

Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual

Octavo informe de seguimiento al Auto 092 de 2008, tercer informe de seguimiento al Auto 009 de 2015 y primer informe de seguimiento al Auto 515 de 2018 de la Corte Constitucional

Anexos reservados - Corte a mayo de 2023



Seguimiento a la situación de impunidad en violencia sexual.
Mesa de seguimiento a los autos 092 de 2008, 009 de 2015 y 515 de 2018.
Anexos reservados de la Corte Constitucional.



MESA DE SEGUIMIENTO
Autos 092 y 009 Anexos Reservados
de la Corte Constitucional

Con el apoyo de:



Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual

Octavo informe de seguimiento al Auto 092 de 2008, tercer informe de seguimiento al Auto 009 de 2015 y primer informe de seguimiento al Auto 515 de 2018 de la Corte Constitucional

Anexos reservados - Corte a mayo de 2023

Título: Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual. Octavo informe de seguimiento al Auto 092 de 2008, tercer informe de seguimiento al Auto 009 de 2015 y primer informe de seguimiento al Auto 515 de 2018 de la Corte Constitucional.

ISSN: 2500-5960

Periodicidad: Cuatrienal.

Primera edición: abril 2024

Ciudad: Bogotá, D.C.

Elaboración del informe:

Valeria Silva Fonseca

Colaboración para el análisis de información de la Defensoría del Pueblo:

Carolina Solano Gutiérrez

Secretaría técnica:

©Corporación Sisma Mujer

Calle 40 #24- 33

Bogotá, Colombia

Teléfono: 3297220 - 21 - 22- 23- 24

comunicaciones@sismamujer.org

www.sismamujer.org

Instagram @sismamujer

Facebook Corporación Sisma Mujer

Twitter @SismaMujer

Coordinación de la publicación:

Alejandra Sánchez Castro

Corrección de estilo:

Carolina Garzón

Diagramación e ilustración:

María Paula Urbina

Preparación editorial:

Corporación Sisma Mujer

La Mesa de Seguimiento de los Autos 092 y 009 de Anexos Reservados de la Corte Constitucional está conformada por la Corporación Sisma Mujer, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, la Corporación Casa de la Mujer, Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Organización Nacional Indígena de Colombia, Comisión Colombiana de Juristas y Ruta Pacífica de las Mujeres.

La investigación y publicación de este libro han sido financiadas por Christian Aid, Embajada Británica Colombia y Pan Para el Mundo. Las opiniones presentadas en este informe son responsabilidad exclusiva de las organizaciones que lo suscriben. El documento no refleja la opinión oficial de las agencias patrocinadoras.

El presente documento puede ser reproducido en todo o en parte, siempre y cuando se cite y se haga con fines no comerciales.

Contenido

- 6** Introducción
- 17** Metodología
- 21** Seguimiento a los casos de los autos 092, 009 y 515 - Anexos reservados -
- 22**
 - Falta de un registro confiable
- 23**
 - Obstáculos para el acceso a la justicia
 - Tratamiento por parte de la Fiscalía General de la Nación
 - Tratamiento por parte de la Procuraduría General de la Nación
 - Tratamiento por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz
 - Tratamiento por parte de la Defensoría del Pueblo
 - Tratamiento por parte del Consejo Superior de la Judicatura
- 53**
 - Obstáculos en materia de reparación, asistencia y atención
- 66**
 - Obstáculos en la atención en salud
- 70**
 - Obstáculos en materia de protección
 - Tratamiento por parte de la Unidad Nacional de Protección
 - Tratamiento por parte de la Fiscalía General de la Nación
- 74** Inexistencia de una política pública integral para las víctimas de violencia sexual en el conflicto armado
- 75**
 - Inexistencia de políticas que garanticen el acceso a la justicia a las víctimas
- 79**
 - Persiste la falta de información objetiva, suficiente y pertinente
 - Fallas en la información del sector justicia
 - Fallas de información en los contextos de verdad
- 84**
 - Inexistencia de una política pública cualificada para la atención y reparación de las víctimas
- 93**
 - Falta de articulación entre entidades
- 96** Conclusiones
- 101** Recomendaciones



Introducción

En el Auto 092 de 2008, la Corte Constitucional —en el marco del seguimiento a la declaración de estado de cosas inconstitucional de los derechos de la población desplazada forzosamente por el conflicto armado en la sentencia T-025 de 2004— conoció y abordó el impacto diferenciado y desproporcionado de este hecho victimizante contra mujeres y niñas. El tribunal concluyó que existen 18 facetas de género del desplazamiento forzado, es decir, “aspectos del desplazamiento que impactan de manera diferencial, específica y agudizada a las mujeres, por causa de su condición femenina en el marco del conflicto armado”¹:

1. Patrones de violencia y discriminación:

1.1. La violencia y el abuso sexuales.

1.2. La violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género.

1.3. El desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos a todo nivel.

1.4. La asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana.

1.5. Obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo.

1.6. Obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas.

1.7. La explotación doméstica y laboral.

1.8. Obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro.

1.9. Los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas.

1.10. La violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos.

1.11. La discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación.

1.12. El desconocimiento frontal de sus derechos como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y las garantías de no repetición.

2. Problemas específicos de las mujeres víctimas por factores de vulnerabilidad:

¹ Corte Constitucional, Auto 092 de 2008. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

2.1. Los especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas, que no han sido adecuadamente satisfechos.

2.2. Desafíos específicos de las mujeres ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, así como en el proceso de caracterización.

2.3. Obstáculos en la accesibilidad de las mujeres al sistema de atención a la población desplazada.

2.4. Una alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas, o abiertamente hostiles e insensibles a su situación.

2.5. El enfoque a menudo “familista” del sistema de atención a la población desplazada, que descuida la atención de un altísimo número de mujeres desplazadas que no son cabezas de familia.

2.6. La reticencia estructural del sistema de atención a otorgar la prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia a las mujeres que llenan las condiciones para recibirla.

De estas facetas de género del desplazamiento forzado se derivaron órdenes de protección consistentes en la creación de 12 programas por parte del Gobierno con los que debía prevenir la concreción de estas facetas, incluyendo uno específico de prevención de la violencia sexual contra la mujer desplazada y de atención integral a sus víctimas.

Adicionalmente, la Corte identificó 10 riesgos específicos a los que están expuestas las mujeres en el conflicto armado, debido a que son “causa directa del impacto desproporcionado que tiene sobre ellas el desplazamiento”², y que debían ser abordados con urgencia toda vez que eran —y son— factores de vulnerabilidad particulares de las mujeres en el marco del desplazamiento forzado. De allí estableció dos presunciones constitucionales: la vulnerabilidad acentuada de las mujeres en desplazamiento para la atención del sistema de víctimas y la prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de mujeres desplazadas.

El Tribunal hizo hincapié en la violencia sexual como uno de los riesgos de género del desplazamiento, por ser “una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano”³ cometida por parte de todos los grupos armados. Esta conclusión surgió a partir del ejercicio de documentación de 183 casos de violencia sexual que estaban en total impunidad, el cual fue realizado y entregado a la Corte Constitucional por parte de organizaciones feministas, de víctimas y de derechos humanos. Fue a través de este proceso de seguimiento y diálogo con la sociedad civil, que se llevó a cabo por primera vez un ejercicio de sistematización y análisis de este hecho victimizante, lo que permitió que la violencia sexual en el contexto del conflicto y el desplazamiento apareciera en la agenda pública.

Así, a partir de los casos puestos en su conocimiento, la Corte (i) evidenció la magnitud, la gravedad y la invisibilización de la violencia sexual en el marco del conflicto armado; (ii) constató nueve patrones

² Ibid.

³ Corte Constitucional. Auto 092 de 2008. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

fácticos de victimización⁴; (iii) concluyó que las mujeres con identidad étnica y las niñas y adolescentes tienen un riesgo acentuado; (iv) identificó los impactos de la violencia sexual, incluyendo la salud sexual y reproductiva de las víctimas, y (v) al menos nueve obstáculos para su acceso a la justicia.

Debido a la falta de una respuesta oficial oportuna, eficiente y proporcional a la dimensión del fenómeno criminal, en su momento la Corte ordenó al Gobierno nacional la creación de un programa de prevención de la violencia sexual contra la mujer desplazada y de atención integral a sus víctimas. Además, trasladó mediante un Anexo Reservado los 183 relatos que le fueron allegados, con el objetivo de que la Fiscalía General de la Nación (FGN) garantizara el acceso a la justicia de las víctimas, bajo la supervigilancia estricta de la Procuraduría General de la Nación (PGN) sobre el desarrollo de los procesos.

En el año 2015, la Corte expidió el Auto 009 en el que evaluó con profundidad la situación y afectaciones de los derechos de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento, así como la respuesta institucional en materia de prevención, protección, atención, investigación, juicio y sanción de los responsables, y de reparación.

En esta decisión, la Corte (i) constató que la violencia sexual persistía como una expresión de la discriminación y las violencias de género; (ii) que todos los actores armados continuaban perpetuándola como “producto de los incentivos y las sanciones deliberadas de las altas cúpulas o jerarquías de las organizaciones hacia la totalidad de sus combatientes”⁵; (iii) explicitó la relación de este tipo de victimización con el conflicto armado cuando era cometida por actores no armados, como podría ser en el marco de la violencia intrafamiliar en el contexto del desplazamiento; (iv) identificó dos nuevos patrones fácticos de victimización⁶; (v) señaló los factores contextuales y subjetivos que aumentarían el riesgo de violencia sexual; (vi) estableció las presunciones de relación cercana y suficiente de la violencia sexual con el conflicto armado y el riesgo extraordinario de las víctimas; (vii) concretó los estándares de debida diligencia en materia de prevención, atención, protección y derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, y (viii) estableció que, a pesar de algunos esfuerzos institucionales para abordar la violencia sexual en el marco del conflicto y el desplazamiento, estos todavía eran incipientes y no se habían concretado en un mejoramiento de la condición de las víctimas.

Adicionalmente, en el marco de esta decisión, la Corte conoció 444 casos nuevos de violencia sexual en el conflicto armado, remitidos nuevamente por organizaciones feministas, de víctimas y de derechos humanos, los cuales se encontraban en la impunidad y requerían una intervención urgente. Por esta razón, emitió órdenes — estructurales e individuales— a diversas instituciones con el fin de garantizar una respuesta eficiente y articulada a la violencia sexual en general y a los casos del nuevo Anexo Reservado. Estas instituciones incluyen a Fiscalía, Procuraduría, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia, Consejo

⁴ La Corte Constitucional los resumió en el Auto 009 de 2015 así: “(i) la ejecución de actos de violencia sexual como parte integrante de las operaciones violentas de mayor envergadura; (ii) acciones ejecutadas individualmente por los miembros de todos los grupos armados con diversos fines, tales como: amedrentamiento de la población, retaliaciones y venganzas, estrategia de avance y control territorial, obtención de información o de simple ferocidad; (iii) violencia sexual contra mujeres señaladas de tener relaciones familiares o afectivas con un miembro o colaborador de alguno de los actores legales e ilegales; (iv) la comisión de diversos crímenes de índole sexual en el marco del reclutamiento forzado de niñas y mujeres; (v) violaciones y abusos sexuales por parte de los miembros de los grupos armados para obtener su propio placer sexual, o contra las mujeres que se niegan a tener relaciones sexuales o se niegan a su explotación; (vi) actos de violencia sexual, tortura, mutilaciones sexuales, desnudez pública forzada, o humillación sexual de las mujeres civiles que quebrantan con su comportamiento público o privado los códigos sociales de conducta impuestos de facto por los grupos armados al margen de la Ley; (vii) actos de violencia sexual contra mujeres que forman parte de las organizaciones sociales, comunitarias o políticas o que se desempeñan como líderes o promotoras de derechos humanos, o contra mujeres miembros de sus familias, en tanto forma de retaliación, represión o silenciamiento de sus actividades por parte de los actores armados; (viii) prostitución forzada y esclavización sexual de mujeres civiles perpetradas por miembros de los grupos armados ilegales al margen de la Ley, principalmente los paramilitares y las guerrillas; y (ix) la coacción de trabajadoras sexuales de distintas partes del país para realizar actos sexuales con miembros de las guerrillas o los grupos paramilitares”. En su VI Informe, la Mesa de Seguimiento a los autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional —Anexos Reservados— aborda en particular el estado de los casos de acuerdo con estos patrones fácticos.

⁵ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶ Se incluyeron: violencia sexual asociada a la explotación ilegal de recursos mineros y la violencia sexual contra mujeres con orientación sexual diversa.

Superior de Política Criminal y Penitenciaria del Estado, Unidad para las Víctimas, Ministerio de Salud, Ministerio del Interior, Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Educación, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Centro Nacional de Memoria Histórica y Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

Posteriormente, a través del Auto 737 de 2017, la Corte realizó seguimiento a las órdenes estructurales de los autos 092 y 009 y solicitó información sobre los 627 casos contenidos en sus Anexos Reservados. En este ejercicio, el Tribunal concluyó que el nivel de cumplimiento era bajo, puesto que (i) no había una política con enfoque de género para la prevención y abordaje del desplazamiento forzado y la violencia sexual contra mujeres, niñas y adolescentes; (ii) no existía información completa, suficiente y articulada para conocer el estado de las víctimas, lo cual impediría cualquier ejercicio de política pública cualificada, y (iii) persistía un alto nivel de articulación tanto inter como intrainstitucional. Específicamente, concluyó que el nivel de cumplimiento se mide a través del impacto objetivo y cierto de los instrumentos y herramientas institucionales —de cualquier tipo— que impliquen el goce efectivo de derechos de las víctimas.

En relación con la solicitud de información sobre los casos de los Anexos, en el Auto 681 de 2018 la Corte puso de manifiesto las inconsistencias de los datos entregados por la Fiscalía, la Procuraduría y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) tanto para el Auto 737 de 2017 como en el desarrollo de una jornada de trabajo interinstitucional realizada el 17 de abril de 2018, en la que el tribunal participó como observador. Debido a las inconsistencias, la Corte les solicitó a estas instituciones el envío preciso de información sobre la situación de las mujeres víctimas de los Anexos Reservados. La Mesa de Seguimiento a los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional —Anexos Reservados— (la Mesa) tuvo acceso a la información remitida por la Procuraduría y la Fiscalía para responder dicha solicitud y en su VII Informe encontró que persistían las incongruencias. Una situación que incide, como ha insistido la Corte, en la falta de información necesaria para la identificación del estado de las víctimas y la correspondiente elaboración de una política pública con enfoque de género que sea efectiva.

Finalmente, en el Auto 515 de 2018 la Corte Constitucional solicitó, en el marco de las anteriores providencias, información a la Fiscalía y a la UARIV sobre 137 nuevos relatos que le fueron remitidos.

Por su parte, la Mesa de Seguimiento a los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional —Anexos Reservados— surge inicialmente como una iniciativa de las organizaciones de mujeres, de víctimas y de derechos humanos para realizar el cumplimiento de las órdenes emitidas a la Fiscalía y a la Procuraduría en el Auto 092 de 2008 para el acceso a la justicia y la vigilancia de los 183 casos conocidos por la Corte⁷. Esto en virtud de la comunicación del Anexo Reservado a la organización CODHES —en las mismas condiciones que lo hizo

⁷ Mesa de Seguimiento a los autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional —Anexos Reservados—. Primer Informe de Seguimiento al cumplimiento de la orden del Auto 092 referida al Anexo Reservado de 183 reportes de violencia sexual. Bogotá. Enero de 2009. Pág. 3.

para la FGN y la PGN— como parte de la garantía para que “las labores de reivindicación de los derechos de las víctimas de estos crímenes tengan un debido acompañamiento y seguimiento por parte de las organizaciones que promueven los derechos de la población desplazada y de las mujeres”⁸.

Posteriormente, en el Auto 009 de 2015, la Corte reiteró la importancia del acompañamiento y seguimiento desde la sociedad civil al comunicarle el nuevo Anexo Reservado a la Corporación Sisma Mujer, la Corporación Casa de la Mujer y a CODHES. Finalmente, en el Auto 737 de 2017, invitó a la Mesa para que continuara “con su activa labor de seguimiento y control a las órdenes dictadas por esta Corporación, con relación a los avances, rezagos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de las mujeres víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado”⁹. Mediante el Auto 008 de 2024, la Corte Constitucional concedió a Sisma Mujer, secretaria técnica de la Mesa, el acceso a la información de los 137 casos del Anexo Reservado del Auto 515 de 2018.

Así, la Mesa cuenta con un reconocimiento particular en el seguimiento a los Anexos Reservados de los tres autos por parte de la Corte y, además, los informes que ha producido han contribuido al trabajo del Tribunal para verificar el nivel de cumplimiento en la garantía de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual y desplazamiento forzado.

Desde su constitución, la Mesa ha realizado el seguimiento de los casos del Anexo Reservado del Auto 092 de 2008, posteriormente de los 444 del Auto 009 de 2015, y ahora de los 137 del Auto 515 de 2018. Esta labor se ha llevado a cabo mediante un diálogo constante con la institucionalidad competente para garantizar los derechos de las víctimas a la justicia, la verdad, la reparación, ni repetición, salud, atención y protección. Ha sido a partir de este ejercicio permanente de veeduría que la Mesa cuenta hoy con ocho informes de seguimiento, derivados tanto de los encuentros y conversaciones sostenidas con las instituciones, como de las solicitudes periódicas de información a través de derechos petición.

Dado que en 2023 se cumplieron 15 años desde la emisión del Auto 092 de 2008, la Mesa utiliza las conclusiones de los siete informes anteriores al actual como puntos de comparación para evaluar el avance de la respuesta estatal.

⁸ Corte Constitucional. Auto 092 de 2008. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

⁹ Corte Constitucional. Auto 737 de 2017. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Tabla 1. Conclusiones de los siete primeros informes de la Mesa de Seguimiento

Informe	Conclusiones
<p>Primero.¹⁰ Enero de 2009.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las instituciones competentes no han otorgado el nivel de prioridad correspondiente en sus agendas, que derive en una mejora política, administrativa y técnica. 2. La estrategia de la Fiscalía no partió de las constataciones hechas por la Corte Constitucional, en especial sobre los obstáculos de acceso a la justicia. 3. Las estrategias de la Fiscalía y la Procuraduría no solucionan los obstáculos de acceso a la justicia. 4. No hay avances significativos en protección. 5. Falta una estrategia de acompañamiento psicosocial.
<p>Segundo¹¹</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. A pesar de los ofrecimientos de la Mesa para incidir positivamente en las políticas que debían implementar la Fiscalía y la Procuraduría, las entidades se muestran indiferentes o con demora para la creación de espacios de diálogo y concertación. 2. La Fiscalía incumple con su deber de diseñar e implementar una política pública para prevenir la violencia sexual, proteger a las víctimas y sancionar a los responsables de estos crímenes. 3. La respuesta de la Fiscalía es insuficiente para superar obstáculos en el acceso a la justicia, como: protección, revisión de subregistro que enmarca la violencia sexual en otras situaciones o delitos, creación de protocolos y superación de la impunidad tanto en justicia ordinaria como en Justicia y Paz. 4. No se han tomado medidas para suficientes para garantizar la vida, integridad y seguridad personal de las mujeres víctimas de este tipo de crímenes. 5. La persistencia de los riesgos contra la seguridad de las mujeres da cuenta de la carencia de una política criminal que garantice su derecho a la justicia. 6. No hay inclusión de componentes psicosociales ni acompañamiento. 7. Las actuaciones de muchos funcionarios y operadores judiciales han contribuido a la estigmatización de las víctimas y su culpabilización social. 8. Los casos estudiados dan cuenta de que las mujeres están expuestas a una revictimización y a victimización secundaria.

¹⁰ Mesa de Seguimiento a los autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional —Anexos Reservados—. Primer Informe de Seguimiento al cumplimiento de la orden del Auto 092 referida al Anexo Reservado de 183 reportes de violencia sexual. Bogotá. Enero de 2009.

