Práctica Judicial en Colombia. Santa Marta, Junio 1 de 2007.

de los y las operadores judiciales especializados para que se garantice la prestación de un servicio de alta calidad y calidez humana, que atienda a un sujeto pleno de derechos y titular de garantías reforzadas.

Así mismo, insiste el instrumento legal, en la necesidad de reforzar la investigación judicial y la formación de la policía judicial, de manera que cuente con todos los recursos técnico-científicos para llevar a cabo las investigaciones de delitos sexuales y demás delitos donde la víctima sea un niño, niña o adolescente, y se obtengan las evidencias que se constituyan en pruebas contundentes y suficientes, para acusar y sentenciar a los agresores y conjurar así la impunidad habitual en este tipo de delitos por las dificultades probatorias que suponen.

Por último no sobra recordar que, a partir de la vigencia del Código de la Infancia y la Adolescencia, los acuerdos y negociaciones entre la fiscalía y la defensa para lograr beneficios con base en la confesión, no pueden convertirse en una norma o conducta generalizada a la cual se acuda con intenciones de descongestionar los despachos judiciales y mostrar estadísticas positivas de celeridad, sino que debe prevalecer la garantía de una justicia reparatoria pública, teniendo en cuenta las características de cada hecho delictivo en particular.

1.1.2. LA LEY 1146 DE 2007 : prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente.

Sin duda los delitos sexuales constituyen una clara expresión de las violencias de género, y no son “*delitos de bajo impacto*”, por el contrario, se consideran delitos de altísimo impacto ya que atentan contra la posibilidad de construir un proyecto democrático de convivencia, y de inclusión y ejercicio real de los derechos de nuestra infancia y adolescencia.

Así lo ha entendido el Estado colombiano y, en consecuencia, prefirió la Ley 1146 de 2007 (julio 10), por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente.

Mediante esta ley se crea un Comité Interinstitucional Consultivo de alto nivel y carácter permanente para la prevención de la violencia sexual y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas del abuso sexual, conformado por los ministros de Protección Social, Educación Nacional, y Comunicaciones; el Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, (el ICBF ejercerá la Secretaría Técnica permanente del Comité); el Fiscal General de la Nación; el Procurador General de la Nación; el Defensor del Pueblo; el Director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; la Policía Nacional y el Consejo Superior de la Judicatura. También hacen parte de este Comité un representante de las Asociaciones Colombianas de Psiquiatría, Psicología, Pediatría, Sexología; un representante de las organizaciones no gubernamentales que tengan por finalidad la prestación de servicios de protección de los niños, niñas y adolescentes, y tiene señaladas como funciones⁵:

1. Actuar como órgano consultor y asesor, encargado de formular políticas y programas de las entidades responsables y relacionadas con la prevención de la violencia sexual y la atención integral del abuso sexual de niños, niñas y adolescentes.
2. Evaluar semestralmente la situación del abuso sexual a niños, niñas y adolescentes, en el territorio nacional, a fin de realizar un diagnóstico claro del problema.
3. Recomendar la adopción de medidas que permitan la coordinación interinstitucional e intersectorial, con el fin de garantizar la detección, la prevención de la violencia sexual en todos los niveles y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente.

5 Ver Ley 1146 de 2007, Art. 5.

4. Proponer acciones conjuntas para la sensibilización y capacitación de las entidades y de la sociedad respecto de la prevención y denuncia de los casos de abuso sexual de niños, niñas y adolescentes.
5. Evaluar los programas de educación en salud sexual y reproductiva dirigida a niños, niñas y adolescentes para lo cual solicitará al Ministerio de Educación Nacional sean tomados en cuenta sus conceptos, estudios y propuestas, a fin de garantizar la prevención de la violencia sexual a niños, niñas y adolescentes.
6. Proponer y gestionar con el Ministerio de la Protección Social, lo relativo a la vigilancia epidemiológica del abuso sexual.
7. Hacer recomendaciones sobre el contenido del material de apoyo empleado por los programas en salud sexual y reproductiva dirigida a niños, niñas y adolescentes.
8. Hacer recomendaciones sobre el contenido de la Cátedra de Educación para la Sexualidad que se impartirá en las facultades de ciencias sociales, de la salud y de la educación, que oriente hacia el cuidado, la prevención y la detección del abuso sexual en niños, niñas y adolescentes.
9. Presentar semestralmente ante las Comisiones Séptimas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, un informe acerca de las acciones adelantadas en torno al objeto de la presente ley y los resultados de las mismas.

En los entes territoriales tanto departamentales, como distritales y municipales, se constituirán bajo la coordinación de las Secretarías de Salud y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a través de sus regionales; Comités Interinstitucionales Consultivos para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual, según sea su competencia. Este Comité, estará integrado además por un representante del Ministerio Público, una Comisaría de Familia, el Juez de Familia del lugar y en su defecto, el Juez Municipal o el Juez Promiscuo Municipal.

En cuanto a la *prevención* de la violencia sexual, el Gobierno Nacional de manera conjunta con el Instituto Nacional de Radio y Televisión, promoverá la adopción de sistemas de autorregulación eficaces tendientes a motivar a los proveedores y usuarios de los servicios de comunicación en cuanto a la visibilidad de la violencia sexual, la promoción de derechos y relaciones equitativas entre los sujetos y la prevención del abuso sexual de niños, niñas y adolescentes mediante el diseño de estrategias tendientes a⁶:

1. Sensibilizar, orientar y concienciar acerca de la existencia del abuso sexual a niños, niñas y adolescentes y sus consecuencias.
2. Aportar herramientas a los niños, niñas y adolescentes que les faciliten su protección, defensa, detección tendientes a evitar el abuso sexual.
3. Dar a conocer de manera eficaz y pedagógica a los niños, niñas, adolescentes y adultos, las autoridades e instituciones a las cuales dirigirse en procura de ayuda.
4. Enseñar a los niños, niñas y adolescentes y a la ciudadanía en general su derecho a la atención gratuita en salud en los casos de ser objetos de abuso sexual.

Respecto de la atención integral del niño, niña y adolescente víctima de abuso sexual, se dispone que en caso de abuso sexual a niños, niñas y adolescentes, el Sistema General en Salud tanto público como privado, así como los hospitales y centros de salud de carácter público, están en la obligación de prestar atención médica de urgencia e integral en salud a través de profesionales y servicios especializados. La no definición del estado de aseguramiento de un niño, niña o adoles-

6 Ley 1146 de 2007, Art. 8.

cente víctima de abuso sexual no será impedimento para su atención en salud, que en todo caso incluirá como mínimo lo siguiente⁷:

1. Los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual, serán atendidos en las Instituciones Prestadoras de Salud tales como EPS, IPS, ARS de manera inmediata y en cumplimiento del principio de prevalencia de sus derechos, clasificando y atendiendo estos casos como de urgencia médica.
2. Examen y tratamiento de enfermedades de transmisión sexual adquiridas con ocasión del abuso.
3. Provisión de antiretrovirales en caso de violación y/o riesgo de VIH/Sida.
4. Durante la atención de la urgencia se realizará una evaluación física y psicológica del niño, niña o adolescente víctima del abuso, teniendo cuidado de preservar la integridad de las evidencias.
5. A que se recoja de manera oportuna y adecuada las evidencias, siguiendo las normas de la Cadena de Custodia.
6. Se dará aviso inmediato a la policía judicial y al ICBF.
7. Se practicarán de inmediato las pruebas forenses, patológicas y psicológicas necesarias para adelantar el proceso penal correspondiente.

Las EPS, IPS, y ARS u otros prestadores del servicio que no cumplan de manera inmediata con lo ordenado serán objeto de sanción por parte de la Superintendencia de Salud, quien para el efecto deberá dentro de los treinta (30) días siguientes a la promulgación de la presente ley, determinar la escala de sanciones y procedimientos que estarán enmarcados dentro de los principios de celeridad y eficacia, a fin de que se cumplan efectivamente los preceptos aquí consagrados.

De otra parte el Ministerio de la Protección Social, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, expedirá un protocolo de diagnóstico y atención de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual, dirigido a los profesionales de la salud y a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.

Todo profesional de la salud adscrito o no a una institución de salud, que al atender en consulta a un niño, niña o adolescente, encuentre indicio de que ha sido víctima de abuso sexual, deberá aplicar el protocolo a que se refiere en el párrafo anterior.

El papel del sector educativo en la prevención del abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes queda establecido en los artículos 11 a 14, donde se mencionan varios aspectos tales como que los establecimientos educativos oficiales y privados, que ofrezcan educación formal en los niveles de básica y media, deberán incluir elementos que contribuyan a la identificación temprana, prevención, autoprotección, detección y denuncia del abuso sexual de que puedan ser víctimas los educandos, dentro y fuera de los establecimientos educativos.

De otra parte el docente está obligado a denunciar ante las autoridades administrativas y judiciales competentes, toda conducta o indicio de violencia o abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes del que tenga conocimiento.

También los docentes que tengan a su cargo el programa en educación para la sexualidad y salud sexual y reproductiva en los establecimientos oficiales y privados, deberán ser profesionales idóneos, capacitados en ese campo de manera que posibiliten la detección y manejo de cualquier caso de abuso sexual de sus estudiantes. Tales docentes deberán acreditar su perfil de conformidad con las disposiciones y directivas emanadas del Ministerio de Educación Nacional.

Sobre la “Cátedra de educación para la sexualidad”, se establece que los establecimientos de educación media y superior deberán incluir en sus programas de estudio, con el propósito de coadyu-

7 Ley 1146 de 2007, Art. 9.

var a la prevención de las conductas de que trata la presente ley, una cátedra de educación para la sexualidad, donde se hará especial énfasis en el respeto a la dignidad y a los derechos del menor.

Finalmente precisa la responsabilidad ciudadana en la prevención de la violencia y el abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes, y su deber de denunciar, desarrollando así el imperativo constitucional de protección de los niños, niñas y adolescentes, en virtud al cual, el Estado, en cabeza de todos sus agentes, y la sociedad, deben denunciar oportunamente a las autoridades competentes cualquier indicio o caso de abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes dentro de las 24 horas siguientes al conocimiento del hecho.

Respecto de los recursos, el Ministerio de la Protección Social queda autorizado para administrar por medio de la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual, una cuenta especial, y personería jurídica, que recepcionará los recursos captados para prevenir la violencia sexual y atender integralmente a los niños, niñas y adolescentes víctimas del abuso sexual.

1.1.3. LA CORTE CONSTITUCIONAL Y LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VULNERADOS

De la profusa producción jurisprudencial del Tribunal Constitucional, reseñamos una sentencia que permite evidenciar la dimensión de la protección jurisdiccional de los derechos de esta población.

En Sentencia T-554 del 10 de julio de 2003, desarrolla el principio de supremacía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, incluso cuando se trata de menores infractores a la ley penal:

“En un Estado Social de Derecho la administración de justicia penal tiene como finalidad última la protección de los derechos fundamentales, y de otros bienes constitucionalmente garantizados mediante la investigación y sanción de los atentados graves que se ocasionen contra el disfrute pleno de éstos; y asimismo, el resarcimiento pleno e integral a las víctimas de los perjuicios causados por el delito. En el caso de los niños, el cumplimiento de estos mandatos constitucionales por los diversos funcionarios que actúan en las etapas procesales de investigación y de juzgamiento debe estar siempre orientado por el principio del interés superior del menor, bien sea que se encuentre en la situación de sujeto activo de la infracción o de víctima o afectado por el mismo.”

Y en este mismo pronunciamiento, en relación con la posibilidad de que las y los operadores judiciales actúen de manera discriminatoria contra las víctimas de delitos sexuales, cuando estos son menores de edad, precisa:

“Las autoridades judiciales que intervengan en las etapas de investigación y juzgamiento de delitos sexuales cometidos contra menores deben abstenerse de actuar de manera discriminatoria contra las víctimas, estando en la obligación de tomar en consideración la situación de indefensión en la cual se encuentra cualquier niño que ha sido sujeto pasivo de esta clase de ilícitos. Constituiría acto de discriminación cualquier comportamiento del funcionario judicial que no tome en consideración la situación de indefensión en la que se encuentra el menor abusado sexualmente, y por lo tanto dispense a la víctima el mismo trato que regularmente se le acuerda a un adulto, omita realizar las actividades necesarias para su protección, asuma una actitud pasiva en materia probatoria, profiera frases o expresiones lesivas a la dignidad del menor o lo intimide o coaccione de cualquier manera para que declare en algún u otro sentido o para que no lo haga. Tales prácticas vulneran gravemente la

Constitución y comprometen la responsabilidad penal y disciplinaria del funcionario que las cometa.”

1.1.4. ESTRATEGIA DE DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS POR LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

En cuanto a las políticas de prevención, atención y protección de la infancia, éstas se deben reforzar donde ya existan, y diseñarlas y adelantarlas donde no, a través de las Agendas Nacionales y de los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal, generando ofertas reales de prestación de servicios que vinculen a la totalidad de las poblaciones infantiles, y dirigidas a crear oportunidades reales, especialmente a las víctimas de delitos sobre todo si éstas son mujeres, niños, niñas y jóvenes.

Con esta precisión normativa que hace la Ley 1146/07, adquiere mayor importancia y trascendencia estrategias como la denominada: *“Estrategia de Departamentos y Municipios por la Infancia y la Adolescencia”*, surgida a partir del Primer Encuentro de Gobernadores por la Infancia y la Adolescencia convocado por la Procuraduría General de la Nación, realizado en marzo de 2005 y liderada y formulada por un equipo técnico conformado por profesionales de la Procuraduría General de la Nación; del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; UNICEF; con la participación y apoyo técnico de varias instituciones del orden nacional, así como del apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM.⁸

“La estrategia busca el mejoramiento de las condiciones de vida de la infancia y la adolescencia, en el marco de la garantía de los derechos, a través del impulso a las entidades nacionales y territoriales para que adelanten procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación por resultados”⁹, y contempla ocho prioridades:

- 1) El derecho de las mujeres a la vida y a la salud, 2) el derecho de los niños y las niñas a la vida y a la salud, 3) el derecho de los niños y las niñas a la identidad, 4) el derecho de los niños y las niñas a la adecuada nutrición, 5) el derecho de los niños y las niñas al desarrollo y a la educación, 6) el derecho a la salud sexual y reproductiva, 7) el derecho a un ambiente sano, y, 8) el derecho de los niños, niñas y adolescentes a la protección, donde se incluyen, entre otros aspectos, el maltrato, el abuso y la explotación sexual, los infractores de la ley penal, los niños y niñas vinculados a grupos armados al margen de la ley, y los niños y niñas en situación de desplazamiento y víctimas del conflicto armado.

⁸ Véase: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Municipios y departamentos por la infancia y la adolescencia. Orientaciones para la acción territorial. PGN-ICBF-UNICEF. Tercera Edición. Bogotá, D.C., 2006. Cabe anotar que, previamente a la formulación de la Estrategia mencionada, la PGN, con el apoyo de UNICEF, había realizado una detenida revisión de los planes de desarrollo y de inversión departamentales y municipales del período 2004-2007, con el fin de establecer cómo se estaba abordando en las regiones los temas relacionados con los derechos de la infancia, y los recursos que se estaban asignando para ello, arrojando como uno de sus principales resultados la gran diversidad en el tratamiento de los diversos temas relacionados con los derechos de la infancia, poniendo de manifiesto la necesidad de fortalecer las capacidades departamentales y municipales para la planeación y gestión de las políticas públicas en favor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Los resultados de este análisis pueden verse en: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. La infancia, la adolescencia y el ambiente sano en los Planes de Desarrollo departamentales y municipales. Una mirada a la planeación local a favor de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes colombianos. PGN-UNICEF. Bogotá, D.C., 2005. Posteriormente, con ocasión del III Encuentro de Gobernadores realizado en la ciudad de Cali los días 13 y 14 de noviembre de 2006, que provocó un importante cauce de medidas relacionadas con el desarrollo de la Estrategia, pertinentes de ser socializadas y divulgadas, se publicó el documento: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Un compromiso, Un hecho, Un derecho. Gobernantes por la Infancia y la Adolescencia. Colombia: Procuraduría General de la Nación – Federación Nacional de Departamentos - Bienestar Familiar - UNICEF, Bogotá D.C, Colombia. Primera edición, 2007.

⁹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Municipios y departamentos por la infancia y la adolescencia...Op. Cit. Pág. 17.

Y pese a este y otros esfuerzos, que se evidencian en los grandes avances que ha realizado el Estado y la sociedad colombiana en función a garantizar la prevalencia de los derechos, persisten situaciones de violencia y maltrato, especialmente hacia los niños, niñas y adolescentes, así como hacia las mujeres; en este último caso con las consecuencias que muy bien sintetizaba la Directora Ejecutiva de UNFPA el día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer:

“Cada mujer tiene derecho a vivir con dignidad y libre de temor, coacción, violencia y discriminación. Cada mujer y cada niña tiene derecho a la educación y la salud, incluida la salud sexual y reproductiva, y a la igualdad de oportunidades. No obstante, esos derechos se deniegan sistemáticamente a centenares de millones de mujeres en todo el mundo.

Como consecuencia, las mujeres y las niñas siguen amenazadas por la violencia doméstica y los malos tratos en sus propios hogares. Se obliga a las niñas a contraer matrimonio en la infancia. Las mujeres y las niñas están sujetas a chocantes niveles de violencia sexual. En situaciones de conflicto, se utiliza la violación como estrategia de guerra. Y va en aumento la trata de mujeres, una forma moderna de esclavitud. Además, la violencia y la explotación aumentan los riesgos de que las mujeres y las niñas se infecten con el VIH y fomentan la propagación de la pandemia de SIDA. La violencia contra la mujer constituye una amenaza a la salud y una conculcación de los derechos humanos. También conlleva graves costos sociales y económicos para las mujeres, las familias, las comunidades, y para países enteros.”¹⁰

1.2. MAGNITUD Y TENDENCIAS DEL PROBLEMA

Quizás el mayor problema, aparte de la violencia en sí misma, que tiene que afrontar la sociedad, y el Estado a través de sus instituciones, es el desconocimiento de la magnitud y tendencias de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual, en sus variadas manifestaciones.

A pesar de los denodados y reconocidos esfuerzos adelantados por diversas entidades, para disponer de sistemas de información que permitan hacer registros sistémicos de datos, y consolidar bases con información completa y precisa, éstos no parecen arrojar los resultados esperados.

Ello obedece, en gran parte, a la naturaleza y características de este tipo de conductas, y al contexto en que se presentan:

“La violencia intrafamiliar debe ser entendida como un proceso en el que participan múltiples actores, se construye colectivamente en el tiempo y que tiene sus propios patrones de reproducción; es dinámica, fluctuante, pero responde a las condiciones, herramientas y opciones de solución de conflictos aprendidas y reforzadas en el contexto en que se interactúa, por eso la violencia es una conducta aprendida a partir de modelos familiares y sociales que la definen como un recurso válido para resolver los conflictos; se reconocen tipologías y ambientes familiares que establecen dentro de sus costumbres, valores y reglas la instauración de una cultura fundamentada en pautas de agresión que va deteriorando, afectando y fortaleciendo la dinámica familiar disfuncional. Es decir, son consecuencia de un mal funcionamiento del

¹⁰ THORAYA AHMED, Obaid, Directora Ejecutiva del UNFPA. Mensaje de Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Noviembre de 2005.

sistema racional o social donde todos los miembros de la familia se encuentran prisioneros de un juego disfuncional y son participantes activos.”¹¹

Es decir, procurar obtener información de la propia fuente, tal como lo demandan las reglas básicas de la técnica estadística, significaría penetrar las sólidas fronteras que encierran los ámbitos familiares de los hogares, empresa bastante compleja y que por sí sola descubre la raíz de las falencias en la información.

No obstante, existen importantes esfuerzos en las mediciones de la violencia, tales como los realizados por Profamilia¹² y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, algunos de cuyos datos se utilizarán en las páginas siguientes con el fin de mostrar una idea general de la magnitud y tendencias de estos problemas¹³, destacando donde sea pertinente algunas de las observaciones, que las propias fuentes de información manifiestan respecto de la información suministrada:

“Los datos obtenidos por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses mediante el sistema de registros estadísticos que arroja el trabajo del SIVELCE, nos deja conocer la magnitud del problema que sobre violencia intrafamiliar registran las cifras recientes. Es importante aclarar que no todos los casos de violencia intrafamiliar son denunciados, estas cifras hacen referencia sólo a los datos registrados y a los que se les practica un dictamen médico forense, son casos judicializados.”¹⁴

Según las cifras de Medicina Legal, el volumen total de reconocimientos médicos efectuados en el año 2006 por lesiones no fatales, ascendió a 258.256 del cual el 28% correspondieron a violencia intrafamiliar y el 8% a reconocimientos por delitos sexuales, como se puede apreciar en el gráfico 47.

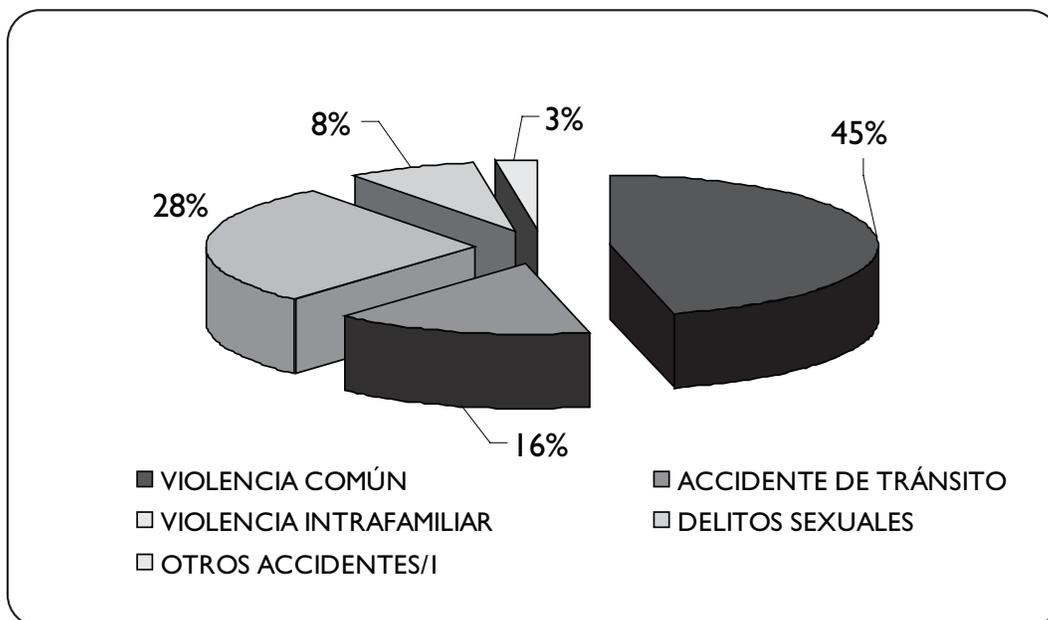
11 INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES. FORENSIS -Datos para la vida. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - Fondo de Prevención Vial. Bogotá, 2006. Pág. 83.

12 Asociación Probienestar de la Familia Colombiana, PROFAMILIA. Salud Sexual y Reproductiva. Resultados Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Años 2000 y 2005.

13 Se reitera, como se ha efectuado en otras partes de este documento, que no es propósito de la Procuraduría General de la Nación con este estudio, sentar cátedra sobre el tema de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual, sino contextualizar las sugerencias que se presentarán más adelante, y que surgieron a partir del análisis de los planes de acción del 2006 remitidos por gobernaciones y alcaldías.

14 INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES. FORENSIS - Datos para la vida. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - Fondo de Prevención Vial. Bogotá, 2005. Pág. 114.

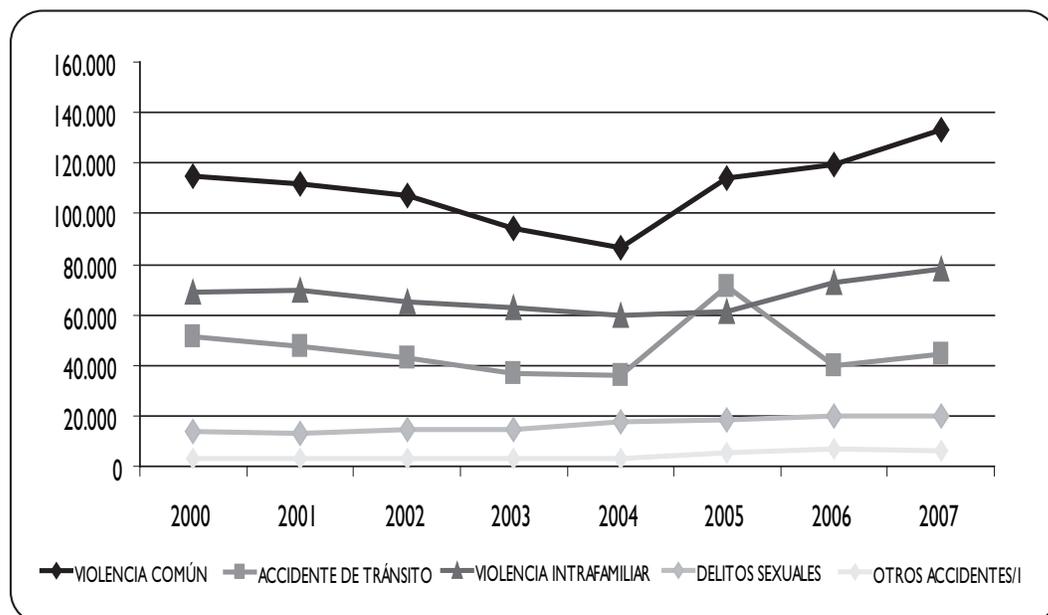
COLOMBIA. LESIONES NO FATALES SEGÚN ETIOLOGÍA AÑO 2006



• Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis – Datos para la vida. 2006.
 • 1/ Incluye "Otros accidentes de transporte"

La cantidad de reconocimientos médicos por violencia intrafamiliar, registrados por Medicina Legal durante los primeros años del siglo XXI, muestran un descenso como tendencia hasta el año 2005, año este último donde se nota un punto de inflexión apreciándose un incremento hasta el 2006, el cual no necesariamente, como lo admite Medicina Legal, refleja el comportamiento real de la violencia intrafamiliar, pues estos movimientos pueden obedecer a un mayor número de denuncias presentadas ante las autoridades y conocidas por el Instituto.

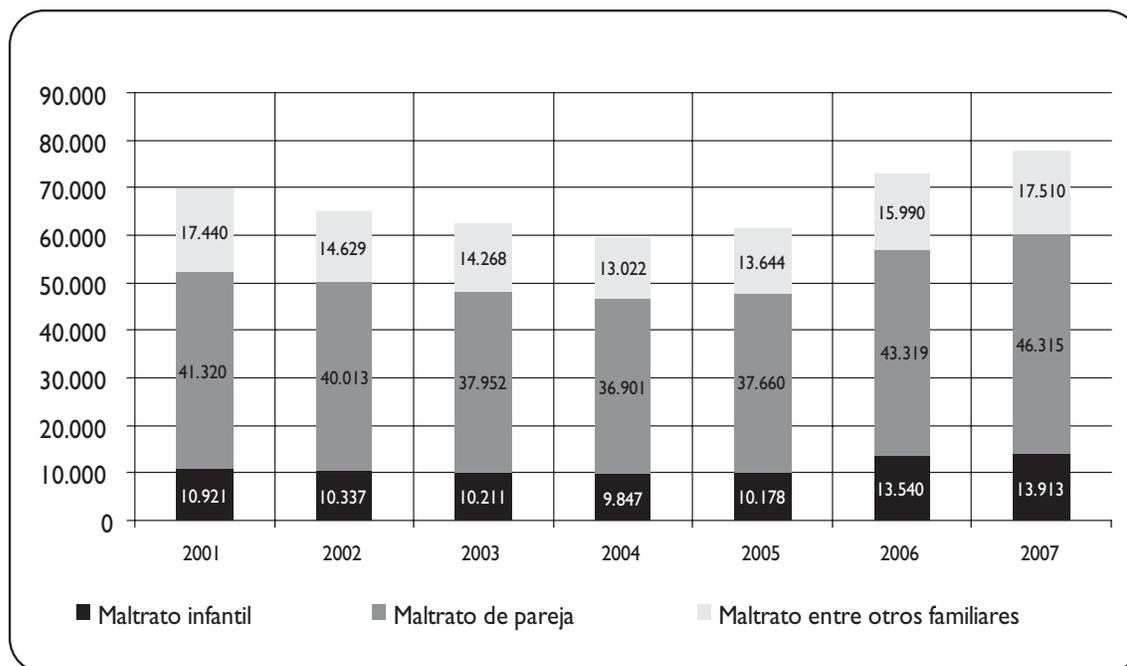
COLOMBIA. LESIONES NO FATALES SEGÚN ETIOLOGÍA PERIODO 2000 - 2007



• Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis – Datos para la vida. 2000 a 2007.
 1/ Incluye "Otros accidentes de transporte"

La tendencia, por tipo de violencia intrafamiliar, se puede apreciar en la siguiente gráfica, donde cabe destacar el alto crecimiento entre el 2005 y el 2006 (33,0%) en los casos registrados de maltrato infantil. En conjunto la violencia intrafamiliar creció, entre los dos años mencionados el 18,5%, notándose la importancia relativa del incremento en la violencia contra los niños, niñas y adolescentes como elemento jalonador del crecimiento de la violencia intrafamiliar en su conjunto.

REGISTRO HISTÓRICO DE RECONOCIMIENTOS MÉDICO LEGALES EN VIOLENCIA INTRAFAMILIAR



• Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis – Datos para la vida. Años 2001 a 2007.

El número de homicidios registrado en el año 2006, relacionados con maltrato al menor de edad, el maltrato conyugal y de pareja, y el maltrato entre otros familiares ascendió a 142, según las cifras de Medicina Legal :

HOMICIDIOS SEGÚN MÓVIL O CIRCUNSTANCIA DEL HECHO Y SEXO. COLOMBIA. 2006

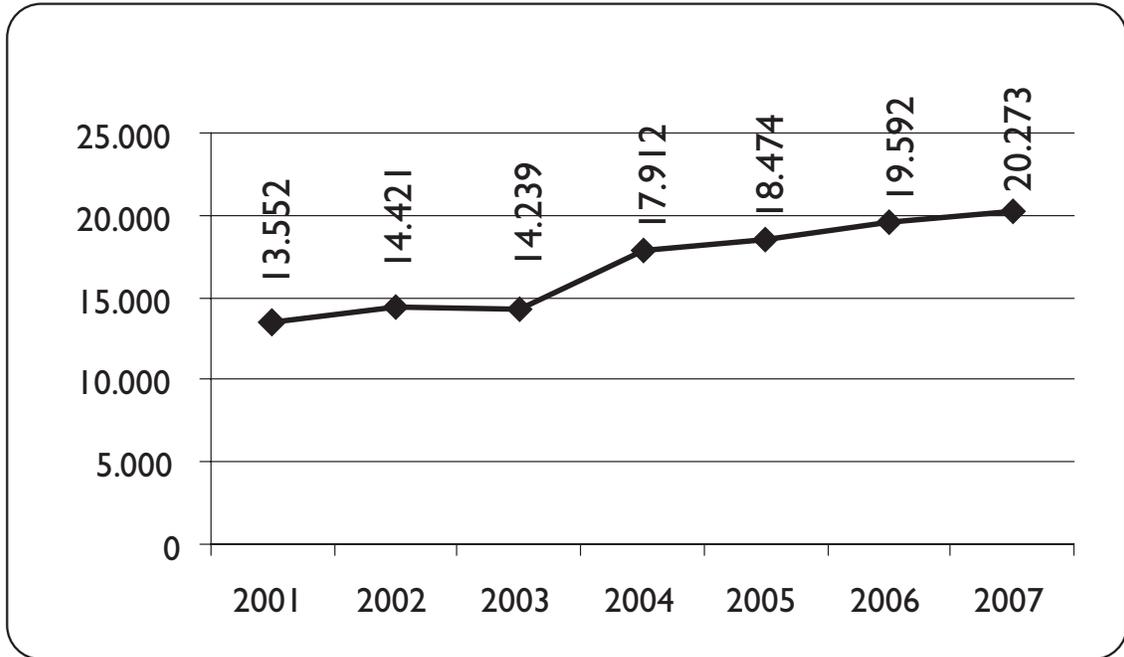
Circunstancia	Hombre	Mujer	Sindicato	Total
Maltrato al menor de edad	16	13	0	29
Maltrato conyugal	2	7	0	9
Maltrato de pareja	15	57	0	72
Maltrato entre otros familiares	25	7	0	32
Total	58	84	0	142

• Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis – Datos para la vida. 2006.

En cuanto a los dictámenes por violencia sexual, reiterando lo manifestado para los registros de violencia intrafamiliar y de maltrato infantil en el sentido de que corresponden a los casos conoci-

dos por Medicina Legal, se aprecia una tendencia creciente entre los años 2001 a 2006, especialmente después del 2003. En el año 2006 la cantidad total de dictámenes registrados fue de 19.592

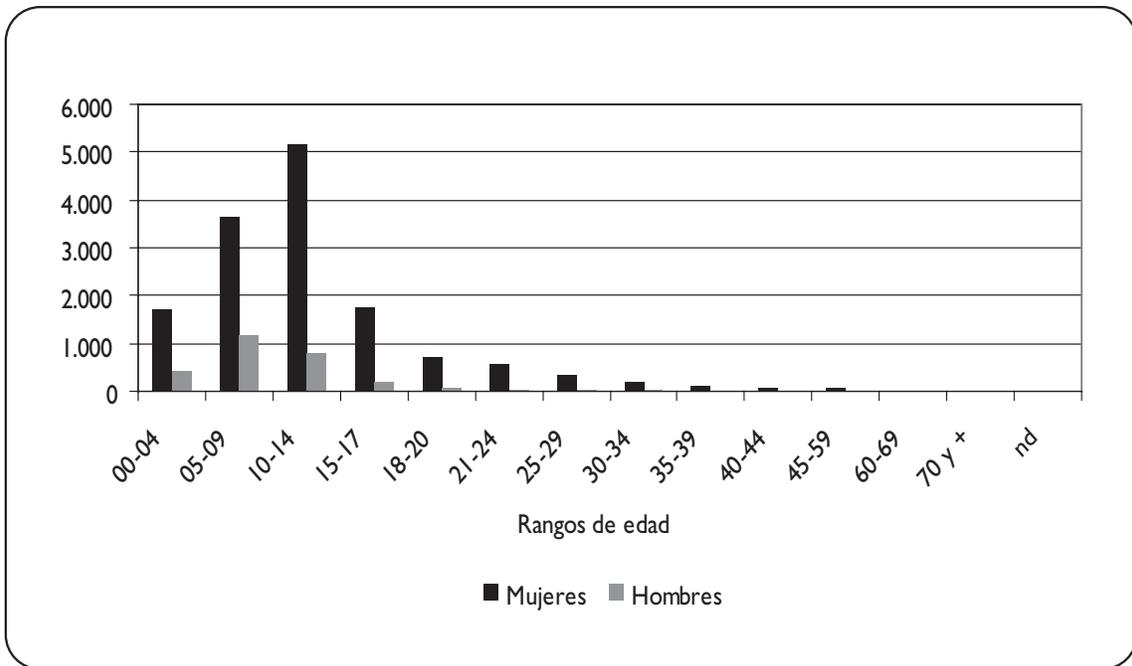
DICTÁMENES SEXOLÓGICOS COLOMBIA, 2001 - 2007



• Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis – Datos para la vida. Años 2001 a 2007.

Por rangos de edad y sexo, como se ve en la gráfica siguiente, la mayor cantidad de víctimas se registra en niñas entre 10 y 14 años, sin ser despreciable la cantidad de casos de niñas entre 5 y 9 años de edad.

DICTÁMENES SEXOLÓGICOS SEGÚN EDAD Y SEXO COLOMBIA, 2006



• Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis – Datos para la vida. 2006.