¹¹ Mesa de Seguimiento a los autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional —Anexos Reservados—. Segundo informe de seguimiento al cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en los autos 092 de 2008 y 036 de 2009 en relación con el Anexo Reservado de 183 hechos de violencia sexual. 2009.

Informe	Conclusiones
<p>Tercero.¹² Junio de 2010.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Persiste la ausencia de una política pública que permita reconocer, enfrentar y superar las barreras de acceso que enfrentan las mujeres víctimas de violencia sexual en el contexto del conflicto armado colombiano. 2. No se han dado avances significativos en los casos del Anexo Reservado. 3. El Estado no ha implementado una política efectiva en materia de prevención y protección que permita disminuir el riesgo de las víctimas. Por el contrario, hubo aumento de ataques y amenazas en su contra. 4. No se han tomado medidas para que las mujeres víctimas cuenten con atención integral en salud física y mental que, entre otras, les permita acceder a la justicia.
<p>Cuarto.¹³ Mayo de 2011.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ausencia de una política estatal integral y coordinada de acceso a la justicia para víctimas de violencia sexual. 2. Persistencia de la impunidad de los casos del Anexo Reservado y en general de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto. 3. Persisten barreras en el acceso a la justicia, tales como (i) ausencia de un registro eficiente y confiable de casos; (ii) atención excesiva en la prueba testimonial y en la evidencia física; (iii) la persistencia de patrones discriminatorios; (iv) la ausencia de reparación efectiva; (v) la falta de un enfoque diferencial efectivo; (vi) la falta de programas efectivos de protección, y (vii) la falta de asistencia en salud física y mental con enfoque psicosocial. 4. La Procuraduría no ha ejercido su deber de supervigilancia ni ha llevado a cabo los procesos disciplinarios respectivos contra agresores pertenecientes a la Fuerza Pública.

¹² Mesa de Seguimiento a los autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional —Anexos Reservados—. Tercer Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008. Bogotá. Junio de 2010.

¹³ Mesa de Seguimiento a los autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional —Anexos Reservados—. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual. Cuarto informe de seguimiento al Auto 092 de la Corte Constitucional. Bogotá. Mayo de 2011.

Quinto.¹⁴
Octubre
de 2013.

1. La situación de impunidad persiste casi en su totalidad: (i) la ausencia de garantías para la denuncia; (ii) la falta de claridad en la ruta de atención para la denuncia e investigación; (iii) la persistencia de una visión restringida de la violencia sexual en el conflicto armado; (iv) la persistencia de patrones discriminatorios y de revictimización; (v) problemas en los sistemas de capacitación; (vi) la ausencia de medidas que garanticen el acompañamiento jurídico; (vii) la ausencia de interseccionalidad de enfoques, y (viii) la ausencia de medidas de reparación en el marco de los procesos penales.
2. No existe un registro adecuado y confiable.
3. Falta de articulación entre entidades.
4. Ausencia de interseccionalidad de enfoques.
5. La intervención de la Procuraduría en los casos del Anexo ha sido muy limitada.
6. El Consejo Superior de la Judicatura no ha tomado acciones para superar la impunidad en sus competencias de gobierno y administración de la Rama Judicial.
7. Dificultades en el proceso de interlocución entre las entidades y la sociedad civil.
8. Persisten dificultades de carácter institucional que afectan la posibilidad de que las víctimas cuenten con protección.
9. No existe coordinación para atender las secuelas de la violencia sexual ni hay un enfoque psicojurídico en el trámite de los procesos penales.
10. Es necesario que la Defensoría del Pueblo asesore, oriente y procure asistencia técnica legal a las víctimas del Anexo.

Sexto.¹⁵
Marzo de
2016.

1. Persisten los obstáculos de las mujeres víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado para acceder a la justicia y obtener protección y atención integral en salud. Estos obstáculos se originan en la falta de estrategias integrales de investigación y en la ausencia de una política estatal integral que incorpore todas las dimensiones del deber de actuar con la debida diligencia.
2. Falta de garantías para la denuncia durante las jornadas masivas de denuncia y declaración.

¹⁴ Mesa de Seguimiento a los autos 092 y 009 de la Corte Constitucional —Anexos Reservados—. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual. Quinto informe de seguimiento al Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional. Bogotá. Octubre de 2013.

¹⁵ Mesa de Seguimiento a los autos 092 y 009 de la Corte Constitucional —Anexos Reservados—. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual. Sexto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008 y primer Informe de Seguimiento al Auto 009 de 2015 —Anexos Reservados—. Bogotá. Marzo de 2016.

3. Existen prácticas que inciden en la impunidad: (i) renuncia al deber de investigar situaciones generalizadas, como masacres; (ii) renuncia al deber de investigar la violencia sexual en casos donde hay sentencias por otros delitos; (iii) renuncia al deber de investigar la violencia sexual en casos que se encuentran “extraviados”; (iv) decisiones de archivo y de preclusión sin información sobre sus fundamentos, y (v) decisiones de archivo y de preclusión aparentemente contrarias al deber de investigar.
4. Persiste la ausencia de interseccionalidad de enfoques.
5. Falta de claridad en las rutas, lo cual repercute en la desinformación de las víctimas sobre sus derechos y los procedimientos.
6. La Fiscalía aplica la presunción de relación cercana y suficiente de la violencia sexual con el conflicto armado.
7. No hay claridad sobre los casos acompañados por la Defensoría del Pueblo.
8. No hay garantías para la reparación de las víctimas.
9. Retrasos en el cumplimiento de las órdenes de la Corte en materia de protección, así como una falta de articulación entre estas y las investigaciones penales.
10. Existe una falta de articulación para la atención en salud de las víctimas.
11. No se incorporan las particularidades del conflicto armado en la atención en salud.
12. Persiste la falta de incorporación de un enfoque psicojurídico en el trámite de los procesos penales.
13. Insuficiente atención en salud sexual y reproductiva de las víctimas.
14. Falta de registros y sistemas de información confiables.
15. Falta de articulación interinstitucional.

Séptimo.¹⁶
Agosto de
2020.

1. Los reportes de la Fiscalía aún presentan inconsistencias en cuanto al universo de casos.
2. Persiste un cuadro casi total de impunidad, con pocas sentencias y la mayoría de los casos en fases preliminares de investigación.
3. Persiste un alto porcentaje de casos en los cuales no está clara su situación actual ni las razones de esta.
4. Se mantienen prácticas que inciden en la impunidad.

¹⁶ Mesa de Seguimiento a los autos 092 y 009 de la Corte Constitucional —Anexos Reservados—. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual. Séptimo Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008 y segundo Informe de Seguimiento al Auto 009 de 2015 —Anexos Reservados—. Corte a noviembre de 2019. Bogotá, Agosto de 2020.

5. Falta de criterios claros y de una estrategia de investigación de violencia sexual en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Además, no hay criterios institucionales para valorar el conjunto de los Anexos Reservados.
6. Sigue sin conocerse la cantidad de víctimas que se benefician de la asesoría brindada por la Defensoría del Pueblo, ni la que cuenta con representación judicial de víctimas.
7. Obstáculos en la reparación de las víctimas a nivel judicial en justicia ordinaria y transicional, así como a nivel administrativo.
8. Las estrategias implementadas por las instituciones son insuficientes o incipientes para la garantía del acceso a la justicia.
9. Falta de información de la Procuraduría sobre el impacto de sus intervenciones en procesos penales, así como una escasa actividad para disciplinar a agentes de la fuerza pública.
10. Persisten obstáculos para el acceso de las víctimas a la protección.
11. En materia de acompañamiento psicosocial se presentaron algunos avances formales, pero su consolidación material aún se encuentra en una etapa inicial.
12. No hay respuesta clara sobre la atención en salud que reconozca los impactos diferenciados por el contexto en que ocurrieron los hechos.

Fuente: elaboración propia a partir de la información contenida en los siete primeros informes de la Mesa de Seguimiento.

Así, en los siete informes anteriores, la Mesa ha llamado la atención sobre la persistencia de garantías para el acceso a la justicia, la falta de políticas eficaces para garantizar la protección de las víctimas, la inexistencia de una política pública integral para las víctimas —de la mano con la desarticulación entre entidades—, y la falta de sistemas de información y registro que permitan conocer la situación actual de la violencia sexual en el marco del conflicto armado. Del mismo modo, en el Sexto y Séptimo Informe se comprobó que las falencias en la garantía de derechos no se limitaban únicamente a los sectores de justicia y protección, sino que eran igualmente problemáticas en materia de salud, asistencia, atención, reparación, no repetición, prevención y capacitación.

A pesar de los avances que se han dado desde la institucionalidad, como se reflexionó en el Séptimo informe, estos son principalmente formales. Aunque ahora la institucionalidad cuenta con normatividad, protocolos, documentos de política pública y procesos de formación y capacitación, el impacto real en el goce de derechos de las víctimas es mínimo. Con gran preocupación, la Mesa observa que luego de 16 años de expedido el Auto 092 de 2008, el Estado todavía no ha dado la respuesta necesaria a las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado. Por ello, este Octavo Informe de Seguimiento al Auto

092 de 2008, Tercer Informe al Auto 009 de 2015 y Primer Informe al Auto 515 de 2018 de la Corte Constitucional —Anexos Reservados—, presenta la persistencia de casi total impunidad de los casos de Anexos, así como la falta de garantía de otros derechos y su relación con la falla estructural de la respuesta general del Estado para las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado.

Así, en una primera parte, el documento abordará el resultado del seguimiento a los Anexos Reservados de los autos 092 de 2008, 009 de 2015 y 515 de 2018. Luego, se presentarán conclusiones sobre la inexistencia de una política pública para las víctimas; esto, teniendo en cuenta que los hallazgos de la respuesta institucional de los Anexos Reservados están permeados por fallas estructurales que también deben ser subsanadas.

Metodología

Debido a que persisten los obstáculos para la garantía de derechos de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, este informe incluye un análisis de lo que el Gobierno considera como la política pública cualificada para estas víctimas, consignada en el documento CONPES 4031 de 2021, titulado “Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas”. Por ello, la Mesa reflexionó sobre las cincuenta acciones de género específicas señaladas por la UARIV a través del análisis del documento, así como de su plan de acción y seguimiento, junto con lo reportado por las entidades en el SisCONPES.

Considerando que las obligaciones estatales en relación con estas víctimas no se circunscriben únicamente a la atención y reparación, sino que la institucionalidad en general debe “(i) prevenir la violencia sexual en el marco de la violencia generalizada y el desplazamiento forzado; (ii) atender y proteger a sus víctimas, y (iii) garantizar la investigación, el enjuiciamiento y la sanción de los responsables”¹⁷, incluyendo sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, la Mesa tomó en cuenta los documentos CONPES 4080 de 2022 de Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres y el 4089 que contiene el Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025. También se revisaron documentos de conocimiento público relevantes en la materia, como los dos informes de seguimiento a la Ley 1719 de 2014 realizados por la Procuraduría General de la Nación (PGN).

En relación con la información para el seguimiento a los casos de los Anexos Reservados, la Mesa solicitó información a la Fiscalía en el año 2020 para la actualización de su estado procesal. Cabe destacar que el Séptimo Informe se elaboró con datos recopilados hasta noviembre de 2019. Por tanto, el análisis del presente informe tiene como referencia estas dos fuentes. Para evaluar el estado procesal, se utiliza la información obtenida en 2020, mientras que el resto de la contrastación se realiza con los datos proporcionados en el Séptimo Informe.

En esta ocasión, la Mesa envió derechos de petición a diversas entidades estatales solicitando información. Si bien en algunos casos se solicitó información sobre política pública, el énfasis principal fue la situación en el goce de derechos de las mujeres víctimas cuyos casos conforman los Anexos Reservados de los autos 092 de 2008 y 009 de 2015. Las entidades requeridas fueron: la Fiscalía General de la Nación (FGN), al Consejo Superior de la Judicatura (CS de la J), la Procuraduría General de la Nación (PGN), la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV),

¹⁷ Corte Constitucional, Auto 009 de 2015. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Defensa, el Departamento de Planeación Nacional (DNP), el Ministerio de Educación, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Ministerio de Defensa.

En el caso particular del Auto 515 de 2018, la Mesa solicitó información sobre los casos de su Anexo Reservado a la Fiscalía y a la Unidad para las Víctimas, dado que fueron las únicas entidades allí vinculadas. Debido a que esta solicitud se realizó antes de que la Honorable Corte permitiera el acceso a la información reservada del Auto, esta tuvo que ser solicitada de forma anonimizada, lo que limitó las posibilidades de análisis en comparación con los autos 009 de 2008 y 092 de 2015.

A pesar de que casi todas las instituciones respondieron los derechos de petición, la Mesa llama la atención sobre la dificultad en el acceso a la información durante la elaboración del presente informe: una entidad nunca respondió, otras respondieron de forma incompleta o fue necesario interponer acciones de tutela, y en un caso se argumentó la denegación de reportar por razones que, en opinión de la Mesa, eran insuficientes.

En el caso de los derechos de petición enviados al Ministerio de Salud, el Ministerio de Defensa y la JEP, la Mesa tuvo que presentar acciones de tutela para obtener respuestas. El Ministerio de Salud había respondido de forma parcial y la información faltante era vital para medir el acceso a la salud de las víctimas de los Anexos, mientras que el Ministerio de Defensa y la JEP no habían respondido a pesar de la presentación de reiteraciones a dichas peticiones. En particular, el Ministerio de Defensa se negó a entregar la información a pesar de que en sede de tutela se le ordenó hacerlo. Por su parte, la JEP y el Ministerio de Salud entregaron respuesta antes de la decisión de primera instancia.

La Mesa resalta de manera positiva que la Unidad para las Víctimas enviara respuesta al derecho de petición, en tanto no había reportado nada para informes anteriores y, además, entregara información de calidad. Sin embargo, la Mesa le solicitó desagregar las cifras presentadas de forma que se tuviera información sobre cada uno de los casos de acuerdo con la numeración establecida por la Corte, pero esta solicitud nunca fue respondida. Adicionalmente, algunas preguntas realizadas al DNP fueron trasladadas a la Unidad, sin que se hubiera allegado respuesta a la Mesa. Del mismo modo, la Procuraduría anunció en su respuesta archivos anexos de soporte que nunca fueron enviados.

La Mesa resalta con particular preocupación la posición de la Fiscalía General de la Nación, entidad que no solo desconoció el levantamiento de reserva de los Anexos hecho por la Corte Constitucional a favor de las organizaciones que participan en la Mesa, sino que presentó un retroceso insólito en el reporte de información. A pesar de que en un segundo derecho de petición la Mesa insistió en que, por mandato de la Corte, podía obtener información sobre los procesos y las víctimas, como sucedió para el Sexto Informe, la Fiscalía insistió en que

solo podía entregar información anonimizada, en tanto “el levantamiento de la reserva efectuado por la Corte Constitucional se refiere exclusivamente al documento anexo que contiene las narraciones referidas a casos de violencia sexual contra mujeres desplazadas, más no frente a los procesos o investigaciones penales que adelante la FGN con ocasión de los escritos del anexo reservado”. La Mesa considera que este razonamiento es insostenible porque en ningún momento solicitó el acceso a las investigaciones penales, sino únicamente información general necesaria para realizar un seguimiento adecuado del avance en el acceso a la justicia de los casos. Además, llama la atención el argumento de la Fiscalía para negar el acceso a la información solicitada, en tanto la Corte Constitucional le comunicó los Anexos Reservados en la misma forma en que lo hizo a la Mesa y, en ocasiones anteriores la entidad entregó de forma completa la misma información que se solicitó para este nuevo informe.

Es importante señalar que la Fiscalía envió tres respuestas a la Mesa en relación con el primer derecho de petición. En la primera de ellas, compartió la base de datos con información completa de los procesos y los casos¹⁸. A partir del segundo derecho de petición, la entidad completó la base, ya anonimizada para ese momento, con la información solicitada por la Mesa. Así, la Mesa realizó el cruce de ambas bases enviadas para hacer el análisis sobre el estado de garantía del acceso a la justicia de los Anexos Reservados y, cuando proceda, se realizará la identificación de la base de la cual se extrajo la información.

A pesar de la reiteración de la Mesa para obtener una explicación de la Fiscalía sobre el vacío de información, mayor en relación con lo entregado para el Séptimo Informe, la entidad señaló que no podía proporcionar respuestas para este fenómeno, en tanto las razones de un determinado estado de los casos no se registraba en sus sistemas de información. Esta respuesta es un retroceso de años en los que la FGN había avanzado en la identificación de los casos y la actualización de información relevante. Así, a pesar de que han transcurrido dieciséis años desde la expedición del Auto 092 y nueve años desde del Auto 009, la FGN no ha contado, y todavía no cuenta, con una estrategia que le permita identificar a las víctimas, los procesos y el estado procesal de los mismos, aunque estén priorizados. Todo esto, aun cuando la Fiscalía informó a la Mesa acerca de la matriz específica que tenía para los Anexos y que actualizaba constantemente en virtud de las diferentes estrategias desplegadas por la entidad para el avance de los casos. De la revisión de esta información, la Mesa vuelve a concluir, al igual que lo hizo en sus anteriores informes, que los datos entregados por la Fiscalía no son confiables. Esta situación será abordada en detalle en el acápite de obstáculos en el acceso a la justicia.

La Mesa reporta este hecho porque no es un tema menor; precisamente, la Corte Constitucional ha señalado la ineptitud de la información producida por las entidades sobre la violencia sexual en el marco del conflicto armado y, además, ha experimentado problemas similares al solicitar los reportes correspondientes, como ocurrió con la emisión del Auto 681 de 2018. En esta providencia, la Corte identificó las

¹⁸ Fiscalía General de la Nación. Comunicación por correo electrónico el día 12 de mayo de 2023.

imprecisiones de la información presentada por la FGN, la PGN y la UARIV y solicitó enmendarlas. Sin embargo, la Mesa encontró en su Séptimo Informe que las incongruencias de información y la identificación del universo de víctimas aún persistían, un hallazgo que permanece para este Informe.

Dada la importancia de que la sociedad civil realice veeduría sobre las acciones de las entidades públicas, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que proteja este principio democrático básico, el cual ha sido vulnerado por varias entidades, como se expondrá a continuación. Se solicitará además que emita las órdenes pertinentes para que el derecho de acceso a la información —reforzado por tratarse de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario— sea garantizado por parte de todas las entidades que tienen competencia en la garantía de los derechos de las víctimas de los casos de los Anexos Reservados.

Seguimiento a los casos de los autos 092, 009 y 515

—Anexos Reservados—

Los datos que la Mesa presenta a continuación muestran que la impunidad es casi total en los casos de los Anexos Reservados, a pesar de que han pasado dieciséis años del Auto 092 y nueve del Auto 009. Son varias las razones de esta situación persistente en el tiempo, pero la más destacada para la Mesa es que los modelos y estrategias de investigación y judicialización de la violencia sexual en el conflicto armado han demostrado ser ineficaces. La Mesa reafirma su conclusión de que resulta infructuoso garantizar el nivel de acceso a la justicia según el actor armado responsable, pues esto ha llevado a una discriminación entre víctimas aun cuando, como lo demuestran los patrones de victimización identificados por la Corte, los hechos victimizantes y sus impactos fueron comunes para todas ellas.

La Mesa considera que es momento de abrir el debate sobre la impunidad de los casos de violencia sexual, independientemente del actor armado, especialmente si la búsqueda de la paz se convierte en política estatal, como lo ordena la Ley 2272 de 2022. El seguimiento de 627 casos de violencia sexual en el conflicto armado a lo largo de tantos años ha proporcionado importantes aprendizajes para la institucionalidad y, en particular, para el sector justicia.

Hasta el momento ni la justicia ordinaria ni la justicia transicional han logrado dar una respuesta efectiva a las víctimas, en tanto el centro ha estado en los perpetradores y no en los hechos victimizantes. La información sobre el estado procesal de los casos confirma esta situación: múltiples regímenes que comparten obstáculos de acceso a la justicia, y además presentan sus propios desafíos, los cuales, según los hallazgos de la Mesa, están bien documentados, pero carecen de decisiones que promuevan soluciones.

Por ello, la Mesa hace un llamado al Estado colombiano para ajustar los mecanismos de acceso a la justicia, de forma que atiendan a las necesidades de las víctimas y no a la coyuntura política de negociación o de sometimiento por actor armado. La experiencia ha demostrado que este enfoque es ineficaz para los casos de violencia sexual. Tiene poco sentido intentar superar un panorama tan grave de impunidad utilizando las mismas formas y procedimientos de siempre.

Falta de un registro confiable

Todavía no existe una entidad o un registro que dé cuenta de manera unívoca del universo de víctimas y de casos, como se evidencia en la comparación de la Tabla 2. Para la Mesa, esta disparidad de datos carece de justificación y resulta preocupante. No solo refleja la baja calidad de la información que emiten las entidades, sino también la falta de articulación y la ineficacia de las estrategias implementadas para lograrla.

Tabla 2. Universo de víctimas reportadas por entidad y por la Mesa de Seguimiento

Entidad	Auto 092	Auto 009	Total
Mesa de Seguimiento a los autos 092 y 009	270	498	768
Fiscalía General de la Nación	178	430	608
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	145	402	547
Procuraduría General de la Nación	183	437	620
Ministerio de Salud	—	—	708

Fuente: elaboración propia con información compartida por la FGN, la UARIV, la PGN y el Ministerio de Salud.

Las cifras más cercanas entre sí son las reportadas por la Fiscalía y la Procuraduría¹⁹, lo cual tiene sentido en tanto desde 2022 se reactivó la estrategia conjunta para la revisión de los casos de los Anexos Reservados. Sin embargo, por la misma razón no debería existir disparidad en el universo de víctimas.

Sucede lo mismo en relación con los procesos o investigaciones penales: la Procuraduría reportó que en el marco de la estrategia de impulso a los casos que adelanta con la Fiscalía se habían encontrado 6 casos duplicados en el Auto 092 y 14 en el Auto 009. No obstante, la FGN informó a la Mesa que no reportaba estos casos por control de la información, dado que los reportes a la Corte son por casos y no por víctimas; por lo tanto, la información de la PGN y la justificación de la Fiscalía son incoherentes, pues no queda claro si los duplicados son de víctimas o de casos. Esta falta de explicación sobre casos duplicados también fue advertida por la Mesa en su Séptimo Informe²⁰. Un ejercicio diligente de reporte de la información por parte de la Fiscalía implicaría la entrega de información depurada, actualizada y completa de casos y

¹⁹ Procuraduría General de la Nación. Respuesta a derecho de petición Oficio No. 651 del 17 de agosto de 2023.

²⁰ En el Séptimo Informe de Seguimiento, la Mesa cuestionó que la Fiscalía indicara que, en el marco de su estrategia de duplas psicoinvestigativas, había identificado tres duplicaciones y descontado tres que estaban a cargo de otros despachos para el Auto 009 de 2015, sin que indicara cuáles fueron esos casos. Pág. 12.

de víctimas, acompañada de las respectivas justificaciones de los cambios realizados. No se puede concebir el acceso a la justicia sin un reporte adecuado que resulte del cumplimiento del deber de debida diligencia.

También llama la atención de la Mesa que desde la Procuraduría no se volvieron a propiciar espacios de articulación entre entidades para la rendición de cuentas sobre los avances en relación con los casos de los Anexos y la asunción de compromisos concretos y de articulación. La Mesa era convocada a estos espacios, precisamente, por el seguimiento que hace de los casos y los aportes que realiza de manera constante.

Esta persistencia en las fallas de información sobre casos no solo repercute en el acceso a la justicia de las víctimas, sino en su derecho a la verdad tanto a nivel individual como colectivo. En este sentido, es claro que, si incluso en el exhaustivo seguimiento realizado periódicamente por la Mesa no se dispone de información completa, veraz, adecuada y actualizada, las mujeres víctimas tampoco cuentan con un conocimiento satisfactorio sobre sus procesos y las razones por las cuales se encuentran en el estado actual. Así, no solo se les impide a estas mujeres víctimas la participación en sus procesos, sino que, además, se les niega la posibilidad de conocer lo que sucedió, por qué, quiénes lo hicieron y cuál fue el contexto de sus victimizaciones.

Este fenómeno debe entenderse en su real magnitud, pues no se trata únicamente de 638²¹ casos dentro de un estimado de 39.890²². Si se presume, para fines de discusión, que las fallas en la garantía de derechos de los Anexos Reservados se reflejan del mismo modo en la generalidad de los casos, el panorama de cumplimiento por parte de las entidades sería deficiente. Sin embargo, la situación es aún más grave dado que se supone que los casos de los Anexos Reservados están priorizados por la institucionalidad, tienen protección constitucional y representan la única herramienta de esta naturaleza que permite un seguimiento tan detallado de una agrupación de casos de violencia sexual contra mujeres en el contexto del conflicto armado.

Dada la gravedad de la falta de información confiable sobre los casos de los Anexos Reservados, la Mesa recomendará a la Corte Constitucional que solicite a las instituciones pertinentes diseñar e implementar, de forma urgente, una estrategia de articulación que permita a las mujeres víctimas y a la sociedad civil conocer la realidad actual de estos casos.

Obstáculos para el acceso a la justicia

La Mesa observa con profunda preocupación que, a pesar de las acciones desplegadas por la institucionalidad para avanzar en el acceso a la justicia de las víctimas de los Anexos Reservados, la situación generalizada de impunidad persiste. Durante los años 2022 y 2023, entidades como la FGN y PGN reportaron un aumento significativo de actividades relacionadas con los Anexos. Sin embargo, esto no ha tenido co-

²¹ De acuerdo con lo encontrado por la Mesa en su Séptimo Informe de Seguimiento.

²² Según información publicada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) en su página web, con corte a 31 de diciembre de 2023.

mo resultado un impacto positivo en los casos, salvo algunas excepciones puntuales.

A pesar de la reiteración de la Corte y de los análisis detallados elaborados en informes previos de la Mesa sobre las falencias de información, adicionales a las señaladas anteriormente, estas persisten. En particular, llama la atención que fue necesaria una insistencia de la Mesa para que la Fiscalía entregara datos de mejor calidad, pero, aun así, está lejos de resultar una fuente confiable debido a las dificultades que se presentarán en este acápite.

Tratamiento por parte de la Fiscalía General de la Nación

Universo de casos, víctimas y procesos

La Fiscalía reporta 178 casos del Auto 092 y 442 del Auto 009, con la distribución de número de proceso o carpeta que se muestra en la Tabla 3.²³ Esto representa un aumento respecto a los 171 casos del Auto 092 y los 435 del Auto 009 reportados en el informe anterior de la Mesa. Sin embargo, dadas las fallas de registro ya mencionadas, la Mesa no puede establecer el avance real que significa el reporte de 7 casos más para el Auto 092 y 7 más para el Auto 009 por parte de la Fiscalía.

Tabla 3. Casos reportados y estado de números de proceso o carpeta

Estado de casos y procesos	Auto 092	Auto 009
Casos reportados	178	442
Casos con procesos y carpetas	177	440
Casos con procesos y carpetas duplicados	56	70
No registra en el SIJYP ²⁴	0	2
Jurisdicción indígena	1	0
Sin información	0	1

Fuente: elaboración propia con información entregada por la Fiscalía General de la Nación.

La Mesa resalta que, para el informe anterior, la Fiscalía informó de 22 casos con un mismo radicado en el Auto 092 y 12 para el Auto 009, mientras que en esta ocasión se reportan 56 y 70 duplicaciones, respectivamente. Si bien esto podría responder a un ejercicio de asociación por parte de la institución, no es posible determinar el impacto de esta estrategia en el acceso a la justicia de las víctimas, en tanto la FGN no brinda explicaciones sobre los cambios efectuados y, como se analizará a continuación, no se evidencia un mayor avance de los procesos en general.

²³ Base de datos compartida por la Fiscalía General de la Nación mediante correo electrónico del día 12 de mayo de 2023.

²⁴ La Fiscalía informó que realizaría seguimiento a estos dos casos que corresponden al 357 y 360 del Auto 009 de 2015.

La FGN no proporciona información en 6 casos de Auto 092 y en 3 del Auto 009, y en 62 casos del Auto 092 y en 2 del Auto 009 no se han identificado a las víctimas con número de radicado o carpeta correspondiente. Esto lleva a la Mesa a insistir en la importancia de que la Fiscalía revise cada uno de los casos para actualizar información y emprender estrategias que sí sean eficaces, particularmente para el Auto 092, que presenta un mayor rezago.

Sobre el universo de víctimas, la Fiscalía indicó que el total de víctimas del Auto 092 es de 218, de las cuales ha identificado a 156, mientras que para el Auto 009 reporta 445 víctimas, con solo dos sin identificar. A pesar del avance en la identificación de víctimas para el Auto 009, se observa nuevamente un retraso en el Auto 092, donde el porcentaje de víctimas identificadas (71%) es considerablemente menor que en el Auto 009 (99%).

Además, el universo reportado por la Fiscalía es significativamente inferior al hallazgo de la Mesa en su Sexto Informe, que identificó un total de 768 víctimas. Este resultado surgió de la lectura detallada y de la sistematización de ambos Anexos Reservados²⁵. Si bien es posible que haya actualizaciones sobre el universo de víctimas y sus casos en las investigaciones en curso, estos datos no son entregados ni explicados por la Fiscalía. Como resultado, el relato oficial resulta poco confiable y, por lo tanto, incoherente con las voces de las víctimas.

Tabla 4. Universo e identificación de víctimas según la Fiscalía General de la Nación (FGN)

<i>Universo de víctimas</i>	<i>Auto 092</i>	<i>Auto 009</i>	<i>Total</i>
Víctimas reportadas FGN	218	445	663
Víctimas identificadas FGN	156	443	599
Víctimas según la Mesa	270	498	768

Fuente: elaboración propia con información suministrada por la Fiscalía General de la Nación.

Estado procesal de los casos

El panorama general del estado procesal de los casos de los Anexos Reservados de los autos 092 de 2008 y 009 de 2015 se muestra en la Tabla 5. Debido a la complejidad de la información que alimenta esta tabla, precisamente por la multiplicidad de regímenes y categorías procesales y extraprocesales, la Mesa comparte algunas reflexiones claves sobre la situación de impunidad que persiste en estos casos:

Auto 092 de 2008

- En relación con el estado general de los procesos, de los 178 casos del Auto 092, 137 (76%) se adelantan bajo el procedimiento de

²⁵ Mesa de Seguimiento a los Autos 092 y 009 de la Corte Constitucional —Anexos Reservados—. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual. Sexto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008 y Primer Informe de Seguimiento al Auto 009 de 2015 —Anexos Reservados—. Bogotá. Marzo de 2016. Pág. 13.

la Ley 600 de 2000 y, de estos, el 67% se encuentra en etapas preliminares de investigación, en su mayoría, en estado "inactivo".

- En Ley 906 se registran 20 casos, de los cuales 15 (75%) están en etapas de investigación y solo 4 están "activos". Solo un caso se reporta en ejecución de penas.

- En Ley 975 hay un poco más de avance, pues de 19 casos registrados en este sistema de justicia transicional, 8 (42%) reportan en audiencia concentrada y 6 (31%) en etapa de imputación. Aun así, ninguno se encuentra en etapas de audiencia concentrada, sentencia o incidente de reparación, a pesar de que esta ley está próxima a cumplir 20 años desde su expedición.

- En 57 casos la Fiscalía reporta archivos, inhibitorias y preclusiones, esto corresponde al 32%. Sin embargo, el número de casos con este tipo de terminación anticipada del proceso penal puede ser mayor, porque la información de la Fiscalía en este rubro tampoco es precisa ni coherente.

- Llama la atención que a pesar de la insistencia en la necesidad de dar cuenta del caso que la FGN históricamente ha reportado que se tramita en la jurisdicción indígena, hasta hoy no se haya realizado ninguna acción para su verificación.

Auto 009 de 2015

- En el Auto 009, de 442 casos reportados por la FGN, 169 se encuentran en Ley 600, con el 59% en investigación preliminar y de estos, un poco más de la mitad se reportan como "inactivos".

- En Ley 906 se reportan 148 casos, de los cuales el 85% se encuentra en indagación y de estos, la mitad aparecen "inactivos".

- En relación con la Ley de Justicia y Paz hay un mayor avance, en tanto de los 121 casos registrados en este sistema el 44% reportan imputación, y el 18% audiencia concentrada. Sin embargo, solo 28 (23%) se reportan en etapas de audiencia concentrada, sentencia e incidente de reparación.

- En 93 casos la Fiscalía reporta archivos, inhibitorias y preclusiones, es decir, el 21%. Como se señaló, es probable que este número sea mayor debido a la baja calidad de la información reportada por la entidad.

Vale señalar que la respuesta inicial de la FGN a la Mesa apenas contenía información sobre el procedimiento de Justicia y Paz. Sin embargo, tras insistir sobre esta información en el segundo requerimiento, la entidad entregó datos que dan cuenta de algunos avances que se han dado en este sistema de justicia transicional. No obstante, resulta preocupante que sea necesario que la sociedad civil se deba insistir a una entidad para obtener información en las condiciones y con la calidad solicitadas.

En general, el 65% del universo total de ambos Anexos se encuentra en etapas incipientes de investigación y el 32% está “inactivo”. En esta última categoría solo se reportan 4 en etapa de juicio, 4 en ejecución de penas y 2 con sentencia en el Auto 092. Del Auto 009, 8 casos se reportan en ejecución de penas y 4 en sentencia. Estos datos sirven para aproximarse al bajo, y preocupante, porcentaje de casos que finalizan con sentencia.

El registro “activo”, en etapas donde puede inferirse algún avance en los procesos, reporta 2 casos en juicio y 8 en audiencia concentrada para el Auto 092. Para el Auto 009, se registran 7 casos en juicio y 23 en audiencia concentrada. El contraste de estos datos pone de manifiesto el nivel de impunidad en el que permanecen los casos.

En la respuesta proporcionada a la Mesa, la Fiscalía señaló que sus sistemas tenían un nivel adecuado de actualización de la información sobre intervinientes, delito, etapa, estado, fecha y hechos. Además, afirmó contar con una matriz específica de los Anexos Reservados, la cual era alimentada periódicamente con la información reportada por las estrategias implementadas. Sin embargo, la Mesa nota con profunda preocupación que, a pesar de los limitados avances mencionados, existen incongruencias sistemáticas a lo largo del reporte hecho por la Fiscalía en sus bases de datos.

En al menos 65 casos la Fiscalía no reporta la etapa de los procesos y hay diversas inconsistencias que obstaculizan un seguimiento riguroso. Ante la solicitud de la Mesa para que la FGN explicara las razones por las cuales faltaba información en los casos, la respuesta fue que en los sistemas misionales no se registraba dicha información y que, por lo tanto, sería necesario buscarla con el fiscal asignado o en el despacho judicial del proceso.

Lo anterior implica que el nivel de actualización de los sistemas misionales de información no es tan adecuado como indica la entidad en su respuesta. Aunque esto debería suplirse con la matriz que informa la Fiscalía, esto no sucede. Por lo tanto, para la Mesa persisten las dudas sobre la funcionalidad, pertinencia y grado de actualización de dicha matriz especial.

Para la Mesa es insostenible que la entidad no considere un deber propio explicar sobre la grave falta de información de los procesos, sino que sugiera que dicha tarea les correspondería a las víctimas o a otra entidad. Un razonamiento de este tipo es contrario al deber de garantizar la información completa de los casos en el derecho que tienen las víctimas de participar en condiciones idóneas en los procesos penales. Además, los efectos de la grave omisión de la Fiscalía en contar con la información de los casos no tienen que recaer en nadie diferente a la entidad misma.

Tabla 5. Casos reportados y estado de números de proceso o carpeta

Procedimiento	Auto 092				Auto 009				Total general		
	Etapa procesal	Estado		Sin información	Total	Estado		Sin información	Total	Total general	%
		"Activos"	"Inactivos"			"Activos"	"Inactivos"				
Ley 600	Averiguación de responsables	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0,2
	Investigación preliminar	21	71	0	92	44	56	0	100	192	31
	Instrucción	12	23	0	35	4	9	0	13	48	7,7
	Imputación	0	0	0	0	3	0	0	3	3	0,5
	Juicio	0	3	0	3	0	0	0	0	3	0,5
	Indagación	0	1	0	1	1	2	0	3	4	0,6
	Sin información	0	1	0	6	5	44	0	49	55	8,9
				137				169	306	49,4	
Ley 906	Indagación	5	7	0	12	63	62	0	125	137	22,1
	Investigación	1	0	0	1	2	0	0	2	3	0,5
	Investigación preliminar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Imputación	0	0	0	0	2	1	0	3	3	0,5
	Juicio	1	1	0	2	7	0	0	7	9	1,5
	Ejecución de penas	0	4	0	4	0	8	0	8	12	1,9
	Audiencia concentrada	0	0	0	0	1	1	0	2	2	0,3
	Noticia anulada	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0,2
	Sin información	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0,2
				20				148	168	27,1	
Ley 975	Documentado	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0,2
	Documentado/Versionado no aceptado	0	0	0	0	0	0	29	29	29	4,7
	Indagación	1	0	0	1	7	0	0	7	8	1,3
	Audiencia concentrada	8	0	0	8	22	0	0	22	30	4,8
	Imputación	6	0	0	6	54	0	0	54	60	9,7
	Juicio	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0,2
	Sentencia	0	2	0	2	0	4	0	4	6	1
	Incidente de reparación	0	0	0	0	2	0	0	2	2	0,3
	Sin información	0	0	0	0	0	0	2	2	2	0,3
N/A	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0,2	
				19				121	140	22,6	
Jurisdicción indígena	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0,2	
N/A	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0,2	
No está en SIJYP	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0,2	
Sin información	0	0	0	1	0	0	2	0	3	0,5	
Total				178				442	620	100	

Fuente: elaboración propia con información suministrada por la Fiscalía General de la Nación.

En cuanto a los cambios presentados en la información reportada por la Fiscalía a la Mesa en febrero de 2020 y la allegada en esta oportunidad, la Mesa observa una mayor actividad por parte del ente investigador. Sin embargo, esto no necesariamente ha impactado en una mejora sustantiva y generalizada de los procesos. De hecho, en el 53,9% (335) de los casos no hubo ningún cambio en la etapa procesal y de este universo la mayoría se encuentran en estado "inactivo" con 222 casos (Tabla 6).

En el 15,6% de los casos se evidenció un avance, aunque limitado: en 3 hubo un progreso a sentencia (2 bajo la Ley 975 y 1 bajo la Ley 600), 2 a incidente de reparación (Ley 975), 1 a juicio (Ley 906) y 21 a audiencia concentrada (Ley 975). Como se mencionó anteriormente, la Fiscalía reporta algunos avances en el procedimiento de la Ley 975, que en todo caso son insuficientes porque hay un incumplimiento en el plazo razonable.

A esto le siguen los casos que anteriormente aparecían en “documentación” o “documentado” —estado propio de la Ley 975— y que pasaron a “investigación preliminar” en la Ley 600 o a “indagación” en la Ley 906, es decir, han retrocedido al punto de partida. En el Séptimo Informe, la Mesa advirtió que el reporte de la FGN en relación con los casos que se registraban en documentación era, cuando menos, problemático, por cuanto no era posible identificar cuáles hacían tránsito a la justicia ordinaria por tratarse de casos por fuera de la Ley 975, no eran reconocidos por los postulados, si llegaban a la justicia ordinaria por primera vez o eran devueltos²⁶.