Finalmente, aprovechando la disponibilidad de los resultados la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, aplicada por PROFAMILIA en los años 2000 y 2005, vale la pena darle un vistazo a algunas conductas específicas de violencia intrafamiliar y de maltrato infantil, indagadas por esta encuesta, así:

- 1 En relación con las “situaciones de control del esposo”, por rangos de edades: aunque hay diversas variaciones porcentuales en todos los aspectos tenidos en cuenta en las encuestas aplicadas uno y otro año, se destaca una disminución en todos los rangos de edad en el aspecto “Insiste saber donde está” y un incremento en el aspecto “La ignora”. Igualmente, se aprecia un incremento en los conceptos “No cuenta con ella para reuniones” y “No le consulta la toma de decisiones”.
- 2 En relación con las “Amenazas del esposo o compañero”, por rangos de edades, se registra una leve disminución en “Amenaza abandonarla”, y un aumento en “Quitarle los hijos” en las mujeres entre 30 y 45 años.
3. Respecto del tipo de violencia física propinada por el esposo o compañero, en general para casi todos los rangos de edad, excepto entre 30 y 34 años, los porcentajes disminuyeron algunos puntos porcentuales.
4. En cuanto a la institución donde se ha buscado ayuda cuando maltrataron a la mujer, se nota un incremento de la Comisaría de Familia (excepto para el grupo de personas del rango de edad entre 25 y 29 años) y también de la Fiscalía, en esta última para todos los rangos de edad definidos.
5. En cuanto a las razones para no demandar curiosamente se incrementan los porcentajes de “no sabe donde ir” (excepto del grupo de personas entre 45 y 49 años de edad). También aumenta por “miedo a más agresión” (excepto en el rango de 40 a 44 años); en cambio disminuye el motivo los “daños no fueron serios”. Por motivo “puede resolverlo sola” también se nota un incremento relativamente importante.
6. En general los porcentajes de mujeres que fueron violadas disminuyen muy poco, destacándose la disminución en los porcentajes de “desconocido” como la persona que forzó a tener relaciones sexuales (excepto para el rango de 35 a 39 años de edad).
7. De la forma como castigan los esposos o compañeros a los hijos se aprecia una leve disminución en los porcentajes de “palmadas”, sin embargo, se mantienen más o menos lo mismo el tipo de castigos impuestos: palmadas, reprimenda verbal, prohibición de algo que les gusta y los golpes.
8. Finalmente, de la forma como las mujeres castigan a sus hijos, también se destacan los mismos tipos de castigos mencionados en el punto anterior: palmadas, reprimendas, prohibiéndoles algo que les gusta y los golpes. Entre una y otra encuesta quizás valga destacar el incremento en los porcentajes del tipo de castigo “prohibiendo algo que les gusta”.

Una síntesis de los resultados de la encuesta mencionada se puede ver en las siguientes tablas.

Encuesta Nacional de Demografía y Salud Violencia Intrafamiliar: años 2000 y 2005

Rangos de edad	1. SITUACIONES DE CONTROL DEL ESPOSO O COMPAÑERO																			
	La acusa de infidelidad		Le impide contacto amigas amigos		Le limita contactos familia		Insiste saber donde está		Vigila cómo gasta dinero		La ignora		No cuenta con ella para reuniones		No le consulta para decisiones		Algún Control		Número de Mujeres	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005
15-19	27.0	27.9	36.8	32.9	15.0	17.0	49.6	44.7	19.9	16.6	18.4	30.9	11.6	20.0	13.2	19.0	68.8	68.0	397	1.174
20-24	25.2	25.1	33.7	29.1	18.9	14.8	50.7	37.4	23.4	17.8	24.0	33.6	13.1	19.2	11.9	17.9	67.7	65.2	990	3.309
25-29	24.8	26.4	31.1	28.1	17.9	17.0	48.0	38.5	25.4	20.1	26.8	35.3	12.4	16.4	12.0	15.7	65.6	65.9	1.278	4.000
30-34	24.3	27.1	29.2	27.8	19.0	18.2	48.4	39.9	26.5	21.2	26.2	38.9	13.0	18.6	12.4	17.4	64.8	68.2	1.351	4.229
35-39	27.3	26.7	30.4	24.4	21.2	18.7	46.3	37.0	22.7	19.4	28.5	35.5	15.5	20.4	15.1	18.7	65.0	64.8	1.401	4.462
40-44	23.2	24.6	25.9	23.0	19.3	15.9	41.1	32.8	23.3	18.3	28.4	37.5	18.0	21.4	18.5	21.7	61.9	65.5	1.193	4.178
45-49	24.9	24.2	27.5	20.9	20.1	15.9	41.7	31.9	23.3	17.8	31.4	37.9	16.8	23.0	18.4	22.9	63.0	63.8	992	3.927

Rangos de edad	2. AMENAZAS DEL ESPOSO O COMPAÑERO									
	Amenaza abandonarla		Quitarle los hijos		Quitarle el apoyo económico		Algunas de las anteriores		Número de Mujeres	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005
15-19	18.0	14.7	20.3	18.5	11.4	10.9	30.9	26.9	397	1.174
20-24	17.4	16.6	22.9	22.2	13.4	12.3	33.1	31.4	990	3.309
25-29	20.8	18.1	21.6	20.8	13.8	14.0	34.7	31.5	1.278	4.000
30-34	22.7	20.9	19.3	21.1	16.7	16.7	33.1	34.2	1.351	4.229
35-39	25.6	24.4	17.2	18.9	18.3	18.0	34.0	35.0	1.401	4.462
40-44	26.8	22.9	15.0	15.3	16.7	17.5	35.2	33.5	1.193	4.178
45-49	26.7	22.7	13.2	11.9	18.1	16.5	33.6	30.9	992	3.927

Rangos de edad	3. MUJERES ALGUNA VEZ UNIDAS: VIOLENCIA FISICA POR PARTE DEL ESPOSO O COMPAÑERO (Continúa...)																			
	La ha empujado/ Zarandeado		La ha golpeado con la mano		Golpeó con objeto duro		la ha mordido		la ha pateado/arrastrado		la ha amenazado con arma		La ha atacado con arma		Ha tratado de estrangularla/ quemarla		La ha violado		Alguna de las anteriores	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005
15-19	33.8	30.9	26.6	27.7	5.5	7.5	5.0	3.3	11.4	11.1	4.9	4.2	2.0	2.2	4.2	4.7	6.7	7.5	38.6	37.6
20-24	36.7	32.0	27.7	26.0	6.2	6.5	4.0	3.0	10.7	11.0	5.7	5.8	2.4	2.7	3.7	4.4	8.1	8.2	40.7	37.2
25-29	36.3	32.2	28.8	26.8	7.3	7.8	3.0	2.8	12.1	12.1	6.6	6.4	3.0	3.3	3.5	4.4	9.9	9.8	40.4	37.1
30-34	35.4	37.2	30.2	31.0	8.5	9.2	3.7	2.7	12.1	13.6	7.5	7.9	3.7	3.8	5.0	5.4	10.2	12.7	40.6	42.9
35-39	36.8	34.2	31.8	30.8	9.5	10.3	3.2	2.7	13.1	13.1	10.3	9.0	4.5	4.7	5.3	5.2	11.6	13.7	41.9	39.9
40-44	36.7	32.9	31.7	29.1	11.3	10.5	3.6	2.3	13.1	12.5	10.8	8.9	5.9	3.7	4.7	5.0	13.3	13.4	40.4	39.2
45-49	39.6	32.4	35.5	30.0	11.1	11.2	3.4	2.5	13.5	13.5	10.4	9.9	4.3	5.3	4.9	5.3	14.3	11.8	44.0	37.8

Rangos de edad	3. MUJERES ALGUNA VEZ UNIDAS: VIOLENCIA FISICA POR PARTE DEL ESPOSO O COMPAÑERO (Continuación)					
	Número de mujeres alguna vez		Alguna violencia física		Total de mujeres	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005
15-19	397	1.174	23.3	18.0	2.260	6.865
20-24	990	3.309	20.7	16.7	1.983	6.271
25-29	1.278	4.000	20.4	16.4	1.724	5.537
30-34	1.351	4.229	19.0	16.3	1.609	5.044
35-39	1.401	4.462	17.1	15.9	1.558	5.107
40-44	1.193	4.178	18.8	14.1	1.328	4.690
45-49	992	3.927	17.7	12.7	1.074	4.291

Rangos de edad	4. INSTITUCION DONDE LA MUJER HA BUSCADO AYUDA CUANDO LA MALTRATARON															
	Inspeccion de Policía		Comisaria de familia		ICBF		Fiscalía		Juzgado		Institución de salud		Nunca ha buscado ayuda		Número de mujeres	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005
15-19	3.6	4.7	3.6	3.0	1.7	2.2	0.9	1.8	0.9	1.1	0.1	0.4	89.1	86.7	635	1.538
20-24	6.3	7.5	3.8	5.4	2.5	1.7	2.0	4.7	1.2	0.7	0.1	0.0	83.4	82.2	712	2.014
25-29	7.8	9.4	7.9	7.6	3.0	2.9	1.5	4.8	1.2	0.7	0.2	0.3	79.6	77.5	748	2.138
30-34	11.6	8.7	8.5	10.1	3.4	4.1	2.3	4.8	2.0	1.8	0.3	0.8	75.5	74.3	738	2.324
35-39	11.3	11.8	9.1	10.7	3.2	5.2	1.3	6.0	1.8	1.9	0.0	0.5	74.4	70.1	737	2.266
40-44	14.8	10.2	7.0	10.1	5.2	5.5	2.4	5.5	2.1	1.9	0.6	0.6	69.7	71.9	620	2.055
45-49	13.1	12.0	3.4	8.5	5.7	5.3	1.0	3.1	2.0	2.2	0.1	0.5	75.1	73.6	551	1.821

Rangos de edad	5. RAZONES PARA NO DEMANDAR AL AGRESOR O NO BUSCAR AYUDA O CONSEJO (Continúa...)																			
	No sabe donde ir		Vergüenza/humillación		parte de la vida (normal)		Siente que merece abuso		Miedo a separación		Miedo a más agresión		Daños no fueron serios		No desea dañar al Agresor		Puede resolverlo sola		No cree justicia	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005
15-19	4.8	7.1	3.8	2.1	10.0	12.8	13.3	13.4	2.9	2.4	9.5	11.7	27.4	21.2	22.5	17.8	8.9	15.2	1.6	1.0
20-24	3.6	5.9	4.7	3.3	9.5	8.8	11.0	6.8	5.3	5.0	12.6	13.4	29.4	26.6	16.4	13.3	11.7	23.8	2.3	2.5
25-29	3.1	6.3	7.9	5.4	7.9	9.1	7.5	5.7	5.8	5.6	11.9	17.2	30.9	25.4	15.4	11.9	13.9	22.9	3.2	2.6
30-34	4.8	7.0	8.4	5.8	8.5	8.2	3.8	4.0	5.4	6.6	14.7	16.9	27.0	25.8	12.8	14.2	17.1	26.1	3.3	4.1
35-39	3.6	7.8	8.3	7.3	7.9	5.8	3.5	4.6	6.8	5.7	17.5	18.0	29.1	24.5	12.3	12.0	16.8	26.1	3.2	2.5
40-44	6.0	6.6	8.3	4.7	8.1	8.3	4.5	2.1	4.7	6.5	17.5	17.4	26.3	22.6	11.3	12.3	13.9	28.7	5.3	4.0
45-49	5.4	7.5	11.6	8.2	11.5	7.6	4.5	3.1	5.0	5.3	15.3	17.4	24.1	19.7	9.6	12.4	17.9	27.5	6.2	5.9

Encuesta Nacional de Demografía y Salud Violencia Intrafamiliar: años 2000 y 2005

Rangos de edad	5. RAZONES PARA NO DEMANDAR AL AGRESOR O NO BUSCAR AYUDA O CONSEJO (Continuación)							
	Experiencia negativa con denuncia		Cree que no vuelve a ocurrir		Otras razones		Total	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005
15-19	0.0	0.5	6.8	7.7	8.8	11.5	581	1.333
20-24	0.5	0.6	9.4	10.0	6.3	9.5	620	1.658
25-29	0.8	1.4	9.3	10.3	8.1	9.7	633	1.654
30-34	1.9	0.9	10.6	9.9	7.5	7.4	600	1.734
35-39	1.9	0.8	9.8	8.9	7.6	8.0	581	1.596
40-44	0.7	1.0	8.6	9.0	8.8	9.6	479	1.493
45-49	0.8	1.5	9.7	9.2	7.0	9.6	450	1.378

Rangos de edad	6. MUJERES QUE HAN SIDO VIOLADAS Y PERSONA QUE LA FORZÓ A TENER RELACIONES SEXUALES (Continúa...)																			
	Fue violada		Número de mujeres		Padre		Padrasto		Hermano		Ex-marido		Novio		Pariente esposo		Pariente suyo		Amigo	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005
15-19	6.5	5.5	2.260	6.865	2.6	1.5	8.0	7.4	1.4	2.0	0.0	7.5	8.5	6.5	1.4	0.3	21.1	19.0	27.6	20.2
20-24	6.9	6.2	1.983	6.271	4.0	3.0	3.8	4.9	1.4	1.9	4.2	11.0	8.8	10.2	0.0	0.7	16.9	17.8	28.8	16.4
25-29	7.5	6.6	1.724	5.537	1.8	3.6	6.7	4.0	2.2	1.8	10.3	14.3	8.9	8.6	0.9	1.2	10.7	12.3	34.3	22.5
30-34	7.5	6.8	1.609	5.044	2.8	2.9	2.6	3.1	0.8	1.3	14.9	13.4	11.5	9.5	2.5	1.3	16.0	13.3	18.0	22.0
35-39	5.2	7.0	1.558	5.107	3.4	2.4	4.7	3.5	1.3	3.9	7.2	12.5	15.4	5.8	3.0	0.6	15.0	13.7	31.0	13.7
40-44	6.3	6.3	1.328	4.690	1.4	3.9	1.1	1.9	5.3	4.0	15.0	20.0	6.1	9.0	1.5	0.7	7.2	12.1	17.0	19.8
45-49	6.1	4.6	1.074	4.291	6.3	2.4	2.8	3.3	0.0	0.3	8.5	15.0	0.0	4.0	1.8	0.0	14.9	13.5	26.1	15.4

Rangos de edad	6. MUJERES QUE HAN SIDO VIOLADAS Y PERSONA QUE LA FORZÓ A TENER RELACIONES SEXUALES (Continuación)									
	Profesor		Jefe		Desconocido		Otra persona		Número de mujeres	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005
15-19	2.7	0.2	3.8	2.2	24.3	18.6	0.0	2.0	138	376
20-24	0.7	0.6	2.6	1.5	31.4	18.5	4.6	2.1	123	386
25-29	0.8	0.4	1.8	2.7	23.1	19.4	2.9	0.5	106	363
30-34	0.0	0.0	6.2	2.0	31.0	21.2	1.9	3.4	102	344
35-39	0.0	1.0	3.7	3.0	22.1	24.2	1.0	2.6	71	358
40-44	0.0	0.2	5.5	1.0	37.3	21.8	3.6	0.5	77	298
45-49	0.0	0.5	3.4	6.6	37.3	21.7	4.1	8.8	59	198

Rangos de edad	7. FORMA COMO CASTIGAN LOS ESPOSOS O COMPAÑEROS A SUS HIJOS (Continúa...)																				
	Palmas		Reprimenda verbal		Prohibiendo algo que les gusta		Restrigiendo la alimentación		Con golpes		Encerrándolos		Ignorándolos		Con más trabajo		Dejándolos fuera de la casa		Echándoles agua		
	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	
15-19	60.4	32.1	80.1	76.9	2.8	13.1	0.0	0.0	13.5	20.7	0.0	1.5	0.0	1.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
20-24	42.6	34.2	77.6	73.3	24.9	36.0	0.0	0.3	30.6	27.8	0.3	0.6	0.0	1.1	0.5	0.2	0.0	0.0	0.3	0.3	
25-29	32.1	27.7	72.1	71.0	35.8	46.8	0.7	0.5	44.2	36.9	1.0	1.4	0.7	0.3	0.1	0.2	0.0	0.1	0.1	0.1	
30-34	30.3	22.4	70.6	73.7	44.1	49.2	0.2	0.8	42.9	43.3	1.3	1.4	0.3	1.0	1.0	0.5	0.2	0.0	0.3	0.1	
35-39	23.4	19.3	75.6	74.2	45.3	49.9	0.4	0.6	42.9	44.6	0.4	1.2	0.3	1.3	1.1	0.6	0.1	0.1	0.3	0.3	
40-44	16.8	15.2	73.2	77.7	46.0	47.6	0.9	0.2	43.2	42.8	0.5	0.8	0.6	1.7	1.5	0.3	0.0	0.0	0.0	0.1	
45-49	17.2	15.3	70.7	76.8	36.3	40.6	0.6	0.4	50.2	45.0	0.2	0.9	0.9	1.4	0.5	0.2	0.4	0.4	0.2	0.2	

Rangos de edad	7. FORMA COMO CASTIGAN LOS ESPOSOS O COMPAÑEROS A SUS HIJOS (Continuación)							
	Quitándoles la ropa		Quitándoles la pertenencias		Quitándoles el apoyo económico		Número de mujeres	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005
15-19	0.0	0.0	0.9	0.0	0.0	0.0	82	231
20-24	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.2	408	1.228
25-29	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.4	624	1.861
30-34	0.3	0.0	0.5	0.2	0.0	0.3	699	2.152
35-39	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.3	727	2.232
40-44	0.0	0.0	0.2	0.0	0.2	0.6	585	1.974
45-49	0.0	0.1	0.0	0.0	0.2	0.6	484	1.730

Rangos de edad	8. FORMA COMO CASTIGAN LAS MUJERES A SUS HIJOS (Continúa...)																			
	Palmas		Reprimenda		Prohibiendo		Restrigiendo		Con golpes		Encerrándolos		Ignorándolos		Con más		Dejándolos		Echándoles	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005
15-19	63.9	60.6	77.0	75.8	12.1	22.3	1.2	0.7	22.3	24.5	1.3	0.4	0.0	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.8
20-24	53.1	49.5	73.4	74.7	29.7	43.1	1.5	0.6	35.3	36.2	1.4	1.4	0.3	1.9	0.2	0.0	0.1	0.0	0.6	0.8
25-29	39.6	39.2	70.6	72.5	44.5	57.3	1.2	0.5	48.9	45.5	1.9	1.5	0.7	1.1	0.5	0.3	0.0	0.0	0.4	0.4
30-34	35.9	33.8	70.2	74.1	56.8	63.8	0.9	0.4	49.4	49.7	1.5	1.8	0.7	2.3	1.6	0.4	0.0	0.0	0.3	0.2
35-39	31.7	28.4	71.6	75.0	55.9	63.2	1.5	0.6	48.8	49.4	1.4	1.5	1.0	2.7	1.7	0.4	0.0	0.1	0.4	0.5
40-44	25.9	28.4	73.5	74.5	53.7	61.2	1.4	0.5	47.4	49.5	1.2	1.5	1.6	2.7	1.6	0.6	0.1	0.1	0.2	0.5
45-49	27.7	25.6	70.9	74.2	46.1	53.6	1.4	0.7	54.2	49.2	1.1	1.4	1.4	2.6	1.3	0.5	0.0	0.0	0.8	1.3

Encuesta Nacional de Demografía y Salud Violencia Intrafamiliar: años 2000 y 2005

Rangos de edad	8. FORMA COMO CASTIGAN LAS MUJERES A SUS HIJOS (Continuación)							
	Quitándoles la ropa		Quitándoles la pertenencias		Quitándoles el apoyo económico		Número de mujeres	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005
15-19	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	153	592
20-24	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,2	766	2.464
25-29	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,3	1.172	3.446
30-34	0,2	0,2	0,4	0,1	0,1	0,1	1.254	3.949
35-39	0,3	0,1	0,2	0,1	0,0	0,2	1.335	4.207
40-44	0,2	0,3	0,1	0,0	0,2	0,7	1.113	3.729
45-49	0,8	0,3	0,4	0,1	0,1	0,8	852	3.231

• Fuente: Asociación Probienestar de la Familia Colombiana, PROFAMILIA. Salud Sexual y Reproductiva. Resultados Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Años 2000 y 2005.

1.3. FACTORES DESENCADENANTES DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y DEL MALTRATO INFANTIL¹⁵

Son tan complejas y multifactoriales las causas de la aparición y permanencia de la violencia intrafamiliar que resulta más preciso identificar los “factores desencadenantes” de estas situaciones, como más adelante se menciona. Sin embargo, detrás de ellos se relacionan básicamente actitudes socioculturales como la desigualdad de género; las condiciones sociales; los conflictos familiares y conyugales e incluso en aspectos como la personalidad y tradición de abusos en la familia de origen.

Históricamente se reconoce la existencia de diversas formas de maltrato familiar. Desde la antigüedad en varias culturas los hijos eran considerados propiedad privada de los padres, estos tenían derecho sobre su vida y muerte, pudiendo decretar además su estado de libertad o esclavitud. Derechos similares poseían los hombres sobre las mujeres, las que se encontraban fundadas en relaciones de sumisión y dependencia con un limitado rol a nivel social y donde la violencia masculina era aceptada y tolerada por la sociedad, y también por la propia mujer.

La violencia ha sido, y es, utilizada como un instrumento de poder y dominio del fuerte frente al débil, del hombre frente a la mujer, del adulto frente al niño, y su meta es ejercer control sobre la conducta del otro, justificándose en propósitos como educar, disciplinar, hacer entrar en razón, poner límites, proteger, etc. La conformación y aceptación social de jerarquías que avalan el uso de la fuerza como forma de ejercicio del poder, constituye uno de los pilares conceptuales del proceso de naturalización de la violencia y, a su vez, ha dificultado su comprensión y reconocimiento al instituir pautas culturales que “legitiman” la percepción social de la violencia como “algo natural”, favoreciendo su reproducción y permanencia:

“En cuanto a la relación entre masculinidad y uso de la violencia en el hogar, las investigaciones de Jimeno (Jimeno et al 1998 y 1996) en sectores urbanos y rurales muestran que tanto padres como madres que usan formas violentas para “castigar” a los pequeños tienen la creencia de que por este medio “corrigen” comportamientos indeseables en sus hijos. Hombres y mujeres comparten un mismo referente cultural

¹⁵ No es interés central de este documento sentar cátedra teórica sobre las verdaderas causas de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual que se presenta en Colombia, sino registrar los argumentos más conocidos y recurrentes, según diversos estudios existentes sobre el tema, con el fin de comprender en su justa dimensión la importancia y necesidad de considerar la multiplicidad de situaciones, factores y variables que subyacen a la ocurrencia de estas situaciones, y que cualquier política pública regional o local que pretenda prevenirlas, detectarlas y atenderlas en forma efectiva no puede desconocer, como parece ocurrir en la mayoría de los departamentos y municipios del país, según se desprende del análisis de los planes de acción departamentales y municipales analizados en este estudio, a pesar de los grandes avances y esfuerzos realizados por programas como Haz Paz.

*que se anuda por la noción de “corrección”, o de intención correctiva, que justificaría, según ellos, el uso de formas variadas de uso de la violencia física y simbólica. Asimismo, estos padres y madres consideran que este tipo de castigo violento es necesario para asegurarse el “respeto” y la obediencia por parte de sus hijos, y los hombres de sus esposas. Entonces, el uso de golpes, insultos y malos tratos hace parte de un conjunto de creencias, es decir, de un esquema cultural de referencia, en el que las figuras de autoridad se piensan y se sienten constantemente cuestionadas e incluso amenazadas al interior de la familia. Esto los lleva a reafirmarse por medio del uso de la violencia, entendida como un mecanismo para asegurar el “orden” al interior del hogar. De este mismo esquema cultural también hacen parte asociaciones emocionales: rabia de los padres y madres por los desacatos a su autoridad; rabia del hijo agredido; miedo de los padres a perder el respeto de sus hijos o a que esto o la esposa se “salgan de control”; miedo del varón a miedo de los hijos a recibir nuevas agresiones de ellos o de los representantes de la autoridad en la sociedad (Jimeno, 2003)”.*¹⁶

Esta aceptación social de la violencia como algo *natural* suele encubrirse con expresiones populares o mitos que recogen la pauta cultural. La fuerza del mito radica en que es invulnerable a las pruebas racionales que lo desmienten, de ese modo las víctimas suelen quedar atrapadas en medio de un consenso social que las culpabiliza y les impide ser concientes de sus derechos y del modo en que están siendo vulnerados.

Las instituciones de toda índole (religiosas, del Estado, educativas, incluso la propia familia, entre otras), no han sido ajenas a estos estereotipos y han contribuido, y lo siguen haciendo, en reproducir y perpetuar la violencia intrafamiliar. Pasaron siglos antes de que existieran leyes de protección a las víctimas; las instituciones educativas durante gran parte de la historia utilizaron métodos disciplinarios que incluían el castigo físico; variadas organizaciones se resisten aún a reconocer el efecto de la violencia sobre la salud física y psicológica de las personas y los medios de comunicación continúan exhibiendo cuadros de violencia cotidianamente.

También los fundamentos y métodos epistemológicos contribuyen al proceso de invisibilización del problema de la violencia, principalmente por las dificultades para identificarla.¹⁷

Otro factor que permite la permanencia de la violencia intrafamiliar es el retraso, o ausencia, de las denuncias que detengan su avance, retraso originado en la esperanza de la víctima de que la situación cambie, el miedo a represalias, la vergüenza de exponer este tipo de situaciones ante terceros, la tolerancia adquirida a los comportamientos violentos, la dependencia económica de la víctima respecto de la persona maltratante, su situación psicológica, sentimientos de ambivalencia o inseguridad, miedo e ignorancia del aparato judicial y los servicios de protección, y falta de apoyo familiar, social o económico.

Junto con lo expuesto anteriormente coexisten muchas razones mediante las cuales se intenta explicar, y los agresores justificar, el maltrato, tales como los problemas económicos¹⁸; el stress o

16 Tomado de: JIMENO, Myriam; GONGORA, Andrés; y otros autores. Manes, mansitos y manazos: una metodología de trabajo sobre violencia intrafamiliar y sexual. Centro de Estudios Sociales, CES, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2006. Versión en archivo electrónico suministrada por OIM. Pág. 20.

17 El método científico considera que, para que un fenómeno resulte visible, deben existir inscripciones materiales que lo hagan perceptible, a su vez el analista (el científico social, en este caso) debe disponer de las herramientas o instrumentos necesarios para percibirlo.

18 Cabe aquí destacar la siguiente conclusión de un estudio del Departamento Nacional de Planeación y la Universidad de los Andes sobre la violencia en las familias colombianas: “Se encuentra que la violencia, ya sea contra los menores o contra la mujer en su forma severa, está fuertemente asociada a las vivencias de violencia intrafamiliar que tuvo la mujer y/o esposo o compañero en sus hogares maternos. Así por ejemplo, los padres de los menores cuyas madres experimentaron maltrato psicológico en el hogar tienen una probabilidad 17% mayor de experimentar maltrato severo. Para el caso de maltrato severo contra la mujer, la proba-

cansancio; la ignorancia respecto de como criar y educar a los hijos; o cuidar y atender a los discapacitados y adultos mayores; algunas conductas de la mujer que el marido o compañero suele tipificar como de “infidelidad” de la mujer; etc. sin embargo estas situaciones de especial vulnerabilidad aunque no originan el maltrato, si representan factores de riesgo para su aparición y perpetuación.

De todos los aspectos referidos, en conclusión, puede considerarse que los dos factores epidemiológicos o circunstancias más importantes que pueden indicar un aumento del riesgo para la aparición de la violencia intrafamiliar son:

- 1) la relación de desigualdad y desequilibrio de poder en las relaciones humanas, principalmente las que se presentan entre el hombre y la mujer, y la que se presenta entre los niños, niñas y adolescentes con los adultos, tanto en el ámbito personal y familiar como social.
- 2) la existencia de una cultura que supone la aceptación de la violencia como algo “natural” en la resolución de conflictos.

Cualquier persona puede verse afectada por la violencia intrafamiliar, pues esta se presenta en todas las culturas, sin distinción de sexo, edad, raza, religión, partido político o clase social, sin embargo, el ser mujer, menor de edad, discapacitado o adulto mayor y encontrarse en una relación de pareja con desequilibrio de poder, o al interior de una familia de estructura rígida, con un alto grado de control entre sus miembros y con valores culturales que favorezcan una división jerárquica vertical y autocrática, constituye un mayor riesgo de sufrirla pues se es más vulnerable mientras menor poder se tiene dentro de la estructura jerárquica familiar, o al ser física y/o psicológicamente dependiente. Estos factores de riesgo no son los causantes de la violencia pero sí inciden en su aparición y perpetuación.

Posiblemente muchas mujeres víctimas de maltrato no respondan a un perfil determinado, sin embargo es posible detectar algunos factores de riesgo tales como el nivel socioeconómico de pobreza (de gran importancia en cuanto a medios y posibilidades para poder liberarse o no de una situación de violencia); el bajo nivel cultural y de formación educativa; la baja autoestima; las actitudes de sumisión y dependencia debido a una concepción rígida y estereotipada del papel del hombre y la mujer, y el aislamiento social que impide acceder a fuentes de apoyo externas ya sean familiares o comunitarias.

También constituyen factores de riesgo situaciones particulares como el estado de embarazo pues el agresor lo percibe como una amenaza para su dominio; el consumo o dependencia de alcohol o drogas; la historia y vivencias de violencia o exposición a la misma que hayan tenido los agresores en la niñez o adolescencia en sus respectivas familias de origen, ya sea como víctimas directas de maltrato o como testigos de actos violentos¹⁹.

bilidad de sufrir maltrato severo aumenta en 10%. Por su parte, si el padre sufrió maltrato y/o fue testigo de VIF en su hogar materno la probabilidad de que maltrate a sus hijos o a su compañera aumenta en cerca de 10%. En adición, si el esposo participa en riñas (tiene un comportamiento violento por fuera del hogar) o se embriaga con frecuencia, aumenta el maltrato severo contra la mujer o compañera en cerca de 20%. Factores como la edad, la educación o la riqueza del hogar influyen sólo marginalmente en la presencia de VIF. Por ello es equivocado afirmar que la violencia en el hogar es causada por el desempleo, la pobreza o mala situación económica. Ver: SANCHEZ, Fabio; LLORENTE, María Victoria (Investigadores). Violencia intrafamiliar y otros factores de riesgo de la violencia juvenil en Colombia. En: Violencia en las familias colombianas: costos socioeconómicos causas y efectos. Bogotá: DNP, BID, Universidad de los Andes, Múnica Editores, 2004. Pág. 37. (La cursiva es del documento original).

19 La violencia puede transmitirse de una generación a otra al repetir modelos basados en pautas culturales que mantienen la desigualdad entre los géneros y la legitiman, tanto en la crianza de los hijos, como en las relaciones interpersonales y resolución de conflictos. Los hombres tendrán más posibilidades de convertirse en violentos, y las niñas en víctimas, al aprender que la sociedad acepta la violencia hacia las mujeres y hacia los propios niños, niñas o adolescentes.

En cuanto a otros factores que incrementan el riesgo, y que están asociados directamente al agresor y no a la víctima, se encuentran principalmente el consumo y la dependencia de sustancias psicoactivas como las drogas y el alcohol; la tensión o el stress que genera el desempleo; la inestabilidad laboral y las crisis económicas o afectivas; los estados depresivos profundos; la baja autoestima; y el bajo nivel cultural, educacional y socioeconómico, aunque la evidencia fáctica ha demostrado que la violencia no hace distinción entre clases sociales, y la pobreza acarrea un stress social al que contribuyen situaciones como el hacinamiento y las dificultades económicas.

Asimismo pueden presentarse casos donde la violencia surja de personalidades psicóticas que no tienen verdadera conciencia de sus actos, psicopáticas o perversas que corresponde a personajes autoritarios, narcisistas y manipuladores, que no sienten culpa, o neuróticas que pueden actuar impulsivamente como una manera de compensar frustraciones y luego arrepentirse, siendo por lo general más grave cuando mayor sea el trastorno.

Finalmente, y no por ello el menos importante, otro factor de riesgo lo constituye la inoperante o inadecuada respuesta de parte del Estado a la prevención, detección, promoción y atención de los casos de violencia intrafamiliar maltrato infantil y de violencia sexual, y de los medios que utiliza bien sea a través de su aparato institucional; de ONG's o mediante redes comunitarias, debido a la aceptación social de la violencia como método de solución de los conflictos cotidianos; la falta de capacitación o formación tanto de las comunidades como de los funcionarios y servidores públicos; la ausencia de legislación adecuada; las dificultades en la aplicación de las disposiciones existentes y la ausencia de redes comunitarias de apoyo efectivo, generan también un riesgo importante al actuar como elementos perpetuadores de la violencia.

El propósito de conjurar todos estos factores de riesgo, y de esta manera garantizar el efectivo ejercicio de los derechos humanos, valida toda la actividad estatal y social para prevenir, atender y detectar la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y el abuso sexual, con acciones precisas; delimitadas; sostenibles e integrales, que configuren una verdadera política de Estado para atender a esta problemática.

1.4. CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR, EL MALTRATO INFANTIL Y LA VIOLENCIA SEXUAL²⁰

Así como son complejas y multifactoriales las causas de la aparición y permanencia de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y de la violencia sexual, es insospechado el alcance de sus consecuencias pues estas trascienden el cerrado círculo familiar para penetrar el ámbito social hasta convertirse en un "problema de salubridad pública", afectando incluso el desarrollo económico inmediato, mediato y de largo plazo de las sociedades.

Para comprender la importancia del tema que nos ocupa y antes de mostrar algunas de las consecuencias económicas y sociales de las conductas mencionadas, vale la pena destacar la siguiente situación por lo emblemática que resulta, ya que es de común conocimiento que el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, tradicionalmente ha sido un banco de fomento y desarrollo:

"...el Banco Interamericano de Desarrollo se creó en 1959 como una innovadora institución financiera multilateral para el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Sus programas de préstamos y de cooperación técnica van más allá del mero financiamiento, por cuanto apoyan estrategias y políticas para reducir

²⁰ En forma similar a lo mencionado en otra parte de este documento, no se trata aquí de hacer un estudio exhaustivo y profundo de las consecuencias para el país de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual, sino de mostrar los más destacados efectos identificados por diversos estudios sobre el tema, y que deberían constituir un argumento adicional al de la violación de los derechos implícito en estas conductas, y suficiente para que las administraciones departamentales y municipales asuman con mayor efectividad acciones conjuntas de detección, atención y prevención de las mismas.

la pobreza, impulsar el crecimiento sostenible, expandir el comercio, la inversión y la integración regional, promover el desarrollo del sector privado y modernizar el Estado”.

“...El BID constituye actualmente la principal fuente de financiamiento multilateral para proyectos de desarrollo económico, social e institucional en los países de América Latina y el Caribe.”

“En el convenio constitutivo del BID, los delegados de los países fundadores definieron la misión del Banco como la de "contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo"”.²¹

Si estos constituyen los fines misionales del BID, es imperativo preguntar, tal como lo mencionara el señor Andrew Morrison de la División de Desarrollo Social del BID en el “Encuentro Nacional de procuradores judiciales en familia y profesionales adscritos”²², **¿ Por qué un Banco de Desarrollo destinado a hacer préstamos para carreteras, electricidad, infraestructura en general, se involucra en el tema de violencia intrafamiliar?**²³

La respuesta a la pregunta anterior resulta lógica si se advierte la magnitud de las consecuencias económicas de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil, no sólo en Colombia sino en varias partes del mundo.

Según Mayra Buvinic y Andrew Morrison, de la División de Desarrollo Social, del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID²⁴:

1. La violencia doméstica contra las mujeres y los niños frena el desarrollo económico.
2. El abuso afecta el desempeño de los niños en la escuela y, por lo tanto, su productividad futura y el rendimiento de la inversión nacional en educación.
3. Las mujeres que sufren violencia doméstica son menos productivas en sus lugares de trabajo, lo cual representa una pérdida directa para la producción nacional.
4. Tanto la atención de las consecuencias de la violencia doméstica como la social, obliga la utilización de los escasos recursos disponibles en la sociedad en gastos en los sistemas policiales, judiciales y la provisión de servicios sociales que podrían, por el contrario, ser destinados a propósitos más productivos.
5. En general, el “costo económico total” de la violencia intrafamiliar bien podría desagregarse en costos directos; costos no monetarios; costos económicos multiplicadores y costos sociales multiplicadores.
6. Los costos directos de la violencia abarcan el valor de los bienes y servicios utilizados para prevenirla, ofrecer tratamiento a sus víctimas (incluso a los victimarios) y capturar y procesar a los victimarios.

²¹ Tomado de la Página Web del BID.

²² Ver MORRISON, Andrew. Programas internacionales de prevención de la violencia intrafamiliar. En: Encuentro Nacional de Procuradores Judiciales en Familia y Profesionales Adscritos. Memorias. Bogotá: Procuraduría General de la Nación - Georgetown University Colombia Programa - USAID. 2003. Pág. 17 y ss.

²³ Según el señor Morrison Colombia es el país que más proyectos tiene del BID sobre temas de violencia intrafamiliar.

²⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Nota Técnica 4: “La violencia como obstáculo para el desarrollo”.

En Colombia, de acuerdo con el estudio del Departamento Nacional de Planeación y la Universidad de los Andes²⁵, los costos directos en los que incurrió el Estado colombiano como consecuencia de la violencia intrafamiliar, estimados para el año 2002 (en cifras del año 2003) ascendió a 196.6 mil millones de pesos colombianos (aprox. US\$68.3 millones), que representan el 0.1% del PIB colombiano de ese año.²⁶

Los costos no monetarios incluyen impactos en la salud que no necesariamente generan demanda para la utilización de servicios de salud, como por ejemplo mayor morbilidad, mayor mortalidad debido a homicidios y suicidios, abuso de alcohol y drogas y desórdenes depresivos.