El alto número de casos que han salido de la Ley 975 a la justicia ordinaria habla de las falencias en las estrategias de la Fiscalía en este procedimiento y de la negativa de los perpetradores a reconocer la violencia sexual. En particular, llaman la atención 29 casos que se adelantaban por Justicia y Paz, con presunto responsable las Farc-EP, que fueron compulsados por el Despacho 73 delegado ante tribunales de la Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis Contra la Criminalidad Organizada de Medellín, por cuanto habían sido documentados, pero no aceptados, sin que la Fiscalía informara el estado de los procesos ni cuál sería su destino.

En el 8,8% no se reporta información sobre la etapa procesal y en el 1,4% no fue posible realizar el ejercicio de comparación porque en su reporte anterior, la Fiscalía no reportó etapa en 9 casos. Además, hay 6 casos del Auto 009 que ahora reportan etapa de indagación, pero que la Fiscalía sigue registrando en la Ley 975.

Tabla 6. Cambio de etapa procesal según el reporte de “estado”

Cambio en etapa procesal	Auto 092				Auto 009				Total general	
	“Activo”	“Inactivo”	Sin información	Total	“Activo”	“Inactivo”	Sin información	Total	Total general	%
No hubo cambio	32	106	0	138	81	116	0	197	335	53,9
Cambio: avance	11	4	0	15	78	4	0	82	97	15,6
Cambio: retroceso	11	1	0	12	5	0	0	5	17	2,7
Antes no reportaba	1	2	0	3	3	1	2	6	9	1,4
Documentación a indagación	1	0	0	1	9	22	0	31	32	5,1
Documentación a investigación preliminar	0	0	0	0	23	7	0	30	30	4,8
No reporta	0	0	7	7	5	37	6	48	55	8,8
De documentación a documentado no aceptado	0	0	0	0	No reporta			29	29	4,7
Cambio de Ley 975 a Ley 600	1	0	0	1	8	5	0	13	14	2,3
Cambio de Ley 975 a Ley 906	0	0	0	0	0	1	0	1	1	
Jurisdicción indígena	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0,2

Fuente: elaboración propia con información reportada por la Fiscalía general de la Nación.

En sentido similar sucedió con el cambio de “estado” reportado por la FGN. En el 72% de los casos no hubo cambio y en los que sí hubo, en su mayoría con el 14%, pasaron de activos a inactivos; esto con la salvedad de que la inactivación de casos por sentencias es mínima.

²⁶ Mesa de Seguimiento a los Autos 092 y 009 de la Corte Constitucional —Anexos Reservados—. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual. Séptimo Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008 y Segundo Informe de Seguimiento al Auto 009 de 2015. —Anexos reservados—. Corte a noviembre de 2019. Bogotá. Agosto de 2020. Pág. 23.

Tabla 7. Cambio de reporte de estado “activo” e “inactivo”

Cambio de estado	Auto 092	Auto 009
Activo a inactivo	8	79
Inactivo a activo	6	22
No cambió	151	297
No reporta	8	37
No reportaba	3	2
Inactivo por avance procesal	2	5

Fuente: elaboración propia con información reportada por la Fiscalía General de la Nación.

En vista de que permanece la imposibilidad de establecer el resultado o estado real de los procesos, la Mesa realizó el cruce de información entre los casos con reporte de etapa procesal (90%) y que se informaron “inactivos”, con figuras que, según la Mesa, dan a entender que el proceso no continuó: ya sea por la aplicación de una figura de terminación anticipada del proceso penal o porque reporta actuaciones como la remisión, cambio de régimen procesal o inactivación registradas desde hace varios años o no tienen información sobre su destino actual; en general, renuncias injustificadas a la persecución penal de iure o de facto. De este cruce se omitieron etapas de juicio, sentencia, ejecución de penas y audiencia concentrada, para tener una aproximación de los procesos que terminaron sin sentencia o que quedaron en el limbo. Así, en la Tabla 8 se realiza una aproximación de estos casos, en donde se ve que, al menos, el 36% de ambos autos tienen un registro de no continuidad de los procesos.

Tabla 8. Casos “inactivos” con etapas procesales diferentes a juicio, sentencia, ejecución de penas y audiencia concentrada

Última actuación	Auto 092	Auto 009
Archivo	6	50
Remisión	2	37
Inhibitoria	42	34
Sale de Ley 906 a Ley 600	1	12
Preclusión	9	9
Ordena remitir a otra fiscalía	0	8
Ordena remitir a otra autoridad	1	0
Inactivar	2	0
Inactivar por acumulación	3	4
Abstenerse de investigar	0	2
Cambio de competencia a otra unidad	2	1
Total	68	157

Fuente: elaboración propia con información reportada por la Fiscalía General de la Nación.

Para la Mesa es preocupante el alto número de casos que se encuentran en remisión o cambio de procedimiento, porque la Fiscalía omite indicar qué sucedió con los casos. A pesar de insistir en la importancia de indicar los cambios y el estado actual de los procesos, la entidad persiste en la práctica de “inactivar” casos sin informar sobre su procedimiento y etapa actuales, por esta razón la Mesa los considera como finalizados sin culminar el proceso penal. Por ejemplo, en el Auto 092 hay varios casos que reportan remisión con fechas entre 2012 y 2022. El paso de tanto tiempo en esta situación es injustificable y, para la Mesa, representa una situación grave de renuncia al deber de investigar.

Autoría y delitos

En su Sexto Informe, la Mesa analizó cada uno de los casos de ambos Anexos Reservados y basó sus hallazgos en las voces de las víctimas. Uno de estos hallazgos fue el de las autorías, en el que se concluyó una distribución por actores como se muestra en la Tabla 9:

Tabla 9. Distribución por autores según Anexo Reservado

Grupo armado	Auto 092	Auto 009	Total general	%
Paramilitares	93	37	130	20,5
Guerrilla	15	42	57	9
Fuerza Pública	40	4	44	6,9
Bandas criminales	5	35	40	6,3
Grupo armado sin identificar	3	32	35	5,5
Civil	13	19	32	5
Fuerza Pública - Paramilitares/BACRIM	8	3	11	1,7
Por determinar	1	284	285	45
Total general	178	456	634	100

Fuente: Sexto Informe de Seguimiento de la Mesa de Seguimiento a los Autos 092 y 009 –Anexos Reservados–²⁷.

En contraste con la información remitida por las víctimas, la FGN reporta el 82,6%²⁸ de los casos sin autoría (Tabla 10). Es decir, que entre el relato oficial y el relato de las víctimas existe una diferencia de 37,6 puntos porcentuales, sin que sea posible saber cómo se llegó a este cambio tan abrupto. La Mesa le preguntó a la Fiscalía sobre las estrategias y avances para la identificación del grupo armado o de la persona no armada responsables de las victimizaciones, así como el detalle de

²⁷ Mesa de Seguimiento a los Autos 092 y 009 de la Corte Constitucional –Anexos Reservados–. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual. Sexto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008 y Primer Informe de Seguimiento al Auto 009 de 2015 –Anexos Reservados–. Bogotá. Marzo de 2026. Pág. 17.

²⁸ Se llega a esta conclusión a partir de la suma de las categorías “delitos”, “sin grupo identificado” y “sin grupo” de la información compartida por la Fiscalía, más los casos en los que no había ningún reporte.

casos beneficiados si existiera una estrategia de tal tipo. Sin embargo, la entidad no respondió a esta pregunta. De este silencio, la Mesa concluye que la entidad no está desplegando ninguna estrategia en este sentido, sino que, por el contrario, su actividad ha tenido como efecto una dramática disminución en la identificación de las autorías.

Esta situación debería ser un llamado de urgencia a la FGN y a todo el sector justicia para establecer las respectivas responsabilidades, dado que en este momento no hay ninguna institución de justicia que esté trabajando sobre estos datos claves para el acceso a la justicia, tanto ordinaria como transicional.

También resulta preocupante para la Mesa que la Fiscalía haya dejado de reportar todos los casos cometidos por civiles en el contexto del desplazamiento forzado, a pesar de que la Corte reconoció su conexión con el conflicto armado en el Auto 092 y que, según los relatos de ambos Anexos Reservados, corresponderían al 5% del total de los casos.

En su momento, la Mesa también identificó 40 casos del Auto 092 que habían sido perpetrados por la Fuerza Pública y 4 del Auto 009²⁹. Para este Informe, en un principio, la Fiscalía no reportó ningún caso con autoría de Fuerza Pública³⁰, lo que llevó a la insistencia de la Mesa para la revisión y actualización de esta información. En su segunda respuesta, la FGN actualizó los datos compartidos inicialmente y, dentro de ellos, reportó 21 casos perpetrados por Fuerza Pública: 15 en el Auto 092 y 6 en el Auto 009, como se muestra en la Tabla 10³¹.

A pesar de la entrega de dicha información por insistencia de la Mesa, esta presenta dos incoherencias. De una parte, desconoce lo relatado por las víctimas en los Anexos sin que se sepa por qué y cómo se tomó dicha decisión; mientras la FGN reporta 21 casos, la Mesa dedujo 44. De otra parte, en el reporte que hizo en 2015, la entidad reportó 42 casos con autoría de Fuerza Pública, por lo que la Mesa se pregunta nuevamente qué llevó al cambio de dichas autorías. Para el Auto 092 en el año 2023 se reportaron 7 casos de los que se tenía conocimiento desde anteriores reportes y 8 que antes tenían otra autoría, y para el Auto 009 informa de 2 casos ya conocidos y 4 nuevos. Esto lleva a la Mesa a preguntar qué sucedió con los demás casos reportados que eran reportados como autoría de la Fuerza Pública. En todos los casos del Auto 092 no se registra autoría, con excepción de un caso atribuido a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y para el Auto 009, 3 registran sin autoría y uno atribuido a bandas criminales (BACRIM).

En este contexto, para la Mesa es preocupante el uso y entrega de esta información, en tanto los datos sobre autoría deberían estar claros en la matriz de los Anexos Reservados que la FGN señala que se actualiza constantemente, y no ser fruto de la insistencia para su entrega completa. Además, se requeriría que la Fiscalía explicara qué sucedió con los casos que antes reportaba con autoría de la Fuerza Pública y ahora aparecen sin identificación o con otras autorías. Si bien el retroceso de la FGN en el reporte de autorías es generalizado, la de Fuerza

²⁹ Se incluyen los casos de connivencia entre Fuerza Pública y paramilitares o bandas criminales (BACRIM).

³⁰ Fiscalía General de la Nación. Respuesta a derecho de petición No. 20231500044911 del 23 de mayo de 2023.

³¹ Fiscalía General de la Nación. Respuesta a derecho de petición No. 20231500086991 del 21 de septiembre de 2023.

Pública y ahora aparecen sin identificación o con otras autorías. Si bien el retroceso de la FGN en el reporte de autorías es generalizado, la de Fuerza Pública es que la tuvo un mayor cambio, al desaparecer de la matriz inicialmente y, posteriormente, presentarse de forma incoherente.

Tabla 10. Distribución de casos según actor responsable

Grupo armado	Auto 092	Auto 009	%
AUC	12	5	2,7
ELN	1	2	0,5
FARC	4	48	8,4
BACRIM	0	5	0,8
FARC O AUC	0	4	0,6
Armada Nacional	2	2	0,6
Fuerza aérea	0	1	0,2
INPEC	0	3	0,5
Ejército Nacional	11	0	1,8
Policía Nacional	2	0	0,3
Otras guerrillas	0	2	0,3
Otros	0	2	0,3
Delitos	0	1	0,2
N/A	0	1	0,2
Sin grupo identificado	14	84	15,8
Sin grupo	8	59	10,8
Sin información	124	223	56
Total	178	442	100

Fuente: elaboración propia con información reportada por la Fiscalía General de la Nación.

Al revisar los delitos por los cuales se están adelantando los procesos o investigaciones, se evidencia que en el 22,1% la Fiscalía no reporta información, a pesar de que, según la entidad, su sistema tenía un buen nivel de actualización en relación con esta variable. También resulta preocupante que el 14,5% de los casos se tramiten por delitos diferentes a la violencia sexual. De hecho, en el Auto 009 la desaparición forzada está en el cuarto lugar de victimización, después del acceso carnal violento. Es decir, hay 42 casos del Auto 092 y 48 del

Auto 009 que son reportados por la Fiscalía, pero que no se adelantan por delitos sexuales a pesar de ser la razón misma de los Anexos, sino por otro tipo de conductas; situación grave no solamente porque no deberían ser reportados por la Fiscalía en sus avances de los casos, sino porque se evidencia que en un alto porcentaje la violencia sexual sigue siendo secundaria frente a otras victimizaciones.

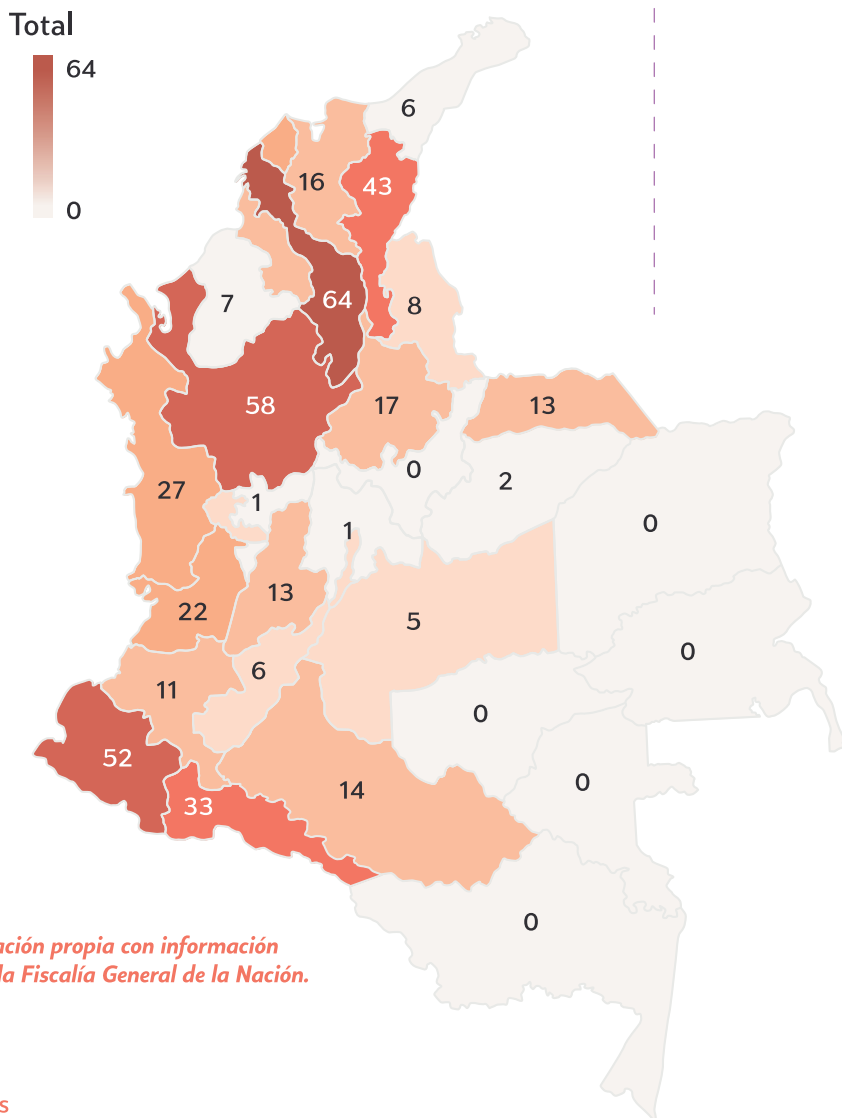
Tabla 11. Delitos por los cuales son tramitados los casos de los Anexos Reservados

Delitos	Auto 092	Auto 009	%
Acceso carnal violento	55	99	24,8
Acceso carnal violento en concurso con otros delitos	12	34	7,4
Acceso carnal violento agravado	1	4	0,8
Acceso carnal violento en persona protegida	7	111	19
Acceso carnal violento en persona protegida en concurso con otros delitos	6	4	1,6
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años	5	9	2,3
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años agravado	0	9	1,5
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años en concurso con otros delitos	0	4	0,6
Acto sexual violento	5	2	1,1
Acto sexual violento en concurso con otros delitos	0	2	0,3
Acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir	4	6	1,6
Acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir gravado	0	0	0
Prostitución forzada o esclavitud sexual	1	0	0,2
Actos sexuales con menor de 14 años	2	3	0,8
Actos sexuales con menor de 14 años en concurso con otros delitos	0	0	0
Actos sexuales con menor de 14 años agravado	1		0,2
Actos sexuales violentos en persona protegida	3	1	0,6
Actos sexuales violentos en persona protegida en concurso con otros delitos	1	0	0,2
Acoso sexual	0	1	0,2
Delitos contra la libertad y la integridad sexuales	1	0	0,2
Otros delitos diferentes a violencia sexual	42	48	14,5
N/A	0	2	0,3
Sin información	32	103	21,8
Total	178	442	100

Fuente: elaboración propia con información reportada por la Fiscalía General de la Nación.

En cuanto a la distribución geográfica de los delitos, la FGN reportó el dato para 477 casos, mostrando que los principales territorios de victimización fueron Bolívar, Antioquia, Nariño, Cesar y Putumayo, como se muestra en el Mapa 1.

Mapa 1. Distribución geográfica de la violencia sexual perpetrada en los casos de los Anexos Reservados



Fuente: elaboración propia con información reportada por la Fiscalía General de la Nación.

Sentencias

Inicialmente, la Fiscalía informó que sus sistemas misionales no tenían la capacidad de registrar las sentencias de los casos, el sentido de su decisión, las penas impuestas y lo relativo a los incidentes de reparación. Sin embargo, en la respuesta a la solicitud de ampliación de información que realizó la Mesa a la FGN, esta incluyó el dato de las noticias criminales que cuentan con sentencia, así como la explicación de la categoría extraprocésal de “esclarecimiento” con la que se referían a algunos casos de los Anexos.

De acuerdo con ese nuevo reporte de la FGN, hay 21 sentencias en el Auto 092 y 15 en el Auto 009, pero no es posible conocer su sentido. Aunque este dato es similar al identificado por la Mesa en su Séptimo Informe, la información compartida por la FGN es inconsistente y, por lo tanto, no se puede considerar una fuente confiable. Al igual que se señaló en el Séptimo Informe, en esta ocasión también se evidencian múltiples casos que en algún reporte anterior aparecían con sentencia y que ahora registran en una etapa anterior o, incluso, en un régimen procesal diferente. Además de las sentencias identificadas por la Mesa en dicho informe, para esta ocasión la Fiscalía reportó en la categoría de “etapa procesal” 1 caso del Auto 092 con sentencia y 4 del Auto 009, pero sin sentido del fallo. Adicionalmente, en el Auto 009 relacionó 2 casos que ahora se encuentran en incidente de reparación en el marco de la Ley 975.

Al hacer el cruce de los anteriores datos con la actualización hecha por la FGN en su segunda respuesta sobre la existencia de sentencias, en 2 casos del Auto 092 se reporta como etapa la emisión de sentencia, pero en la columna destinada para esta información concreta la FGN indica que no la tienen. Igual sucede con 3 de 4 casos que reportó en ejecución de penas, pero, al mismo tiempo, indica que no hay sentencia. En 4 casos del Auto 009 se reportó etapa de sentencia, pero, a la vez, están marcados con que no la tienen. Además, hay 7 casos que se encuentran en ejecución de penas que también aparecen como si no tuvieran sentencia. De hecho, las coincidencias de información son escasas: en el Auto 092 solo hay un caso que tiene como etapa procesal la ejecución de penas y que coincide con el reporte de sentencia de la FGN, mientras que en el Auto 009 solo hay coincidencia para dos casos en audiencia concentrada y uno en ejecución de penas.