Anualmente hay 9 millones de años de vida saludables (AVISA) perdidos en el mundo por concepto de violaciones y violencia doméstica, cifra mayor al total de mujeres víctimas de todos los tipos de cáncer existentes y más de dos veces el total de AVISA perdidos por mujeres en accidentes de vehículos motorizados²⁷.

Según los reportes del Instituto Nacional de Medicina Legal: *“El porcentaje de variación entre los años 2004 y 2005, fue del 27,2% en la denuncia de la violencia intrafamiliar. Para el país, este evento hizo que se perdiera 80.221 Años de Vida Saludable (AVISA) lo cual representa no sólo una sobrecarga en el sistema de Salud, sino que nos deja ver tanto a nivel socioeconómico y laboral como se afectan las oportunidades ocupacionales, creando por ende, a futuro, una pérdida significativa en las edades productivas laboralmente hablando.*

Los efectos multiplicadores económicos de la violencia son significativos e implican una menor acumulación de capital humano, una menor tasa de participación en el mercado laboral, menor productividad en el trabajo, mayor ausentismo, menores ingresos e impactos en la productividad intergeneracional y a nivel macroeconómico, menor ahorro e inversión. “Existe evidencia de que las mujeres que sufren violencia doméstica tienen índices más altos de ausentismo y tienen más probabilidades de ser despedidas o de dejar sus trabajos”²⁸.

Igualmente de acuerdo con el citado estudio del DNP y la Universidad de los Andes, *“las formas de VIF que tienen efectos significativos sobre ingresos laborales de la mujer son el maltrato severo a menores, y las dos formas de violencia contra la mujer (leve y severa). La población afectada en este caso es la población femenina ocupada, que en el 2003 era aproximadamente de 7 millones de mujeres. Sumando los costos*

25 SANCHEZ, Fabio; LLORENTE, María Victoria (Investigadores). Violencia intrafamiliar y otros factores de riesgo de la violencia juvenil en Colombia. En: Violencia en las familias colombianas: costos socioeconómicos causas y efectos. Bogotá: DNP, BID, Universidad de los Andes, Múnica Editores, 2004.

26 El estudio mencionado calcula los costos de prevención, atención y detención de violencia intrafamiliar incurridos durante el año 2002 (a precios del año 2003) por parte de diferentes entidades así: El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, registra como gastos de inversión en proyectos directamente relacionados con VIF (Proyecto de “Protección, atención y vigilancia de la VIF”) la suma de 110 mil millones de pesos monto que representa el 12,2% del gasto total realizado por el ICBF en proyectos de inversión durante el año 2002. Ese valor se incrementa a 136.4 mil millones de pesos si se incluyen los gastos de funcionamiento del instituto atribuibles a la atención de VIF. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, INML, registra costos directos e indirectos relacionados con la VIF (dictámenes y peritajes de lesiones personales por violencia intrafamiliar como soporte de las investigaciones judiciales) que ascienden a 16.5 miles de millones de pesos que equivalen a más del 18% del presupuesto ejecutado por esa entidad en el 2002. La Fiscalía General de la Nación, FGN, para la investigaciones previas e instructivas de los casos de violencia intrafamiliar registró, en el 2002, un costo calculado en 42.6 miles de millones de pesos, que representaron alrededor del 6,0% del total del presupuesto ejecutado por esta entidad en ese año. Finalmente, dentro del conjunto de entidades evaluadas por el citado estudio del DNP, la Secretaría de Gobierno de Bogotá invirtió en estudios investigativos sobre el tema de VIF, gastos de capacitación de personal de las comisarías de familia y gastos de dotación de equipos de las mismas, un monto de 1.1 miles de millones de pesos. Ver SANCHEZ, Fabio... Op. Cit. Pág. 32 y ss.

27 Banco Mundial, 1993, citado por BID, Nota Técnica 4 Op. Cit.

28 Ibídem.

asociados con las diversas formas de VIF, los ingresos laborales dejados de percibir en el año 2003 por cuenta de las formas de VIF ascienden aproximadamente a \$10,5 billones de pesos, equivalentes a 4,7% del PIB de 2003”.²⁹

Pero los efectos económicos señalados anteriormente trascienden a la población femenina ocupada, involucrando, también, a la población femenina económicamente activa (PEA), que, según el mismo estudio citado del DNP, ascendía a 8.7 millones en el 2003. La violencia severa contra la mujer aumenta el número de mujeres desempleadas en 246 mil cada año y el maltrato severo a menores aumenta el desempleo femenino en 88 mil mujeres, mientras que el maltrato leve lo aumenta en 28 mil. Si estas mujeres hubiesen estado laborando con ingresos laborales similares al promedio mensual de mujeres comparables, los ingresos laborales adicionales generados por este grupo de personas habrían superado la suma de los 407 miles de millones de pesos, es decir, el 0,18% del PIB.³⁰

Otro efecto de tipo económico causado por la VIF tiene que ver con los costos en que incurren los hogares y el Estado para la atención médica, tanto de los niños y niñas menores de 5 años, como de mujeres y otros adultos miembros del hogar. Dicho de otra manera, la VIF produce un extra costo causado por las peores condiciones de salud que tienen las personas que son víctimas directas o indirectas de VIF. El impacto de este tipo de violencia sobre la salud se expresa en mayores valores del índice de problemas de salud en el hogar, causados por enfermedad o accidente. *“Tanto la violencia leve contra la mujer como la severa, tiene efectos positivos sobre este índice, aumentándolo en 0,04 en el primer caso y en 0,10 en el segundo”*, sostiene el estudio del DNP. Estima el mismo estudio que aproximadamente 265 mil personas sufren de problemas de salud debido a la violencia contra la mujer y, suponiendo, que este grupo de personas acuden a los servicios médicos y se gastan en promedio \$262.046 por evento, entonces los costos totales en salud asociados a la violencia contra la mujer ascenderían a 71 miles de millones de pesos, sin incluir hospitalizaciones.

Los costos asociados a abortos o con problemas al parto de las mujeres que sufren violencia severa ascienden a 54 mil millones de pesos, y los costos del tratamiento de las infecciones respiratorias agudas (IRA) asociados al maltrato leve a menores se estimaron en casi 27 mil millones de pesos y los del maltrato severo en un poco más de 76 mil millones de pesos. En cuanto a los costos del tratamiento de las enfermedades diarreicas agudas (EDA) generadas por maltratos leves a los menores estos ascendieron a 101,6 miles de millones de pesos, según el estudio en comento.

En síntesis, como se puede apreciar en la siguiente tabla, los costos en que incurren los hogares, tanto por los efectos en los ingresos, como por las consecuencias en salud, suman un total de 8,7 billones de pesos de 2003³¹, que equivalen al 3,9% del PIB colombiano de ese año, *“cifra nada despreciable y que merece mayores acciones de política”* concluye el estudio del DNP.³²

29 SANCHEZ, Fabio...DNP...Op. Cit. Pág. 29.

30 *Ibíd.* Pág. 31.

31 Aproximadamente US\$3.046 millones de dólares norteamericanos de la época (Tasa de Cambio Representativa de Mercado promedio del año 2003 según el Banco de la República: 1US\$=\$2877,79).

32 *Ibíd.* Pág. 38.

COSTOS ECONÓMICOS DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR
(Miles de millones de pesos de 2003)

	Costos anuales estimados	% del PIB
Violencia severa contra la mujer		
Ingresos laborales mujer	4.316	1,9
Desempleo mujer	451	0,2
Hospitalizaciones hogar	13	0,0
Indice problemas de salud miembros del hogar	65	0,0
Por abortos o pérdidas	33	0,0
Problemas al parto	21	0,0
Subtotal	4.900	2,2
Violencia leve contra la mujer		
Ingresos laborales mujer	521	0,2
Indice problemas de salud miembros del hogar	6	0,0
Subtotal	526	0,2
Maltrato severo a menores		
Ingresos laborales mujer	2.726	1,2
Desempleo mujer	309	0,1
EDA niños	102	0,0
IRA niños	76	0,0
Subtotal	3.213	1,4
Maltrato leve a menores		
Desempleo mujer	99	0,0
IRA niños	27	0,0
Subtotal	125	0,1
Costos anuales totales estimados	8.764	3,9
Valor del PIB en el 2003	223.192	

• Fuente: Adaptado del Cuadro 2.1.1 "Costos económicos de la violencia intrafamiliar" del estudio de: SÁNCHEZ, Fabio; LLORENTE, María Victoria (Investigadores). Violencia intrafamiliar y otros factores de riesgo de la violencia juvenil en Colombia. En: Violencia en las familias colombianas: costos socioeconómicos causas y efectos. Bogotá: DNP, BID, Universidad de los Andes, Múnera Editores, 2004. Pág. 30.



2.

¿Cómo se planea?

■ Cómo se planea?

II Capítulo

CARACTERIZACIÓN DE LOS PLANES DE ACCIÓN DE GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS PARA PREVENIR, ATENDER Y DETECTAR VIOLENCIA INTRAFAMILIAR, MALTRATO INFANTIL Y VIOLENCIA SEXUAL. (2006)
EVALUACIÓN DE LA PGN

2.1. MARCO CONCEPTUAL

¿Por qué la Procuraduría General de la Nación requirió en el año 2006 los planes de acción de gobernaciones y alcaldías para atender, detectar y prevenir la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual, y para qué realizó su análisis?

El pueblo colombiano, representado en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, decretó, sancionó y promulgó la Constitución Política disponiendo como principio fundamental el de constituirse en un Estado Social de Derecho, bajo cuyo diseño, compete al Estado garantizar la efectividad de los derechos como fin esencial; reconoció, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona; el amparo a la familia como institución básica de la sociedad; estableció que los niños y niñas deben ser protegidos contra toda forma de abandono, y violencia física o moral, haciendo prevalecer sus derechos sobre los de los demás; y precisó que cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley.

Igualmente estableció la instancia responsable de vigilar que lo establecido constitucional y legalmente se cumpla, recayendo esa responsabilidad directamente en el Supremo Director del Ministerio Público, esto es, en el Procurador General de la Nación.

En tal virtud compete al Procurador General de la Nación, entre otras funciones, las de “vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo. Defender los intereses de la sociedad”³³.

La Procuraduría General de la Nación, es la entidad que representa a los ciudadanos ante el Estado. Es su obligación velar por el correcto ejercicio de las funciones encomendadas en la Constitución y la Ley a servidores públicos y para ello cuenta con tres funciones misionales principales: Preventiva, de Intervención y Disciplinaria.

En la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual, se conjugan una serie de conductas y situaciones que, justamente, atentan, afectan e impiden el ejercicio de los derechos fundamentales de los integrantes de la familia, especial-

33 Constitución Política de Colombia. Art. 277 numerales 1 a 3.

mente, de quienes son más vulnerables: las mujeres, los niños y las niñas. Corresponde entonces a las autoridades del Estado, actuar oportuna y eficazmente para garantizar el restablecimiento y ejercicio de los derechos vulnerados.

Así las cosas, y dado el inusual incremento registrado durante el año 2005 en el número de casos denunciados a nivel nacional de violencia intrafamiliar, maltrato infantil y violencia sexual³⁴, el Procurador General de la Nación decidió en enero del año 2006, instar a los gobernadores y alcaldes para que convocasen inmediatamente al Consejo de Política Social, específicamente al subcomité encargado de las políticas de infancia y familia, con el fin de diseñar un plan de acción dirigido a detectar los niños, niñas y adolescentes y demás integrantes de la familia que puedan o sean víctimas de este tipo de conductas, a construir las políticas y adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos humanos de esta población. El plan de acción debía ser remitido a la Procuraduría General de la Nación con el fin de hacerle el seguimiento respectivo.³⁵

En cumplimiento de la función preventiva, que está dirigida a “prevenir antes que sancionar”, vigilar el actuar de los servidores públicos y advertir cualquier hecho que pueda ser violatorio de las normas vigentes, sin que ello implique coadministración o intromisión en la gestión de las entidades estatales; fueron convocadas las autoridades departamentales y municipales para que diseñaran los planes de acción mencionados y los enviaran a la entonces denominada Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la Familia.

El posterior análisis cuantitativo y cualitativo de los planes de acción remitidos, buscó establecer las políticas y acciones planteadas por las autoridades departamentales y municipales para **detectar** y **atender** las situaciones estudiadas, deducir el alcance de las mismas, sus posibles resultados en términos de solucionar realmente la problemática planteada, y de garantizar el restablecimiento de los derechos vulnerados a estas poblaciones. Pero, sobre todo, cuáles fueron las acciones identificadas para **prevenir** que ese tipo de situaciones no se sigan presentando en los diferentes municipios del país, evaluar su alcance y proyectar sus posibles resultados.

Los resultados de este ejercicio analítico, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, evidenciaron la necesidad de su socialización a través de este documento, en el propósito de coadyuvar en la orientación a gobernaciones y alcaldías, para que sus acciones logren la mayor efectividad en la detección, atención y prevención de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual.

34 Aun cuando desde el punto de vista de los derechos los órdenes de magnitud no deben ser importantes (bastaría conocer un sólo caso de violación para activar inmediatamente los mecanismos de restablecimiento), los reportes del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses alertaban sobre el crecimiento de estas conductas: el dato consolidado de “violencia intrafamiliar”, “maltrato infantil” y “delitos sexuales” creció en el año 2005, en 3,0% respecto de lo registrado en el año 2004. Ese porcentaje de crecimiento había sido, en el 2004 respecto del 2003, de 0,7%. En los años 2002 y 2003 se habían registrado tasas de crecimiento negativas de -4,5% y -3,2% respectivamente, es decir, la situación en el 2005 ya resultaba más que preocupante. Véase: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Revista Forensis 2001 a 2006. En el subcapítulo 2.4 de este documento se trata con algún detalle esta situación.

35 Ver PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION. Directiva No. 001 del 13 de enero de 2006.

2.2 ANÁLISIS DE LOS PLANES DE ACCIÓN DE GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS

2.2.1. INTRODUCCIÓN

Conforme al objetivo planteado, se presenta una síntesis de los principales resultados obtenidos de un análisis *cuantitativo* detallado de los “planes de acción” recibidos por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, que pretende caracterizar el tipo de acciones previstas por gobernaciones y alcaldías para detectar, atender y prevenir las situaciones mencionadas.

Cabe aclarar que el apelativo de “*cuantitativo*” obedece, como se explicará más adelante en la descripción de la metodología utilizada, a que básicamente identifica y contabiliza los tipos de acciones de prevención, detección y atención de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual previstas por las autoridades departamentales y municipales, con el fin de precisar hasta dónde el tipo de acciones planteadas permiten colegir si realmente se está abordando o no en forma adecuada la problemática planteada y, en consecuencia, si hay una mayor o menor probabilidad de éxito en su tratamiento. Nótese aquí una forma más de materialización del ejercicio de la función preventiva por parte de la Procuraduría General de la Nación, en la medida que advierte al país en general y, en este caso, a las administraciones departamentales y municipales, sobre la posible efectividad de las acciones planteadas.

2.2.2. OBJETIVOS

a. Objetivo General

Caracterizar, a partir de un *análisis cuantitativo y cualitativo*, el tipo de manejo o respuesta dado por las autoridades departamentales y municipales a los problemas de violencia intrafamiliar, maltrato infantil y violencia sexual, que sirva al país en general, y las propias administraciones departamentales y municipales en particular, para advertir sobre la posible eficacia de las políticas y acciones planteadas, y a la Procuraduría General de la Nación para orientar la vigilancia preventiva, en el seguimiento a la Directiva 001 de 2006.

b. Objetivos Específicos

1. Identificar y cuantificar el tipo de acciones de PREVENCIÓN de la VIOLENCIA INTRAFAMILIAR, propuestas por las administraciones departamentales y municipales.
2. Identificar y cuantificar el tipo de acciones de DETECCIÓN de la VIOLENCIA INTRAFAMILIAR, propuestas por las administraciones departamentales y municipales.
3. Identificar y cuantificar el tipo de acciones de ATENCIÓN de la VIOLENCIA INTRAFAMILIAR, propuestas por las administraciones departamentales y municipales.
4. Identificar y cuantificar el tipo de acciones de PREVENCIÓN del MALTRATO INFANTIL, propuestas por las administraciones departamentales y municipales.
5. Identificar y cuantificar el tipo de acciones de DETECCIÓN del MALTRATO INFANTIL, propuestas por las administraciones departamentales y municipales.
6. Identificar y cuantificar el tipo de acciones de ATENCIÓN del MALTRATO INFANTIL, propuestas por las administraciones departamentales y municipales.

7. Identificar y cuantificar el tipo de acciones de PREVENCIÓN de la VIOLENCIA SEXUAL, propuestas por las administraciones departamentales y municipales.
8. Identificar y cuantificar el tipo de acciones de DETECCIÓN de la VIOLENCIA SEXUAL, propuestas por las administraciones departamentales y municipales.
9. Identificar y cuantificar el tipo de acciones de ATENCIÓN de la VIOLENCIA SEXUAL, propuestas por las administraciones departamentales y municipales.
10. Caracterizar la “calidad” de la formulación del plan de acción.

2.2.3. ASPECTOS DE METODOLOGÍA

Cuatro temas centrales ocuparán esta breve descripción metodológica: *i)* la población de análisis y la representatividad de la cantidad de planes de acción evaluados; *ii)* las categorías de análisis en relación con las *acciones* propuestas; *iii)* las categorías de análisis en relación con la evaluación de la *calidad* en la definición del plan de acción; y, *iv)* los indicadores de análisis.

a. Población de Análisis y Representatividad de la Cantidad de Planes de Acción Analizados

La población de análisis de este estudio está constituida por el conjunto total de planes de acción diseñados a principios del año 2006 por el Consejo de Política y Social de las gobernaciones y las alcaldías de los departamentos y municipios de Colombia, en respuesta a la Directiva 001 del 13 de enero de 2006 proferida por el Procurador General de la Nación.

Dado que el requerimiento efectuado por el Procurador General de la Nación, el análisis cuantitativo de los planes de acción, se previó sobre el universo total de departamentos y municipios existentes en el país, no aplican categorías y conceptos propios de las metodologías de muestreo para precisar sus niveles de representatividad, tales como niveles deseados de confianza y errores estimados de muestreo admisibles, los cuales se establecen previamente al inicio de las investigaciones.

A pesar de requerirse al 100% de las administraciones departamentales y municipales el índice de respuesta no fue el esperado.

No obstante, y como se puede apreciar en la tabla 1, la cantidad de planes de acción recibidos y analizados resulta más que suficiente, y estadísticamente representativa³⁶, para inferir y concluir los resultados que aparecen más adelante en este documento, y que permiten caracterizar el tipo de acciones propuestas por las administraciones regionales y locales para afrontar las problemáticas señaladas.

³⁶ En un universo compuesto por 1.130 unidades suponiendo que todas las gobernaciones y municipios del país hubiesen construido el plan de acción solicitado, y admitiendo, a nivel de ejemplo, un nivel de confianza del 95% y un error de muestreo del 5%, el tamaño de la muestra habría sido de 295 planes aplicando la siguiente fórmula normalmente usada en este tipo de cálculos:

$$n = \frac{k^2 N \sigma_y^2}{k^2 \sigma_y^2 + NE^2}$$

donde:

k = valor de la abscisa de la curva normal estándar para un nivel de confiabilidad dado (*k* = 1.96 para el 95% de confianza);

E = error absoluto deseado o requerido para la estimación de la media.

En el caso que nos ocupa se analizaron casi 700 elementos de los 1.130 lo cual refleja el alto nivel de representatividad de la cantidad de planes de acción analizados.

Tabla I
RELACIÓN DE PLANES DE ACCIÓN ESPERADOS, RECIBIDOS Y ANALIZADOS (TOTAL PAÍS)

	Cantidad	% respecto del total posible
TOTAL DOCUMENTOS RECIBIDOS	711	62,9
GOBERNACIONES	18	56,3
MUNICIPIOS	693	63,1
PLANES DE ACCIÓN DEL AÑO 2007 /*	14	
GOBERNACIONES	1	
MUNICIPIOS	13	

/* No se tuvieron en cuenta

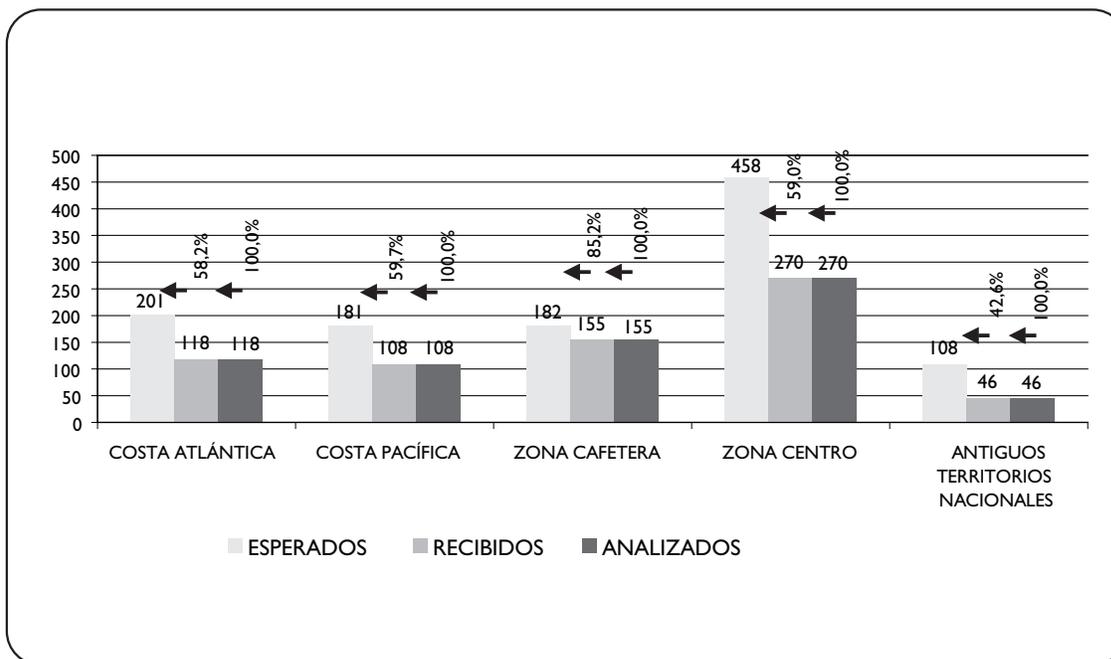
SÍNTESIS DE LA CANTIDAD DE DOCUMENTOS RECIBIDOS Y ANALIZADOS

ITEM	CANTIDADES (DISPONIBLES / FALTANTES)	PORCENTAJES (DISPONIBLES/FALTANTES)	CANTIDAD ANALIZADOS
TOTAL DOCUMENTOS DISPONIBLES (GOBERNACIONES+MUNICIPIOS)	697	61,7%	697
TOTAL DOCUMENTOS FALTANTES (GOBERNACIONES+MUNICIPIOS)	433	38,3%	
TOTAL	1.130	100,0%	

• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

Por regiones los índices de reporte se pueden apreciar en detalle en el gráfico 1, y la composición de cada región se puede apreciar en el mapa 1.

Gráfica 1
RELACIÓN DE PLANES DE ACCIÓN ESPERADOS, RECIBIDOS Y ANALIZADOS (POR REGIONES)



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

Mapa I
ANÁLISIS DE LOS PLANES DE ACCIÓN DE GOBERNACIONES Y MUNICIPIOS PARA PREVENIR, DETECTAR Y ATENDER LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR, EL MALTRATO INFANTIL Y LA VIOLENCIA SEXUAL - AÑO 2006

REGIONES



COSTA ATLÁNTICA	
ZONA CENTRO	
ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES	
COSTA PACÍFICA	
ZONA CAFETERA	

• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

b. Categorías de Análisis en Relación con las Acciones Propuestas

Las situaciones inherentes a la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual son tan complejas, y sus efectos y consecuencias tan onerosos, que su abordaje, cubre una extensa gama de aspectos dignos de análisis específicos, los cuales se esperaría estuvieran claramente definidos y considerados en cualquier plan de acción institucional que busque prevenir, atender y detectar en forma efectiva este tipo de conductas humanas.

Para empezar anotemos que cada una de las siguientes nociones constituyen *per se* categorías totalmente distintas, si bien pueden estar interrelacionadas unas con otras:

Tabla 2
CATEGORÍAS PRELIMINARES DE ANÁLISIS
O UN PRIMER NIVEL DE CATEGORIZACIÓN

VIOLENCIA INTRAFAMILIAR
MALTRATO INFANTIL
VIOLENCIA SEXUAL
PREVENCIÓN
ATENCIÓN
DETECCIÓN

• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

Es decir, se esperaría que quienes diseñan e implementan las políticas y acciones tengan suficientemente clara y comprendida la definición, naturaleza y alcance de cada una de las categorías mencionadas, pues de lo contrario se caería en el riesgo de proponer acciones cuya efectividad estaría en duda.

Para efectos de este análisis se asumió por violencia intrafamiliar, maltrato infantil, y violencia sexual las siguientes definiciones de Haz Paz³⁷:

“Violencia Intrafamiliar: Corresponde al abuso que ejercen unos miembros de la familia sobre otros. Esta violencia puede ser física, sexual, o psicológica, y causar muerte, daño, sufrimiento físico, sexual o psicológico.

Maltrato Infantil: Constituye maltrato infantil toda forma de perjuicio o abuso físico o psicológico, descuido, omisión o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el acoso o abuso sexual, las torturas, los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de los que ha sido objeto el niño o adolescente por parte de sus padres, representantes legales, o cualquier otra persona que tenga o no tenga relación con el menor de edad.

Violencia Sexual: La violencia sexual se refiere a obligar a alguien a tener un contacto físico o verbal de tipo sexual o a participar en otras interacciones sexuales mediante la fuerza, la amenaza, el chantaje, el soborno, la intimidación o cualquier otro medio que anule o limite la voluntad del otro.

37 Véase: CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - Escuela Rodrigo Lara Bonilla. HAZ PAZ. Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar. Violencia Intrafamiliar-1. Compendio normativo y diccionario de violencia intrafamiliar. Colombia. 2000.

También lo es someter a alguien que no tiene forma de defenderse por tratarse de una persona desvalida, como un discapacitado o discapacitada mental o un niño o una niña. Cualquier contacto sexual de un adulto con un niño, así aparentemente no haya resistencia por parte del menor, es violencia porque éste no tiene la capacidad para consentir”.

Desde luego, y a partir de la claridad y comprensión del alcance conceptual que implican las nociones o categorías mencionadas, es posible empezar a identificar algunas interrelaciones entre ellas, como se puede apreciar en la tabla siguiente:

Tabla 3
INTERRELACIONES ENTRE
CATEGORÍAS PRELIMINARES DE ANÁLISIS
O DE PRIMER NIVEL DE CATEGORIZACIÓN

	PREVENCIÓN	ATENCIÓN	DETECCIÓN
VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	X	X	X
MALTRATO INFANTIL	X	X	X
VIOLENCIA SEXUAL	X	X	X

• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

La matriz anterior significa que las acciones planteadas en los planes de acción deberían estar identificadas con algún nivel de precisión por “tipo de violencia” y por “destino” de la acción.

Es decir, se esperaría que los planes de acción tuviesen identificadas acciones específicas dirigidas a la prevención de la violencia intrafamiliar, acciones específicas dirigidas a la atención de la violencia intrafamiliar y acciones específicas dirigidas a la detección de la violencia intrafamiliar, y así, consecuentemente con las acciones para el maltrato infantil y para la violencia sexual. Dicho de otra manera, no parecieran muy útiles aquellas acciones propuestas genéricamente como “para prevenir, atender y detectar la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual” simultáneamente. Esto es apuntarle a todo y a la vez a nada, lo cual, de paso, pareciera reflejar un desconocimiento de los problemas a tratar, o cierta indolencia en la forma como se está asumiendo tan delicada problemática.³⁸

La justificación de esta exigencia, como se mencionó anteriormente, es que cada una de estas categorías o nociones tienen significados y alcances distintos y, por lo tanto, requieren de acciones puntuales y específicas.

Por sólo poner un ejemplo: no necesariamente es lo mismo el maltrato infantil, que la violencia sexual inferida a un niño o niña: un niño puede ser violentado sexualmente lo cual es una manifestación de maltrato infantil pero no siempre el maltrato infantil implica la ocurrencia de violencia sexual pues hay otros tipos de conductas que constituyen maltrato infantil.

Igualmente, y aún cuando hay acciones o actividades que en su expresión genérica admiten ser catalogadas en cualquiera de las tres categorías de “destino a” (prevención, atención o detección), como por ejemplo, “talleres” o “programas radiales” o “capacitación”, la falta de precisión en la definición de su objetivo y alcance también podría estar reflejando un desconocimiento de lo que se busca con esa acción así planteada, o la falta de compromiso para afrontar en su verdadera di-

³⁸ Lo que realmente se encontró en la evaluación de los planes de acción fue la falta de precisión en las acciones previstas por la mayoría de los planes analizados, pues no aparecía claro hacia qué tipo de violencia se dirigía la acción (léase: violencia intrafamiliar, maltrato infantil o violencia sexual), ni con que propósito (prevenir, atender o detectar). Debido a ello no fue posible cuantificar las acciones previstas por “tipo de violencia”, y con el fin de poder cuantificar las acciones en alguno de los componentes de “propósito”, hasta donde la información lo permitía, el analista la asignó a uno o varios de ellos de ellos según su criterio.

mención la problemática a atacar; en cualquier caso, así planteadas las acciones resulta dudoso el resultado final de su aplicación³⁹.

Las anteriores precisiones esperadas de los planes de acción resultan, sin embargo, aún genéricas si se tiene en cuenta que es necesario contemplar otras categorías, clases o subgrupos en el momento de proponer las actividades o acciones para afrontar la problemática en comento, como los que se mencionan en la tabla 4 :

Tabla 4
OTRAS CATEGORÍAS DE ANÁLISIS
U OTROS NIVELES DE DESAGREGACIÓN

POR SEXO
POR EDAD, RANGOS DE EDAD O GRUPOS ETÁREOS
POR UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS PERSONAS: CABECERAS MUNICIPALES – ZONAS RURALES
POR “TIPO” DE GRUPOS DE PERSONAS (PADRES DE FAMILIA, PROFESORES, ESTUDIANTES, MADRES COMUNITARIAS, OPERADORES JUDICIALES, CONFORMANTES DE REDES, ETC.)

• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

En fin, si bien las combinaciones posibles son múltiples en el momento de definir las acciones que se proponen para enfrentar la situación problemática planteada, su referencia podría presumir una mayor probabilidad de éxito⁴⁰, contrario a los planes donde tales combinaciones no se tienen en cuenta. Este fue un elemento de juicio, que se tuvo en cuenta al momento de realizar el análisis aquí expuesto.

En síntesis, en el análisis cuantitativo de los planes de acción se esperaba que estos planes señalaran en forma clara y precisa acciones específicas en función de cada una de las tres temáticas “problema” :violencia intrafamiliar, maltrato infantil y violencia sexual; en función de cada una de las tres categorías sobre las cuales se esperaba incidir: prevención, atención o detección, y focalizadas por grupos de personas destinatarios de esas acciones (p.e. “niños de la zona rural de la vereda X”, o “madres comunitarias del barrio Y”, u “operadores judiciales de la institución Z”, etc.).

Para el análisis propuesto se construyó un modelo referencial de contabilización de los planes de acción disponibles y de los que fueron llegando a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, y dado el volumen de “tipos” de acciones descritos en los planes de acción, se hizo necesario generar un listado codificado de las mismas.

Una síntesis del tipo de acciones planteadas, construida gracias a la frecuente presentación genérica encontrada en la mayor parte de los planes de acción analizados, a las cuales le suelen anteponer frases como “fortalecimiento de”, “realización de”, “elaboración de”, etc. se puede ver en la tabla 5.

³⁹ Por supuesto es posible que a través de la realización de talleres, o el uso de medios masivos de comunicación o la realización de programas de capacitación, como actividades genéricas, puedan implementarse acciones puntuales para prevenir, atender y detectar la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual, pero necesariamente cada una estas “actividades” deberán precisadas como temas distintos y específicos, y así deberían quedar expuestos en los planes de acción respectivos.

⁴⁰ Suponiendo, desde luego, que estas se adelantarán conforme quedaron planteadas en los respectivos planes de acción.

Tabla 5
“TIPOS” DE ACCIONES ENCONTRADOS EN LOS PLANES DE ACCIÓN

PROGRAMAS, COMERCIALES Y/O CAMPAÑAS INFORMATIVAS A TRAVÉS DE MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN - JORNADAS DE SENSIBILIZACIÓN
DISTRIBUCIÓN DE MATERIALES IMPRESOS ESTILO CARTILLAS, AFICHES, VOLANTES, FOLLETOS, MURALES, Y SIMILARES
ACTIVIDADES LÚDICAS, RECREATIVAS, DEPORTIVAS, CULTURALES Y SIMILARES - PRESENTACIÓN DE VIDEOS
CAPACITACIÓN
SISTEMAS DE VIGILANCIA, REDES SOCIALES, OBSERVATORIOS, SIVIGILA-HAZ PAZ
REDES AFECTIVAS PROGRAMAS DEL BUEN TRATO
REDES INSTITUCIONALES, MEJORAMIENTOS LOCATIVOS Y/O BUROCRÁTICOS, MEJORAMIENTO MEDIOS PARA AUMENTAR LA DENUNCIA
CONVERSATORIOS, TALLERES, FOROS,
APLICACIÓN DE MODELOS DE ATENCIÓN INTEGRAL, RUTAS DE ATENCIÓN, HOGARES COMUNITARIOS, HOGARES INFANTILES, HOGARES SUSTITUTOS PROGRAMAS DEL ICBF
SISTEMAS DE INFORMACIÓN, BASES DE DATOS,
TRATAMIENTO POLICIVO - PROCESOS DE JUDICIALIZACIÓN
ASIGNACIÓN DE CUPOS EN PROGRAMAS ESPECIALIZADOS, SUMINISTRO DE ALIMENTOS, CUPOS ESCOLARES
ASISTENCIA, ATENCIÓN Y/O ASESORÍA MÉDICA, JURÍDICA, PSICOLÓGICA, VISITAS DOMICILIARIAS
ASISTENCIA A TRAVÉS DE PROYECTOS PRODUCTIVOS
ESCUELAS DE PADRES
AJUSTES AL PEI, CREACIÓN DE PROGRAMAS EDUCATIVOS SOBRE EL TEMA
PROCESOS INVESTIGATIVOS SOBRE EL TEMA, ENCUESTAS

• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

C. Categorías de Análisis en Relación con la Evaluación de la calidad en la Definición del Plan de Acción

El criterio central de la evaluación de la *calidad* en la definición del plan de acción partió del supuesto: En la medida que las gobernaciones y alcaldías hubiesen diseñado un plan de acción completo, integral, coherente, con acciones urgentes y de aplicación inmediata, precisas y estratégicamente definidas en función de su objetivo central y partiendo de un adecuado diagnóstico, con la disposición de los recursos requeridos, la definición clara de metas, responsabilidades y la provisión de mecanismos efectivos de control y seguimiento, se esperaría que exista una alta probabilidad de que se consigan resultados eficientes y efectivos en el manejo de la problemática tratada, asumiendo, por supuesto, que el plan de acción se desarrollará, o se desarrolló según lo previsto.

Esto es, la probabilidad de éxito de un plan de acción será menor en la medida en que no disponga, en forma clara y precisa, de todas las características mencionadas. Un plan de acción realizado sin un diagnóstico claro de la situación existente, o sin disposición de recursos presupuestales, o con la ausencia de mecanismos de gestión como el cronograma de actividades, o la definición de acciones y responsabilidades de ejecución, control y seguimiento, puede convertirse en un listado o conjunto de “buenas intenciones”, donde no es posible hacer seguimiento, y donde su ejecución no puede garantizar los resultados deseados.

Lo anterior significa que, previamente al ejercicio de análisis de los planes de acción, se definieron las categorías que se describen en la tabla 6, con el fin de verificar en cada plan analizado, la existencia de tales características deseables.

Tabla 6
CATEGORÍAS DE ANÁLISIS DEL FACTOR CALIDAD
EN LA DEFINICIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO	IDENTIFICACIÓN DE POBLACIONES VULNERABLES Cantidades de personas vulnerables por zona de ubicación, grupo étnico, sexo y global u otro criterio. IDENTIFICACIÓN DE POBLACIONES VÍCTIMAS DE MALTRATO Cantidades de personas que fueron o son objeto de VIF, MIN o VSX, por zona de ubicación, grupo étnico, sexo, tipo de maltrato, vínculo del agresor con la víctima, y global u otro criterio. OTRO TIPO DE DIAGNÓSTICO
EL PLAN PLANTEA MANEJO INTERSECTORIAL Y/O INTERINSTITUCIONAL DE LAS ACCIONES PLANTEADAS	SÍ LO PLANTEA NO LO PLANTEA NO ES CLARO
ESTABLECE COSTOS O MONTOS DE RECURSOS E IDENTIFICA FUENTES DE FINANCIAMIENTO	SÍ ESTABLECE COSTOS O MONTOS DE RECURSOS REQUERIDOS NO ESTABLECE COSTOS O MONTOS DE RECURSOS REQUERIDOS NO ES CLARO SÍ PRECISA FUENTE(S) DE FINANCIAMIENTO NO PRECISA FUENTE(S) DE FINANCIAMIENTO NO ES CLARO

PROGRAMA(S) AL (LOS) CUAL(ES) PERTENECEN TODAS O ALGUNAS DE LAS ACCIONES PROPUESTAS	PAB ICBF HAZ PAZ ESPECÍFICO A LA SOLICITUD DE LA PGN OTRO NO DICE NO ES CLARO
TIENE CRONOGRAMA DETALLADO	SÍ TIENE NO TIENE
DEFINE METAS CUANTIFICABLES	SÍ LAS DEFINE NO LAS DEFINE
DEFINE INSTANCIAS DE RESPONSABILIDAD DE LA EJECUCIÓN DEL PLAN	SÍ LAS DEFINE NO LAS DEFINE NO ES CLARO NIVEL DEL RESPONSABLE DE LA EJECUCIÓN EN LA INSTITUCIÓN (ALTO, MEDIO, BAJO, NO ES CLARO, MENCIONA ALGUNA INSTITUCION EN SU ACEPCIÓN GENERAL)
DEFINE ACCIONES DE CONTROL Y SEGUIMIENTO AL PLAN	SÍ LAS DEFINE NO LAS DEFINE NO ES CLARO
DEFINE INDICADORES DE CUMPLIMIENTO Y/O SEGUIMIENTO	SÍ LOS DEFINE NO LOS DEFINE NO ES CLARO
DEFINE INSTANCIAS DE RESPONSABILIDAD DEL CONTROL Y SEGUIMIENTO DEL PLAN	SÍ LAS DEFINE NO LAS DEFINE NO ES CLARO NIVEL DEL RESPONSABLE DEL CONTROL Y SEGUIMIENTO EN LA INSTITUCIÓN (ALTO, MEDIO, BAJO, NO ES CLARO, MENCIONA ALGUNA INSTITUCIÓN EN SU ACEPCIÓN GENERAL)
ESTABLECE MECANISMOS DE AJUSTES Y CORRECCIONES AL PLAN	SÍ LOS ESTABLECE NO LOS ESTABLECE NO ES CLARO
ESTABLECE MECANISMOS O ACCIONES PARA EVALUAR IMPACTO	SÍ LOS ESTABLECE NO LOS ESTABLECE NO ES CLARO

ESTABLECE O MENCIONA LA CONFORMACIÓN O FORTALECIMIENTO DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN, BASES DE DATOS O DE INDICADORES SOBRE EL TEMA	SÍ LOS MENCIONA NO LOS MENCIONA NO ES CLARO
EN LAS ACCIONES DE “ATENCIÓN” ESTABLECE UN MÍNIMO DE TIEMPO O DE SESIONES DE ATENCIÓN POR ESPECIALISTA	SÍ LO ESTABLECE NO LO ESTABLECE NO ES CLARO
EN LAS ACCIONES DE “ATENCIÓN” ESTABLECE O PROPONE ESTABLECER ACCIONES DE SEGUIMIENTO EXPOST A LOS CASOS ATENDIDOS	SÍ LO ESTABLECE NO LO ESTABLECE NO ES CLARO

• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

d. Indicadores de Análisis

Con base en las categorizaciones mencionadas, y teniendo en cuenta la información disponible en cada uno de los planes de acción analizados, se efectuó un análisis de frecuencias, es decir, la contabilización de los planes de acción que registraron cada uno de los “tipos de acción” identificados de prevención, de atención y de detección, y la contabilización de los planes de acción que registraron cada una de las categorías establecidas para evaluar el factor *calidad* (ver tabla 6).

Esta contabilización permitió calcular los indicadores descritos en la tabla 7; sus resultados se presentan en el subcapítulo siguiente.

Tabla 7
INDICADORES DE ANÁLISIS

NOMBRE DEL INDICADOR	NIVEL DE DESAGREGACIÓN
PORCENTAJE DE ACCIONES DE PREVENCIÓN RESPECTO DEL TOTAL DE ACCIONES DE PREVENCIÓN	1. TOTAL PAÍS 2. COSTA ATLÁNTICA 3. COSTA PACÍFICA 4. ZONA CAFETERA 5. ZONA CENTRO 6. ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES
PORCENTAJE DE ACCIONES DE ATENCIÓN RESPECTO DEL TOTAL DE ACCIONES DE ATENCIÓN	1. TOTAL PAÍS 2. COSTA ATLÁNTICA 3. COSTA PACÍFICA 4. ZONA CAFETERA 5. ZONA CENTRO 6. ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES

NOMBRE DEL INDICADOR	NIVEL DE DESAGREGACIÓN
PORCENTAJE DE ACCIONES DE DETECCIÓN RESPECTO DEL TOTAL DE ACCIONES DE DETECCIÓN	1. TOTAL PAÍS 2. COSTA ATLÁNTICA 3. COSTA PACÍFICA 4. ZONA CAFETERA 5. ZONA CENTRO 6. ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES
PORCENTAJE DE ACCIONES DE PREVENCIÓN RESPECTO DEL TOTAL DE PLANES DE ACCIÓN ANALIZADOS	TOTAL PAÍS
PORCENTAJE DE ACCIONES DE ATENCIÓN RESPECTO DEL TOTAL DE PLANES DE ACCIÓN ANALIZADOS	TOTAL PAÍS
PORCENTAJE DE ACCIONES DE DETECCIÓN RESPECTO DEL TOTAL DE PLANES DE ACCIÓN ANALIZADOS	TOTAL PAÍS
PORCENTAJE DE PLANES DE ACCIÓN QUE TIENEN DIAGNÓSTICO	1. TOTAL PAÍS 2. COSTA ATLÁNTICA 3. COSTA PACÍFICA 4. ZONA CAFETERA 5. ZONA CENTRO 6. ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES
PORCENTAJE DE PLANES DE ACCIÓN QUE PLANTEAN UN MANEJO INTERSECTORIAL Y/O INTERINSTITUCIONAL DE LAS ACCIONES PLANTEADAS	1. TOTAL PAÍS 2. COSTA ATLÁNTICA 3. COSTA PACÍFICA 4. ZONA CAFETERA 5. ZONA CENTRO 6. ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES
PORCENTAJE DE PLANES DE ACCIÓN QUE ESTABLECE COSTOS O MONTOS DE RECURSOS E IDENTIFICA FUENTES DE FINANCIAMIENTO	1. TOTAL PAÍS 2. COSTA ATLÁNTICA 3. COSTA PACÍFICA 4. ZONA CAFETERA 5. ZONA CENTRO 6. ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES

NOMBRE DEL INDICADOR	NIVEL DE DESAGREGACIÓN
PORCENTAJE DE PLANES DE ACCIÓN SEGÚN PROGRAMA DE ORIGEN (PAB-ICBF-HAZ PAZ-ESPECÍFICO A SOLICITUD DE LA PGN-OTRO)	1. TOTAL PAÍS 2. COSTA ATLÁNTICA 3. COSTA PACÍFICA 4. ZONA CAFETERA 5. ZONA CENTRO 6. ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES
PORCENTAJE DE PLANES DE ACCIÓN QUE TIENE CRONOGRAMA DETALLADO	1. TOTAL PAÍS 2. COSTA ATLÁNTICA 3. COSTA PACÍFICA 4. ZONA CAFETERA 5. ZONA CENTRO 6. ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES
PORCENTAJE DE PLANES DE ACCIÓN QUE DEFINE METAS CUANTIFICABLES	1. TOTAL PAÍS 2. COSTA ATLÁNTICA 3. COSTA PACÍFICA 4. ZONA CAFETERA 5. ZONA CENTRO 6. ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES
PORCENTAJE DE PLANES DE ACCIÓN QUE DEFINE INSTANCIAS DE RESPONSABILIDAD DE LA EJECUCIÓN DEL PLAN	1. TOTAL PAÍS 2. COSTA ATLÁNTICA 3. COSTA PACÍFICA 4. ZONA CAFETERA 5. ZONA CENTRO 6. ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES
PORCENTAJE DE PLANES DE ACCIÓN QUE DEFINE ACCIONES DE CONTROL Y SEGUIMIENTO AL PLAN	1. TOTAL PAÍS 2. COSTA ATLÁNTICA 3. COSTA PACÍFICA 4. ZONA CAFETERA 5. ZONA CENTRO 6. ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES
PORCENTAJE DE PLANES DE ACCIÓN QUE DEFINE INDICADORES DE CUMPLIMIENTO Y/O SEGUIMIENTO	1. TOTAL PAÍS 2. COSTA ATLÁNTICA 3. COSTA PACÍFICA 4. ZONA CAFETERA 5. ZONA CENTRO 6. ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES
PORCENTAJE DE PLANES DE ACCIÓN QUE DEFINE INSTANCIAS DE RESPONSABILIDAD DEL CONTROL Y SEGUIMIENTO DEL PLAN	1. TOTAL PAÍS 2. COSTA ATLÁNTICA 3. COSTA PACÍFICA 4. ZONA CAFETERA 5. ZONA CENTRO 6. ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES

NOMBRE DEL INDICADOR	NIVEL DE DESAGREGACIÓN
<p>PORCENTAJE DE PLANES DE ACCIÓN QUE ESTABLECE MECANISMOS DE AJUSTES Y CORRECCIONES AL PLAN</p>	<p>TOTAL PAÍS COSTA ATLÁNTICA COSTA PACÍFICA ZONA CAFETERA ZONA CENTRO ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES</p>
<p>PORCENTAJE DE PLANES DE ACCIÓN QUE ESTABLECE MECANISMOS O ACCIONES PARA EVALUAR IMPACTO</p>	<p>TOTAL PAÍS COSTA ATLÁNTICA COSTA PACÍFICA ZONA CAFETERA ZONA CENTRO ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES</p>
<p>PORCENTAJE DE PLANES DE ACCIÓN QUE ESTABLECE O MENCIONA LA CONFORMACIÓN O FORTALECIMIENTO DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN, BASES DE DATOS O DE INDICADORES SOBRE EL TEMA</p>	<p>TOTAL PAÍS COSTA ATLÁNTICA COSTA PACÍFICA ZONA CAFETERA ZONA CENTRO ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES</p>
<p>PORCENTAJE DE PLANES DE ACCIÓN QUE EN LAS ACCIONES DE “ATENCIÓN” ESTABLECE UN MÍNIMO DE TIEMPO O DE SESIONES DE ATENCIÓN POR ESPECIALISTA</p>	<p>TOTAL PAÍS COSTA ATLÁNTICA COSTA PACÍFICA ZONA CAFETERA ZONA CENTRO ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES</p>
<p>PORCENTAJE DE PLANES DE ACCIÓN QUE EN LAS ACCIONES DE “ATENCIÓN” ESTABLECE O PROPONE ESTABLECER ACCIONES DE SEGUIMIENTO EXPOST A LOS CASOS ATENDIDOS</p>	<p>TOTAL PAÍS COSTA ATLÁNTICA COSTA PACÍFICA ZONA CAFETERA ZONA CENTRO ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES</p>

• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

RESULTADOS

Teniendo en cuenta las precarias condiciones económicas, sociales, culturales, políticas, geográficas y de toda índole, que afectan a la mayoría de los municipios y departamentos del país, es preciso reconocer el esfuerzo de sus administraciones, al formular planes de acción para prevenir, atender y detectar la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual, como lo hicieron con los planes del año 2006 que son objeto de este análisis.

Sin embargo, para la consecución del objetivo propuesto en esta investigación, es necesario evidenciar una serie de elementos que son susceptibles de mejoramiento en el diseño de los futuros planes de acción y, en consecuencia, procurar una mayor probabilidad de éxito en su aplicación.

Para ello, y contrario a lo acostumbrado en estos tipos de análisis, se destacan las falencias, más que las virtudes que muchos de estos planes tienen, pues de lo que se trata es justamente, de llamar la atención, sobre aquellos aspectos que deberían tenerse en cuenta para mejorar la planeación correspondiente.

No habrá referencias a municipios o gobernaciones específicos, sino a las temáticas generales, por regiones indicadas en la parte descriptiva de la metodología.

a. Síntesis General

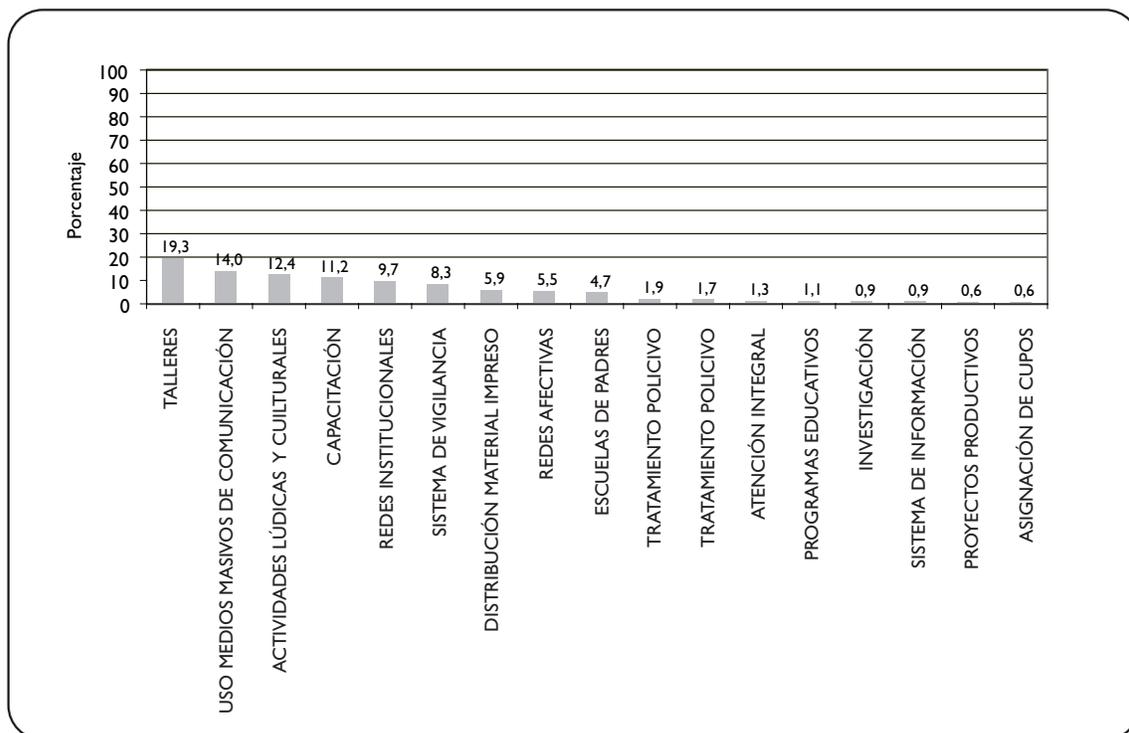
Las características generales que se destacan de los planes de acción evaluados, son las siguientes:

1. Pareciera no existir claridad conceptual en las diferencias entre los tipos de violencia sobre los cuales se quiere incidir. Se destaca que la mayoría de los planes de acción tiene planteadas acciones dirigidas indistintamente a violencia intrafamiliar, maltrato infantil y violencia sexual. En general se listan las acciones sin mencionar hacia qué temática en particular están dirigidas, por esto resultó imposible cuantificar las acciones dirigidas a cada uno de los tipos de violencia mencionados en particular.
2. Igual falencia se apreció en el manejo de los conceptos de prevención atención y detección. Se puede evidenciar que la mayoría de los planes de acción no precisaron cuáles de las acciones propuestas correspondían a acciones específicas de prevención, cuáles de atención y cuáles de detección. Para efectos de lograr alguna cuantificación, según el propósito de las acciones planteadas (prevención, atención detección), el analista optó en los casos donde ello no era claro, por asignarlo a uno de ellos según su criterio.
3. Una explicación posible de la ocurrencia de las dos situaciones mencionadas anteriormente, es el nivel genérico, y por tanto impreciso, de las acciones planteadas: Por ejemplo, “hacer talleres”, “realizar capacitaciones”, “Implementar programas de en la emisora local” y otras definiciones similares permiten su cabida en cualquiera o en varias de las categorías mencionadas.
4. En varios municipios no se construyó realmente un plan de acción. Sus autoridades se conformaron con remitir copias del Acta del Consejo de Política Social de donde se dedujeron las acciones correspondientes.
5. En contraste con lo mencionado anteriormente, hay varios municipios que se destacan por la calidad de sus planes de acción, donde detallan muy bien todos los componentes esperados de un plan de esta naturaleza, incluyendo un nivel de precisión y desagregación en sus actividades y acciones que hace prever una mayor probabilidad de éxito, si se desarrolla como fue planteado.

6. Los “tipos” de acciones de mayor frecuencia registrados, **asociados a prevención**, son los talleres, el uso de medios masivos de comunicación, las actividades lúdicas y culturales, y la capacitación⁴¹. Estos representan el 56,8% del total de acciones de prevención registradas.

Gráfica 2

PORCENTAJE DE ACCIONES DE PREVENCIÓN
RESPECTO DEL TOTAL DE ACCIONES DE PREVENCIÓN



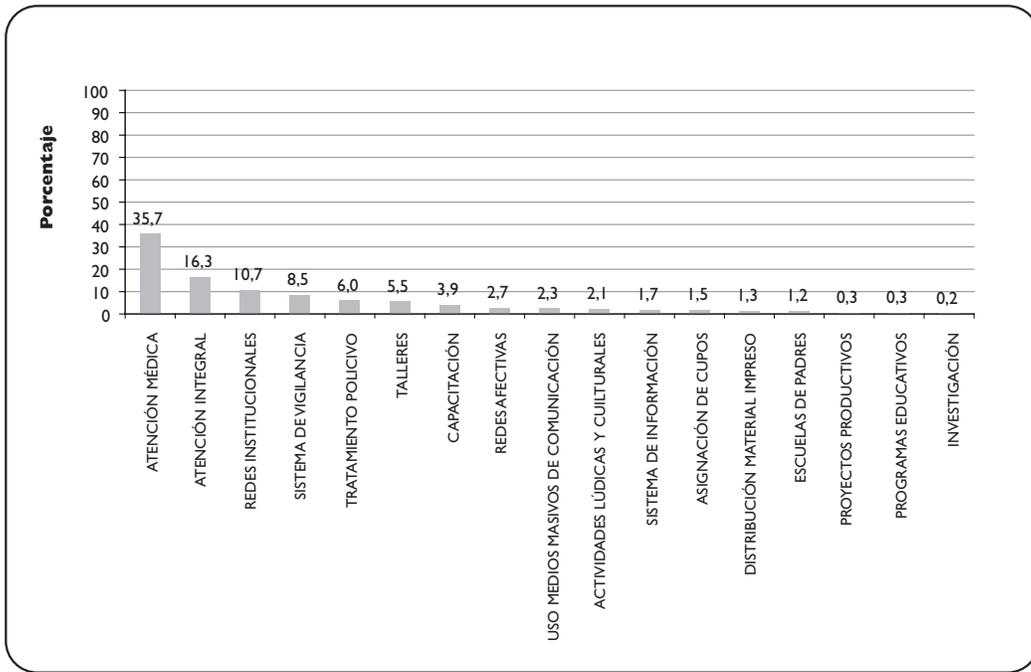
• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

7 Los “tipos” de acciones de mayor frecuencia registrados, **asociados a atención**, son la atención médica, la atención integral, las redes institucionales y los sistemas de vigilancia. Estos representan el 71,1% del total de acciones de atención registradas.

41 Aquí, y en adelante, en la descripción de los resultados del análisis de los planes de acción, se mencionarán acepciones genéricas, como p.e. “talleres”, “capacitación”, “sistemas de vigilancia”, etc. como referentes de análisis y para simplificar la exposición, bajo el entendido que en los planes analizados suelen anteceder verbos en infinitivo como “realizar talleres”, “apoyar procesos capacitación”, “fortalecer los sistemas de vigilancia”, etc. Así mismo, la diversidad en el nombramiento de varias de las acciones (p.e. “Sensibilizar y educar sobre la importancia de la unidad familiar y la sana convivencia” o “Implementar acciones de coordinación interinstitucional, según situación, para prevenir, detectar y atender niños víctimas de violencia, explotación sexual, trabajo infantil, maltrato infantil, conflicto armado, niños en conflicto con la ley, ente otras”, o “Desarrollar actividades de educación familiar, prevención de vivencia intrafamiliar, convivencia pacífica, asesoría psicológica, los cuales se efectúan entre las siguientes entidades ICBF, PAB,...”) haría, si no imposible, por lo menos inútil, el ejercicio de cuantificar a ese nivel de detalle todas las acciones descritas.

Gráfica 3

PORCENTAJE DE ACCIONES DE ATENCIÓN RESPECTO DEL TOTAL DE ACCIONES DE ATENCIÓN

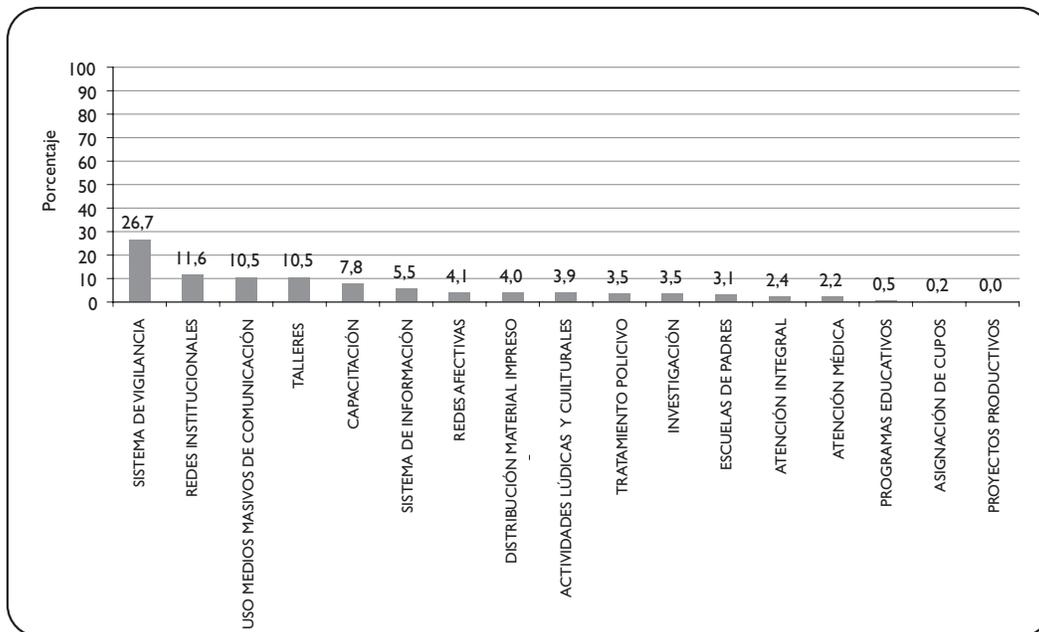


• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

8. Los “tipos” de acciones de mayor frecuencia registrados, **asociados a detección**, son los sistemas de vigilancia, las redes institucionales, el uso de medios masivos de comunicación y los talleres. Estos representan el 59,2% del total de acciones de detección registradas.

Gráfica 4

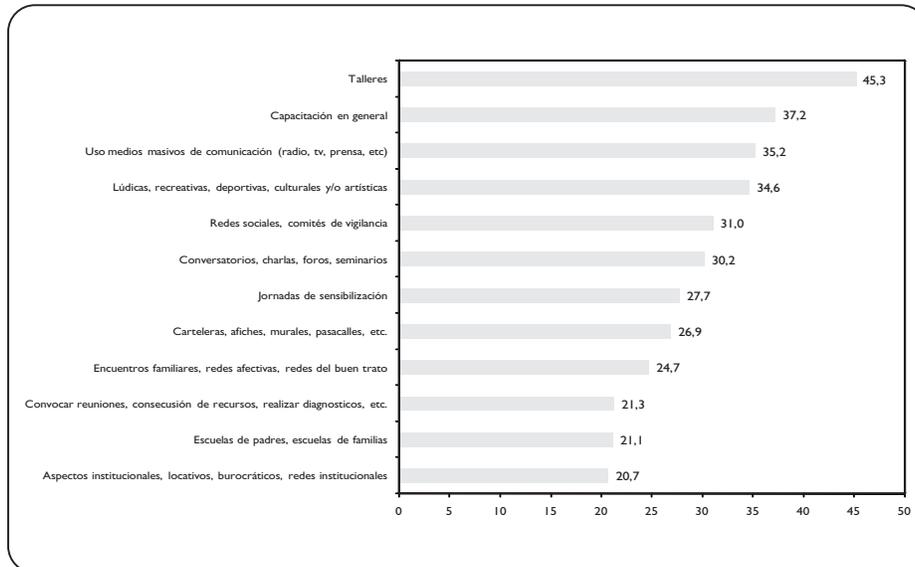
PORCENTAJE DE ACCIONES DE DETECCIÓN RESPECTO DEL TOTAL DE ACCIONES DE DETECCIÓN



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

9. El 45,3% de los planes de acción evaluados optaron por los talleres como principal acción a aplicar en el componente de prevención, y el 37,2% por la capacitación.

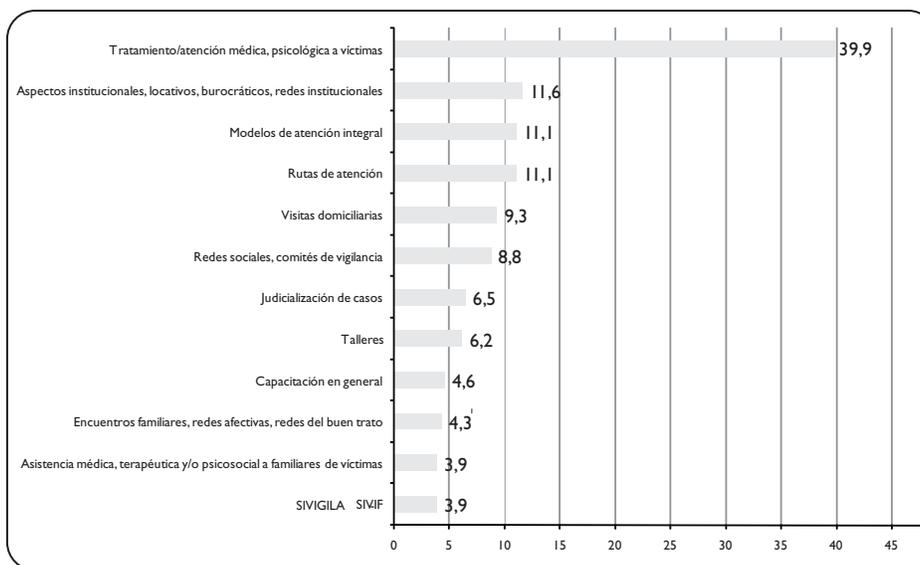
Gráfico 6
PORCENTAJE DE ACCIONES DE PREVENCIÓN
RESPECTO DEL TOTAL DE PLANES DE ACCIÓN ANALIZADOS



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

10. El 39,9% de los planes de acción evaluados optaron por el tratamiento, la atención médica y psicológica a las víctimas como principal acción a aplicar en el componente de **atención**, y el 11,6% por fortalecer aspectos institucionales, locativos, burocráticos o de redes institucionales.

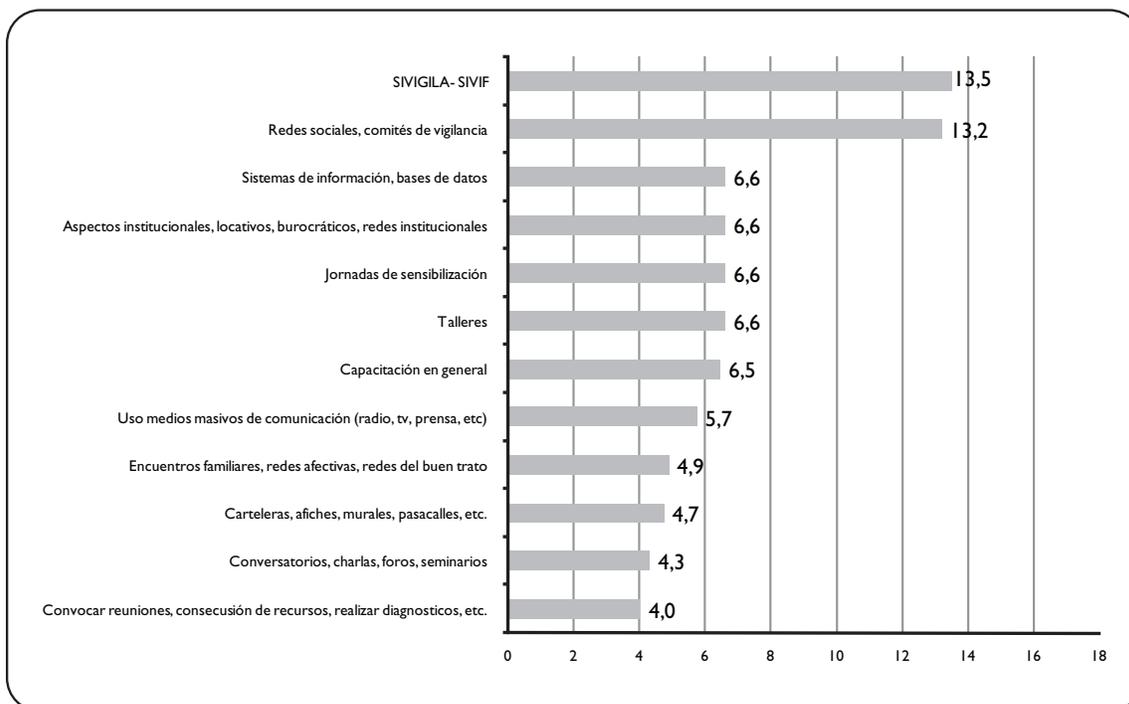
Gráfica 6
PORCENTAJE DE ACCIONES DE ATENCIÓN
RESPECTO DEL TOTAL DE PLANES DE ACCIÓN ANALIZADOS



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.
 • SIVIGILA = Sistema de Vigilancia Epidemiológica
 • SIVIF = Sistema de Vigilancia de Violencia Intrafamiliar

11. El 13,5% de los planes de acción evaluados optaron por fortalecer sistemas como SIVIGILA (Sistema de Vigilancia Epidemiológica) y SIVIF (Sistema de Vigilancia de Violencia Intrafamiliar) como principal acción a aplicar en el componente de **detección**, y el 13,2% por fortalecer las redes sociales y los comités de vigilancia.

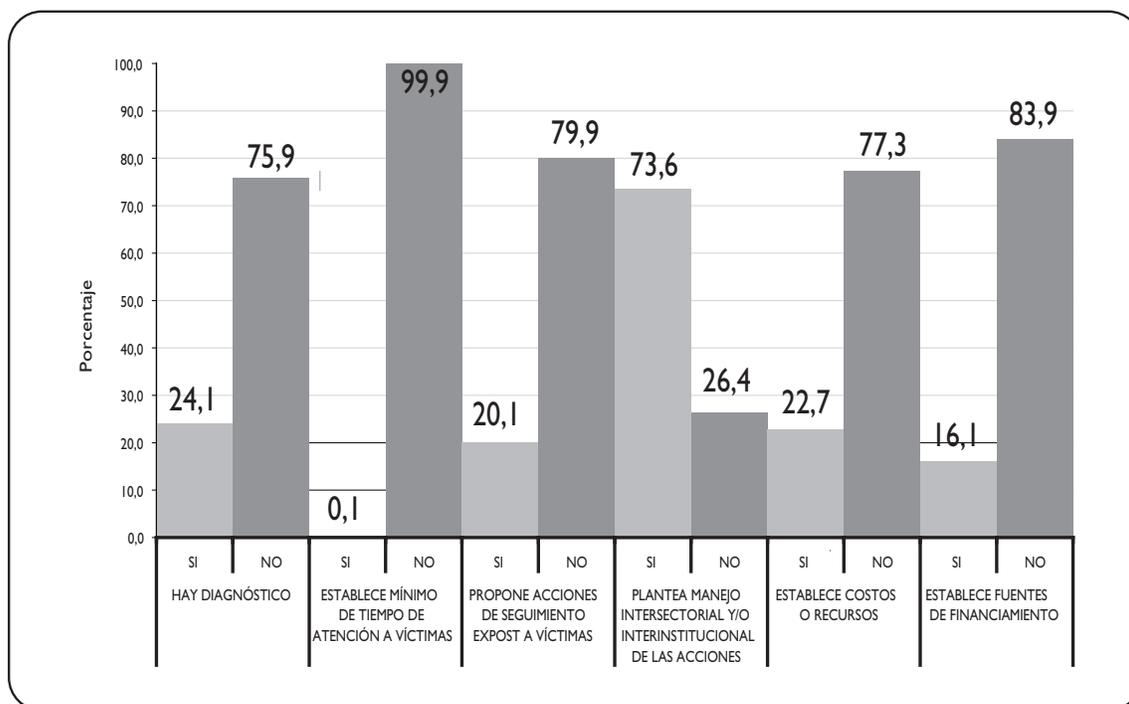
Gráfica 7
**PORCENTAJE DE ACCIONES DE DETECCIÓN
 RESPECTO DEL TOTAL DE PLANES DE ACCIÓN ANALIZADOS**



- Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.
- SIVIGILA = Sistema de Vigilancia Epidemiológica
- SIVIF = Sistema de Vigilancia de Violencia Intrafamiliar

12 El 75,9% de los planes de acción no presentan diagnóstico; el 99,9% no establece tiempos mínimos de atención médica o psicológica a las víctimas; el 79,9% no propone acciones de seguimiento *ex post* a las víctimas; el 26,4% no plantea el manejo intersectorial o interinstitucional de las acciones previstas; el 77,3% no establece los costos o requerimientos de recursos que se utilizarán en la aplicación del plan y el 83,9% no identifica fuentes de financiamiento del Plan.

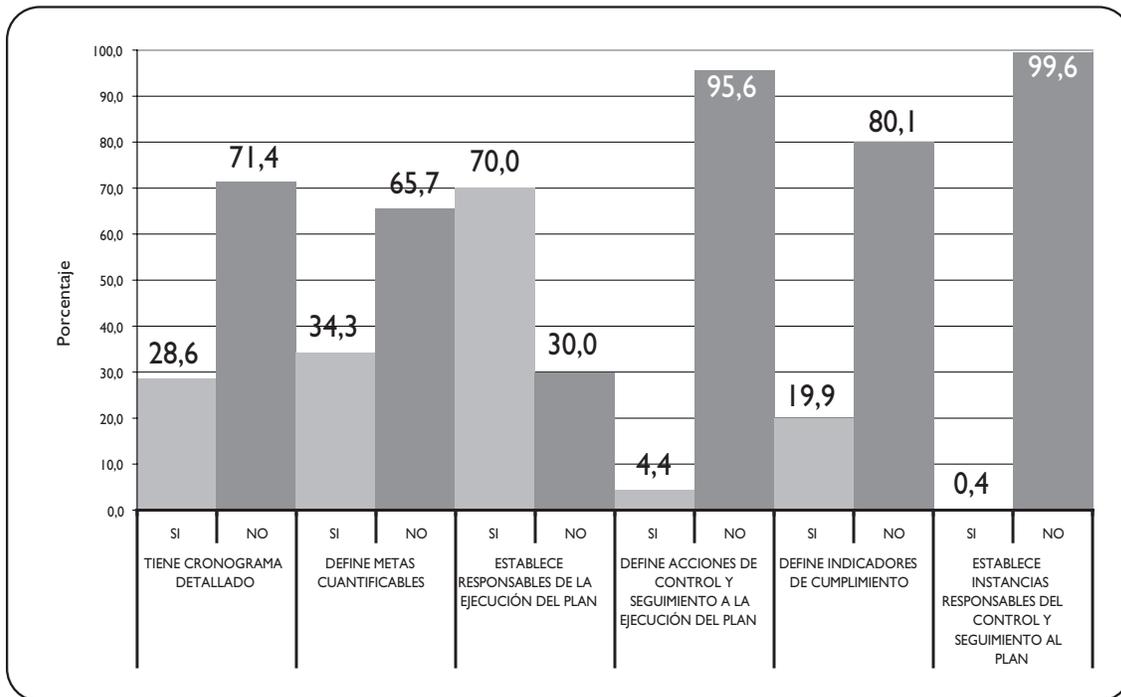
Gráfica 8
DISPOSICIÓN DE ELEMENTOS DE PLANEACIÓN EN LOS PLANES DE ACCIÓN (PORCENTAJES)



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia. .

13. El 71,4% de los planes evaluados no presenta un cronograma detallado de las actividades previstas, el 65,7% no define metas cuantificables y el 30% no define responsables de la ejecución. Debe anotarse que, en los planes que sí definieron responsables de su ejecución, estas responsabilidades generalmente no estaban lo suficientemente individualizadas sino que recaen en el nombre de una institución, p.e. "ICBF", o "alcaldía" o "Dirección local de salud", propiciando la posibilidad de que esta responsabilidad se diluya con cierta facilidad. El 95,5% no establece acciones de control y seguimiento a la ejecución del plan, el 80,0% no registra indicadores de cumplimiento, y el 99,6% no establece responsables del control y seguimiento del plan.