En otras palabras, no hay forma de identificar qué sentencias hay hoy en día y mucho menos de conocer su sentido. Este preocupante vacío de información lleva a la Mesa a insistir en que el Consejo Superior de la Judicatura cumpla con su deber de actualizar y llevar un sistema de información que sea compatible con todo el sector justicia, con el fin de contrastar la información, sin que pueda excusarse a la Fiscalía por no contar con estos datos que dan cuenta de su quehacer y del impacto de su trabajo en el acceso a la justicia. Además, la FGN tiene la obligación de brindar información actualizada y confiable a las víctimas sobre el destino de sus procesos. Por lo tanto, para la Mesa no hay razón válida para que la entidad se excuse o argumente que no es su responsabilidad tener información de las sentencias y su sentido.

Tabla 12. Casos con sentencia según la FGN

<i>Estado sentencia</i>	<i>Auto 092</i>	<i>Auto 009</i>	<i>Total</i>
Con sentencia	21	15	36
Sin sentencia	149	415	564
No informa	8	12	20

Fuente: elaboración propia con información reportada por la Fiscalía General de la Nación.

Con el detalle de estas inconsistencias, la Mesa encuentra nuevamente que el nivel de impunidad, según lo reportado por la FGN para esta ocasión, es casi total. Solo hay un reporte del 2% de sentencias condenatorias y un 1% de fallos sin que se reporte el sentido de estos. En cualquier caso, como ha insistido la Mesa en repetidas oportunidades, mientras la Fiscalía no entregue información completa, real, oportuna y coherente de los casos de los Anexos, el nivel de impunidad de estos delitos sexuales permanecerá en los mismos niveles históricos.

Junto con el reporte de sentencias, la Fiscalía explicó qué significado tiene la categoría “avance de esclarecimiento”; una definición extraprocetal creada por la misma entidad y que carece de validación externa. La FGN informó que el nivel de esclarecimiento busca “medir el nivel de avance investigativo dentro de los procesos penales que tiene a cargo la Entidad”³² y que se entiende que un delito ha sido esclarecido cuando hay indicios o prueba mínima sobre (i) la existencia de la conducta y (ii) el presunto responsable, por lo que esclarecimiento no es igual a terminación del proceso penal. Sin embargo, la Fiscalía no explicó qué quiere decir que un caso tenga “proyección de esclarecimiento”, a pesar de que la Mesa quiso saber su contenido por ser una categoría que la entidad informa como criterio para aplicar su estrategia de impulso de los casos de los Anexos. Es decir, una suerte de criterio para priorizar dentro de la priorización que ya tienen estos casos.

La FGN también informó que hay tres niveles de esclarecimiento: en primer lugar, avance de esclarecimiento, que se da cuando todavía no hay esclarecimiento, pero existe una actividad investigativa en donde se han elevado solicitudes que podrían impulsar el proceso. En segundo lugar, esclarecimiento, en el que hay una inferencia razonable de autoría y participación, medible a través de actuaciones como la formulación de imputación o la legalización de captura. Finalmente, esclarecimiento judicial, el cual aplica únicamente para procesos adelantados por la Ley 906, implica una certeza más allá de toda duda razonable sobre autoría y participación, y comprende actuaciones como sentencias condenatorias.

La Mesa incluye en el presente informe el análisis del “nivel de esclarecimiento” de los casos que fue remitido por la Fiscalía (Tabla 13), pero llama la atención de que esta es una categoría inexacta que no debería ser utilizada. Además de ser una categoría extraprocetal, no permite valorar en qué estado se encuentran los casos en relación con las categorías legales y está elaborada con estándares considerablemente más bajos que los exigidos a nivel nacional e internacional para evaluar el acceso efectivo a la justicia de las víctimas.

Según la explicación dada por la FGN, el avance de esclarecimiento abarca cualquier actividad investigativa, independientemente de su compatibilidad con el deber de debida diligencia o su capacidad real de impulsar los casos. En el “nivel de esclarecimiento” se incluyen órdenes de captura, la extinción de la acción penal y la preclusión. Sin embargo, respecto a las últimas dos, que incluyen situaciones como muerte, amnistía, oblación y reparación integral, la matriz compartida no ofrece

³² Fiscalía General de la Nación. Respuesta a derecho de petición No. 20231500086991 del 21 de septiembre de 2023.

información clara que permita determinar si la terminación del proceso se debe únicamente a dichas causales.

También es una categoría amplia y no exegética, pues en su respuesta a la Mesa, la FGN indica ejemplos de cada nivel sin haber señalado que se trata de una lista cerrada. Por lo tanto, no hay seguridad jurídica sobre la aplicación de ese “modelo” de evaluación. La situación es tan apremiante que la Fiscalía señala que la formulación de imputación puede ser avance de esclarecimiento o esclarecimiento.

Tabla 13. Nivel de esclarecimiento según la FGN

Nivel de esclarecimiento	Auto 092	Auto 009	Total	%
Sin avance	127	331	458	73,6
Actuaciones de esclarecimiento	11	66	77	12,4
Avance esclarecimiento	12	6	18	2,9
Esclarecimiento judicial	27	39	66	10,6
Sale	1	0	1	0,2

Fuente: elaboración propia con información reportada por la Fiscalía General de la Nación.

Otra razón por la cual esta nueva categoría creada por la Fiscalía es inadecuada es porque no coincide con la información procesal que la misma entidad reporta. En particular, al revisar la categoría de “esclarecimiento judicial”, que implica “actuaciones como la sentencia condenatoria o sancionatoria emitida por el juez de conocimiento”, se evidencian inconsistencias, como se muestra en la Tabla 14. De los 66 casos reportados con esclarecimiento judicial, solo 11³³ se encuentran en etapas que indicarían algún tipo de condena. A estos podrían añadirse los 4 casos reportados con sentencia, si se asumiera que esta parte específica de información sí es confiable.

³³ En uno de los casos en instrucción, la Fiscalía informó terminación por sentencia anticipada.

Tabla 14. Casos reportados con “esclarecimiento judicial” por etapa procesal

Etapa	Auto 092	Auto 009
Investigación preliminar	15	1
Instrucción	4	2
Investigación	1	0
Indagación	4	0
Audiencia concentrada	1	22
Juicio	1	0
Sentencia	0	4
Incidente de reparación	0	2
Ejecución de penas	0	8
Sin información	1	0

Fuente: elaboración propia con información reportada por la Unidad para las Víctimas.

Al comparar el “nivel de esclarecimiento” con el reporte de sentencias, persisten las inconsistencias: en el Auto 092 se reportan 21 sentencias, pero solo 5 de ellas indican esclarecimiento judicial; mientras que en el Auto 009, de 15 sentencias solo 4 reportan esclarecimiento judicial. Ninguno de los datos coincide.

Así, la categoría de “esclarecimiento” creada por la Fiscalía no permite medir el estado de los casos por la misma deficiencia de la información de la FGN. Esto se evidencia en la falta de coincidencia entre etapas procesales y algunas de las definiciones de cada nivel de esclarecimiento. Además, existen indicadores objetivos para evaluar la garantía de acceso a la justicia, tanto en la legislación internacional como en el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), que sí son adecuados, independientemente de la decisión de la Fiscalía incorporarlos o no en sus análisis y resultados.

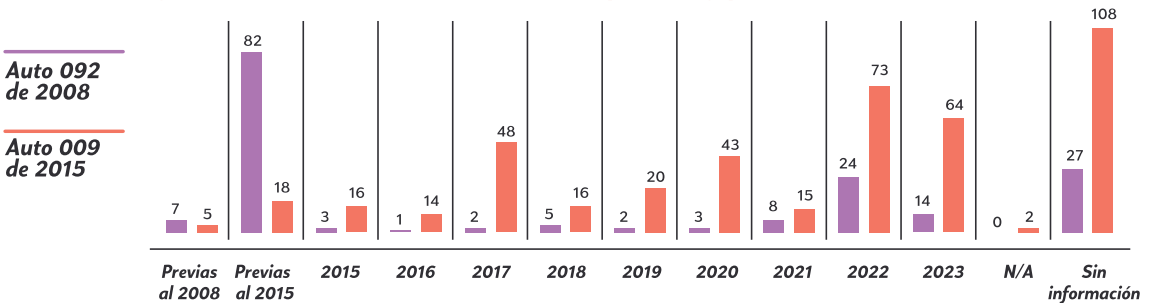
Por todas estas razones, la Mesa recomendará a la Fiscalía eliminar esta categoría al reportar los avances en los casos, pues se trata de una categoría propia e interna que no puede, en ninguna circunstancia, reemplazar la competencia del legislador para hacer un cambio en este sentido. Tampoco permite dar cuenta del estado procesal real de los casos y utiliza estándares mucho más bajos para medir el acceso a la justicia que los mecanismos legales y constitucionales existentes actualmente. Por lo tanto, resulta contradictoria, ya que la entidad evaluadora no puede ser la misma que establece los criterios bajo los cuales será evaluada.

Estrategias para el avance de los casos

En contraste con los problemas en el reporte de la información, la FGN informó a la Mesa de múltiples estrategias y actividades para el avance de los casos de los Anexos. Durante los años 2022 y 2023, la Fiscalía aumentó considerablemente su trabajo en relación con los casos (Gráfico 1). Sin embargo, dicho esfuerzo todavía no ha logrado mejorar o superar el alto grado de impunidad de los casos. Si bien la Mesa valora positivamente los esfuerzos de la entidad, el estándar de evaluación establecido por la Corte Constitucional implica que la intervención estatal debe impactar de forma cierta y positiva el goce de derechos de las víctimas³⁴.

³⁴ Corte Constitucional. Auto 737 de 2017. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Gráfico 1. Número de actuaciones de la FGN por Auto y por año



Fuente: elaboración propia con información reportada por la Fiscalía General de la Nación.

La Fiscalía reportó como una de las estrategias de priorización de los casos de los Anexos Reservados la acumulación de casos en ciertos despachos con conocimiento en el tema y el acompañamiento del equipo central. Por ejemplo, llama la atención que 17 casos del Auto 009 fueron acumulados bajo un mismo radicado en Ley 600 por hechos de violencia sexual cometidos en Magdalena, Bolívar, Sucre y Córdoba, con una relación de presuntos responsables de: 11 por FARC-EP, 4 por FARC o AUC, 1 de BACRIM y 1 de AUC. La FGN reporta que el proceso se encuentra en investigación preliminar y la última actuación fue la orden de práctica de pruebas en marzo de 2023.

Adicionalmente, el despacho que concentra la mayoría de los casos del Auto 009 es el despacho 31 de la Direccional de Justicia Transicional de Santa Marta, con un total de 39 casos. De estos, 36 avanzaron de etapas previas a imputación, 1 a audiencia concentrada, 1 a sentencia y en un caso la FGN no reporta información. En contraste, el despacho 73 de la Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis Contra la Criminalidad Organizada (DAIACCO) de Medellín realizó compulsas de copias en 29 casos que fueron versionados, pero no aceptados. Le sigue el despacho 19 de la Dirección de Justicia Transicional de Bogotá, con 28 casos, de los cuales 16 reportan en audiencia concentrada, 6 en imputación, 3 con sentencia y 2 en incidente de reparación. De estos 28 casos, 24 tienen avance procesal, en un caso no se reporta y en 2 casos, que cuentan con sentencia, el estado del proceso permanece igual. Estos datos confirman los únicos avances limitados de la Fiscalía en relación con los casos de los Anexos.

El contraste con la falta de avances en la justicia ordinaria es evidente: el despacho 04 de la Unidad de Delitos contra el DH y DIH de la Dirección Seccional de Cauca tiene a su cargo 25 casos del Auto 009, de los cuales 24 se encuentran archivados y en 1 reporta cambio de régimen procesal de Ley 906 a Ley 600, sin informar su destino final. Por otro lado, el despacho 01 de la Unidad Especializada en Violencia Sexual de Ibagué tramita 23 casos, todos registrados en etapa de indagación, y de los cuales 6 llegaron luego de ser documentados en el marco de la Ley 975.

La Mesa también preguntó por los comités técnico-jurídicos que se habían realizado para estudiar e impulsar los casos de los Anexos, a lo que la entidad informó que no era posible cuantificar ese dato en tanto no es una variable de sus sistemas de información. En cifras generales, reportó que en 2022 se realizaron 25 comités en los que se impulsaron las investigaciones asignadas a las Direcciones Seccionales de Cesar, Casanare, Arauca, Tolima, Sucre, Bolívar, Nariño, Magdalena, Chocó, Bogotá, Atlántico, Antioquia y Norte de Santander. En cuanto a 2023, se informó de la realización de un Comité en Norte de Santander. Además, la entidad indicó que se habían realizado mesas de seguimiento "con el fin de verificar el estado y ubicación de las investigaciones y así agotar la debida diligencia para tomar las decisiones de fondo que en derecho correspondan"³⁵. No obstante, este reporte general brinda poca información sobre el impacto que han tenido los comités y las mesas de trabajo, dado que no es posible saber qué casos se abordaron

³⁵ Fiscalía General de la Nación. Respuesta a derecho de petición Radicado No. 20231500044911, Oficio No. DAJ-10400—, del 23 de mayo de 2023

ni si tuvieron algún avance real.

Como lo ha señalado la Mesa en anteriores oportunidades, la realización de estas actividades es importante, ya que permiten hacer un seguimiento a los casos y apoyar su impulso. Sin embargo, en el marco del seguimiento especial que se realiza a los Anexos y la matriz que ha elaborado la FGN para tal fin, la entidad debería registrar los casos en los que se realizaron comités técnico-jurídicos o mesas de trabajo y evaluar el impacto de estas actuaciones en el avance de los casos.

La Mesa preguntó nuevamente a la Fiscalía por el avance de cumplimiento de la orden octava del Auto 737 de 2017, referente a las estrategias desarrolladas para avanzar en el trámite de los Anexos de los autos 092 y 009. Inicialmente, la FGN informó algunas medidas generales, en las que destacan la implementación del Protocolo de Investigación de Violencia Sexual y la priorización para la investigación y judicialización de la violencia sexual cometida en el marco del conflicto armado. Sin embargo, estas actividades fueron reportadas de forma general, lo que impide identificar su alcance e impacto.

Adicionalmente, reportó una estrategia específica para los casos de los Anexos implementada desde el año 2020, la cual consta de dos fases. En un primer momento, verificó el universo y el estado de las investigaciones penales para luego priorizar y hacer seguimiento de los casos “activos”, con el objetivo de que las Delegadas correspondientes hicieran mesas de trabajo para identificar casos con “proyección de esclarecimiento” y así impulsarlos. Esta estrategia ha estado acompañada de sesiones de seguimiento para establecer los avances e identificar cualquier cambio. Así, la FGN reportó las múltiples actividades adelantadas por las direcciones especializadas de Violaciones a los Derechos Humanos, contra las Organizaciones Criminales, de Justicia Transicional y de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada. Sobre esta estrategia resulta preocupante, como ya se mencionó, la utilización de la categoría “proyección de esclarecimiento”, en tanto resulta en una suerte de priorización dentro de la priorización de los casos de los Anexos sin que su concepto, elementos y constitucionalidad sean claros o correspondan con la realidad y necesidades procesales de cada uno de los casos, particularmente del Auto 092. La Fiscalía no informó qué sucederá con los casos “inactivos”, que constituyen la mayoría de los casos de los Anexos.

La Fiscalía indicó que la Dirección de Asuntos Jurídicos elaboró un concepto jurídico sobre el archivo o preclusión de investigaciones de los casos de los Anexos —cuyo acceso fue negado a la Mesa—, el cual puede ser una herramienta valiosa para evitar una práctica de impunidad identificada en informes anteriores por la Mesa: el archivo, las inhibitorias y las preclusiones contrarias al deber de investigar. Sin embargo, según la misma FGN, la elaboración de este documento no viene acompañada de una estrategia de revisión de los casos para su impulso³⁶. Como se señaló, la estrategia presentada por la FGN solo aplica a casos “activos” con “proyección de esclarecimiento”, lo cual es muy preocupante si se tiene en cuenta que al comparar los datos entre-

³⁶ Fiscalía General de la Nación. Respuesta a derecho de petición No. 20231500086991 del 21 de septiembre de 2023.

gados por la FGN en 2020 y los reportados para esta ocasión, el mayor movimiento de la entidad fue el paso de casos en estado “activo” a “inactivo”, y la mayoría sin avance de etapa. La Mesa entiende que pueden existir justificaciones válidas para la terminación anticipada de los procesos sin condena, pero estas deben ceñirse al cumplimiento del deber de debida diligencia y es obligación del ente investigador explicar y rendir cuentas sobre estas decisiones.

En el marco de los autos 737 de 2017 y 681 de 2018, la Corte abordó la estrategia reportada por la FGN para 172 casos del Auto 009 que en 2015 no contaban con judicialización. La Mesa preguntó a la FGN por esta estrategia y el impacto en el acceso a la justicia de las víctimas. La entidad reportó 161 casos beneficiados, aunque según los hallazgos de la Mesa en su Sexto Informe realmente faltaban noticias criminales en 90 casos³⁷. A la par del anuncio de la estrategia de judicialización de este universo (incierto) de casos, la Fiscalía señaló que también serían priorizados para su judicialización efectiva. Para la Mesa, esto significa que a la fecha deberían contar con avances procesales importantes, propios del ejercicio de priorización y después de transcurridos tantos años.

Tabla 15. Etapa procesal y estado “activo” e “inactivo” por Auto y ley procesal de los 161 casos beneficiados con la estrategia de la FGN

Procedimiento	Etapa	%	“Activos”	“Inactivos”	Total
Ley 600	Instrucción	3	1	3	4
	Investigación preliminar	20	14	18	32
	Sin información	21	3	31	34
					70
Ley 906	Indagación	55	46	41	87
	Juicio	1	2	0	2
					89
Ley 975	Imputación				2
					161

Fuente: elaboración propia con información reportada por la Fiscalía General de la Nación.

³⁷ En 2015 la FGN reportaba 172 casos sin judicializar, pero la Mesa encontró que realmente eran 167, de los cuales 59 fueron conocidos en jornadas masivas de denuncia, por lo que sí contaban con una noticia criminal y otros 18 ya tenían denuncias, por lo que realmente la judicialización solo estaba justificada para 90 casos y no 172. Ver: Mesa de Seguimiento a los autos 092 y 009 de la Corte Constitucional —Anexos Reservados—. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual. Sexto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008 y Primer Informe de Seguimiento al Auto 009 de 2015 —Anexos Reservados—. Bogotá. Marzo de 2016. Pág. 77.

Sin embargo, de lo reportado por la Fiscalía se observa que dicha priorización no funcionó. Del total de casos beneficiados, el 57% se encuentran “inactivos” en fases preliminares de la investigación. En los casos “activos”, solo el 1% ha logrado llegar a juicio, mientras que los restantes están en investigación. Estos datos permiten evidenciar dos cosas preocupantes para la Mesa: la primera, que incluso cuando la misma Fiscalía desarrolla estrategias para el impulso de los casos, más de la mitad de ellos no avanzan luego de la creación de la noticia criminal. La segunda, que aun cuando los casos son investigados, existen dificultades para el inicio de los procesos penales y ni qué decir de llegar a juicio. La Mesa se pregunta entonces si es razonable que la utilización

de los recursos necesarios para desarrollar una estrategia de priorización por parte de la Fiscalía tenga como resultado el cierre o la imposibilidad de que los casos avancen.

La Fiscalía también reportó que desde la Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis para la Seguridad Territorial (DAIAST) se: (i) realizó un informe de procesos de los autos en Bolívar y Sucre, por la alta concentración de casos en estos departamentos, y se implementaron metodologías de impulso procesal; (ii) acompañó la estrategia de depuración de casos; (iii) adelantaron mesas de trabajo en varios departamentos, para el fortalecimiento de las labores de los despachos a cargo de los casos, y (iv) realizaron recomendaciones para asociaciones o conexidades de situaciones.