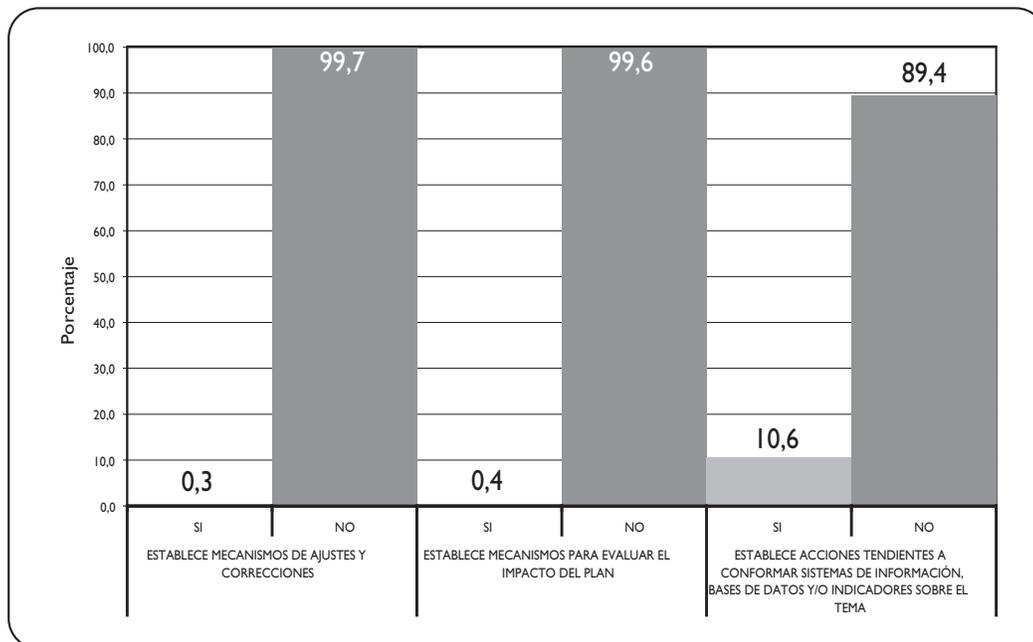
Gráfica 9
DISPOSICIÓN DE ELEMENTOS DE PLANEACIÓN
EN LOS PLANES DE ACCIÓN (PORCENTAJES)



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

14. El 99,7% de los planes analizados no establece mecanismos de correcciones y ajustes que permitan mejorar su aplicación, el 99,6% no establece mecanismos para evaluar el impacto del plan, y el 89,4% no menciona la conformación de sistemas de información, bases de datos o la construcción de indicadores que le permitan hacer seguimiento a la problemática que se pretende atacar.

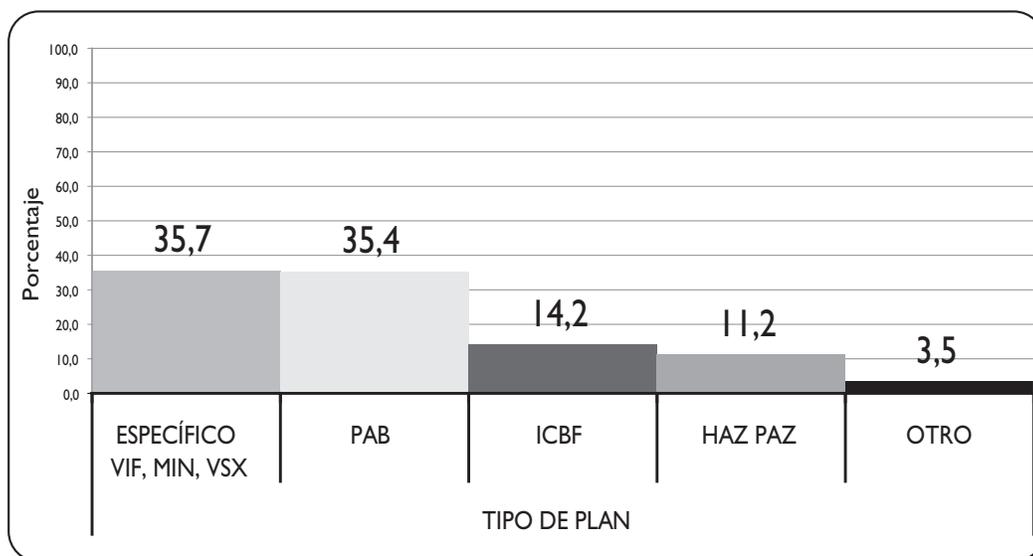
Gráfica 10
DISPOSICIÓN DE ELEMENTOS DE PLANEACIÓN EN LOS PLANES DE ACCIÓN (PORCENTAJES)



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

15) El 35,6% de los planes evaluados parecen haber sido diseñados como respuesta puntual al requerimiento efectuado por la Procuraduría General de la Nación, el 35,4% es una adaptación del Plan de Atención Básica, PAB, el 14,3% corresponde a un plan del ICBF y el 11,2% a una adaptación del programa Haz Paz.

Gráfica 11
PROGRAMA(S) AL (LOS) CUAL(ES) PERTENECEN
TODAS O ALGUNAS DE LAS ACCIONES PROPUESTAS



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.
 • VIF = Violencia intrafamiliar
 • MIN = Maltrato infantil
 • VSX = Violencia sexual
 • PAB = Plan de Atención Básica
 • ICBF = Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
 • HAZ PAZ = Política nacional de construcción de paz y convivencia familiar, del gobierno de Andrés Pastrana.

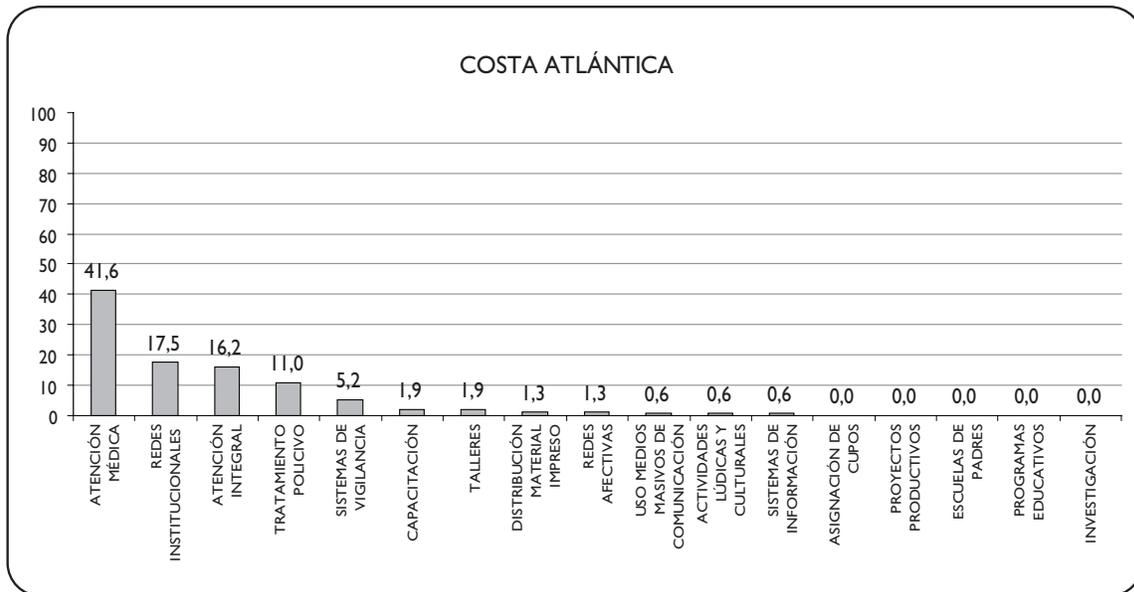
b. Por regiones

1. Costa Atlántica

1. Los “tipos” de acciones registradas con mayor frecuencia en los departamentos de la costa atlántica, asociados a prevención, son los talleres; uso de medios masivos de comunicación; actividades lúdicas y culturales, y la conformación o fortalecimiento de redes institucionales. Estos representan el 59,3% del total de acciones de prevención registradas en esta región.

Gráfica 12

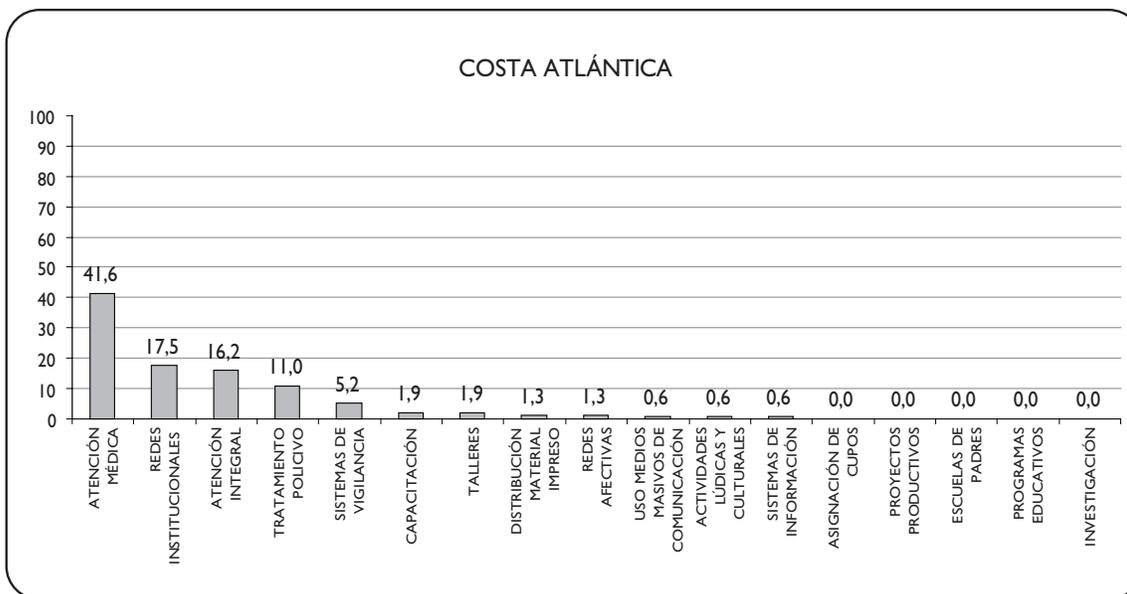
PORCENTAJE DE ACCIONES DE PREVENCIÓN



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

2. Los “tipos” de acciones registradas con mayor frecuencia en los departamentos de esta región, asociados a atención, son la atención médica, las redes institucionales, la atención integral y el tratamiento político. Estos representan el 86,4% del total de acciones de atención registradas.

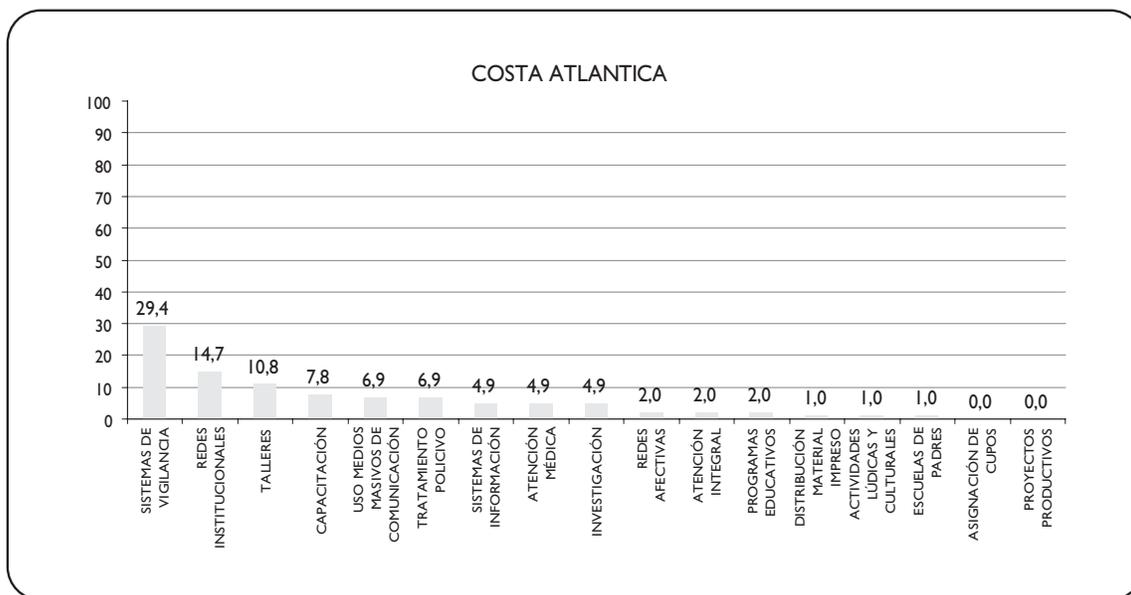
Gráfica 13
PORCENTAJE DE ACCIONES DE ATENCIÓN



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

3. Los “tipos” de acciones, **asociados a detección**, son los sistemas de vigilancia, la conformación o fortalecimiento de las redes institucionales, los talleres y la capacitación. Estos representan el 62,7% del total de acciones de detección registradas.

Gráfica 14
PORCENTAJE DE ACCIONES DE DETECCIÓN

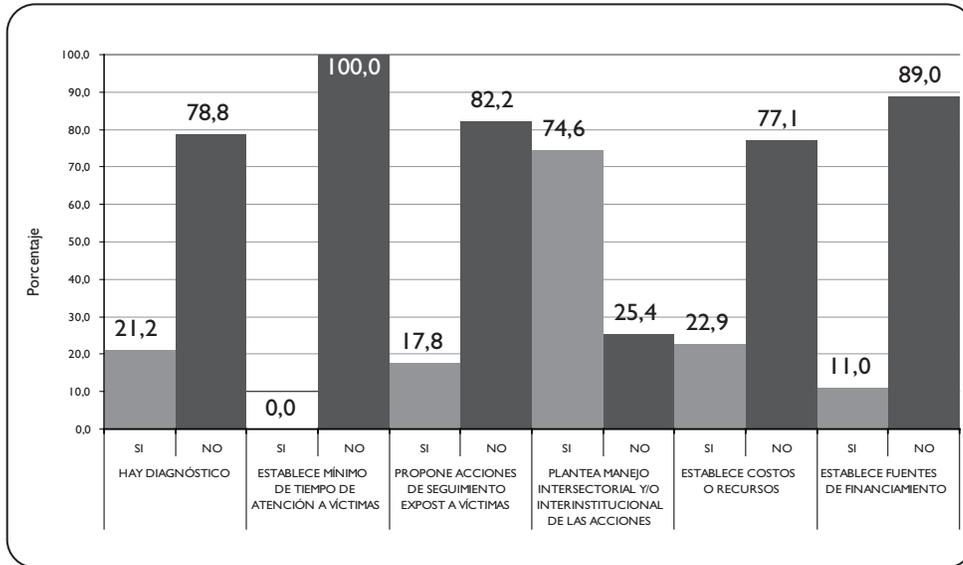


• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

4. El 78,8% de los planes de acción de los departamentos de la Costa Atlántica no presentan diagnóstico; el 100,0% no establece tiempos mínimos de atención médica o psicológica a las víctimas; el 82,2% no propone acciones de seguimiento ex post a las víctimas, el 25,4% no plantea el manejo intersectorial o interinstitucional de las acciones previstas; el 77,1% no establece

los costos o requerimientos de recursos que se utilizarán en la aplicación del plan y el 89,0% no identifica fuentes de financiamiento del Plan.

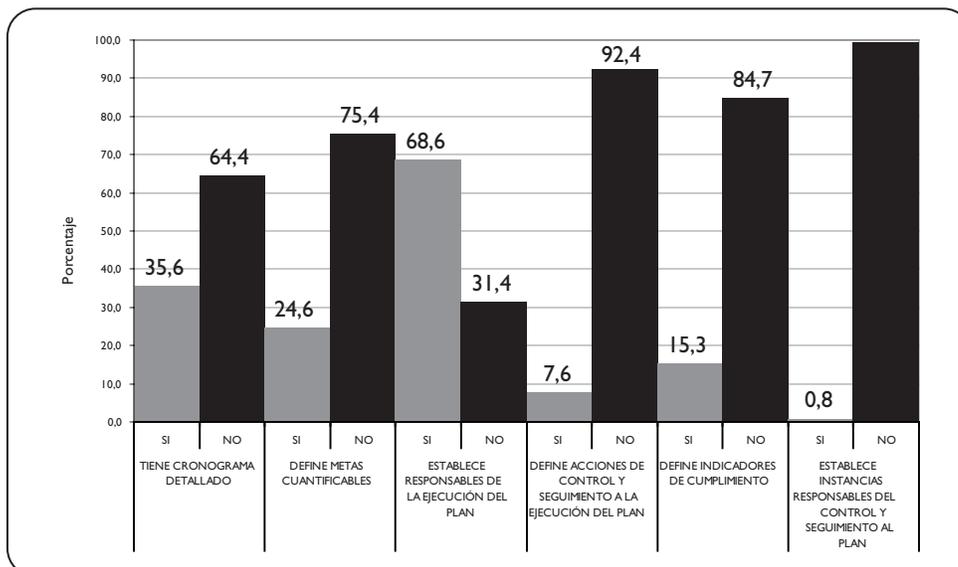
Gráfica 15
DISPOSICIÓN DE ELEMENTOS DE PLANEACIÓN EN LOS PLANES DE ACCIÓN (PORCENTAJES)
COSTA ATLÁNTICA



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

5. El 64,4% de los planes evaluados no presenta un cronograma detallado de las actividades previstas, el 75,4% no define metas cuantificables y el 31,4% no define responsables de la ejecución del plan. El 92,4% no establece acciones de control y seguimiento a la ejecución del plan, el 84,7% no registra indicadores de cumplimiento, y el 92,2% no establece responsables del control y seguimiento del plan.

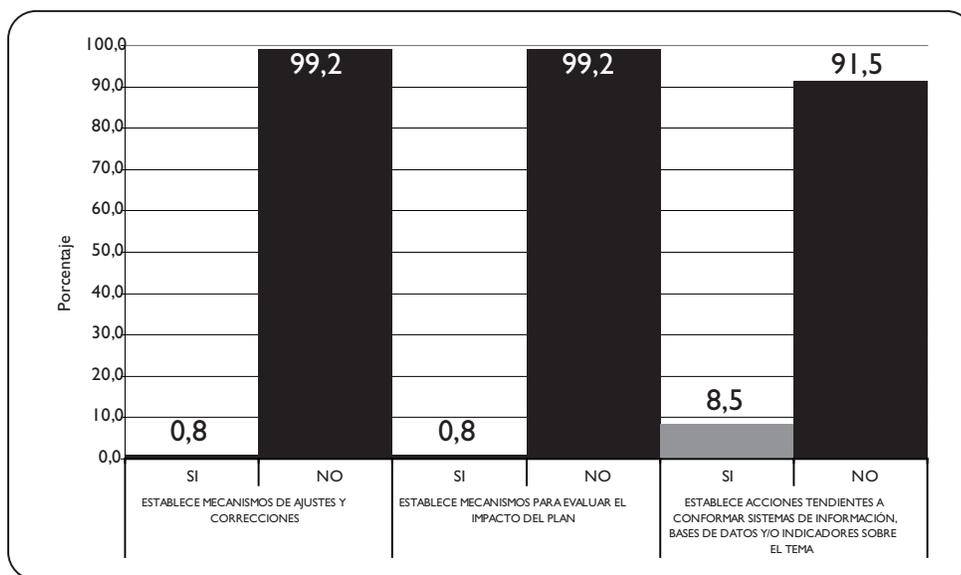
Gráfica 16
DISPOSICIÓN DE ELEMENTOS DE PLANEACIÓN EN LOS PLANES DE ACCIÓN (PORCENTAJES)
COSTA ATLÁNTICA



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

6. El 99,2% de los planes analizados no establece mecanismos de correcciones y ajustes que permitan mejorar su aplicación, también el 99,2% no establece mecanismos para evaluar el impacto del plan, y el 91,5% no menciona la conformación de sistemas de información, bases de datos o la construcción de indicadores que le permitan hacer seguimiento a la problemática que se pretende atacar.

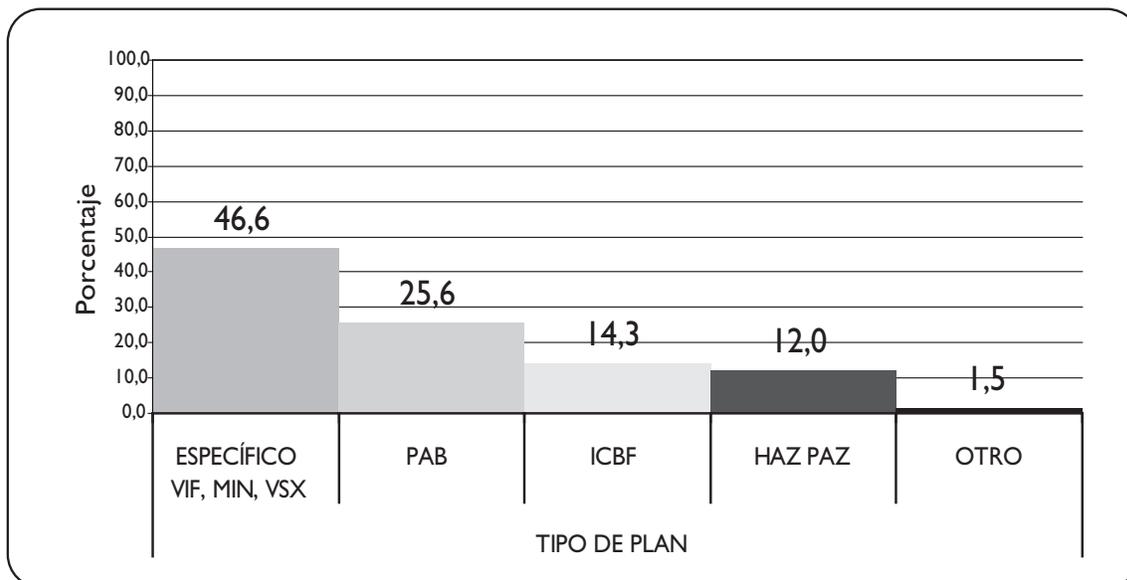
Gráfica 17
DISPOSICIÓN DE ELEMENTOS DE PLANEACIÓN EN LOS PLANES DE ACCIÓN (PORCENTAJES)
COSTA ATLÁNTICA



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

7. El 46,6% de los planes evaluados parecen haber sido diseñados como respuesta puntual al requerimiento efectuado por la Procuraduría General de la Nación, el 25,6% es una adaptación del Plan de Atención Básica, PAB, el 14,3% corresponde a un plan del ICBF y el 12,0% a una adaptación del programa Haz Paz.

Gráfica 18
PROGRAMA(S) AL (LOS) CUAL(ES) PERTENECEN
TODAS O ALGUNAS DE LAS ACCIONES PROPUESTAS
COSTA ATLÁNTICA

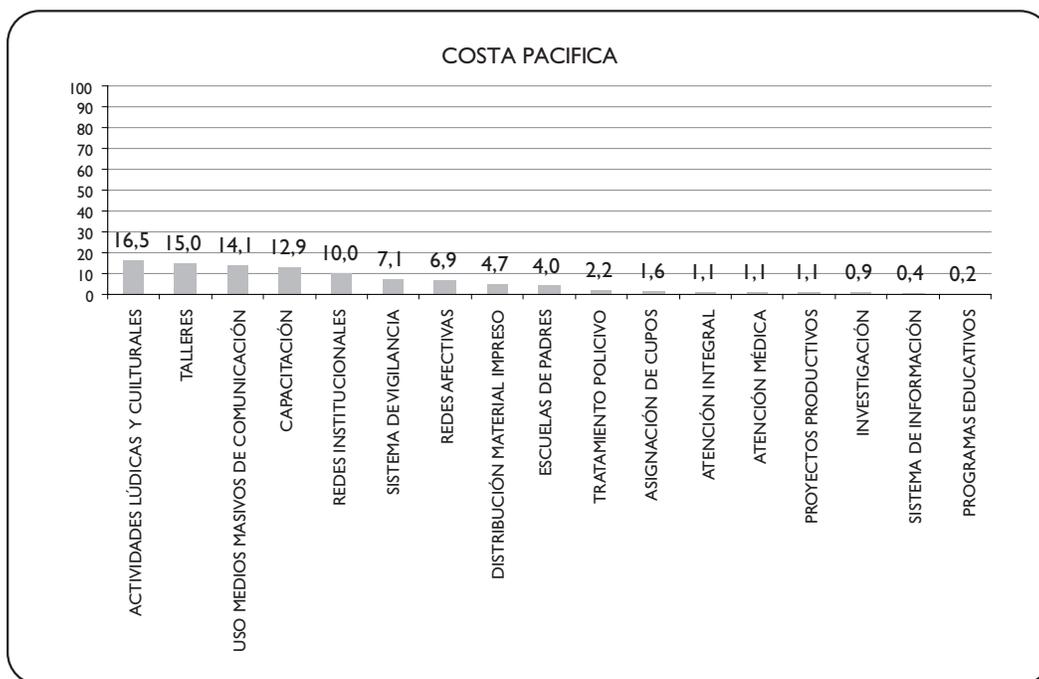


- Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.
- VIF = Violencia intrafamiliar
- MIN = Maltrato infantil
- VSX = Violencia sexual
- PAB = Plan de Atención Básica
- ICBF = Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- HAZ PAZ = Política nacional de construcción de paz y convivencia familiar, del gobierno de Andrés Pastrana.

2. Costa Pacífica

1. Los “tipos” de acciones registradas con mayor frecuencia en los departamentos de la costa pacífica, asociados a prevención, son las actividades lúdicas y culturales, los talleres, el uso de medios masivos de comunicación y la capacitación. Estos representan el 58,5% del total de acciones de prevención registradas en esta región.

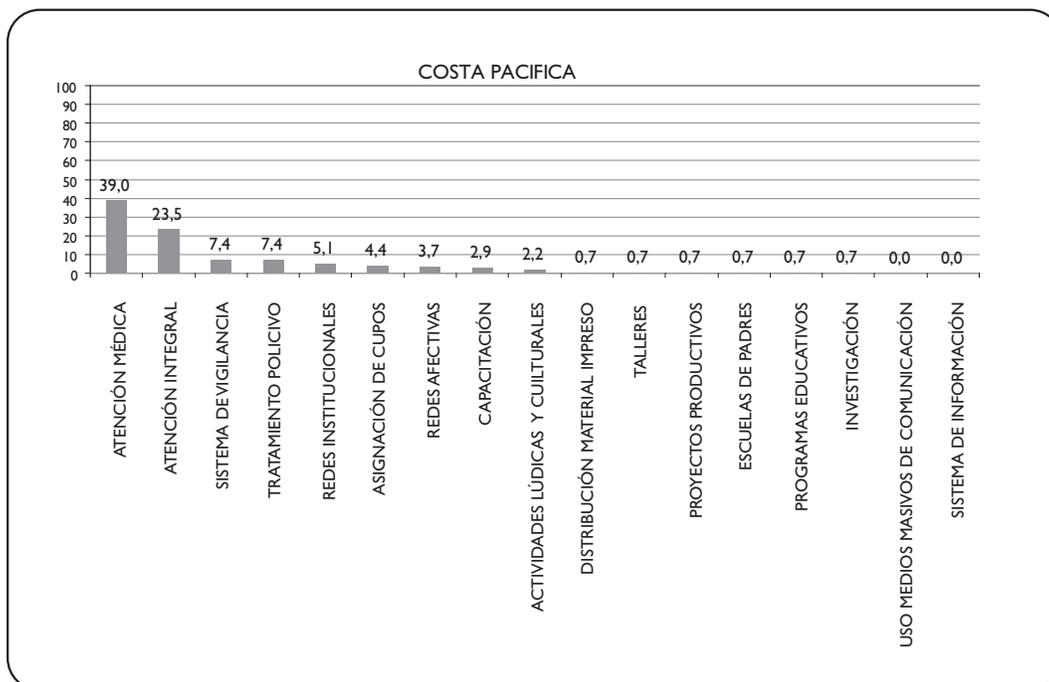
Gráfica 19
PORCENTAJE DE ACCIONES DE PREVENCIÓN



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

2. Los “tipos” de acciones registradas, **asociados a atención**, son la atención médica, la atención integral, los sistemas de vigilancia y el tratamiento policivo. Estos representan el 77,2% del total de acciones de atención registradas.

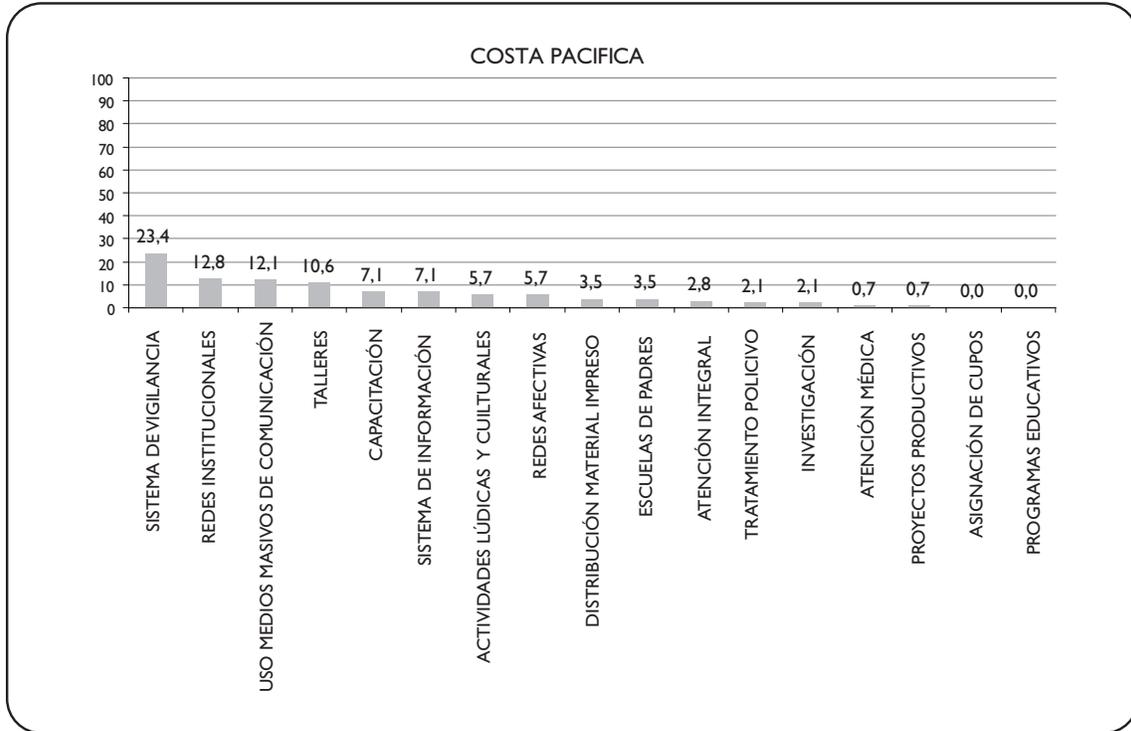
Gráfica 20
PORCENTAJE DE ACCIONES DE ATENCIÓN



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

3. Los “tipos” de acciones, asociados a detección, son los sistemas de vigilancia, la conformación o fortalecimiento de las redes institucionales, el uso de medios masivos de comunicación y la realización de talleres. Estos representan el 58,9% del total de acciones de detección registradas.

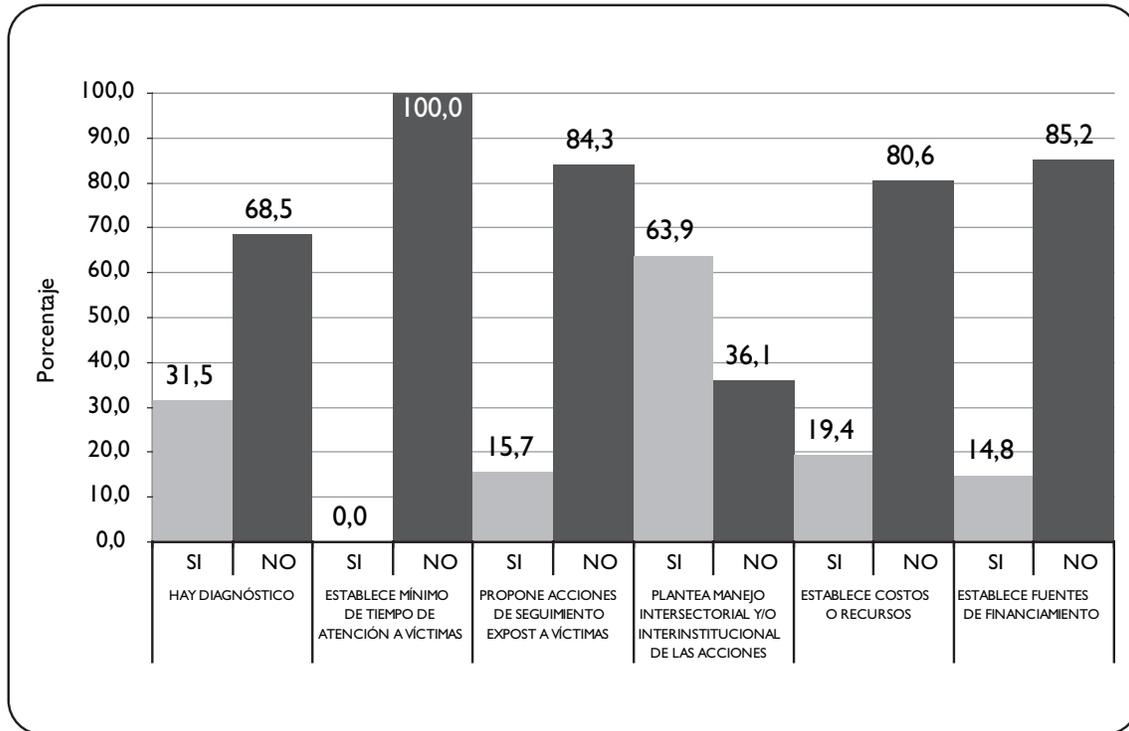
Gráfica 21
PORCENTAJE DE ACCIONES DE DETECCIÓN



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

4. El 68,5% de los planes de acción de los departamentos de la costa pacífica no presentan diagnóstico; el 100,0% no establece tiempos mínimos de atención médica o psicológica a las víctimas; el 84,3% no propone acciones de seguimiento *ex post* a las víctimas; el 36,1% no plantea el manejo intersectorial o interinstitucional de las acciones previstas; el 80,6% no establece los costos o requerimientos de recursos que se utilizarán en la aplicación del plan y el 85,2% no identifica fuentes de financiamiento del Plan.

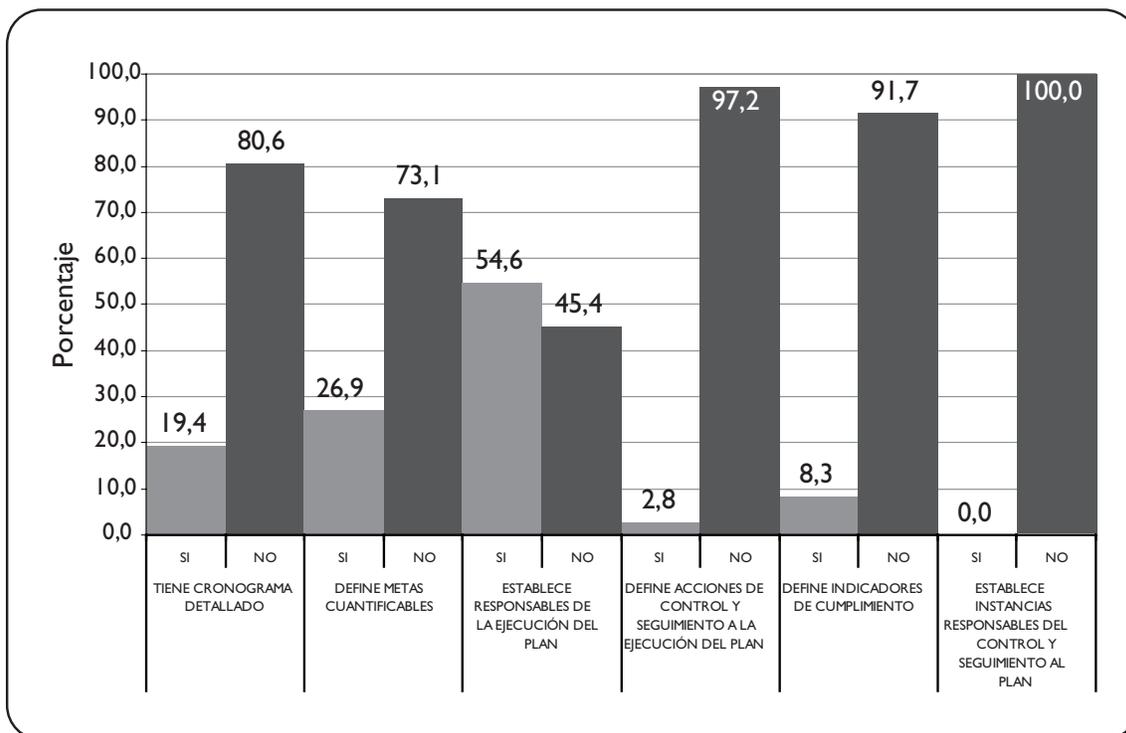
Gráfica 22
DISPOSICIÓN DE ELEMENTOS DE PLANEACIÓN
EN LOS PLANES DE ACCIÓN (PORCENTAJES)
COSTA PACÍFICA



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

5. El 80,6% de los planes evaluados no presenta un cronograma detallado de las actividades previstas, el 73,1% no define metas cuantificables y el 45,4% no establece responsables de la ejecución del plan. El 97,2% no establece acciones de control y seguimiento a la ejecución del plan, el 91,7% no registra indicadores de cumplimiento, y el 100,0% no establece responsables del control y seguimiento del plan.

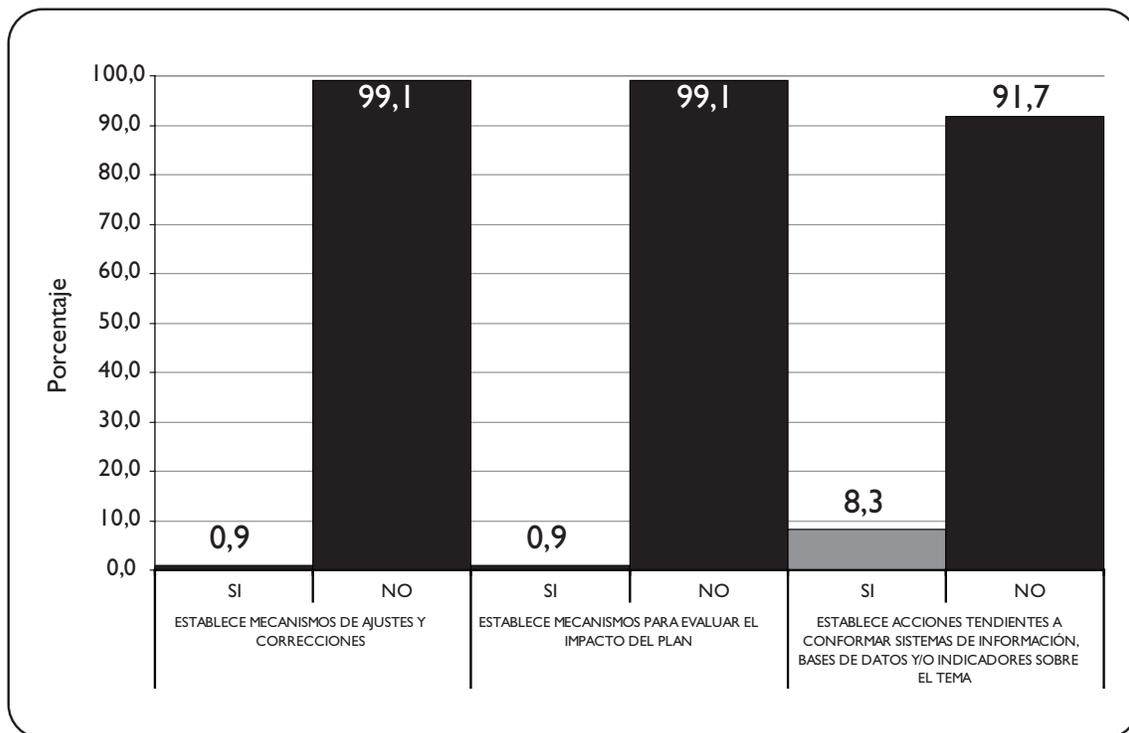
Gráfica 23
DISPOSICION DE ELEMENTOS DE PLANEACIÓN EN
LOS PLANES DE ACCIÓN (PORCENTAJES)
COSTA PACÍFICA



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

6. El 99,1 % de los planes analizados no establece mecanismos de correcciones y ajuste que permitan mejorar su aplicación, el 99,1% no establece mecanismos para evaluar el impacto del plan, y el 91,7% no menciona la conformación de sistemas de información, bases de datos o la construcción de indicadores que le permitan hacer seguimiento a la problemática que se pretende atacar.

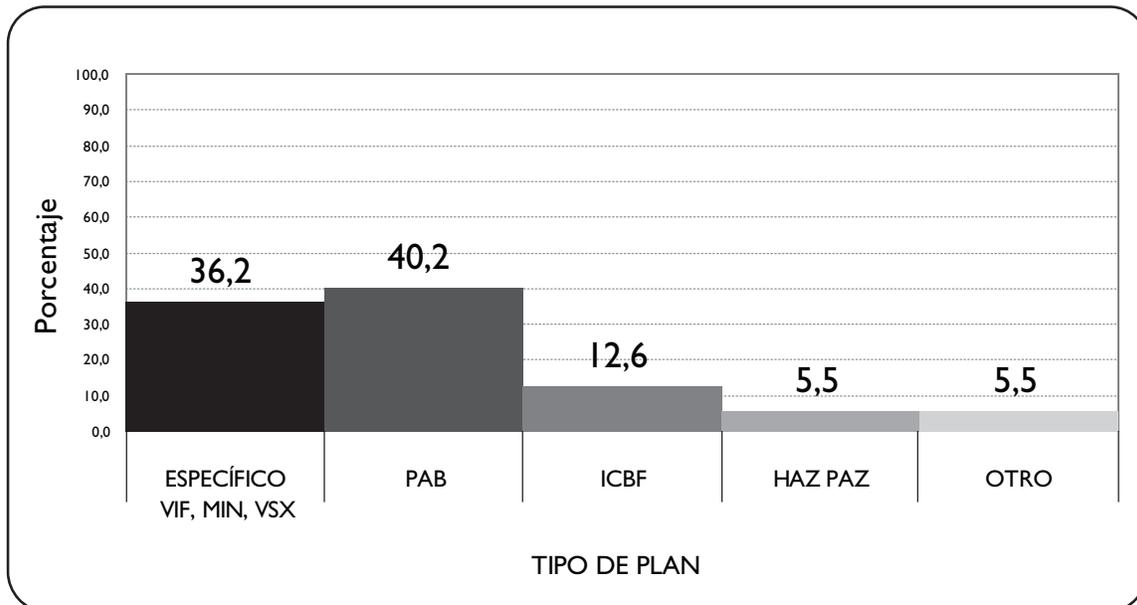
Gráfica 24
DISPOSICIÓN DE ELEMENTOS DE PLANEACIÓN EN LOS PLANES DE ACCIÓN (PORCENTAJES)
COSTA PACÍFICA



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

7. El 36,2% de los planes evaluados parecen haber sido diseñados como respuesta puntual al requerimiento efectuado por la Procuraduría General de la Nación, el 40,2% es una adaptación del Plan de Atención Básica, PAB, el 12,6% corresponde a un plan del ICBF y el 5,5% a una adaptación del programa Haz Paz.

Gráfica 25
PROGRAMA(S) AL (LOS) CUAL(ES) PERTENECEN TODAS
O ALGUNAS DE LAS ACCIONES PROPUESTAS
COSTA PACÍFICA

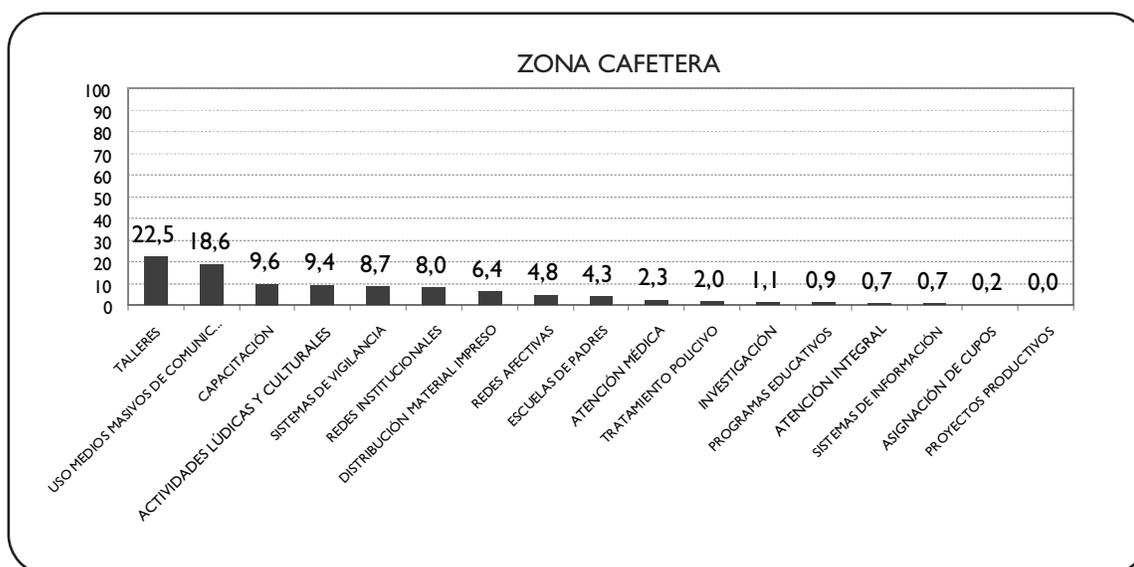


- Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.
- VIF = Violencia intrafamiliar
- MIN = Maltrato infantil
- VSX = Violencia sexual
- PAB = Plan de Atención Básica
- ICBF = Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- HAZ PAZ = Política nacional de construcción de paz y convivencia familiar, del gobierno de Andrés Pastrana.

3. Zona Cafetera

1. Los “tipos” de acciones registradas con mayor frecuencia en los departamentos de la zona cafetera, asociados a prevención, son los talleres, el uso de medios masivos de comunicación, la capacitación y las actividades lúdicas y culturales. Estos representan el 60,1% del total de acciones de prevención registradas en esta región.

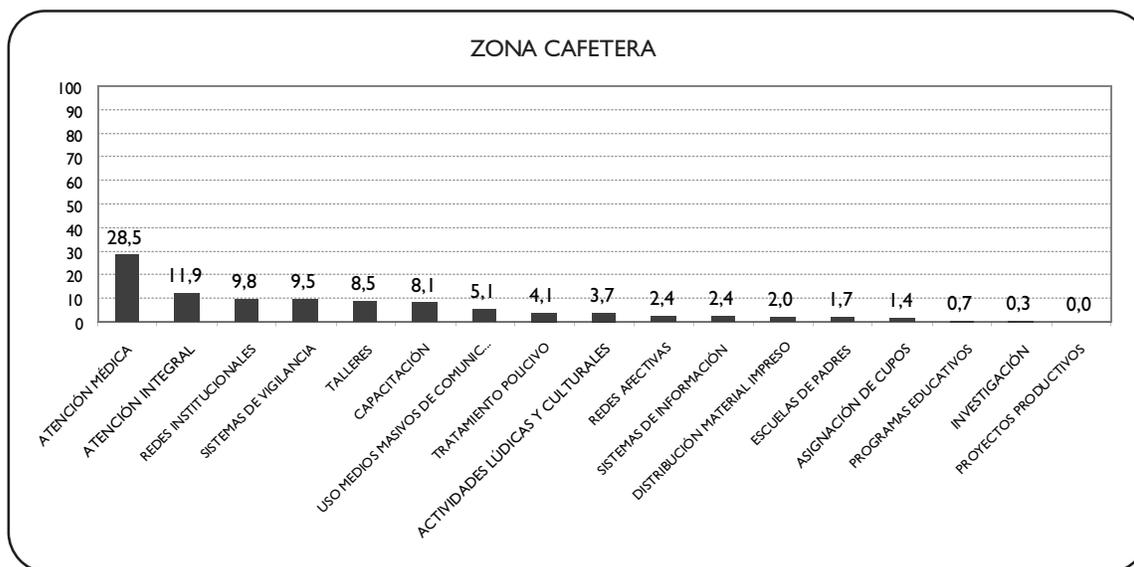
Gráfica 26
PORCENTAJE DE ACCIONES DE PREVENCIÓN



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

2. Los “tipos” de acciones registrados en con mayor frecuencia, **asociados a atención**, son la atención médica, la atención integral, las redes institucionales y los sistemas de vigilancia. Estos representan el 59,7% del total de acciones de atención registradas.

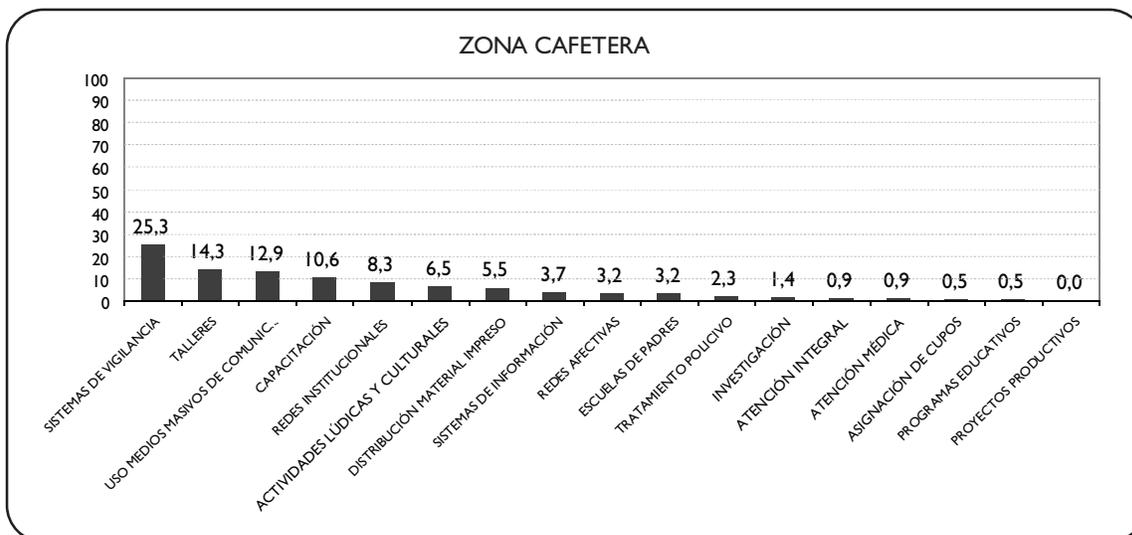
Gráfica 27
PORCENTAJE DE ACCIONES DE ATENCIÓN



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

3. Los “tipos” de acciones de mayor frecuencia registrados en esta región, **asociados a detección**, son los sistemas de vigilancia, la realización de talleres, el uso de medios masivos de comunicación y la capacitación. Estos representan el 63,1% del total de acciones de detección registradas.

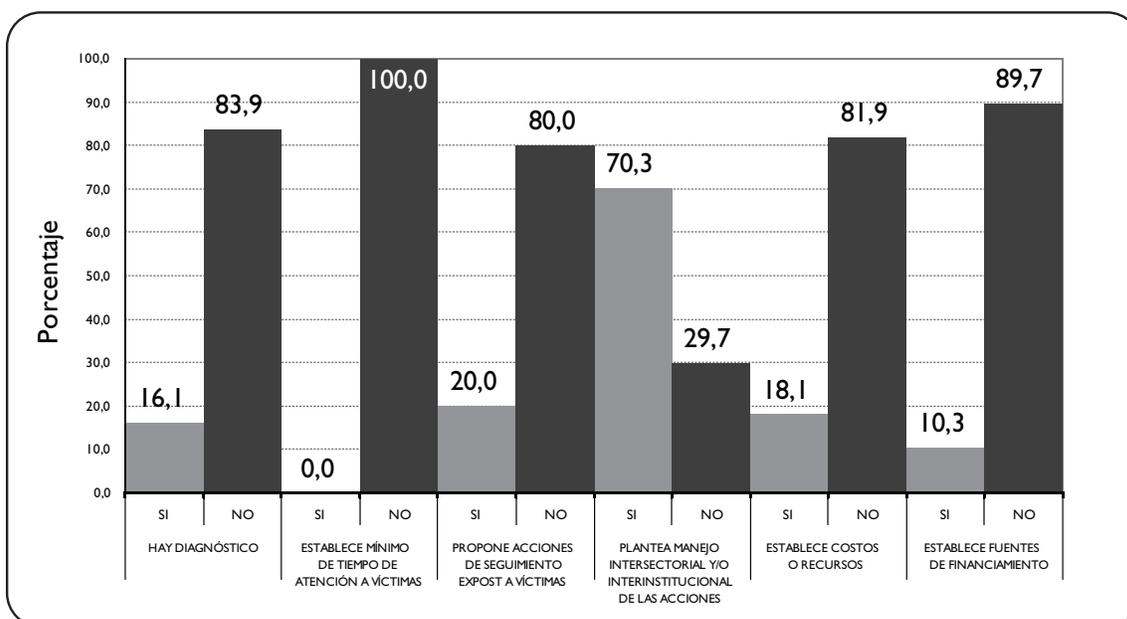
Gráfica 28
PORCENTAJE DE ACCIONES DE DETECCIÓN



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

4. El 83,9% de los planes de acción de los departamentos de la zona cafetera no presentan diagnóstico; el 100,0% no establece tiempos mínimos de atención médica o psicológica a las víctimas; el 80,0% no propone acciones de seguimiento *ex post* a las víctimas; el 29,7% no plantea el manejo intersectorial o interinstitucional de las acciones previstas; el 81,9% no establece los costos o requerimientos de recursos que se utilizarán en la aplicación del plan y el 89,7% no identifica fuentes de financiamiento del Plan.

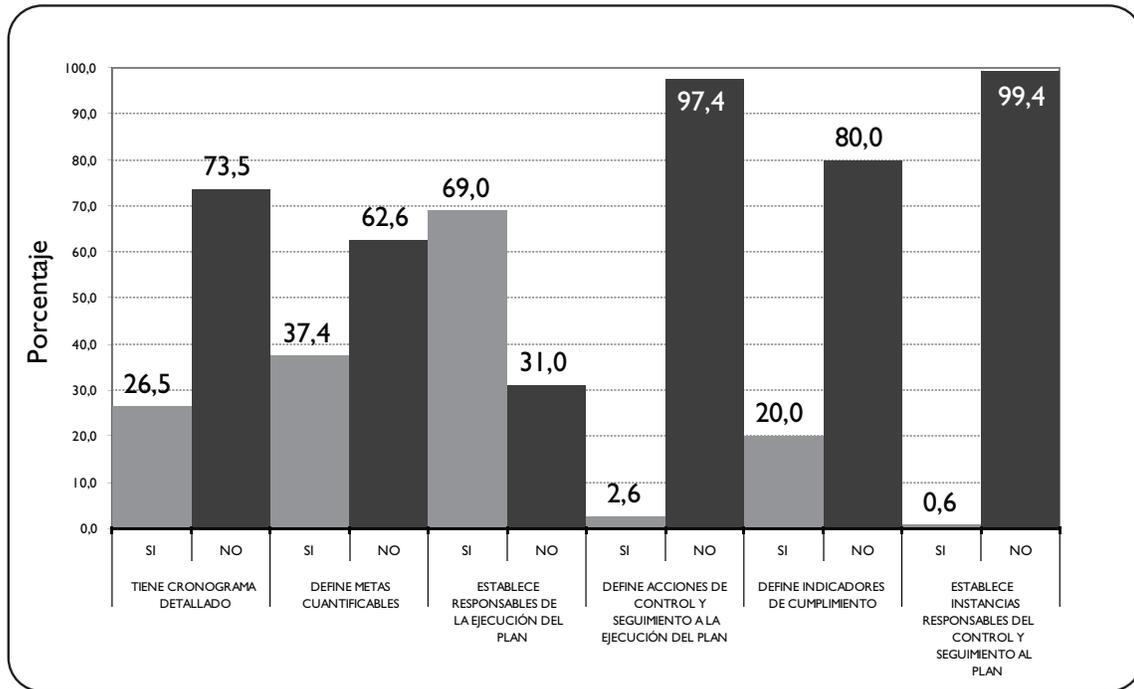
Gráfica 29
DISPOSICIÓN DE ELEMENTOS DE PLANEACIÓN EN LOS PLANES DE ACCIÓN (PORCENTAJES)
ZONA CAFETERA



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

5. El 73,5% de los planes evaluados no presenta un cronograma detallado de las actividades previstas, el 62,6% no define metas cuantificables y el 31,0% no establece responsables de la ejecución del plan. El 97,4% no establece acciones de control y seguimiento a la ejecución del plan, el 80,0% no registra indicadores de cumplimiento, y el 99,4% no establece responsables del control y seguimiento del plan.

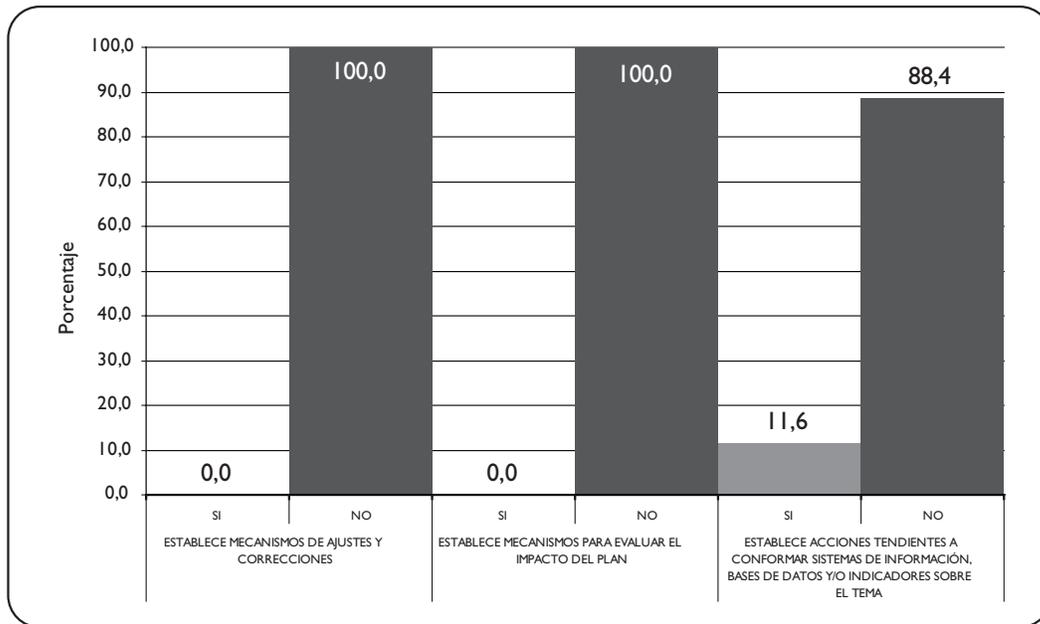
Gráfica 30
DISPOSICIÓN DE ELEMENTOS DE PLANEACIÓN EN LOS PLANES DE ACCIÓN (PORCENTAJES)
ZONA CAFETERA



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

6. El 100,0% de los planes analizados no establece mecanismos de correcciones y ajustes que permitan mejorar su aplicación, también el 100,0% no establece mecanismos para evaluar el impacto del plan, y el 88,4% no menciona la conformación de sistemas de información, bases de datos o la construcción de indicadores que le permitan hacer seguimiento a la problemática que se pretende atacar.

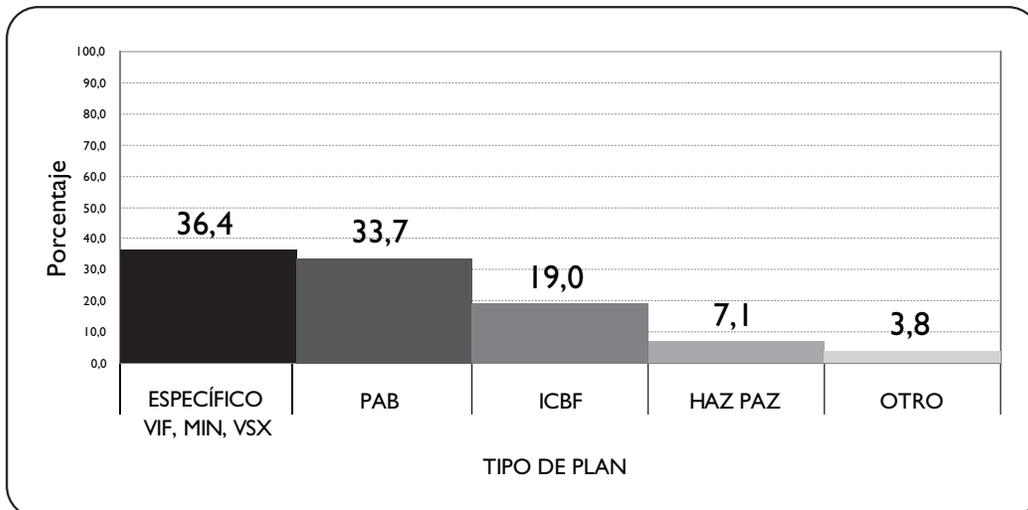
Gráfica 31
DISPOSICIÓN DE ELEMENTOS DE PLANEACIÓN EN LOS PLANES DE ACCIÓN (PORCENTAJES)
ZONA CAFETERA



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

7. El 36,4% de los planes evaluados parecen haber sido diseñados como respuesta puntual al requerimiento efectuado por la Procuraduría General de la Nación, el 33,7% es una adaptación del Plan de Atención Básica, PAB, el 19,0% corresponde a un plan del ICBF y el 7,1% a una adaptación del programa Haz Paz.

Gráfica 32
PROGRAMA(S) AL (LOS) CUAL(ES) PERTENECEN TODAS O ALGUNAS
DE LAS ACCIONES PROPUESTAS - ZONA CAFETERA

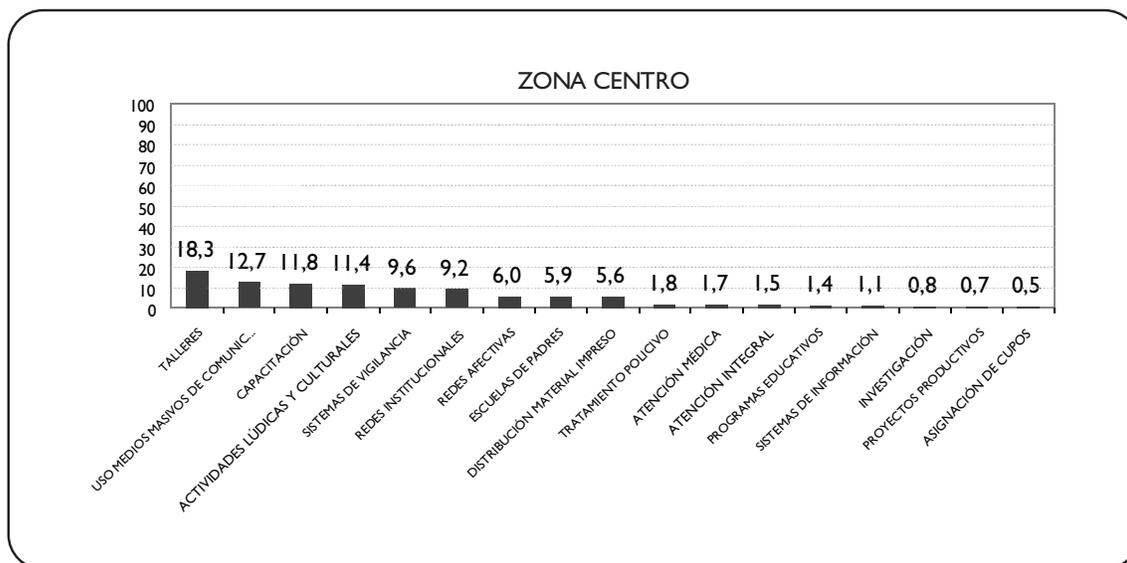


- Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.
- VIF = Violencia intrafamiliar
- MIN = Maltrato infantil
- VSX = Violencia sexual
- PAB = Plan de Atención Básica
- ICBF = Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- HAZ PAZ = Política nacional de construcción de paz y convivencia familiar, del gobierno de Andrés Pastrana.

4. Zona Centro

1. Los “tipos” de acciones registrados con mayor frecuencia en los departamentos de la zona centro, asociados a prevención, son los talleres, el uso de medios masivos de comunicación, capacitación y las actividades lúdicas y culturales. Estos representan el 54,2% del total de acciones de prevención registradas en esta región.

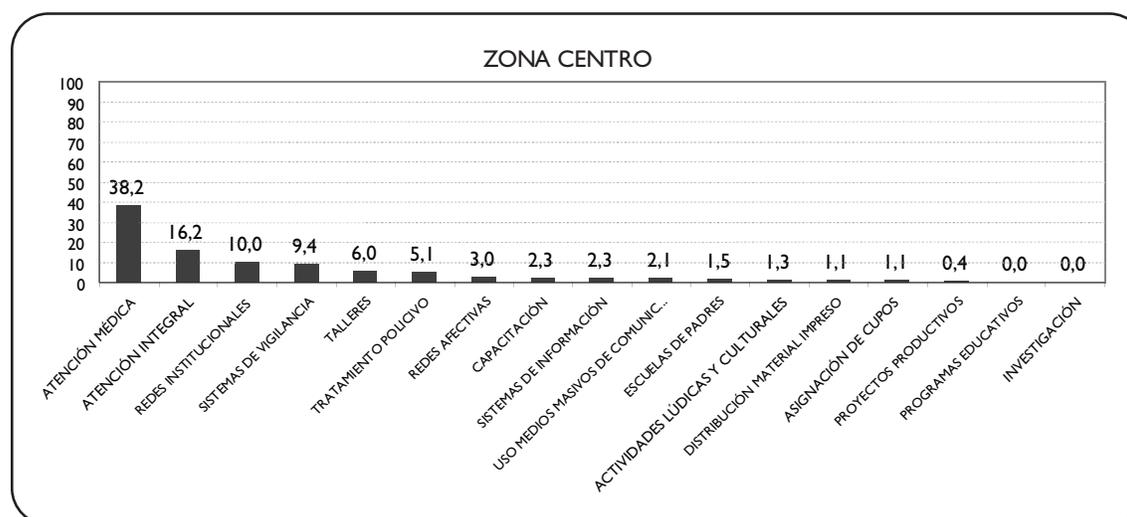
Gráfica 33
PORCENTAJE DE ACCIONES DE PREVENCIÓN



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

2. Los “tipos” de acciones registrados con mayor frecuencia, asociados a atención, son la atención médica, atención integral, las redes institucionales y los sistemas de vigilancia. Estos representan el 73,8% del total de acciones de atención registradas.

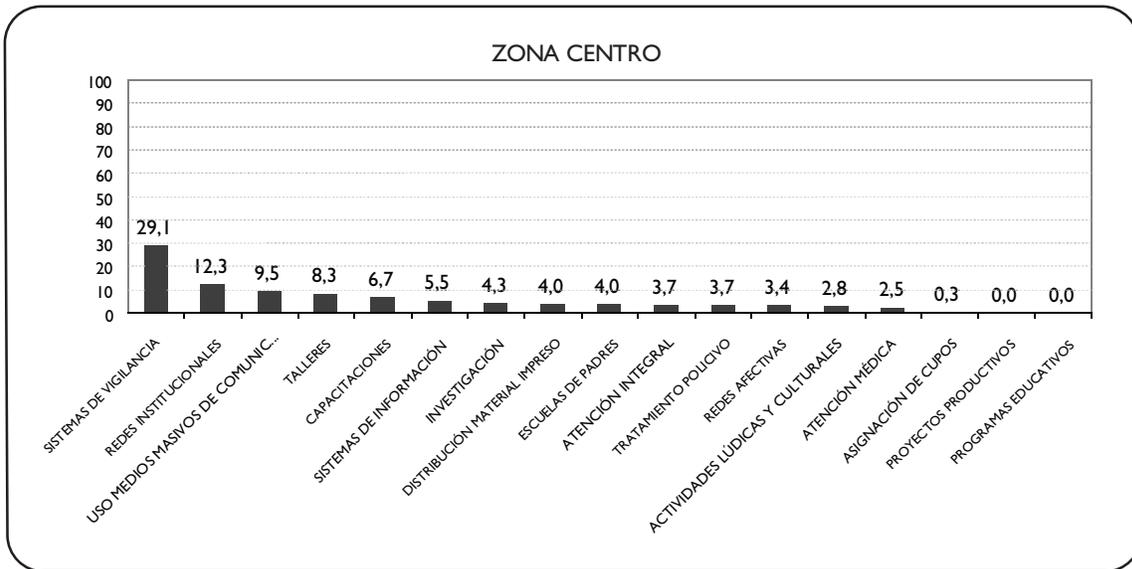
Gráfica 34
PORCENTAJE DE ACCIONES DE ATENCIÓN



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

3. Los “tipos” de acciones registradas con mayor frecuencia, **asociados a detección**, son los sistemas de vigilancia, la conformación o fortalecimiento de las redes institucionales, el uso de medios masivos de comunicación y los talleres. Estos representan el 59,2% del total de acciones de detección registradas.

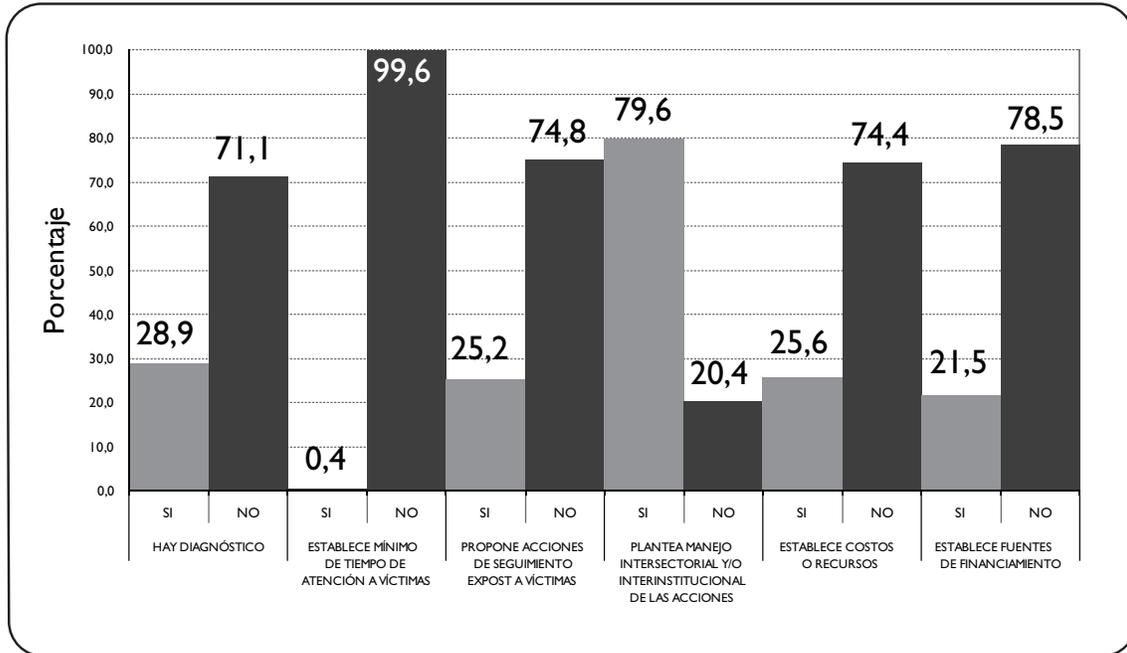
Gráfica 35
PORCENTAJE DE ACCIONES DE DETECCIÓN



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

4. El 71,1% de los planes de acción de los departamentos de la Zona Centro no presentan diagnóstico, el 99,6% no establece tiempos mínimos de atención médica o psicológica a las víctimas, el 74,8% no propone acciones de seguimiento ex post a las víctimas, el 20,4% no plantea el manejo intersectorial o interinstitucional de las acciones previstas, el 74,4% no establece los costos o requerimientos de recursos que se utilizarán en la aplicación del plan y el 78,5% no identifica fuentes de financiamiento del Plan.