Como conclusión de estas actividades, la Dirección está analizando la posibilidad de presentar ante el Subcomité de articulación la propuesta de crear un grupo de tareas especiales para casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, de forma que este tipo de casos cuenten con fiscales de dedicación exclusiva. En opinión de la Mesa, esta sería una iniciativa muy valiosa que permitiría tener equipos de trabajo con dedicación exclusiva y mayores herramientas para la elaboración de contextos y patrones de perpetración. Sin embargo, cualquier avance en este sentido será en vano si la entidad no corrige las fallas históricas en el reporte de información.

Casos del Anexo Reservado del Auto 515 de 2018

La Mesa también solicitó información sobre los nuevos 137 casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado que fueron puestos en conocimiento de la Corte Constitucional, y que motivaron la expedición del Auto 515 de 2018, mediante el cual se solicitó a la Fiscalía y la UARIV informar al tribunal sobre el estado de dichos casos. Debido a que la información relativa a estos eventos es de carácter reservado y la Mesa no contaba, en ese momento, con el levantamiento de dicha reserva, solicitó un reporte anonimizado por parte de la Fiscalía que, por consiguiente, tiene mayores limitaciones en cuanto a la calidad de la información. Aun así, la Mesa comparte algunos hallazgos preliminares sobre los casos, los cuales permitirán robustecer su supervisión para posteriores ejercicios de seguimiento.

La Fiscalía compartió con la Mesa una base de datos con 167 procesos o investigaciones penales y 74 víctimas³⁸; un dato que llama la atención si se considera que, según el reporte de la UARIV, son 143 las mujeres víctimas.

En cuanto a los delitos que reportan los procesos, el 65% se adelantan por hechos diferentes a la violencia sexual (Tabla 16), a pesar de que la FGN tuvo conocimiento de estos desde el año 2018. En vista de este preocupante panorama, la Mesa llevó a cabo el análisis del estado procesal únicamente de las 57 investigaciones o procesos que sí se adelantan por delitos sexuales.

³⁸ La Fiscalía otorgó un número único de víctima, por lo que este cálculo se realiza con base a dicho sistema de anonimización y, por lo tanto, se descuentan los códigos duplicados.

Tabla 16. Delitos por los que se investigan o procesan los 137 casos del Anexo Reservado del Auto 515

<i>Delitos</i>	<i>Casos</i>
Acceso carnal violento	34
Acceso carnal violento en concurso con otros delitos	1
Acceso carnal violento en persona protegida	12
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años	6
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años agravado	1
Acto sexual violento en concurso con otros delitos	1
Acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir	1
Actos sexuales con menor de 14 años	1
Otros delitos diferentes a violencia sexual	110
Sin información	0
Total	167

Fuente: elaboración propia con información reportada por la Fiscalía General de la Nación.

El panorama de impunidad casi absoluta se repite: solo 1 caso es reportado en ejecución de penas y tres en sentencia (Ley 975), mientras que el 66% están "inactivos" en fases de investigación previas a la apertura de los procesos penales o en fases incipientes del mismo (Tabla 17).

Tabla 17. Estado procesal de los casos que se adelantan por delitos sexuales

<i>Procedimiento</i>	<i>Delitos sexuales - Auto 515</i>			
	<i>Etapas procesales</i>	<i>Estado</i>		<i>Total</i>
		<i>"Activos"</i>	<i>"Inactivos"</i>	
<i>Ley 600</i>	Investigación preliminar	2	12	14
	Instrucción	0	2	2
	Sin información	0	4	4
				20
<i>Ley 906</i>	Indagación	6	16	22
	"Instrucción"	0	1	1
	Investigación preliminar	0	7	7
	Juicio	1	0	1
	Ejecución de penas	0	1	1
			32	
<i>Ley 975</i>	Versionado no aceptado	1	0	1
	Imputación	1	0	1
	Sentencia	3	0	3
				5
<i>Total</i>				57

Fuente: elaboración propia con información reportada por la Fiscalía General de la Nación.

Finalmente, la Mesa analizó las actuaciones que reporta la Fiscalía para estos casos y evidencia que, a pesar del llamado de la Corte en 2018 para que garantizara el acceso a la justicia de las víctimas, la actividad del ente investigador ha sido casi nulo, como se muestra en la Tabla 18.

Tabla 18. Última actuación de la Fiscalía por año

Año última actuación	Auto 515
2007	1
2008	1
2009	2
2010	2
2011	0
2012	3
2013	0
2014	6
2015	3
2016	5
2017	3
2018	9
2019	1
2020	5
2021	0
2022	0
2023	1
Sin información	15
Total	57

Fuente: elaboración propia con información reportada por la Fiscalía General de la Nación.

Estos hallazgos preliminares van en dirección con la hipótesis de la Mesa de que los casos de violencia sexual en el conflicto armado que no han sido priorizados enfrentan un panorama de impunidad aún más amplio. En este sentido, puede parecer que la Fiscalía solo ofrece uno de dos escenarios: la impunidad generalizada de los casos de violencia sexual en el conflicto armado o la imposibilidad de judicializar a los responsables, a pesar de que cuenten con estrategias de priorización; es decir, otro escenario de impunidad.

Tratamiento por parte de la Procuraduría General de la Nación

La Mesa consultó a la Procuraduría General de la Nación (PGN) la información que anunció a la Corte Constitucional, en el marco del Auto 737 de 2017, sobre la mejoría del Sistema de Información Misional (SIM). En aquella ocasión la entidad informó que el sistema contaría con los siguientes datos: (i) despacho judicial donde cursa el proceso; (ii) radicado; (iii) fecha de la constitución de la agencia y número; (iv) caso Auto Corte Constitucional; (v) procuraduría Judicial a cargo del proceso; (vi) delitos que se investigan; (vii) nombre de la víctima; (viii) calidad de la víctima; (ix) nombre del posible autor o partícipes; (x) lugar de los hechos; (xi) fecha de los hechos; (xii) hechos objeto de investigación; (xiii) etapa procesal; (xiv) principales providencias proferidas en el proceso y fundamentos; (xv) elementos de prueba recolectados; (xvi) dinámica procesal; (xvii) estrategia de intervención del Ministerio Público; (xviii) acciones adelantadas y peticiones realizadas por el Ministerio Público; (xix) principales resultados del proceso; (xx) obstáculos y dificultades que impiden el avance del proceso, y (xxi) observaciones y recomendaciones.

Sin embargo, al solicitar esta información para cada uno de los casos de los Anexos Reservados, la PGN reportó³⁹ que actualmente el SIM solo cuenta con los siguientes de: (i) dependencia (Procuraduría Judicial a cargo); (ii) número de Agencia Especial; (iii) número de IUS y de IUC; (iv) radicación actuación judicial; (v) despacho de Conocimiento, (vi) régimen aplicable; (vii) hechos; (viii) Agente Especial (funcionario, cargo, departamento y ciudad de ubicación); (ix) intervinientes: víctima; (x) Delitos, y (xi) dinámica procesal, valoración del Agente Especial y posición jurídica. El SIM reporta variables importantes para contrastar con la información suministrada por la FGN, pero no ha materializado el compromiso reportado a la Corte.

La entidad informó que entregaría los datos de todas las agencias especiales a la Mesa, pero nunca los envió. Por lo que la valoración del avance de la PGN con los Anexos Reservados se limitará a lo informado en el oficio de respuesta entregado. Además, indicó que trasladaría el derecho de petición a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos con el fin de dar respuesta al requerimiento sobre los procesos disciplinarios contra agentes de la Fuerza Pública que presuntamente perpetraron los hechos de violencia sexual, pero dicha respuesta tampoco fue remitida a la Mesa.

La Mesa también indagó por la estrategia desplegada en los casos de los Anexos Reservados, frente a la cual la entidad informó varios instrumentos internos adoptados a partir del 2012. En particular, la PGN informó que en 2021 inició la reconstrucción de la información de los casos, dado que no había sido posible encontrar el trabajo de la administración anterior. Esta información preocupa a la Mesa, ya que la responsabilidad sobre la garantía del acceso a la justicia de las víctimas no puede depender de la administración de turno, sino que es un

³⁹ Procuraduría General de la Nación. Respuesta a derecho de petición Oficio No. 651 del 17 de agosto de 2023.

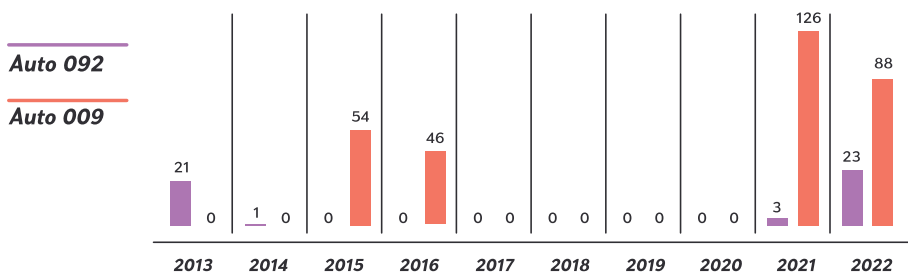
compromiso institucional. Empezar de nuevo cada cuatro años implica tanto un desconocimiento de las órdenes de la Corte como un retraso aún mayor al que la institucionalidad ha tenido desde la emisión de los autos.

Adicionalmente, la PGN reportó que no tenía información sobre los indicadores para ejercer la vigilancia de los procesos de los casos de los Anexos, debido a que no se contaba con la información de lo avanzado por la administración anterior. Esta situación debería llamar a la acción urgente de la Procuraduría para la elaboración de los indicadores y el levantamiento de una línea base, pues constituyen acciones esenciales para cumplir la orden dada por la Corte de ejercer una supervigilancia de los procesos, en tanto no todos ellos cuentan con agencias especiales, sino con intervención ordinaria.

A pesar de ello, la Mesa valora positivamente la mayor actividad de la PGN alrededor de los casos de los Anexos Reservados, particularmente en los años 2021 y 2022. Durante este periodo, se constituyeron 240 agencias especiales y se emitieron los memorandos 34 de 2021 y 212 de 2022, con orientaciones para el actuar de los procuradores judiciales en los procesos de los Anexos.

En este reporte, la PGN informó de 54 agencias especiales en el Auto 092 y 312 para el 009, lo cual implica un avance importante en comparación con el Séptimo Informe, donde se reportaron 42 agencias para el Auto 092 y 122 para el 009. Sin desconocer este avance, la Mesa evidencia nuevamente un rezago en avances para el Auto 092 (Gráfico 2).

Gráfico 2. Constitución de agencias especiales por año



Fuente: elaboración propia con información reportada por la Procuraduría General de la Nación.

En relación con el memorando 021 de 2022, que establece pautas para el cumplimiento de las órdenes de los autos 092 y 009, se incluyen disposiciones como el recordatorio del deber de supervigilancia, la remisión a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos de los casos en que el presunto autor hiciera parte de la Fuerza Pública, la necesidad de registrar de forma puntual las actuaciones en el SIM y se recalcan algunos estándares de la Corte en el Auto 009 para la estrategia de fortalecimiento de la labor de supervigilancia

de la PGN. Además, indicó que aquellos casos que tengan archivo o decisión inhibitoria deben ser revisados y enviados a la Delegada para su revisión, en los casos en que los procuradores judiciales consideren que estas terminaciones de los procesos sean viables.

⁴⁰ A pesar de que la PGN reporta un universo de 620 casos, al reportar el estado "activo" / "inactivo" la sumatoria de casos es de 625.

La PGN también informó que en 2022 se reinició la estrategia de revisión de casos con la FGN, que ha dado como resultado la revisión de 599 casos con ubicación y estado procesal actual. Según la entidad el universo de casos es de 620 (183 del Auto 092 y 437 del Auto 009)⁴⁰, sobre los cuales reporta la siguiente información (Tabla 19 y Tabla 20):

Tabla 19. Casos "activos" según etapa procesal

CASOS ACTIVOS			
<i>Etapa procesal</i>	<i>Auto 092</i>	<i>Auto 009</i>	<i>Total</i>
Indagación/Investigación	55	228	283
Juicio	5	15	20
Justicia y Paz	3	73	76
Total	63	316	379

Fuente: elaboración propia con información reportada por la Procuraduría General de la Nación.

Tabla 20. Casos "inactivos" según la razón de terminación

CASOS INACTIVOS			
<i>Razón</i>	<i>Auto 092</i>	<i>Auto 009</i>	<i>Total</i>
Archivados	6	50	56
Auto inhibitorio	70	39	109
Finalizado con sentencia	28	12	40
Preclusión	11	5	16
Suspendidos	2	2	4
No encontrados	2	1	3
Inactivos por acumulación por acumulación procesal al no existir denuncia o por paso a Ley 600	3	15	18
Total	122	124	246

Fuente: elaboración propia con información reportada por la Procuraduría General de la Nación.

Sobre estos datos, lo primero que se observa es que, a pesar del resultado de un trabajo conjunto con la FGN, son inconsistentes. Mientras la Fiscalía reportó 57 casos con archivo, inhibitoria o preclusión en el Auto 092, la Procuraduría indica que son 87, lo que implicaría que estas figuras de terminación cobijarían al 47% de estos hechos. Es una cifra que, para la Mesa, implica la renuncia de investigación, judicialización y sanción de la mitad de los casos que fueron notificados a la Fiscalía hace 16 años y que exigían la máxima respuesta de la entidad.

Además, mientras que la FGN reporta 113 casos inactivos en el Auto 092, la PGN informa de 122. En el Auto 009 la Fiscalía reporta, al menos, 188 casos inactivos y la Procuraduría 124. Lo mismo sucede las sentencias: en su reporte específico de sentencias, la Fiscalía informa un total de 36 (aunque ya se indicó que estos datos son poco fiables), mientras que la PGN dice reporta 40.

A pesar de la diferencia en los datos entre entidades, la conclusión sobre la persistencia de la impunidad se mantiene. Según el universo planteado por la PGN, el 33% de los casos están inactivos por razones diferentes a la emisión de una sentencia, y el 45% se encuentra en etapas previas de investigación. Solo el 15% de casos reportan en juicio y Justicia y Paz, sin tener claridad sobre el estado procesal de estos últimos.

La PGN precisó que las agencias especiales solamente se constituyen en procesos penales activos, de forma que, si el proceso culminó por cualquier causa, la agencia es cancelada. Sin embargo, al hacer el cruce del estado de los casos reportado por la FGN y las agencias especiales reportadas, se obtiene que hay 101 casos inactivos con agencia, como se muestra en la Tabla 21.

Tabla 21. Estado "activo" e "inactivo" de casos en las agencias especiales

<i>Estado casos</i>	<i>Auto 092</i>	<i>Auto 009</i>
Activos	41	198
Inactivos	11	90
Sin información	2	24
Total	54	312

Fuente: elaboración propia con información reportada por la Procuraduría General de la Nación.

La PGN indicó que en 2022 se reactivó la estrategia de revisión de casos con la FGN, mediante la cual, en una primera etapa, se estudiaron 599 casos para determinar su ubicación y estado procesal, quedando pendientes de ubicación 3 casos. Posteriormente, se llevaría a cabo una segunda etapa en la que se enfocarían en aquellos casos que tienen como presunto perpetrador a integrantes de grupos subversivos ante la apertura del macro caso 10, sobre crímenes de las extintas Farc-EP. Nuevamente, surge el interrogante para la Mesa del porqué ambas entidades habrían decidido priorizar los casos cometidos por dicha guerrilla y no hacer lo mismo con los casos de Fuerza Pública. Mientras

que la respuesta de la FGN indica que fue para aportar en el macro caso 11, la PGN señala que es para el macro caso 10. Además de reportar razones diferentes para dicha priorización, ninguna tiene un sustento válido, dado que el macro caso 11 tiene tanto un subcaso para el grupo guerrillero y como otro para la Fuerza Pública. Asimismo, a la par del macro caso 10 existe el macro caso 08, específico para la Fuerza Pública.

Se repite el hallazgo encontrado en el Sexto Informe de la Mesa: hay más recursos y posibilidades para la judicialización de grupos armados al margen de la ley, mientras que las investigaciones en casos de la Fuerza Pública quedan rezagadas⁴¹. El panorama se torna aún más grave al considerar la inicial falta de información de la FGN sobre casos con autorías de la Fuerza Pública y la pregunta sin contestar sobre los casos que antes se reportaban a este grupo armado y hoy aparecen sin información de responsables. Es inaceptable que, después de tantos años, todavía se presente este contexto de discriminación hacia las víctimas, quienes deberían tener las mismas garantías sin importar la identidad del perpetrador.

La situación descrita empeora con la negativa de la Procuraduría para informar sobre los procesos disciplinarios abiertos contra agentes de la Fuerza Pública por actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado. La Mesa no tuvo conocimiento de ninguna sanción disciplinaria de la Procuraduría, a pesar del considerable paso del tiempo desde la expedición de los Anexos.

En resumen, existe una priorización dentro de la priorización de los casos de los Anexos Reservados: consiste en que los casos estén activos, tengan “proyección de esclarecimiento” y cuyo responsable hayan pertenecido la extinta guerrilla de las Farc-EP. Este panorama es altamente preocupante porque sostiene las lógicas de mayor acceso a la justicia según el perpetrador y no de acuerdo con las victimizaciones sufridas por las mujeres de los Anexos, que son compartidas independientemente del grupo responsable.

Tratamiento por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz

La Mesa le consultó a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) sobre el tratamiento procesal de los casos de los Anexos de los autos que eran de su competencia. Sin embargo, al igual que ocurrió para el Séptimo Informe, en esta ocasión el Tribunal emitió una respuesta desestructurada en la que se remitió a la información entregada por cada uno de los casos abiertos en la Sala de Reconocimiento, con el agravante de que solo en el caso 02 se informó del conocimiento sobre los Anexos Reservados de los autos, pero sin ofrecer información concreta sobre los casos. Por su parte, el caso 07 reiteró la información compartida con anterioridad a la Mesa sobre los casos que conocía del Auto 009⁴².

⁴¹ Mesa de Seguimiento a los Autos 092 y 009 de la Corte Constitucional —Anexos Reservados—. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual. Sexto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008 y Primer Informe de Seguimiento al Auto 009 de 2015 —Anexos Reservados—. Bogotá. Marzo de 2016. Pág. 78.

⁴² Jurisdicción Especial para la Paz. Respuesta a derecho de petición No. 202302013016 del 28 de junio de 2023.

La Mesa encuentra preocupante esta situación de inactividad de la JEP sobre los casos de los Anexos. Hasta el momento de contestar el derecho de petición presentado por la Mesa, no pareciera haber ningún interés por los despachos de conocer e incluir en la instrucción de sus respectivos macrocasos los eventos de violencia sexual de los Anexos, aunque hace más de tres años la Mesa requirió la misma información y podría haberse considerado la relevancia de incluirlos.

Posteriormente, la Sala de Reconocimiento expidió el Auto 005 del 6 de septiembre de 2023, mediante el cual dio apertura al macrocaso 11 de “violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva, y otros crímenes cometidos por prejuicio basados en la orientación sexual, la expresión y/o identidad de género diversa en el marco del conflicto armado colombiano”. En esta decisión, la JEP indicó algunos hallazgos preliminares del universo provisional de hechos (UPH) al integrar varias bases de datos y analizar 80 informes presentados que contenían relatos y casos de violencia sexual en el conflicto. De acuerdo con esto, la JEP hoy contaría con una de las bases de información más importantes sobre la materia. Aunque no se indicaron con detalle todas las fuentes de información, la Mesa esperaba que dentro del UPH se encuentren los casos de los Anexos.

A pesar de que la apertura del macrocaso es importante, para la Mesa sigue siendo preocupante que pasaran cinco años de inactividad de la JEP para responder los interrogantes que, desde hace años, las víctimas de violencia sexual le han planteado tanto a la justicia ordinaria como a la transicional. La Mesa le preguntó a la JEP si tenía alguna estrategia para identificar la falta de autoría para el 30% de las víctimas que pusieron en conocimiento de la JEP sus casos⁴³ y, al igual que sucedió con la Fiscalía, la institución omitió dar una respuesta.