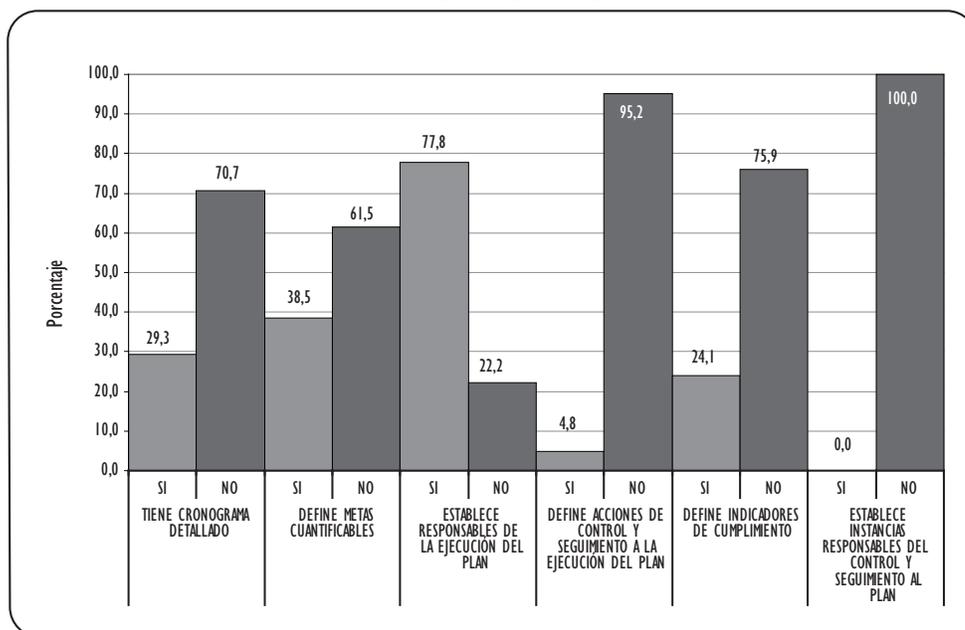
Gráfica 36
DISPOSICIÓN DE ELEMENTOS DE PLANEACIÓN
EN LOS PLANES DE ACCIÓN (PORCENTAJES)
ZONA CENTRO



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

5. El 70,7% de los planes evaluados no presenta un cronograma detallado de las actividades previstas, el 61,5% no define metas cuantificables y el 22,2% no establece responsables de la ejecución del plan. El 95,2% no establece acciones de control y seguimiento a la ejecución del plan, el 75,9% no registra indicadores de cumplimiento, y prácticamente el 100,0% no establece responsables del control y seguimiento del plan.

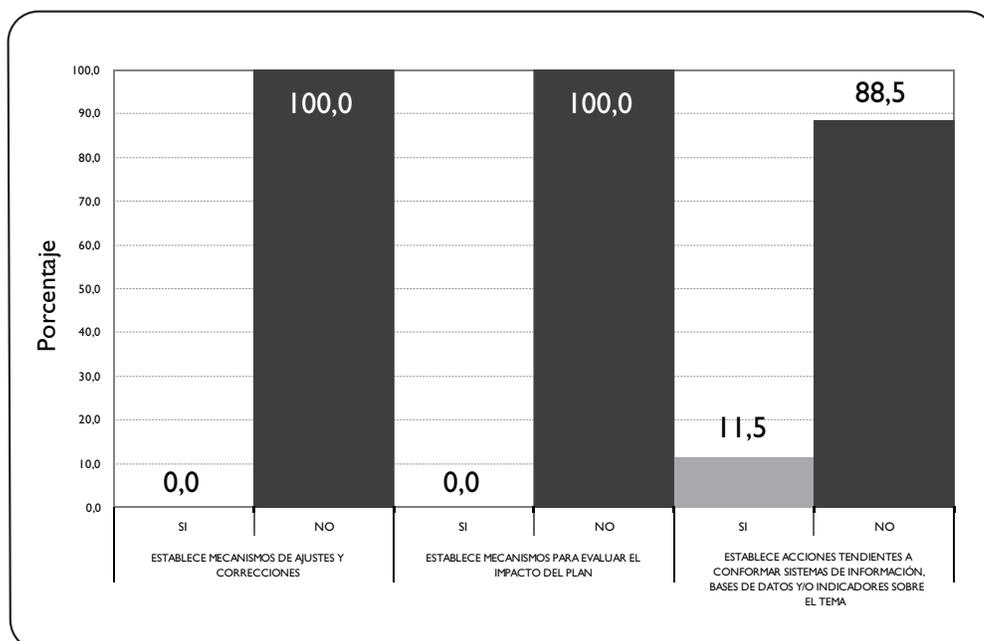
Gráfica 37
DISPOSICIÓN DE ELEMENTOS DE PLANEACIÓN EN LOS PLANES DE ACCIÓN (PORCENTAJES)
ZONA CENTRO



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

6. El 100,0% de los planes analizados no establece mecanismos de correcciones y ajustes que permitan mejorar su aplicación, también el 100,0% no establece mecanismos para evaluar el impacto del plan, y el 88,5% no menciona la conformación de sistemas de información, bases de datos o la construcción de indicadores que le permitan hacer seguimiento a la problemática que se pretende atacar.

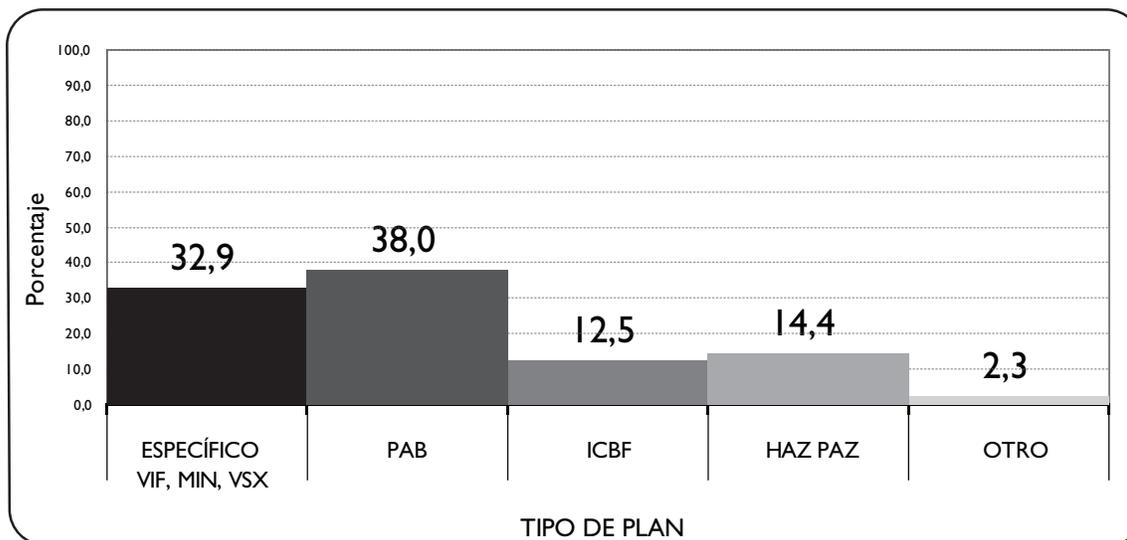
Gráfica 38
DISPOSICIÓN DE ELEMENTOS DE PLANEACIÓN EN LOS PLANES DE ACCIÓN (PORCENTAJES)
ZONA CENTRO



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

7. El 32,9% de los planes evaluados parecen haber sido diseñados como respuesta puntual al requerimiento efectuado por la Procuraduría General de la Nación, el 38,0% es una adaptación del Plan de Atención Básica, PAB, el 12,5% corresponde a un plan del ICBF y el 14,4% a una adaptación del programa Haz Paz.

Gráfica 39
PROGRAMA(S) AL (LOS) CUAL(ES) PERTENECEN TODAS O
ALGUNAS DE LAS ACCIONES PROPUESTAS
ZONA CENTRO

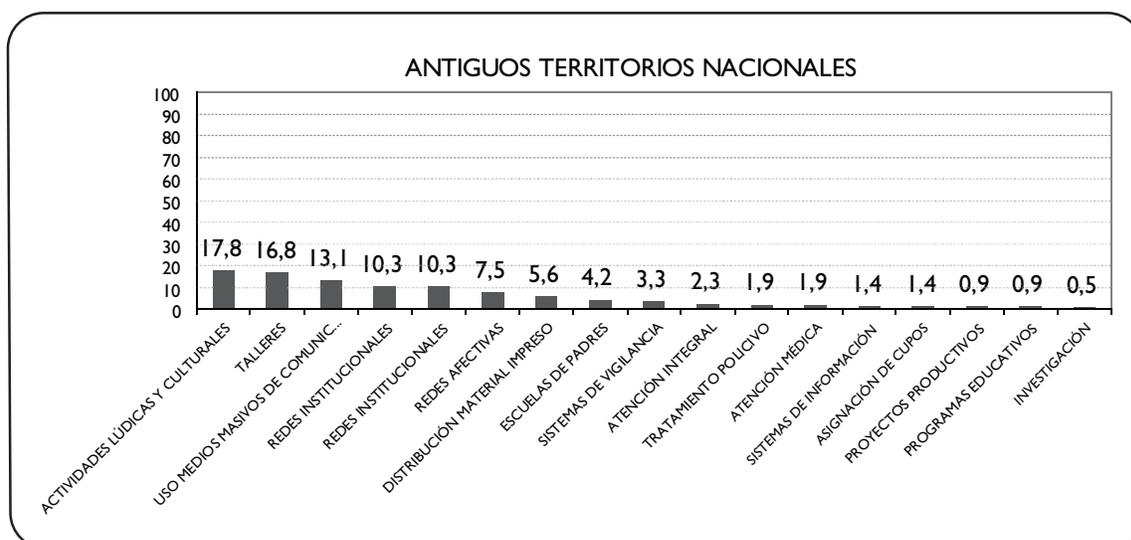


- Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.
- VIF = Violencia intrafamiliar
- MIN = Maltrato infantil
- VSX = Violencia sexual
- PAB = Plan de Atención Básica
- ICBF = Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- HAZ PAZ = Política nacional de construcción de paz y convivencia familiar, del gobierno de Andrés Pastrana.

c) Antiguos Territorios Nacionales

8. Los “tipos” de acciones registrados con mayor frecuencia en los departamentos de los antiguos territorios nacionales, **asociados a prevención**, son las actividades lúdicas y culturales, los talleres, y la capacitación. Estos representan el 57,9% del total de acciones de prevención registradas en esta región.

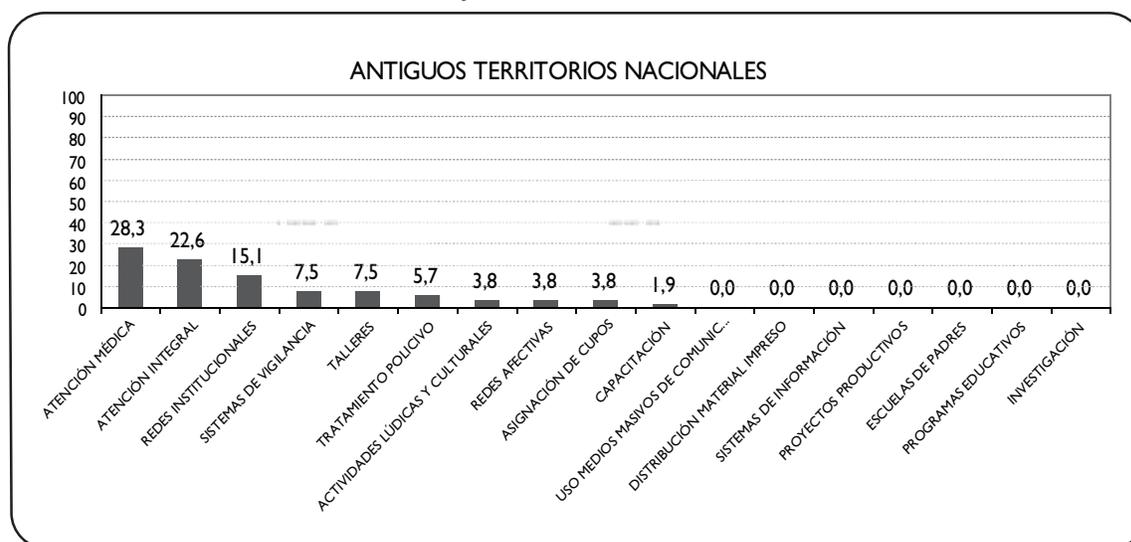
Gráfica 40
PORCENTAJE DE ACCIONES DE PREVENCIÓN



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

9. Los “tipos” de acciones registrados con mayor frecuencia en los departamentos de los antiguos territorios nacionales, **asociados a atención**, son la atención médica, atención integral, las redes institucionales, y los sistemas de vigilancia. Estos representan el 73,6% del total de acciones de atención registradas.

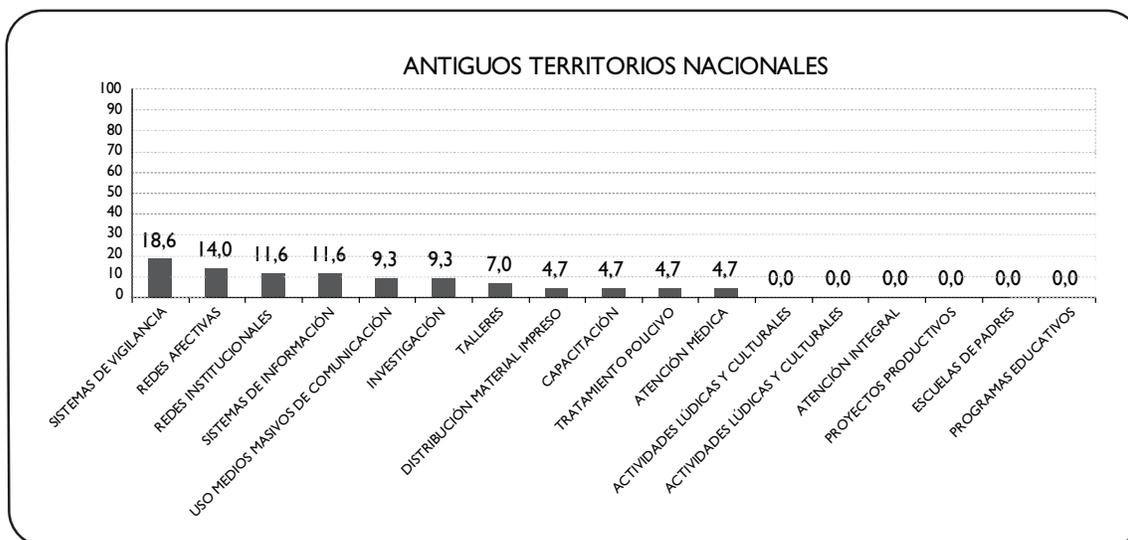
Gráfica 41
PORCENTAJE DE ACCIONES DE ATENCIÓN



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

10. Los “tipos” de acciones en esta región, **asociados a detección**, son los sistemas de vigilancia, la conformación o fortalecimiento de las redes institucionales, la creación o fortalecimiento de las redes afectivas, las redes institucionales y los sistemas de información. Estos representan el 55,8% del total de acciones de detección registradas.

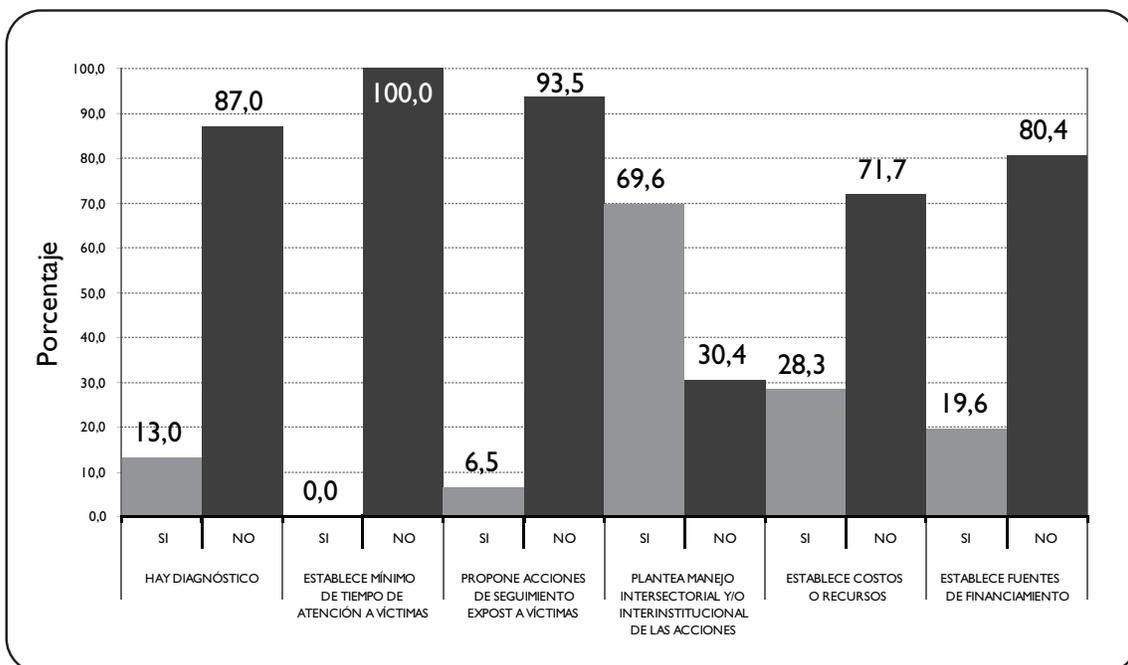
Gráfica 42
PORCENTAJE DE ACCIONES DE DETECCIÓN



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

11 El 87,0% de los planes de acción de los departamentos de los antiguos territorios nacionales no presentan diagnóstico, el 100,0% no establece tiempos mínimos de atención médica o psicológica a las víctimas, el 93,5% no propone acciones de seguimiento *ex post* a las víctimas, el 30,4% no plantea el manejo intersectorial o interinstitucional de las acciones previstas, el 71,7% no establece los costos o requerimientos de recursos que se utilizarán en la aplicación del plan y el 80,4% no identifica fuentes de financiamiento del Plan.

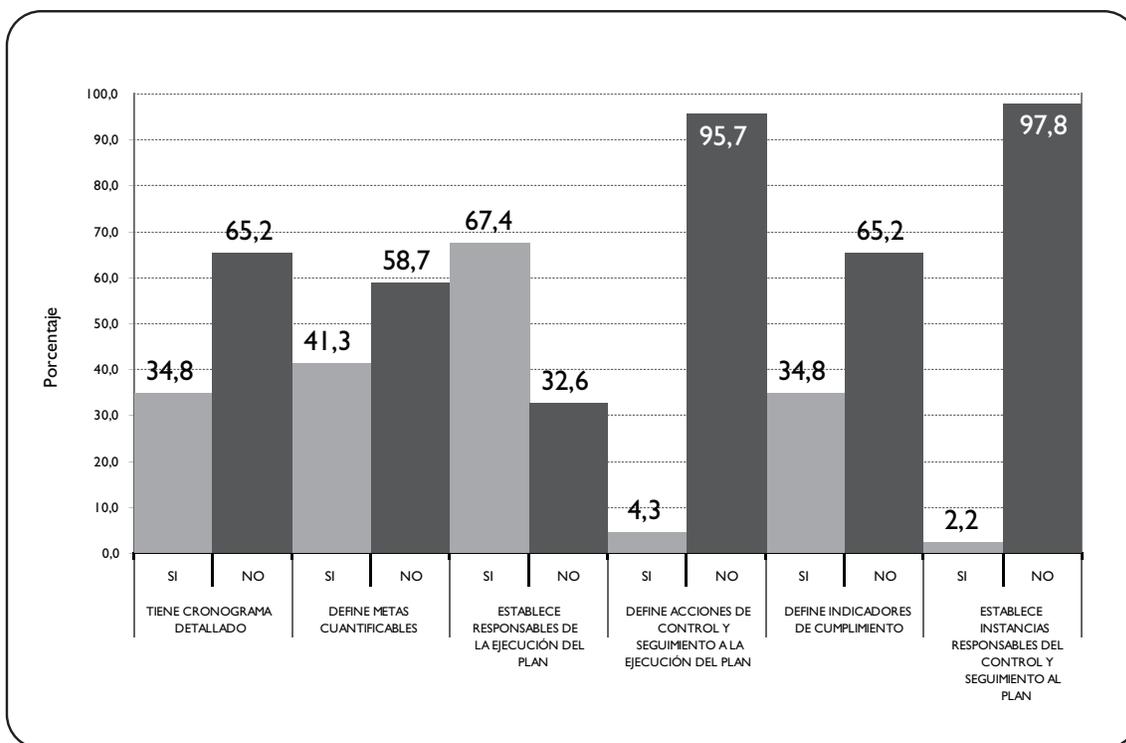
Gráfica 43
DISPOSICIÓN DE ELEMENTOS DE PLANEACIÓN EN LOS PLANES DE ACCIÓN (PORCENTAJES)
ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

12. El 65,2% de los planes evaluados no presenta un cronograma detallado de las actividades previstas, el 58,7% no define metas cuantificables y el 32,6% no establece responsables de la ejecución del plan. El 95,7% no establece acciones de control y seguimiento a la ejecución del plan, el 65,2% no registra indicadores de cumplimiento, y el 97,8% no establece responsables del control y seguimiento del plan.

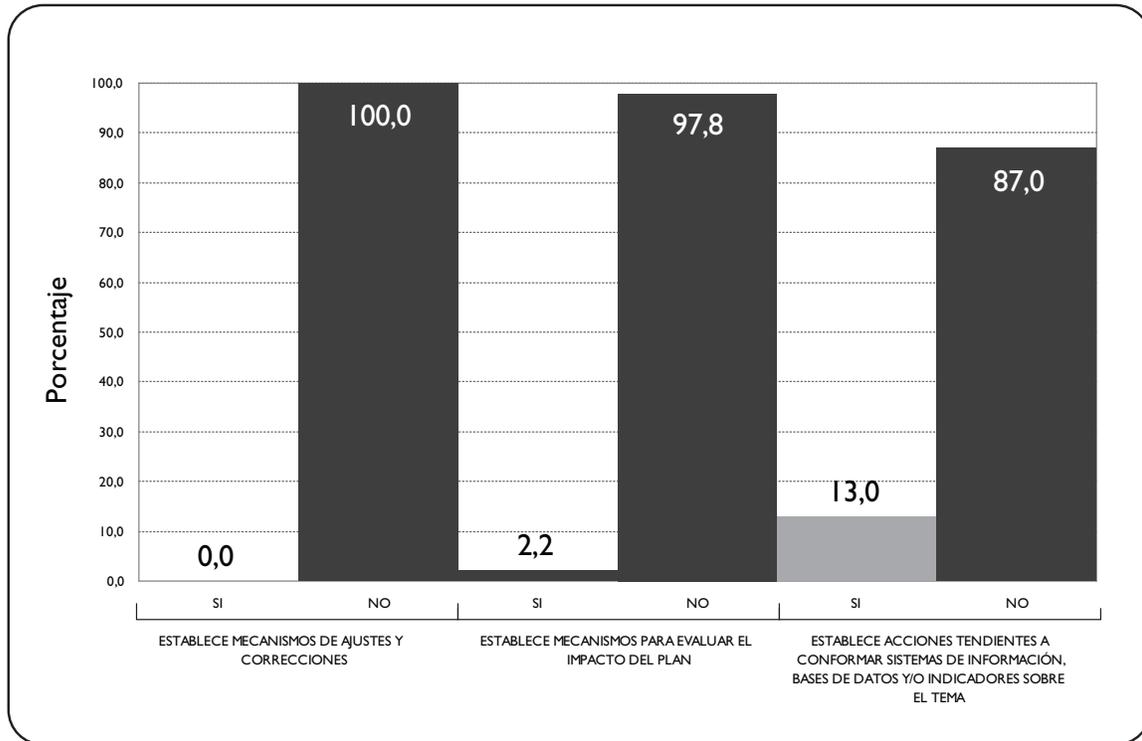
Gráfica 44
DISPOSICIÓN DE ELEMENTOS DE PLANEACIÓN
EN LOS PLANES DE ACCIÓN (PORCENTAJES)
ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

13. El 100,0% de los planes analizados no establece mecanismos de correcciones y ajustes que permitan mejorar su aplicación, el 97,8% no establece mecanismos para evaluar el impacto del plan, y el 87,0% no menciona la conformación de sistemas de información, bases de datos o la construcción de indicadores que le permitan hacer seguimiento a la problemática que se pretende atacar.

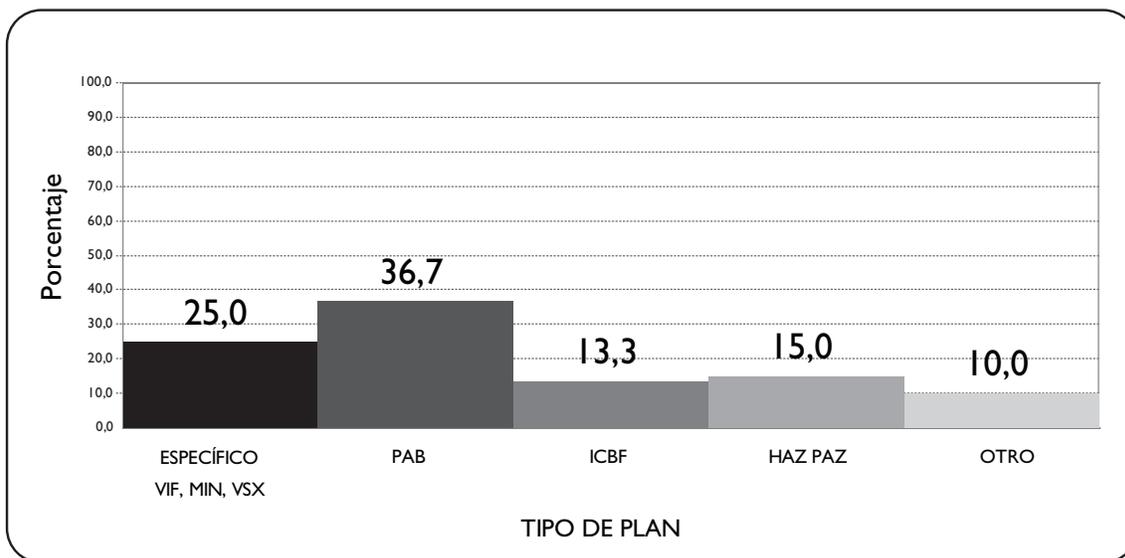
Gráfica 45
DISPOSICIÓN DE ELEMENTOS DE PLANEACIÓN EN LOS PLANES
DE ACCIÓN (PORCENTAJES)
ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES



• Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

14. El 25,0% de los planes evaluados parecen haber sido diseñados como respuesta puntual al requerimiento efectuado por la Procuraduría General de la Nación, el 36,7% es una adaptación del Plan de Atención Básica, PAB, el 13,3% corresponde a un plan del ICBF y el 15,0% a una adaptación del programa Haz Paz.

Gráfico 46
PROGRAMA(S) AL (LOS) CUAL(ES) PERTENECEN TODAS O ALGUNAS DE LAS ACCIONES
PROPUESTAS ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES



- Fuente: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.
- VIF = Violencia intrafamiliar
- MIN = Maltrato infantil
- VSX = Violencia sexual
- PAB = Plan de Atención Básica
- ICBF = Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- HAZ PAZ = Política nacional de construcción de paz y convivencia familiar, del gobierno de Andrés Pastrana.



3.

¿Cómo optimizar los planes de acción?

■ Cómo optimizar los planes de acción?

III Capítulo

Conclusiones

La mirada a los Planes de Acción, propuestos por gobernadores y alcaldes del país en el año 2006, para prevenir, atender y detectar la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes, permite sustancialmente, evidenciar las dificultades que este proceso implica, por lo cual a manera de conclusiones en este aparte, relacionaremos las que detectamos como principales e incluiremos una propuesta de posible solución a manera de guía para los administradores territoriales.

3.1. DIFICULTADES DE LA PLANEACIÓN

- **Los enunciados de política y jurídicos no son la planeación**, son sólo una parte esencial para poder llevarla a cabo. La planeación debe distinguir los ejercicios de los enunciados generales, de los planes de desarrollo, de la planeación operativa en proyectos, por lo que es necesario separar los momentos, los instrumentos y los resultados en cada uno. Discernir, no enredarse y avanzar debe ser la consigna. Los primeros nos dicen: qué de todo y los segundos: quién, cuándo, cuánto y con qué.
- **La dificultad en no poseer un modelo de interpretación e intervención** aceptado universalmente y con evidencia contundente de su efectividad, plantea un problema para definir las acciones prioritarias. Será necesaria la opinión de nuestros “expertos” más cercanos, haciendo las preguntas que parecen obvias, pero que pueden resultar de enorme utilidad para ilustrar dónde hay dificultades y cómo se puede avanzar de manera consistente y sólida
- **La creencia de que el maltrato es un tema súper complejo y exclusivo de los expertos**, así como la abundante literatura en lenguajes especializados, niegan la posibilidad de articular actores, instituciones y sectores de la sociedad y tienden a ignorar el reconocimiento de distintos saberes. El valioso sentido común es generalmente expresión de la racionalidad, el buen juicio y el reconocimiento de los valores, tales como la dignidad humana, el respeto por la condición de ser niño o adolescente y por lo tanto debe consultarse a fin de hallar respuestas más pertinentes.

- **La planeación y el manejo del presupuesto es sectorial pero la respuesta a la problemática es interinstitucional e intersectorial.** Los instrumentos de planeación son por excelencia sectoriales; por tanto para tener un mapa del tema se debe hacer un barrido sobre una matriz por sector/institución de necesidades, recursos y respuesta social en maltrato para abordar su análisis, hallar los vacíos, dificultades, definir acciones y visualizar recursos efectivos o potenciales. No es posible tener en la cabeza el conjunto. Es frecuente encontrar en el sector salud apoyo para estos análisis a partir de su experiencia en programas de salud pública, atención primaria y epidemiología, pero siempre es deseable un trabajo conjunto de los Consejos de Política Social, el ICBF, las Comisarías de Familia, las ONG especializadas y otros.

3.2. DIFICULTADES EN LA FINANCIACIÓN

- **Los recursos para un programa específico son inexistentes o escasos.** Los recursos de inversión y operación se encuentran en cada unas de las entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, entre otros, y conseguir la asignación de recursos para el municipio, distrito y departamento puede requerir una gestión a nivel nacional o departamental además de la cofinanciación municipal, en la implantación de Casas de Justicia, la creación de Comisarías de Familia, programas de atención con ICBF, reforzar los grupos encargados de recibir y tramitar denuncias, recolectar, procesar y analizar la información, así como de apoyo en profesionales de derecho, salud, psicología, trabajo social, nutrición y educación, encargados de la atención de los niños en los sectores de gobierno, salud, justicia, educación y protección.
- **Cómo unir los recursos alrededor del objetivo.** La responsabilidad del mandatario es indelegable, por lo que se requiere contar con el equivalente de un Puesto de Mando Unificado (coordinación de acciones y recursos). No es posible tener un único proyecto para la problemática, con lo cual la coherencia se da en el planteamiento; seguimiento; análisis y retroalimentación de los diferentes proyectos; presupuestos; planes de acción institucionales; acuerdos con la comunidad; la sociedad y todos los sistemas de información.

3.3 DIFICULTADES EN LA PREPARACIÓN Y PRESENTACIÓN DEL PRESUPUESTO

- **No se conoce el costo del servicio para la ampliación de capacidad.** Para estimar el valor de la capacidad incremental se debe tener en cuenta los costos actuales y niveles de consumo (cantidades) de personal, mantenimiento, servicios, materiales y suministros para los grupos de trabajo, materiales y suministros para los usuarios, necesidades de dotación, costos o tarifas de actividades finales. El total de estos costos y por entidad frente al volumen de personas atendidas será el costo total y unitario estimado; en todos los casos se debe estimar un porcentaje de ineficiencia, los tiempos de espera por encima de lo deseado es demanda insatisfecha, al igual que el sub-registro y falta de denuncia. Se puede tener costos de otros programas como referente. En los casos de infraestructura o cambios importantes en la forma como se prestan actualmente los servicios de promoción, prevención y atención, de ser posible, es deseable poder definir y financiar los estudios de pre-inversión y/o experiencias piloto.
- **Para el primer año del plan de desarrollo el recurso está comprometido.** Iniciar por mejorar el diagnóstico, mejorar la planeación para el año siguiente, en este año ahondar en revisar los procesos y tiempos de atención y buscar logros de mejoramiento de calidad y tiempos para

cobertura adicional con los mismos recursos y recoger la información suficiente para gestionar apoyos desde organismos públicos, mixtos o no gubernamentales de los departamentos, la nación, del orden internacional para la siguiente vigencia. En todo caso, dejar enunciados los proyectos y objetivos específicos y visualizar los actuales recursos disponibles.

- **Argumentos jurídicos para defender la iniciativa y lograr el respaldo de anteproyecto y proyecto de presupuesto.** La Carta Política en el art. 44 contiene todo el imperativo ético del Estado frente a los niños, niñas y adolescentes y la Ley 1098 de 2006 “Código de la Infancia y la Adolescencia” los desarrolla; siendo importante precisar los más relevantes, como razones para privilegiar la inversión en esta población:
 - I. La prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes sobre los derechos de los adultos: *“En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza, prevalecerán los derechos de éstos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona”;*
 - II. La corresponsabilidad, es la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección;
 - III. Son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Presidente de la República, los Alcaldes y Gobernadores. Su incumplimiento será sancionado disciplinariamente como causal de mala conducta. La responsabilidad es indelegable y conlleva a la rendición pública de cuentas.
 - IV. Las Asambleas y Concejos para aprobar el plan de desarrollo e inversión deberán verificar que éste se corresponda con los resultados del diagnóstico realizado.
 - V. En el nivel territorial se deberá contar con una política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia que propicie la articulación entre los Concejos Municipales, Asambleas y Congreso Nacional, para garantizar la definición y asignación de los recursos para la ejecución de la política pública propuesta”.

3.4. DIFICULTADES EN LA EJECUCIÓN

- **Cómo correlacionar el gasto y los resultados obtenidos.** Durante la fase inicial no es factible establecer resultados en términos de más o menos casos nuevos o antiguos, así como reincidencia; por lo tanto, el incremento en los recursos se puede relacionar con capacidad de atención disponible y utilizada para la identificación y atención, reducción de tiempos de atención, número y calidad de intervenciones totales y por caso, tiempo para la adopción de medidas de restablecimiento y calidad de las mismas, así como la cobertura del sistema de información, la reducción indicativa (no de resultados) y paulatina de no denuncia o remisión de casos y la reducción de severidad y frecuencia de los casos.
- **Cómo mejorar la ejecución.** La segunda persona después del Alcalde, corresponsable con él en liderar las iniciativas, deberá tener línea directa con el mandatario Alcalde o Gobernador quien es el responsable, para señalar y solicitar medidas por el ejecutivo y su gabinete para poner al día la ejecución, así como los compromisos adquiridos por la comunidad y la sociedad, por solicitud del gobierno local o intervención directa del Ministerio Público u otras autoridades administrativas. Documentar y señalar los atrasos ante instancias competentes debida y oportunamente.

3.5. DIFICULTADES EN EL SEGUIMIENTO

- **No se tiene línea de base.** El diagnóstico de infancia para el Plan de Desarrollo establecido en la Ley 1098 de 2006 y la situación actual cuantificada o no, es la línea de base; solucionar la carencia de algunos datos es por tanto prioridad en el curso de acción a seguir.

Si no existe un instrumento que permita establecer el perfil de las víctimas, y tampoco uno que pueda servir como instrumento para verificar los logros y, además, no hay quien administre el sistema de información, es entonces fundamental el diseño y adopción del instrumento de identificación, reporte y seguimiento a casos sospechosos, probables y confirmados para su atención por parte de todas las entidades involucradas y garantizar un responsable de la consolidación y análisis.

- **No se sabe qué monitorear para mostrar el avance.** Algunos datos importantes para la toma de decisiones incluyen el adecuado y consistente registro de edad, sexo, fecha de ocurrencia, ubicación, sitio de ocurrencia, entidad que notifica, agresor, severidad-compromiso, frecuencia, diagnóstico nuevo o repetido, atención de primera vez en el año, tipo de medida actual, fecha de la medida. Las estadísticas institucionales deben contemplar claramente si se trata de niños, niñas o adolescentes en especial condición de vulnerabilidad, tales como población en situación de desplazamiento, población indígena o afrodescendiente, así como menores de edad en riesgo o vinculados a grupos armados al margen de la ley.