Tampoco es claro qué actividades o estrategias implementará la institución para superar el rezago de tantos años en la investigación de estos crímenes, sin que esto implique un nuevo obstáculo en el acceso a la justicia para las víctimas. Dentro de dicho rezago, la Mesa insiste en sus conclusiones del Séptimo Informe sobre la poca importancia dada a los casos de los Anexos por parte de la JEP, aún hoy, a pesar de que estos eran y son una herramienta importante para el abordaje de la violencia sexual en el conflicto armado y deberían haber sido el referente para iniciar, a tiempo, las investigaciones. Para la Mesa, la falta de interés por los Anexos va de la mano con los pocos avances que ha logrado el Tribunal para este tipo de victimización.

La Mesa considera que macrocaso 11 es una oportunidad para que la JEP supere el rezago existente con las víctimas de los Anexos Reservados. Esto cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que la agrupación de los casos allí contenidos y el seguimiento realizado durante años pueden contribuir al esclarecimiento de patrones de perpetración, responsables y al reconocimiento de las víctimas. En este momento, dada la demora en la actuación de la JEP en la materia, es su deber garantizar que en el desarrollo del macrocaso las víctimas cuenten con todos los derechos y facultades que se han garantizado para el resto de

⁴³ Jurisdicción Especial para la Paz. Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas. Auto No. 05 de 2023. Pág. 32.

las víctimas.

La apertura del macrocaso también podría ser una oportunidad para que la JEP tenga, por primera vez, una política integral, unificada, garante y oportuna para el abordaje de la violencia sexual en el marco del conflicto armado. Esto porque tanto la Mesa, en su Séptimo Informe, como la PGN, en su segundo informe de seguimiento a la Ley 1719, concluyeron con preocupación la inexistencia de esta política y el riesgo de discriminación entre las víctimas dependiendo del despacho relator encargado de cada caso.

Adicionalmente, al consultar a la JEP qué acciones había adelantado para asegurar la representación judicial de las víctimas de los Anexos, el Tribunal emitió una respuesta general sobre la posibilidad de que estas acudan al Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa (SAAD), pero no señaló específicamente qué acciones estaban adelantando de oficio para garantizar la participación de las víctimas de los Anexos. Esta situación es particularmente gravosa para las víctimas, ya que su participación y representación sería por petición y no habría intentos institucionales encaminados a individualizar, identificar y ofrecer la representación a las víctimas de los Anexos, como ha sido hecho previamente por la institucionalidad en materia de justicia, reparación y salud.

Tratamiento por parte de la Defensoría del Pueblo

La Mesa consultó con la Defensoría del Pueblo por los casos de los autos que contaban con representación judicial de víctimas. La entidad reportó que solo acompaña a 12 víctimas, lo cual es un avance prácticamente nulo desde que la Corte reportó los casos a la Defensoría, con el objetivo de que, dentro de sus competencias, aportara en la garantía de acceso a la justicia de las víctimas.

Debido a la gravedad de la situación, la Mesa considera que la entidad debe planear, diseñar y ejecutar una estrategia urgente para la ubicación de los procesos y las víctimas, así como garantizar una representación judicial adecuada, con enfoque de género, en todos aquellos casos en que estas no cuenten con abogados o abogadas de confianza. Para lograr esto, la Defensoría tiene la posibilidad de articularse en la estrategia que adelantan la PGN y la Fiscalía.

Tratamiento por parte del Consejo Superior de la Judicatura

El Consejo Superior de la Judicatura no ha creado un sistema de información que dé cuenta de los casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado. Por el contrario, todavía persiste el uso del Sistema Estadístico de la Rama Judicial (SIERJU)⁴⁴ que, al ser un sistema creado para monitorear el trabajo de los despachos judiciales, no arroja

⁴⁴ Consejo Superior de la Judicatura. Respuesta a derecho de petición No. UDAEO23-1758 del 10 de julio de 2023.

información estadística de calidad ni de articular con los otros sistemas de información del sector justicia. Esto agrava el déficit de garantía de los derechos de las víctimas, a tal punto que, en sus respuestas, que la Fiscalía insiste en que es el Consejo Superior de la Judicatura quien debería reportar los datos de sentencias e incidentes de reparación; aunque esta no es una tarea que le corresponda exclusivamente al Consejo, sí es el principal encargado de garantizar la coherencia de la información del sector justicia. Así, actualmente no hay forma de saber sobre estas actuaciones tan relevantes en el acceso a la justicia, porque ninguna de las entidades que deberían tener conocimiento de ello reportan información confiable al respecto.

En cuanto a los planes de formación para los y las funcionarias judiciales, la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla informó que en el año 2022 creó un curso virtual de 40 horas, titulado “Formación en incorporación de la perspectiva de género en la Rama Judicial para el cumplimiento de la Sentencia T-338 de 2018 y el Auto 737 de 2017”. En el curso han participado 21 funcionarios judiciales, 41 empleados externos y 7 actores externos⁴⁵. Además de este curso, la Escuela reportó conferencias aisladas sobre temas de mujer y género. Respecto a la evaluación del curso, se indicó que al finalizar se realiza una encuesta de satisfacción dirigida a los participantes.

La Mesa considera que el Consejo Superior de la Judicatura sigue sin cumplir las órdenes de la Corte. Por un lado, no tiene ningún avance en reporte de información, y de otro lado, aunque se creó un curso específico para violencia contra la mujer y violencia sexual en el marco del conflicto armado, tan solo existe desde 2022, no tiene ninguna evaluación a la fecha y, por ende, no es posible determinar su impacto en la administración de justicia.

Obstáculos en materia de reparación, asistencia y atención

En esta ocasión, la Mesa logró contar con información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) respecto a la reparación administrativa de las víctimas, lo cual es un avance en sí mismo, dada la renuencia de la entidad a entregar información para los informes anteriores. Sin embargo, aunque se ha mejorado la calidad de la información por parte de la UARIV, esto no implica necesariamente un impacto considerable en el goce de derechos de las víctimas. Una situación particularmente cierta para las víctimas del Auto 092, en tanto su identificación, reparación y sistema es mucho menor en relación con las del 009. A pesar de este panorama, y de acuerdo con lo informado por la Unidad, sus estrategias para la identificación de las víctimas del Auto 092 no pasa por la articulación con otras entidades relevantes como la Fiscalía y el Ministerio de Salud⁴⁶.

En relación con la reparación judicial, la información entregada por la FGN es muy precaria para ser evaluada por la Mesa. De hecho, la Procuraduría ya ha advertido que tanto dicha entidad, como el Consejo

⁴⁵ Consejo Superior de la Judicatura. Respuesta a derecho de petición No. EJO23-506 del 20 de abril de 2023.

⁴⁶ Unidad para las Víctimas. Respuesta a derecho de petición No. 7312105, del 27 de abril de 2023.

Superior de la Judicatura tienen dificultades para registrar los incidentes de reparación y, en el caso de este último, lo registrado es mínimo en comparación con la magnitud de la violencia sexual⁴⁷. Estas dificultades se ven agravadas en los casos de la violencia sexual cometida en el marco del conflicto armado, en tanto la institucionalidad no ha encontrado una forma de identificarla y hacerle seguimiento adecuado.

De otra parte, la Mesa le preguntó a la JEP sobre las acciones tomadas en relación con la adopción de los “lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador–Restaurador (TOAR) para garantizar el enfoque de género para dichas acciones, tal como lo ordena el artículo 65 de la Ley 1955 de 2019, en especial relación con los Anexos Reservados, pero únicamente relacionó algunas actividades generales.

Reparación y asistencia

- **Reparación administrativa y asistencia**

La UARIV ha identificado 145 víctimas del Auto 092, 402 del Auto 009 y 143 del Auto 515, con el nivel de inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV) como se muestra en la Tabla 22. Debe tenerse en cuenta que la Unidad reporta todos los delitos declarados por una misma víctima, por lo que las cifras de registro en el RUV superan al número de víctimas.

Tabla 22. Inclusión en el RUV por auto, por delito y casos no incluidos

Inclusión en el RUV	Violencia sexual	Otros delitos	No inclusión de violencia sexual
Auto 092	79	273	1
Auto 009	388	862	15
Auto 515	70	73	0
Total	537	1208	16

Fuente: elaboración propia con información reportada por la Unidad para las Víctimas.

De acuerdo con esta información, en el Auto 092 solo se han inscrito por violencia sexual al 57% de víctimas, mientras que en el Auto 009 habría tres inscripciones adicionales a las víctimas reportadas. Este panorama confirma que la institucionalidad no ha logrado avanzar en la garantía de derechos del Auto 092. Además, 11 de las negaciones de inscripción por violencia sexual se debieron a la falta de conexidad de los hechos con el conflicto armado. Para la Mesa resulta contradictoria la negación de la inclusión de casos de los Anexos por su falta de relación con el conflicto armado, en tanto la Corte declaró esta relación y, además, son casos priorizados. Es más, de su análisis y el hallazgo de la precariedad particular de las víctimas para exigir la garantía de sus derechos fue que el Tribunal estableció la presunción de relación cercana y suficiente con el conflicto armado en el Auto 009. Además, llama la atención que en ningún otro hecho victimizante se hayan denegado inscripciones en el RUV.

⁴⁷ Procuraduría General de la Nación. Derecho de acceso a la justicia para víctimas de violencias sexuales, más retos que victorias: Segundo Informe de la Procuraduría General de la Nación sobre Seguimiento al cumplimiento de la Ley 1719 de 2014. Bogotá, 2022. Pág. 116.

El avance positivo de la UARIV en la calidad de su información permite caracterizar a las víctimas de acuerdo con su identidad étnica, discapacidad y ciclo etario. A pesar de que el sistema de información permite registrar datos sobre la orientación y la identidad de género diversas, estos no son confiables por el alto subregistro que presentan. Según esa información, las principales víctimas con identidad étnica del Auto 009 fueron las mujeres negras o afrocolombianas con 161 casos, y en los autos 092 y 515 las mujeres indígenas con 11 y 10 casos, respectivamente.

Tabla 23. Pertenencia étnica de las víctimas

Pertenencia étnica	Auto 092	Auto 009	Auto 515
Indígena	11	15	10
Indígena (Acreditado RA)	7	11	4
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	7	161	8
Ninguna	119	205	121
No Informa	1	9	0
Raizal SAI	0	1	0
Total	145	402	143

Fuente: elaboración propia con información reportada por la Unidad para las Víctimas.

En cuanto a la discapacidad de las víctimas, la UARIV informa un dato relevante para el abordaje de los casos de los Anexos: para el Auto 009 informa de 86 víctimas con discapacidad, mientras que la Mesa únicamente tenía conocimiento de 5 casos. En el Auto 092 se reportan 13, mientras que la Mesa había identificado 1 caso. Finalmente, para el Auto 515 se reportaron 19 víctimas con discapacidad. Esta información resulta fundamental en cuanto evidencia el particular subregistro de la violencia sexual cometida contra mujeres con discapacidad en el conflicto armado, la cual debería ser abordada urgentemente debido a la especial vulnerabilidad de las víctimas y los obstáculos particulares que enfrentan para la garantía de sus derechos.

En relación con la edad de las víctimas al momento de los hechos, la UARIV reporta que la mayoría de las víctimas eran mayores de edad, como se muestra en la Tabla 24. Sin embargo, de la información contenida en la base de datos de la Mesa, hubo al menos 160 víctimas menores de edad al momento de la perpetración de la violencia sexual. Por ello, la Mesa duda si el dato registrado por la UARIV se refiere a la edad de las víctimas al momento de los hechos o al momento de la declaración. En cualquier caso, sería un indicio de la necesidad de fortalecer el registro de esta información, dada la protección especial que tienen niñas, niños y adolescentes. Además, esta información resulta incoherente con los múltiples hallazgos sobre violencia sexual en el conflicto armado, que indican que las principales víctimas en este tipo de violencia son niñas, niños y adolescentes.

En relación con el tipo de delitos de violencia sexual, la UARIV informó que esta información es consignada por el Ministerio Público a la hora de tomar las declaraciones y no en todos los casos se reporta el dato. Aun así, compartió esta información para 34 casos del Auto 092, 279 del Auto 009 y 87 del Auto 515, como se muestra en la Tabla 25.

Tabla 25. Tipo de violencia sexual registrada en el RUV

Tipo de delito	Auto 092	Auto 009	Auto 515
Acceso carnal	26	229	83
Esclavitud sexual	3	10	1
Esterilización o aborto forzado	0	3	0
Otros actos sexuales violentos	5	36	3
Prostitución forzada	0	1	0
Total	34	279	87

Fuente: elaboración propia con información reportada por la Unidad para las Víctimas.

A pesar de que la información sobre este punto es incompleta, resulta valiosa en cuanto evidencia otras formas de violencia sexual que usualmente son invisibilizadas, tales como la esclavitud sexual, la prostitución forzada y las violencias reproductivas como la esterilización o el aborto forzado.

En cuanto a la indemnización administrativa, existe un rezago importante en el Auto 092 en comparación con los avances del Auto 009, como se muestra en la Tabla 26⁴⁹. Preocupa a la Mesa por el evidente retraso en atención de las víctimas del Auto 092 de 2008, a pesar de que han transcurrido 16 años desde su emisión. Así, del universo identificado por la UARIV, solo el 29% de víctimas del Auto 092 ha sido indemnizada por la violencia sexual sufrida, mientras que en el Auto 009 esa cifra llega al 80%. En relación con el Auto 515, solo el 26,5% de las víctimas fueron indemnizadas por violencia sexual y el 46% por otros hechos.

⁴⁹ Es importante tener en cuenta que una víctima de violencia sexual puede ser indemnizada por ese hecho y, al mismo tiempo, así como por otros hechos victimizantes. Sin embargo, esta situación es mínima en comparación con el número total de víctimas que solo han accedido a una indemnización administrativa.

Tabla 26. Indemnizaciones administrativas

Indemnizaciones administrativas	Auto 092	Auto 009	Auto 515
Víctimas indemnizadas por violencia sexual	42	323	38
Víctimas indemnizadas por otros delitos	30	121	67
Total	72	444	105

Fuente: elaboración propia con información reportada por la Unidad para las Víctimas.

- **Ayuda humanitaria**

La Mesa preguntó a la UARIV por el procedimiento de identificación de carencias dirigido a las víctimas de los Anexos Reservados, a lo que la entidad señaló que dicho procedimiento tiene como objetivos:

(i) identificar a los hogares víctimas de desplazamiento que requieren atención humanitaria al no poder garantizar la subsistencia mínima por sus propios medios y recursos; (ii) identificar las carencias en alojamiento, alimentación y servicios de salud de estos hogares; (iii) clasificar las carencias en alojamiento y/o alimentación, según su nivel de gravedad y urgencia; (iv) identificar hogares que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad, y (v) definir las características particulares y los alcances de la atención humanitaria que será entregada a cada hogar.

Los criterios considerados para la asignación de atención humanitaria incluyen los ingresos del hogar y condiciones particulares de sus integrantes como personas con discapacidad, enfermedades terminales, mayores de 57 años en el caso de mujeres y 62 de hombres, menores de edad, identidad étnica, identidad de género diversa, con más victimizaciones aparte del desplazamiento forzado y si tienen circunstancias de vulnerabilidad manifiesta. Al indagar sobre la manera en que la UARIV aplica las presunciones establecidas por la Corte en el Auto 092, se limitó a informar el procedimiento establecido en el Decreto 1084 de 2015 y la Resolución 1291 de 2016; aunque esta última fue derogada por la Resolución 2361 de 2019 y ninguna de estas dos herramientas hace referencia a la aplicación de dichas presunciones. Es decir, la UARIV no ha cumplido con la orden de la Corte sobre la implementación de las presunciones.

A continuación se comparte la información brindada por la Unidad sobre el análisis de carencias realizadas a los hogares de las víctimas de los Anexos Reservados desde 2012 hasta 31 de marzo de 2023 (tablas 27, 28 y 29):

Tabla 27. Identificación de carencias en los hogares de las víctimas del Anexo Reservado del Auto 092

Auto 092			
Carencia alojamiento	Carencia alimentación	Hogares	Integrantes
Extrema	Extrema	10	47
Grave	Grave	2	8
Grave	Leve	1	10
Grave	No carencia	4	20
Leve	Leve	1	4
Leve	No carencia	2	6
No carencia	Extrema	3	14
No carencia	No carencia	62	245
Primer año	Primer año	2	7
Total		87	361

Fuente: Unidad para las Víctimas.

Tabla 28. Identificación de carencias en los hogares de las víctimas del Anexo Reservado del Auto 009

<i>Auto 009</i>			
<i>Carencia alojamiento</i>	<i>Carencia alimentación</i>	<i>Hogares</i>	<i>Integrantes</i>
Extrema	Extrema	63	241
Extrema	No carencia	7	29
Grave	Grave	7	40
Grave	No carencia	4	9
Leve	Leve	8	28
Leve	No carencia	9	32
No carencia	Extrema	12	47
No carencia	Grave	3	13
No carencia	Leve	2	8
No carencia	No carencia	197	772
Primer año	Primer año	9	32
Total		321	1.251

Fuente: Unidad para las Víctimas.

Tabla 29. Identificación de carencias en los hogares de las víctimas del Anexo Reservado del Auto 515

<i>Auto 515</i>			
<i>Carencia alojamiento</i>	<i>Carencia alimentación</i>	<i>Hogares</i>	<i>Integrantes</i>
Extrema	Extrema	22	72
Extrema	No carencia	1	4
Grave	Grave	2	10
Grave	No carencia	1	4
Leve	Leve	1	5
Leve	No carencia	4	10
No carencia	Extrema	6	20
No carencia	Grave	2	5
No carencia	Leve	3	14
No carencia	No carencia	81	271
Primer año	Primer año	2	5
Total		125	420

Fuente: Unidad para las Víctimas.

El mayor número de hogares tuvo como resultado no tener carencias ni en alimentación ni en alojamiento, con lo cual se reafirma la falta de aplicación por parte de UARIV de las presunciones constitucionales.

La UARIV informó que se ha entregado ayuda humanitaria, aunque no se especifica de qué tipo, a 2.521 víctimas desde el año 2006. Es importante destacar que la cifra puede exceder a la de víctimas en tanto estas pueden ser beneficiarias de varias ayudas humanitarias (Tabla 30).

Tabla 30. Número de víctimas que recibieron ayuda humanitaria por año

Año	Auto 092	Auto 009	Auto 515
	Víctimas	Víctimas	Víctimas
2006	3	11	5
2007	3	8	3
2008	10	91	12
2009	22	141	38
2010	14	88	46
2011	23	139	67
2012	34	212	81
2013	42	224	104
2014	45	270	106
2015	61	288	128
2016	32	187	85
2017	35	193	82
2018	28	155	57
2019	23	139	54
Total	375	2146	873

Fuente: elaboración propia con información reportada por la Unidad para las Víctimas.

• **Asistencia**

La Mesa también solicitó a la Unidad informar sobre los programas de ingresos, de vivienda, educativos y de acceso a la tierra. La entidad informó detalles de todos los programas existentes y la participación de las víctimas. Debido a la magnitud de esta información, la Mesa presenta un resumen en la Tabla 31⁵⁰. En particular, los principales programas fueron: (i) familia en acción, (ii) subsidio familiar de vivienda, y (iii) el sistema de matrícula estudiantil de educación básica y media. El análisis de estos datos debe tener en cuenta que la UARIV reporta programas desde el 2006. En relación con programas de acceso a la tierra, los resultados son prácticamente inexistentes, una situación preocupante dado que las victimizaciones ocurrieron en el marco del desplazamiento forzado.

⁵⁰ Debido a que una víctima puede ser beneficiaria de más de una medida, las cifras que se presentan superan al total de víctimas identificadas en los Anexos Reservados.