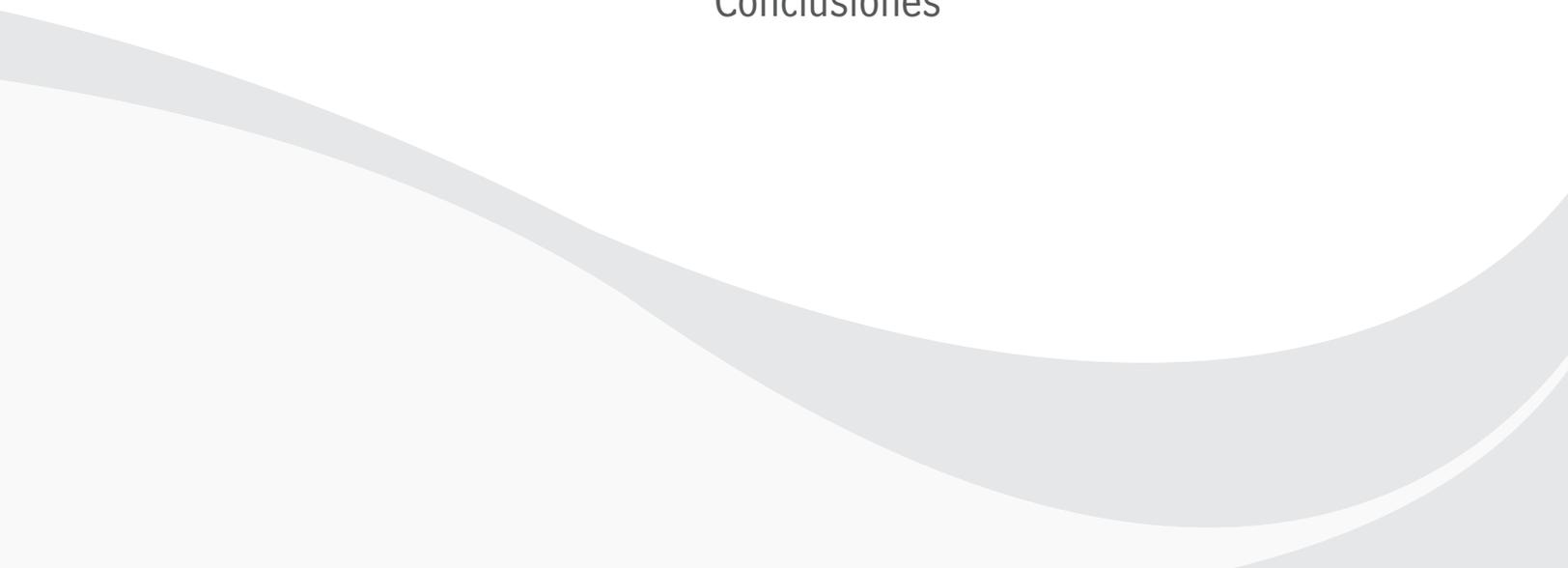
3.6. DIFICULTADES EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS

- La rendición de cuentas de los gobernantes en este tema debe hacerse ante la Procuraduría, la Personería, la Defensoría, la Veeduría, la Contraloría, el Concejo, la Asamblea y el Consejo de Política Social, en especial, frente a la comunidad. Por tanto, se debe generar suficiente información para mostrar los avances en desarrollo del ejercicio de prestación de los servicios, en los mismos instrumentos de planeación, seguimiento y registro de servicios. Ponerse en el lugar de los organismos de control puede ser útil para identificar vacíos, inconsistencias, problemas en los servicios, etc.

Los compromisos de la comunidad y la sociedad organizada también pueden y deben ser exigidos y apoyados por los gobernantes y la opinión pública como expresión de la corresponsabilidad; ellos también deben rendir cuentas públicamente, pues es este ejercicio el que permite conocer las experiencias exitosas, efectivizar el derecho a la participación ciudadana y construir sociedades democráticas en las cuales el diálogo y la crítica son verdaderos ejercicios de libertad.

4.

Conclusiones



■ Conclusiones

IV Capítulo

4.1. EL EJERCICIO DE UN MANDATO POPULAR: UN COMPROMISO ÉTICO, POLÍTICO Y JURÍDICO CON LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

- Gobernadores y Alcaldes son elegidos por los adultos porque los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años no votan, pero sí se verán afectados, -positiva o negativamente-, por las decisiones que estos gobernantes tomen por y para ellos. Ninguna tarea importante es fácil y, ser Gobernador o Alcalde es, sin duda alguna, una labor de enorme trascendencia.
- Han sido elegidos para gobernar y ejercer un mandato responsable frente a la comunidad. El gobernante debe ser recordado por el compromiso y las acciones emprendidas en favor del desarrollo de condiciones y bienestar de los niños, niñas y adolescentes de su municipio, distrito o departamento.
- Como responsable de la política pública en favor de la infancia y la adolescencia, debe articular a diferentes sectores, instancias y organizaciones. El trabajo mancomunado rinde mayores frutos.
- Las decisiones de política pública no deben fundarse en la intuición del gobernante, así se actúe de buena fe. Deben apoyarse en los criterios y conceptos de las personas expertas en el manejo de la problemática, así éstas no tengan afinidades políticas con el gobernante. El interés superior de los niños no tiene partido político.
- Hacer uso óptimo de los recursos disponibles para asegurar que cualquier iniciativa orientada a prevenir, detectar o atender la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual, tenga resultados que puedan ser verificables, constituye un principio de la administración pública.
- Debe construirse una línea de base para conocer la magnitud y características del problema en cada localidad. Es posible que el diagnóstico que se tenga o se pueda obtener, sea precario, pero sólo así se podrán evaluar los avances en el compromiso de prevenir, detectar y atender la problemática específica.
- No esperar resultados en el corto plazo. Se requiere de gran consistencia, perseverancia y compromiso con el mejoramiento continuo. No existen modelos ideales; es necesario contar con una ruta definida de trabajo, orientada a la acción con metas específicas.

- La voluntad política es fundamental para avanzar en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y promover el ejercicio de la autonomía progresiva de que son titulares, pues ello es garantía de una gestión participativa,
- Lograr la plena participación, puede hacer que los procesos sean más lentos, pero también serán más consistentes, sostenibles e integrales.
- La comunicación efectiva de lo que se propone realizar el gobernante y la concertación, son las formas de aglutinar a la comunidad en favor de los niños, niñas y adolescentes.
- Disfrutar el ejercicio de gobernar con profundo sentido humano, hacer prevalecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, acatar las normas y evaluar crítica y constructivamente las actuaciones en lo que se ha propuesto mejorar o modificar durante la gestión; son requisitos para un mandato exitoso.
- El gobernante no es un administrador de problemas, es un líder de iniciativas para prevenir, atender y detectar la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual.
- Debe hacer seguimiento a los avances a los programas y proyectos y buscar superar las dificultades que en su desarrollo se presenten. El gobernante debe estar familiarizado con los indicadores de seguimiento y rendir cuentas a la comunidad.
- Sus actuaciones como sus omisiones, pueden ser determinantes para cientos o miles de niños, niñas y adolescentes en su municipio, distrito o departamento. Para ello es importante revisar lo que existe y tener presente que lo simple, aunque parezca obvio, puede ser lo mejor.
- El manejo de esta problemática es de tal magnitud que siempre habrá espacio para construir sobre lo construido, así como para innovar, mejorar y transformar positivamente lo que existe.

4.2. LA COORDINACIÓN INTERSECTORIAL, INTERINSTITUCIONAL E INSTITUCIONAL: UN PROPOSITO PARA DESARROLLAR ACCIONES DE CALIDAD

La coordinación es elemento esencial para el desarrollo de la política pública, en general pero particularmente, cuando se trata de atender a la garantía de los derechos de los sectores más vulnerables de la población; como lo son los niños, niñas y adolescentes; por ello identificar las fortalezas y debilidades de cada grupo de trabajo, institución o sector, se convierte en elemento básico de planeación, ejecución y evaluación de los planes de acción departamentales y municipales; por lo cual resulta necesario para lograr la deseada articulación que:

- Cada uno de los actores responsables y competentes tenga claridad sobre el alcance de su quehacer e identifique aquellas demandas de servicios que no están cubiertas por las diferentes instituciones, con el fin superar esos vacíos y lograr respuestas integrales y sostenibles de prevención, detección o atención de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual.
- Compartir lo que se hace sin prevenciones institucionales, permitirá establecer en qué aspectos existe superposición, duplicidad o desperdicio de recursos. También facilitará conocer la experiencia y fortalezas o debilidades de cada una de las instituciones comprometidas en el plan de acción.

- El análisis colectivo de la información recaudada apoyará la toma concertada de medidas, a la vez que compromete públicamente a los actores involucrados.
- La eficacia de las iniciativas, planes, programas, proyectos que se desarrollan bajo la premisa de la coordinación interinstitucional dependerá de la capacidad técnica y la voluntad política de las partes.
- Emprender acciones conjuntas para conjurar tan compleja problemática, exige acuerdos claros al asumir las responsabilidades y, por supuesto, el ejercicio juicioso de rendir de cuentas a los ciudadanos y los organismos competentes.
- El propósito de toda esta articulación intersectorial, interinstitucional e institucional, liderado por Gobernadores y Alcaldes es el desarrollo del principio de corresponsabilidad; implica una labor dispendiosa y un cambio de cultura para los ejecutores de la política pública, por lo cual se debe planear para efectivizar los derechos humanos los niños, niñas, adolescentes y no para responder coyunturalmente a los problemas que dicho ejercicio plantea.

4.2.1 ELEMENTOS MÍNIMOS A TENER EN CUENTA EN LOS PLANES DE ACCIÓN PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y DETECCIÓN DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR, EL MALTRATO INFANTIL Y LA VIOLENCIA SEXUAL

4.2.1.1 LA PROMOCIÓN COMO ESTRATEGIA PARA GENERAR ACTITUDES DE CONSENSO Y COMPROMISO

La primera tarea que debe asumir el gobernante local es el desarrollo de estrategias de comunicación, sensibilización y movilización social, dirigidas tanto al público en general, como a las autoridades, así como la formación de profesionales en detección y prevención, pues son parte del componente básico de la promoción, entendida ésta como el conjunto de acciones orientadas a evitar la presencia de factores propiciadores o de riesgo y potenciar los factores protectores, de ocurrencia de la problemática y para ello debe considerarse que:

- La información objetiva es una herramienta útil para la acción efectiva. La información que se divulga para sensibilizar debe ser el resultado de una recolección técnicamente válida, ya sea ésta de tipo epidemiológico (poblacional) o de los servicios prestados a víctimas.
- La comunicación efectiva es útil, pero se debe tener cuidado en no desperdiciar recursos, -la mayoría de las veces escasos-en instrumentos comunicativos repetitivos y de bajo impacto, para privilegiar y consensuar aquellos que sean de probado resultado.
- La sensibilización efectiva debe incluir a los servidores públicos y prestadores de servicios legales, educativos, de salud, de protección, a fin de evitar la revictimización a las víctimas en su proceso de atención.
- Las iniciativas de comunicación no deben ser campañas aisladas y deben contemplar la promoción de normas de comportamiento social y cultural no violento, especialmente en relación con la crianza y educación de los hijos.

4.2.1.2 LA PREVENCIÓN UNA TAREA DE LIDERAZGO Y COMPETENCIA TÉCNICA

Los programas de prevención buscan conjurar la ocurrencia de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual; minimizar sus impactos de mediano y largo plazo; prevenir la recurrencia en contextos donde ya se ha dado y, reducir la probabilidad de transmisión intergeneracional (es decir que las víctimas de maltrato en la infancia no se conviertan como adultos en perpetradores de maltrato a niños y niñas).

Las medidas que se adopten para prevenir futuros casos nuevos o recurrentes, implican un trabajo multisectorial e interdisciplinario, cuya responsabilidad debe ser liderada directamente por el Gobernador y Alcalde y debe agotar cuatro procesos básicos:

- Definir el problema conceptual y numéricamente, utilizando estadísticas que describan su magnitud, así como información relevante que dé cuenta de las características de quienes se ven más afectados
- Identificar las posibles causas y los factores de riesgo frente a la violencia intrafamiliar, al maltrato infantil y la violencia sexual.
- Diseñar intervenciones que tengan la mayor probabilidad de ser efectivas en minimizar los factores de riesgo.
- Diseminar información acerca de la efectividad de las intervenciones a medida que se cuente con información e incrementar las intervenciones sobre las cuales se tiene mayor evidencia de su efectividad.

4.3. LA RESPUESTA SECTORIAL ARTICULADA EN LA ATENCIÓN A LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR, EL MALTRATO INFANTIL Y LA VIOLENCIA SEXUAL

Si bien no existe duda alguna sobre la importancia de atender en forma adecuada a tan compleja problemática, el reto del Estado es de entregar servicios integrales y de calidad.

Para la Procuraduría General de la Nación, resulta preocupante lo revelado por los planes de acción departamentales, distritales y municipales remitidos a la entidad, por la insuficiente información sobre los diferentes procesos, dado que casi todas las acciones se relacionan con talleres y capacitaciones, cuyos indicadores de resultado no son claros, como tampoco lo son los responsables o mecanismos de seguimiento.

Surge entonces la necesidad de precisar algunos elementos indispensables en la atención en los principales sectores responsables así:

Respuesta del Sector Salud

Todas las intervenciones en salud requieren del concurso de otros sectores y sus acciones deben estar encaminadas a:

- Prevenir que el problema ocurra;
- Detectar el problema y responder adecuadamente cuando ocurra;
- Minimizar los impactos negativos de largo plazo;
- Implementar medidas para prevenir un nuevo episodio;

- Proveer atención continua a las víctimas y familias;
- Identificar la posible ocurrencia del fenómeno a partir de la información más recaudada por este sector, es decir la identificación y evaluación de lesiones físicas, indagando por las condiciones, asociadas muchas veces a accidentes, a fin de evidenciar la intencionalidad de la acción.
- Registrar pormenorizadamente el caso sospechoso o comprobado y la notificar a las instancias pertinentes.
- Remitir las personas a servicios especializados de salud, protección, justicia, etc., pues las víctimas requieren no solamente cuidados médicos, sino atención integral del Estado.
- Atender la salud emocional de las víctimas es un reto para el sector salud y de bienestar, en tanto lo contemplado en los planes de atención, es claramente insuficiente para responder en forma digna a sus requerimientos.

Respuesta Social

Estamos habituados a que sean las instituciones las que respondan frente a los atropellos de que son víctimas los niños, niñas y adolescentes. No obstante, la respuesta de vecinos, compañeros escolares, parientes, hermanos mayores, etc., puede llegar a tener un impacto mayor y eficiente que la planteada por las mismas instituciones.

Visibilizar el problema, como un intolerable social es uno de los primeros pasos que debe darse para que las comunidades sensibilizadas puedan responder de mejor manera. Pero tener conciencia del problema no es suficiente, si a su vez no se cuenta con información de dónde acudir, cómo proceder, horarios de atención, confidencialidad y prontitud de la respuesta, entre otros; información ésta que en todos los departamentos, municipios y distritos debe ser ampliamente difundida para que sea conocida por los ciudadanos.

Las comunidades pueden actuar y deben actuar de manera sistemática y consistente, promoviendo el respeto a los derechos humanos e imponiendo sanción social a los perpetradores, (dentro del respeto a la dignidad humana) para que revisen su actuación y no recurran a prácticas violentas, o maltrato como recurso para ejercer sus derechos al interior de la familia y la comunidad.

La labor preventiva por parte de vecinos, amigos y familiares esencial, pero igualmente relevante es que se eleven las denuncias ante las autoridades competentes para que se lleve a cabo la investigación por sospecha o evidencia de ocurrencia del fenómeno, para derivar acciones, donde la comunidad misma puede servir como veedora del cumplimiento por parte de las autoridades, como de cuidadores, padres, maestros, entre otros.

Respuesta del Sector Justicia

La intervención del Estado en su función de protección jurisdiccional de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como de las mujeres, en el contexto de la problemática abordada en este documento, evidencia entre otros los siguientes obstáculos:

- Frecuentemente discriminación al momento de aplicar justicia.
- Desconocimiento de los derechos e instrumentos internacionales y nacionales de protección que les son aplicables para prevenirlos de la revictimización de que pueden ser objeto, por agentes del Estado.

- Falta de capacitación especializada para abordar una problemática tan compleja y delicada como lo es la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual a fin de que el operador judicial y su cuerpo técnico de investigación sean conscientes de los efectos positivos o negativos que pueden tener sus decisiones en el proyecto de vida de las víctimas.

En virtud a las falencias detectadas de manera general, urge el diseño de acciones conjuntas para superarlas y asumir la responsabilidad de ser en la mayoría de los casos, el primer respondiente, pues es el primero en recibir la denuncia y como mínimo debe:

- Notificar a los diferentes actores de intervención del Estado, para asegurar su intervención y el tratamiento digno e integral que debe recibir la víctima.
- Al igual que en los otros sectores, los operadores de justicia deben saber cuándo remitir un caso, dónde remitirlo y para qué remitirlo.
- Al tomar decisiones que afecten a los niños, niñas y adolescentes, deberá atender al PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR, en virtud al cual y conforme a la AUTONOMÍA PROGRESIVA de que son titulares, deberá consultar su opinión.
- Coordinar con los demás sectores la atención a prestar, para constatar que en sus decisiones se hace una adecuada ponderación de derechos, para lograr la PROTECCIÓN INTEGRAL del niño, niña o adolescente.

Respuesta del Sector Educativo

Los centros educativos son un lugar privilegiado para fomentar el ejercicio de los Derechos Humanos y la construcción de sociedades democráticas puesto que junto con la familia, la escuela es uno de los principales contextos de socialización de los niños, niñas y adolescentes.

Los maestros deben ser los mejores aliados en la prevención, atención y detección de este fenómeno, por lo cual el espacio de la escuela y las relaciones que allí se desarrollan deberán caracterizarse por:

- Proscribir toda práctica que implique ejercicio de la violencia en cualquiera de sus formas.
- Ser consciente y responsable por las graves consecuencias que sobre el desarrollo evolutivo de los niños, niñas y adolescentes tiene el maltrato de que puedan ser objeto.
- Procurar las condiciones para el efectivo ejercicio de los derechos humanos, promover y reconocer en la AUTONOMÍA PROGRESIVA de los niños, niñas y adolescente, para garantizar la formación de ciudadanos libres y democráticos.
- Capacitar a directivos y maestros en el manejo integral de la problemática, para que detecten los casos en el entorno familiar, y brinden la atención adecuada. El personal del sector educativo requiere entonces, entrenamiento para identificar **signos indirectos** de violencia; conocer cómo remitir un caso; saber cuándo debe remitirlo; para qué hacerlo y cómo actuar frente al niño, niña o adolescente.
 - » Conocer qué niños que presentan problemas de atención, trastornos del aprendizaje; dificultades en las relaciones con sus compañeros, alteraciones emocionales; pueden estar siendo víctimas de diferentes formas de maltrato en su contexto sociofamiliar, y por lo tanto la atención que requieren además de urgente, debe ser coordinada y eficaz.
- Coordinar y colaborar de manera efectiva con los servicios de salud y los socio-legales es fundamental, en la calidad de la atención estatal, por lo cual los maestros deben reportar

todo caso sospechoso o comprobado de maltrato, tanto al ICBF, como al servicio de salud correspondiente, y si es necesario a las autoridades de policía y judiciales para la valoración correspondiente, con el fin de que se tomen las medidas necesarias.

- El ámbito escolar también es útil para hacer seguimiento a los niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de violencia en cualquiera de sus formas, en virtud al contacto diario de los docentes, con los niños, niñas y adolescentes, por lo que, de ser necesario, deben prestar toda su colaboración emitiendo informes que reflejen el progreso, estancamiento o retroceso de un alumno sometido a una intervención sociofamiliar, y en algunos casos legal y propiciar con ellos la evaluación de las medidas adoptadas, para privilegiar aquellas que resulten conformes al INTERÉS SUPERIOR.
- Frente a la evidencia de la problemática, el maestro o directivo docente debe:
 - » Siempre actuar con prudencia y recordar que lo principal es proteger al niño o niña.
 - » Reunir toda la información posible para aclarar la situación.
 - » Reportar al servicio de salud local correspondiente y al ICBF el caso sospechoso o comprobado, incluyendo en el reporte toda la información conocida sobre el agresor, la frecuencia, la severidad, las circunstancias en que se dio el maltrato o castigo corporal.
 - » Informar a su superior inmediato sobre la situación y la emisión del reporte.
 - » Guardar la confidencialidad requerida frente a los alumnos.
 - » Colaborar con las autoridades en todos los casos.

Seguimiento a Casos

Todo caso debe ser analizado por un equipo multidisciplinario, en lo posible, y su seguimiento debe estar encomendado a personas específicas, responsables de registrar situaciones de riesgo, evolución, superación de la problemática. Igualmente, debe hacerse una valoración de las intervenciones realizadas y un plan de trabajo individual que involucre la familia, la escuela u otro, como al equipo mismo, en torno a las evidencias empiezan a emerger.

Este componente de la intervención estatal a la problemática de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual, es determinante para evidenciar la pertinencia, el éxito o el fracaso de las decisiones de POLÍTICA PÚBLICA que se tomen porque, es el caso concreto el que somete a prueba los modelos de atención y permite recoger las experiencias exitosas de los agentes que intervienen las diferentes fases de prevención, atención y detección.

Por lo anterior dentro de los planes de acción departamentales y municipales, deberán considerarse los espacios e instrumentos que permitan socializar las dificultades y fortalezas de la respuesta integral; todo ello dentro del respeto a la dignidad e intimidad de las personas.

4.4. EL PAPEL DEL MINISTERIO PÚBLICO COMO PARTE DEL COMPROMISO ESTATAL PARA AFRONTAR LA PROBLEMÁTICA

4.4.1 LA PREVENCIÓN COMO FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO

El deber constitucional y legal que tiene la Procuraduría General de la Nación en materia de prevención a la violación de los derechos humanos, encuentra su fundamento en la lectura integral y sistemática del artículo 277 de la Constitución Política, pues se constituye en una función misional que aunque no fue explicitada por el legislador, como tal, no puede ser separada de la fundamental de PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, con que fuera diseñado el Ministerio Público en la Carta Política.

La complejidad de abordar la prevención como función, radica principalmente en que pudiera atribuírsele el carácter de preventivo a casi toda acción posible. Por ello, se hace necesario reflexionar sobre el concepto de prevención en el marco de la acción que debe desplegar la Procuraduría General de la Nación como órgano de control de la actividad estatal.

Podemos afirmar que la importancia de la prevención estriba en la reducción de costos políticos, económicos y de oportunidad, porque al realizar acciones de prevención se evita la realización o el agravamiento de situaciones en las que, con ocasión de la acción u omisión de las autoridades públicas, se afectan los derechos, garantías y libertades de los ciudadanos en general.

El concepto de prevención que asume la Procuraduría General de la Nación se centra en impulsar la acción estatal en relación con los deberes que le competen, para obtener el cumplimiento cabal del conjunto de obligaciones sociales y jurídicas que hacen parte integrante de sus fines.

Este concepto amplio de la prevención solo tiene un sentido práctico cuando se le imprime la situación concreta, el resultado esperado y la forma de hacerlo. En este sentido, se pretende impulsar la elaboración de los Planes de Acción en materia de prevención, detección, atención, protección jurisdiccional y detección de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual.

Cuando el Estado concentra su quehacer en reaccionar ante situaciones de violación de los derechos humanos, está demostrando la ausencia de políticas públicas y permitiendo una cultura inmedatista, sin tener la visión de adelantarse a los acontecimientos con propuestas puntuales y estructurales que fomenten y propicien el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La función preventiva tiene un carácter dinámico y flexible, lo que exige un actuar permanente y unas estrategias y procedimientos especiales para desarrollar políticas preventivas ambiciosas. No es posible dar por terminada la prevención, pues siempre habrá algo más por hacer respecto de algún fenómeno materia de prevención.

La concepción de Estado social de derecho establecida normativamente desde la Constitución de 1991 obliga a redimensionar la acción estatal en relación con los derechos civiles y políticos y las garantías ciudadanas en general. Es por ello que el control ejercido por la Procuraduría General de la Nación en lo que se refiere a la función preventiva no puede reducirse a asegurar que los organismos del Estado no penetren el núcleo esencial de los derechos, sino que además, se demanden continuamente del Estado las acciones, recursos y esfuerzos necesarios tendientes a propiciar el mejoramiento continuo de las condiciones de vida de las personas que habitan en el territorio colombiano.

Cuando nos referimos a la función preventiva que ejecuta la Procuraduría General de la Nación, para dar cumplimiento al numeral 2 del artículo 277 de la Constitución Política, ésta no puede confundirse con las políticas de prevención que les corresponde implementar a los órganos del gobierno, puesto que no se trata de que asuma las funciones que el constituyente o el legislador han radicado en otras instituciones.

La función preventiva que adelanta la Procuraduría General de la Nación, está encaminada a evitar que las entidades públicas que tienen a su cargo la responsabilidad de garantizar la realización

plena de los derechos humanos, se abstengan de cumplir con esa obligación, o en aras de hacerlo, incurran en conductas u omisiones que vulneren esos derechos.

Refiriéndose a la vigilancia preventiva, el Procurador General de la Nación, Doctor Edgardo José Maya Villazón señaló en la Directiva 002 de 30 de enero de 2002 que *“en las materias preventivas deberá tenerse especial cuidado en que la actividad de los servidores de la Procuraduría General de la Nación no puede convertirse en una coadministración ni en el otorgamiento de avales de irregularidades, sino en un acompañamiento que, dotado de la seriedad y sutileza del caso, prevengan y eviten la consumación de los desfalcos a la administración pública y las violaciones a los derechos humanos.”*

La cultura de la prevención es una tarea que corresponde tanto a los órganos del Estado en general como a los de control en particular.

Para efectos de valorar la actividad preventiva debe distinguirse entre la obtención efectiva del resultado y la realización de acciones pertinentes pero cuyo resultado haya sido poco satisfactorio. Para ello debe tenerse en cuenta que la prevención es una obligación de medio, no de resultado y que el incumplimiento de la obligación estatal de prevenir no puede servir de excusa permanente.

4.4.2 ALGUNAS ACCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO PARA IMPULSAR LOS PLANES DE ACCIÓN QUE ATIENDAN LA PROBLEMÁTICA

Una vez precisado el concepto de prevención, como función misional de la PGN, es posible delinear algunas de las acciones propias para su desarrollo en el tema específico que motivó este estudio, y son:

- Instar y convocar a las autoridades competentes a incluir en los planes, programas y proyectos susceptibles de control social, político, fiscal y administrativo, acciones enmarcadas en los enfoques de género y derechos, para la prevención, atención y detección de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y la violencia sexual contra los niños, niñas y adolescentes.
- Señalar las situaciones que con ocasión del ejercicio público, signifiquen faltas o desviaciones del cabal cumplimiento de las obligaciones establecidas legalmente para la prevención y atención integral a los niños, niñas y adolescentes expuestos a riesgo o víctimas de maltrato físico o castigo corporal.
- Fomentar actividades de información y capacitación que permitan mayor conocimiento de los instrumentos internacionales y nacionales de protección de derechos humanos y las estrategias para la prevención y atención integral de la problemática.
- Hacer seguimiento a las recomendaciones que de manera proactiva y anticipatoria de situaciones no deseables.
- Describir, documentar y señalar situaciones de violación a los derechos; fallas en la prestación de los servicios de prevención, atención integral a los niños expuestos, a riesgo o víctimas.
- Apoyar, fomentar y vigilar la adecuada generación y suministro de información estadística y no estadística como sustento necesario para la toma de decisiones en la planeación, organización y ejecución de actividades, así como en la prestación y control de los servicios que formen parte de la prevención, atención integral y detección del fenómeno.
- Participar en el análisis de gestión y resultados de las instituciones con funciones directas o de apoyo en la prevención, atención integral y detección de la problemática.
- Analizar, la información procedente de los sistemas de atención al usuario así como de sugerencias, peticiones, quejas y reclamos de instituciones que tengan la responsabilidad de prestar servicios principales o complementarios, a efectos de elaborar y hacer seguimiento a recomendaciones para mejorar el servicio o función determinados para la institución, instancia, autoridad o funcionario.

Referencias Bibliográficas



■ Referencias Bibliográficas

AGENCIA DE NOTICIAS POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA, ANDI. Derechos, Infancia y Agenda Pública. Un análisis comparativo de la cobertura periodística latinoamericana. Brasilia, 2006.

Asociación Probienestar de la Familia Colombiana, PROFAMILIA. Salud Sexual y Reproductiva. Resultados Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Años 2000 y 2005.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Nota Técnica 1: “Características de la violencia”.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Nota Técnica 2: “¿Cómo se mide la violencia?”.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Nota Técnica 3: “Causas de la violencia”.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Nota Técnica 4: “La violencia como obstáculo para el desarrollo”.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Nota Técnica 5: “Prevención de la violencia”.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Nota Técnica 6: “Control de la violencia”.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Nota Técnica 7: “Violencia doméstica contra la mujer”.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Nota Técnica 8: “El control de la violencia a nivel municipal”.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Nota Técnica 9: “El rol de la policía en el control de la violencia”.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Nota Técnica 10: “Violencia y juventud”.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Technical Note 11: “School-Based Violence Prevention”.

COLOMBIA, Defensoría del Pueblo. Décimo Tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. Bogotá: Defensoría del Pueblo, 2006.

COLOMBIA, Defensoría del Pueblo. La niñez y sus Derechos. La niñez en el conflicto armado colombiano. Boletín No. 8. Bogotá: Defensoría del Pueblo, UNICEF, 2002.

COLOMBIA, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Guía Metodológica 1: Elementos Poblacionales Básicos para la Planeación. Serie Población, Ordenamiento y Desarrollo. Colombia: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - UNFPA. Bogotá, Julio de 2004.

COLOMBIA, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Guía Metodológica 2: Elementos Poblacionales para el Ordenamiento Territorial. Serie Población, Ordenamiento y Desarrollo. Colombia: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - UNFPA. Bogotá, Julio de 2004.

COLOMBIA, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Guía Metodológica 3: Metodología para el análisis de tensiones, interacciones y balances en dinámicas y desarrollos poblacionales, ambientales, sociales y económicos. Serie Población, Ordenamiento y Desarrollo. Colombia: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - UNFPA. Bogotá, Julio de 2004.

COLOMBIA, Procuraduría General de la Nación. La infancia, la adolescencia y el ambiente sano en los planes de desarrollo departamentales y municipales: Una mirada a la planeación local. Bogotá, Procuraduría General de la Nación - UNICEF, marzo 2005.

*COLOMBIA, Procuraduría General de la Nación. La Niñez en los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales. Colombia: Procuraduría General de la Nación - UNICEF, 2005.

COLOMBIA, Procuraduría General de La Nación. Un compromiso, Un hecho, Un derecho. Gobernantes por la Infancia y la Adolescencia. Colombia: Procuraduría General de la Nación - Federación Nacional de Departamentos - Bienestar Familiar - UNICEF, Bogotá D.C, Colombia. Primera edición, 2007.

COLOMBIA, Procuraduría General de la Nación. Municipios y departamentos por la infancia y la adolescencia. Colombia: Procuraduría General de la Nación - Bienestar Familiar - UNICEF, Tercera edición, 2006.

COLOMBIA, Procuraduría General de la Nación. Vigilancia superior a la garantía de los derechos desde una perspectiva de género, con énfasis en mujeres y adolescentes. Guía pedagógica y operativa para el seguimiento y la vigilancia. Colombia: Procuraduría General de la Nación - Fondo de Población de las Naciones Unidas UNFPA, 2006.

COLOMBIA, Procuraduría General de la Nación. Informe al Congreso de la República. Años: 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.

COLOMBIA, Procuraduría General de la Nación. Balance Social 2006.

COLOMBIA, Procuraduría General de la Nación. Informe de Gestión 2001-2004.

COLOMBIA, Consejo Superior de la Judicatura - Escuela Rodrigo Lara Bonilla. HAZ PAZ Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar. Violencia Intrafamiliar-1. Compendio normativo y diccionario de violencia intrafamiliar. Colombia. 2000.

COLOMBIA, Consejería Presidencial para la política social. HAZ PAZ Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar. Violencia Intrafamiliar-7. Vigilancia en salud pública de la violencia intrafamiliar. 2001.

COLOMBIA, Defensoría del Pueblo. Caracterización de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos. Colombia: Defensoría del Pueblo - UNICEF, 2006.

COLOMBIA, Defensoría del Pueblo. La niñez y sus derechos - Boletín No. 9. Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos. Colombia: Defensoría del Pueblo - UNICEF, 2006.

COLOMBIA, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Forensis Datos para la vida. Herramienta para la interpretación, intervención y prevención del hecho violento en Colombia. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - Fondo de Prevención Vial. Colombia, Varios años.

COLOMBIA, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Política Nacional de Paz y Convivencia Familiar Haz Paz. Modelos de atención para la prevención, detección y tratamiento de la violencia doméstica. Documento marco para orientar "acciones en torno a promoción, prevención, detección, atención integral y vigilancia de la violencia intrafamiliar desde y para servicios e instituciones del sector salud". Componente de salud. Versión preliminar. Pilotaje en Armenia, Pasto y Tunja. 2006.

FONDO de población de las Naciones Unidas, UNFPA. Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano. UNFPA 2007.

HURTADO S., María Cristina. 'Desarmarnos con amor': una propuesta de política pública con perspectiva de género en la prevención de la violencia intrafamiliar y sexual en Bogotá. En: Encuentro Nacional de Procuradores Judiciales en Familia y Profesionales Adscritos. Memorias. Bogotá: Procuraduría General de la Nación - Georgetown University Colombia Programa - USAID. 2003.

JIMENO, Myriam; GONGORA, Andrés; y otros autores. Manes, mansitos y manazos: una metodología de trabajo sobre violencia intrafamiliar y sexual. Centro de Estudios Sociales, CES, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2006. Versión en archivo electrónico suministrada por OIM.

JIMENO, Myriam y otros autores. Proyecto: Análisis e intervención integral de las violencias intrafamiliar y sexual en cuatro municipios de Cundinamarca. Centro de Estudios Sociales, CES, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2006. Versión en archivo electrónico suministrada por OIM.

MARTIN, Gerard. Prevención de la violencia intrafamiliar. En: Encuentro Nacional de Procuradores Judiciales en Familia y Profesionales Adscritos. Memorias. Bogotá: Procuraduría General de la Nación - Georgetown University Colombia Program-USAID. 2003.

MESA DE TRABAJO Mujer y Conflicto Armado. "Memoria de mujeres. Guía para documentar y hacer visible el impacto de la violencia contra mujeres, jóvenes y niñas, en contextos de conflicto armado". Bogotá, 2006.

MESA DE TRABAJO Mujer y Conflicto Armado. "VI Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia 2002-2006". Informe de seguimiento a las recomendaciones emitidas por la relatoría especial de las Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, en su misión a Colombia (1 al 7 de noviembre de 2001). Período de informe: enero de 2002 - agosto de 2006. Bogotá, 2006.

MORRISON, Andrew. Programas internacionales de prevención de la violencia intrafamiliar. En: Encuentro Nacional de Procuradores Judiciales en Familia y Profesionales Adscritos. Memorias. Bogotá: Procuraduría General de la Nación - Georgetown University Colombia Programa - USAID. 2003.

SANCHEZ, Fabio; LLORENTE, María Victoria (Investigadores). Violencia intrafamiliar y otros factores de riesgo de la violencia juvenil en Colombia. En: Violencia en las familias colombianas: costos socioeconómicos causas y efectos. Bogotá: DNP, BID, Universidad de los Andes, Múnera Editores, 2004.

SEN, Amartya; BRUNDTLAND, Gro Harlem. Romper el ciclo de la pobreza invertir en la infancia. Conferencias Magistrales, BID.

THORAYA AHMED, Obaid, Directora Ejecutiva del UNFPA. Mensaje de Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Noviembre de 2005.

TORRES C., Hernando. La Procuraduría de cara a los paradigmas de la gestión pública en el siglo XXI. En: Encuentro Nacional de Procuradores Judiciales en Familia y Profesionales Adscritos. Memorias. Bogotá: Procuraduría General de la Nación - Georgetown University Colombia Program - USAID. 2003.

COLOMBIA LEYES:

- Constitución Política de Colombia
- Ley 1146 de 2007 "por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente"
- Ley 1142 de 2007 "por medio del cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana"
- Ley 1098 de 2006 "Por la cual se expide el código de la infancia y la adolescencia"

- Ley 882 de 2004 “Por la cual se modifica el artículo 229 de la ley 599 de 2000, sobre penalización del delito de violencia intrafamiliar”.
- Ley 575 de 2000 “Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996”
- Ley 360 de 1997 “Por medio de la cual se modifican algunas normas del título XI del Libro II del Decreto-ley 100 de 1980 (Código Penal), relativo a los delitos contra la libertad y pudor sexuales, y se adiciona el artículo 417 del Decreto 2700 de 1991 (Código Procedimiento Penal) y se dictan otras disposiciones”
- Ley 294 de 1996 “Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política, y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar”
- Ley 248 de 1995 “Por medio de la cual se aprueba la convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”.
- Ley 12 de 1991 “Convención sobre los derechos del Niño”
- Ley 51 de 1981 “Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer”

DIRECTIVAS PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

- COLOMBIA, Procuraduría General de la Nación. Directiva 0001 de 2006, “*Acciones urgentes e inmediatas para prevenir la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y el abuso sexual*”.
- COLOMBIA, Procuraduría General de la Nación. Directiva 0009 de 2006, “*Ejercicio del control preventivo que debe realizar el Ministerio Público en la vigilancia a la garantía de los derechos de las mujeres y en el seguimiento a los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia de género*”.

**Prevención, atención y detección de
la violencia intrafamiliar, el maltrato
infantil y la violencia sexual desde las
acciones de gobernaciones y alcaldías**

Una mirada del Ministerio Público en
desarrollo de su función preventiva

**Se terminó de imprimir en diciembre de 2008
En los talleres de Impreso ediciones Ltda.
PBX. (571) 250 8244
www.impresoediciones.com
contacto@impresoediciones.com
Bogotá - Colombia**