Tabla 31. Número de víctimas con acceso a programas de atención por auto

Tipo de programa	Auto 092	Auto 009	Auto 515
Programas de generación de ingresos	281	1077	375
Programas de vivienda	21	239	186
Acceso a la tierra	4	18	1

Fuente: elaboración propia con información reportada por la Unidad para las Víctimas.

La Mesa resalta los avances en el sector educativo, dado que los proyectos de vida de las víctimas de violencia suelen verse afectados y en muchas ocasiones llevan a la deserción estudiantil o, en otros tantos, el continuum de violencias contra las niñas y las mujeres hacen que su

Tabla 32. Número de víctimas con acceso a programas de educación

Programa	Auto 092	Auto 009	Auto 515
Sistema de Matrícula Estudiantil de Educación Básica y Media	60	218	59
Profesional	21	73	11
Especialización	2	4	0
Tecnología	5	18	7
Maestría	0	3	0
Técnica profesional	0	5	0

Fuente: Unidad para las Víctimas.

- **Rehabilitación**

En relación con el componente de rehabilitación, la Unidad informó sobre las víctimas de los autos que han accedido al acompañamiento psicosocial ofrecido por la entidad y por el Ministerio de Salud. Estos datos son de gran relevancia en tanto el Auto 737 estableció que la falta de articulación, permanencia y cobertura de estos servicios constituía un grave obstáculo para las víctimas en materia de rehabilitación.

Tabla 33. Acompañamiento psicosocial por entidad a cargo y auto

Atención Psicosocial y Salud Integral	Auto 092	Auto 009
Ministerio de Salud	72	268
UARIV	14	144
Total	86	412

Fuente: elaboración propia con información reportada por la Unidad para las Víctimas.

Por su parte, el Ministerio de Salud informó que entre el año 2019 y 2021 se atendieron 115 mujeres: 34 a nivel individual, 62 familiares, 9 comunitarias y 10 grupales. Sin embargo, no reportó información del año 2022 en tanto estaba consolidando la información e indicó que una vez realizado ese ejercicio se entregaría la información a la Mesa, pero nunca remitió los datos⁵¹. El Ministerio reportó la atención de 115 mujeres, pero debido a la falta de especificidad de la información no es posible identificar si se trataron de 115 mujeres diferentes o si hay víctimas que tuvieron diferentes tipos de intervención.

Adicionalmente, la Mesa le solicitó al Ministerio información sobre las 214 mujeres atendidas entre 2014 y 2019 que fueron reportadas por la misma entidad a la Mesa para su Séptimo Informe, así como las atenciones recibidas en materia psicosocial y de salud física. Sin embargo, el Ministerio se limitó a informar que toda la prestación de servicios

⁵¹ Ministerio de Salud. Respuesta a derecho de petición Oficio No. 202316100733661. 18 de abril de 2023.

se regía por la Estrategia de Atención Psicosocial y por el Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial. Es decir, el Ministerio no entregó la información solicitada, sino que se limitó a dar una respuesta general. Por este motivo, la Mesa no puede valorar el impacto específico de este programa en las mujeres víctimas de los Anexos.

Además de la gravedad de la omisión del Ministerio de Salud al entregar esta y otra información solicitada por la Mesa, el reporte de atención limitada a 329 víctimas desconoce la magnitud y gravedad de los hechos victimizantes. Hay un alcance mínimo por parte de la UARIV y un rezago de ambas entidades en la atención de las mujeres víctimas del Auto 092.

El Ministerio señaló que impulsará un pilotaje de focalización exclusiva para mujeres víctimas de violencia sexual, con el fin de que accedan a la oferta inducida y reciban atención psicosocial de acuerdo con la estrategia del Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas (PAPSIVI). La Mesa valora positivamente esta propuesta, pues la manera en que usualmente se accede al programa es a través de la demanda y el autorreporte, opciones complejas para las víctimas de violencia sexual, muchas de las cuales necesitan acompañamiento previo para hablar de los hechos victimizantes. No obstante, la mesa considera que la implementación de una estrategia de este tipo llega tarde.

• *Reparación judicial*

En relación con la reparación judicial, la Fiscalía reportó dos incidentes de reparación en dos casos del Auto 009 que son adelantados por Justicia y Paz.

Al consultarle a la JEP sobre las acciones concretas para incluir el enfoque de género en los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador–Restaurador (TOAR), el Tribunal señaló la legislación pertinente sobre la obligatoriedad de incorporar el enfoque de género en los TOAR e informó sobre algunas consideraciones hechas en los documentos “Reflexiones sobre el Enfoque Territorial y Ambiental”, en la Jurisdicción Especial para la Paz, y en el “Manual para la Participación de las Víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz”, en los que se aborda y la noción de territorio como víctima y la reparación cuerpo-territorio en la visión y práctica de mujeres wiwas y arahucanas, en el primero, y la importancia de reconocer los impactos diferenciados de las victimizaciones, en el segundo.

Además, informó que a través del Acuerdo 015 de 2023 se posibilitó la creación del Sistema Restaurativo como un “banco de proyectos restaurativos para régimen sancionatorio y no sancionatorio, sostenibles, viables y ejecutables, a disposición de la Magistratura”. Una de las propuestas restaurativas en este banco de proyectos fue la creación de una línea según daños diferenciales y macrovictimización, en donde se incluiría una sublínea de daños diferenciales de la violencia sexual y otras violencias basadas en género, a partir de los avances de los casos

abiertos y del caso 11. Si bien la creación de una política de reparación con enfoque de género es positiva, la Mesa insiste en que hay un rezago de más de cinco años para el diseño, consulta e implementación de las medidas que se crearán.

Finalmente, la JEP reportó algunos encuentros con organizaciones de mujeres y personas LGBTQ+ y víctimas, con el fin de conocer sus reflexiones en relación con la incorporación de género en los TOAR.

De acuerdo con la información reportada por la JEP, todavía no se cuenta con un programa o política de TOAR con enfoque de género para los casos de violencia sexual, pero tampoco sería claro si alguna de las víctimas de los Anexos se beneficiaría de estas reparaciones. A partir de la emisión del Auto 005 de 2023 es necesario que el Tribunal aborde el tema y que, a partir de la participación de las víctimas y organizaciones del macrocaso 11 en la construcción de medidas de reparación con enfoque de género y transformador, se puedan aplicar dichas pautas en los demás macrocasos.

• Atención

La Defensoría del Pueblo reportó, en el marco de su función de atención y asesoría de mujeres víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, los avances en la implementación del Plan de Acción Integral para asesorar e instruir a mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual y su correspondiente ruta de atención integral. El Plan, adoptado a través de la Resolución No. 079 de 2018, cuenta con tres líneas de acción: (i) prevención; (ii) promoción y divulgación, y (iii) atención, asistencia y asesoría integral.

La labor de prevención al interior de la Defensoría del Pueblo está en cabeza de la Defensoría Delegada para la prevención de riesgos y sistema de alertas tempranas. De acuerdo con la entidad, las Alertas Tempranas son documentos “mediante los cuales la Defensoría del Pueblo advierte al Gobierno Nacional sobre posibles violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario derivadas del accionar de grupos armados vinculados al conflicto armado colombiano, con el fin de impulsar las medidas de prevención y protección que sean necesarias”⁵².

En el marco de esta labor, la entidad informó que entre 2018 y 2023, emitió 122 Alertas Tempranas en las que se advierte sobre riesgos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y otras formas de violencia. En estas alertas, la Defensoría formuló 140 recomendaciones relacionadas con la prevención de la violencia sexual a entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, las alcaldías y gobernaciones, entre otras.

La Defensoría reportó que los delitos más cometidos por actores armados —legales e ilegales— en contra de las mujeres fueron: (i) la

⁵² Defensoría del Pueblo. Respuesta a derecho de petición Oficio No. 20230401001560801. 28 de abril de 2023.

violencia sexual con fines de instrumentalización; (ii) la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes; (iii) la violencia sexual con fines de extorsión; (iv) la trata de personas con fines de explotación sexual; (v) la violencia sexual basada en la violencia por prejuicio; (vi) el acoso sexual, y (vii) el abuso sexual. La recolección de la información y su divulgación a través de las 122 alertas tempranas señaladas representan un número significativo que evidencia una creciente atención de la Defensoría a la situación de riesgo de las mujeres y niñas en el conflicto armado.

El reporte de riesgos de las mujeres con ocasión del conflicto armado, a través del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría, es un avance importante en la materialización del deber de prevención y protección que tiene el Estado con mujeres y niñas en el país. En consecuencia, el reporte en materia de riesgos por hechos de violencia sexual en contra de mujeres y niñas permite que las entidades del Estado con competencia para la atención de mujeres víctimas, tengan conocimiento de los riesgos que estas enfrentan, y puedan diseñar políticas encaminadas a la prevención y atención de las violaciones.

Ahora bien, aun cuando la labor de la Defensoría permite divulgar la información sobre las situaciones de riesgo, es menester anotar que la adecuada atención depende, en gran medida, de la respuesta de las entidades del Estado a las Alertas emitidas por el órgano de control; de lo contrario, corren el riesgo de convertirse en documentos vacíos, que no tienen capacidad real de proteger a las mujeres de las violaciones a sus derechos en el marco del conflicto armado.

En lo relativo a las labores de promoción y divulgación, y luego de la adopción de la Guía Defensorial para la Atención Integral a Mujeres Sobrevivientes de Violencia Sexual, en 2018, la Defensoría informó que en el 2019 las diferentes Delegadas y Direcciones de la entidad adelantaron labores de difusión y divulgación de la guía. Las acciones tenían como objetivo no solo responder a los requerimientos de la Corte Constitucional, sino que se constituyera como una herramienta para orientar el actuar de todo el personal de la Defensoría sobre el abordaje de la violencia dentro y fuera del conflicto armado⁵³. El ejercicio se adelantó igualmente con un enfoque étnico y de niñez de la mano de las delegadas correspondientes.

Llama la atención que, de las 171 actividades de difusión y divulgación, en el año 2021 se realizaron únicamente 16 labores, mientras que en los demás años (2018, 2019, 2020, y 2022) se realizó un promedio de 37 jornadas. Así mismo, a la fecha de corte del reporte (abril de 2023) se habían realizado únicamente 8 jornadas de difusión y divulgación de la guía. Además, algunas Delegadas no continuaron con las labores de promoción y divulgación de la guía, limitando el alcance que tiene el Plan a nivel nacional. Ejemplo de ello, es que la Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas de Conflicto Armado Interno reportó que la última capacitación realizada se desarrolló el 8 de febrero de 2021, es decir, más de dos años antes de la fecha de corte del informe presentado. De manera similar, la Defensoría informó que se logró

⁵³ Defensoría del Pueblo. Respuesta a derecho de petición Oficio No. 20230401001560801. 28 de abril de 2023.

un cubrimiento de 24 departamentos, evidenciando que aún existen deficiencias en el alcance de todo el territorio nacional en este aspecto. Lo anterior constituye un llamado de atención a las diferentes Delegadas de la Defensoría en cuanto a la continuidad de las labores, en tanto la actualización permanente y capacitación constante de funcionarios estatales para la prevención y atención de la violencia sexual, así como el cubrimiento de todo el territorio nacional. Tareas fundamentales para el cumplimiento del Plan de Acción Integral.

En el desarrollo de esta labor, la Defensoría reportó que durante el primer semestre de 2023 se programó la elaboración de un informe defensorial sobre violencia sexual, acceso a la justicia y garantía del derecho a la salud de las víctimas acompañadas y asesoradas por la Delegada para los Derechos de la Mujer y Asuntos de Género (DMAG); y la elaboración y edición del “Informe defensorial. Violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en Colombia: análisis de la respuesta estatal”.

Así mismo, la Defensoría reportó, entre 2018 y 2023, la realización de 5.489 actividades de promoción y divulgación en diferentes temas de competencia de la Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género, de las cuales se realizaron, específicamente, 171 actividades de violencia sexual.

Por otro lado, en el 2019, la Defensoría expidió el “Protocolo de activación de mecanismos para la protección y exigibilidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual”; y en el 2021 presentó la “Estrategia nacional para la generación de conciencia y sensibilización sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes que son víctimas de violencia sexual”. Estos documentos, de la mano de la Guía Defensorial para la Atención Integral a Mujeres Sobrevivientes de Violencia Sexual busca atender la diversidad de casos de violencia sexual contra mujeres, niñas y niños, cometidos por los actores armados en el conflicto.

En relación con la tercera línea de acción, a saber, la atención, asistencia y asesoría integral a mujeres víctimas del conflicto armado, la Mesa valora positivamente el aumento progresivo de la presencia de las duplas de género, que alcanzó 28 duplas a nivel nacional bajo la modalidad de trabajadoras de planta, más contratistas cuyo número varía año a año dependiendo de la disponibilidad de recursos. Entre 2018 y 2023 las duplas de género acompañaron a 16.290 mujeres víctimas de violencias basadas en género (VBG), de las cuales 673 mujeres eran víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual en el conflicto armado y a 2.139 mujeres víctimas de desplazamiento forzado.⁵⁴

La Defensoría, mediante la Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno, realiza acompañamiento y asesoría a mujeres víctimas del conflicto armado tanto en la ruta de atención a víctimas de la Ley 1448 de 2011, como en el marco de los procedimientos ante la JEP. De manera general, y en el marco de las la-

⁵⁴ El acompañamiento a víctimas del conflicto es realizado de manera conjunta entre la Delegada para los Derechos de la Mujer y Asuntos de Género y la Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno.

bores de orientación a mujeres y población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD), la Defensoría reportó que realizó jornadas de atención para acceder tanto a la ruta administrativa contenida en el marco de la Ley 1448 de 2011 como para la acreditación de los casos ante la JEP, sin informar sobre el número de jornadas por año, el cubrimiento regional o departamental, o el número de mujeres y niñas víctimas que asistieron a dichos espacios.

En cuanto a la atención y acompañamiento a víctimas en la ruta de la Ley 1448 de 2011, a pesar de haber solicitado información sobre el período 2018-2023, la Defensoría remitió únicamente información correspondiente al año 2022, en donde informó del acompañamiento a 207 casos de violencia basada en género, principalmente casos de violencia sexual; y al año 2023⁵⁵ en que había atendido 80 casos. Así mismo, se informó sobre la contratación de una profesional para el seguimiento a los casos en la ruta de reparación individual integral de los casos de los Anexos. Aunque esta contratación es señal de avances en la labor de la Defensoría, es necesario anotar la tardanza de esta decisión. La Defensoría del Pueblo conoció la existencia de estos casos con la emisión del Auto 092 de 2008, y en el Auto 009 de 2015 le fue remitido el respectivo Anexo Reservado; es decir, tienen más de 16 años de vigencia, sin que la Defensoría hubiera realizado el seguimiento y acompañamiento de casos de manera oportuna.

Por otro lado, en relación con el acompañamiento a mujeres en el marco de la JEP, la Defensoría reportó la realización de dos jornadas en Valle del Cauca para la construcción del informe de VBG entregado a la Sala de Reconocimiento y Verdad en febrero de 2022.

Respecto a las mujeres incluidas en los Anexos Reservados, el avance es muy precario, pues la Delegada para los Derechos de la Mujer y Asuntos de Género solo reporta 6 acciones de asesoramiento a mujeres víctimas⁵⁶. Para el 2023 se programó un Plan Piloto de asesoría y acompañamiento en Valle del Cauca a 16 mujeres de los Anexos Reservados que habitan en el departamento.

Obstáculos en la atención en salud

De acuerdo con la información compartida por el Ministerio de Salud⁵⁷, actualmente tiene registro de 708 víctimas de los Anexos Reservados, de las cuales no ha logrado identificar a 38. En su respuesta, la entidad no especifica qué casos hacen parte de cada Anexo, por lo que no es posible identificar los avances en cada uno de ellos, sino únicamente de manera global. Nuevamente, la información del Ministerio fue insuficiente frente a lo solicitado.

Señala también que se encuentra trabajando en la focalización y atención en salud de las restantes 670 mujeres de los Anexos; dato confuso dado que no es claro cuántas están en proceso de focalización y cuántas tienen prestación de servicios en salud. Si bien persisten las limitaciones de información históricamente señaladas por la Mesa, se

⁵⁵ Con corte a la fecha del oficio, 28 de abril de 2023.

⁵⁶ No se remitió información sobre el año en que se presentó el acompañamiento a esos seis casos. La respuesta se limitó a hacer referencia únicamente del registro en la matriz interna de reporte de casos.

⁵⁷ Ministerio de Salud. Respuesta a derecho de petición Oficio No. 202316100733661. 18 de abril de 2023.

evidencia un avance por parte de la entidad, en cuanto para el anterior informe informaba solo 538 víctimas. Sin embargo, persiste la disparidad numérica en relación con el universo de víctimas como se indicó en el acápite de la falta de un registro confiable, aunque, en este momento, el Ministerio es la entidad con mayor avance al respecto. Este avance debería llevar a ejercicios de articulación con las demás entidades encargadas de garantizar los derechos de las víctimas, con el fin de actualizar información y seguir avanzando en la identificación y ofrecimiento de la oferta institucional.

En relación con el estado de afiliación, el Ministerio compartió la Tabla 34 en donde reseña a las 38 mujeres que indicó no ha podido identificar y, para preocupación de la Mesa, reporta 36 mujeres que están “retiradas” o como “afiliado fallecido”. En el Séptimo Informe de la Mesa estas categorías fueron reportadas para 28 mujeres, por lo que se evidencia un aumento de esta situación de no prestación de servicios de salud. Esto como consecuencia, por un lado, de continuar colocando la carga sobre las víctimas para la realización del procedimiento que corresponde para realizar la movilidad de regímenes y, de otro lado, la falta de información y acompañamiento para hacer los trámites necesarios, tal como se concluyó en dicho informe. Así, en lugar de presentarse avances para la garantía de afiliación, la situación de las mujeres ha empeorado porque no se resuelven los problemas de fondo, aunque se trate de mujeres sujetas de especial protección y contar órdenes específicas de la Corte Constitucional en los autos.

Tabla 34. Estado de afiliación de las víctimas de los Anexos Reservados

Estado de afiliación	Número de personas
Activo	634
Retirado	18
Afiliado fallecido	18
S/I	38
Total	708

Fuente: Ministerio de Salud.

En cuanto al régimen de afiliación, del universo informado por el Ministerio el 75% de las víctimas pertenecen al régimen subsidiado (Tabla 35); situación que habla de la vulnerabilidad económica en la que todavía se encuentran.

Tabla 35. Régimen de afiliación de las víctimas de los Anexos Reservados

Régimen de afiliación	Número de personas
Subsidiado	534
Contributivo	133
Especial	3
S/I	38
Total	708

Fuente: Ministerio de Salud.

En cuanto a la Entidad Prestadora de Salud (EPS) a la que se encuentran afiliadas las mujeres, el Ministerio reportó 676 víctimas, es decir, hay una inconsistencia de 6 víctimas en relación con el universo reportado por la entidad. En la Tabla 36 se muestran las principales EPS de afiliación:

Tabla 36. EPS de afiliación víctimas Anexos Reservados

EPS	Víctimas
Mutual Ser EPS	115
Coosalud SAS	81
Emssanar EPS	77
Nueva EPS	71
Salud Total - Régimen subsidiado	29
Otras	303
Total	676

Fuente: elaboración propia con información reportada por el Ministerio de Salud.

En relación con la atención en salud a las víctimas de los Anexos, esta información solo fue obtenida a través de una acción de tutela y la respuesta fue, considerablemente, de menor calidad a la entregada a la Mesa para su Séptimo Informe. Por esta razón, en este ejercicio de seguimiento no se cuenta con la suficiente información para evaluar el avance en el acceso a servicios de salud de las víctimas. Aun así, la Mesa comparte los datos entregados por el Ministerio.

El Ministerio entregó una base de datos en donde indicó que el número global de víctimas que habían accedido a servicios de salud general hasta marzo de 2023 eran 81. Sin embargo, esa cifra resulta contradictoria con respuestas anteriores entregadas a la Mesa, por lo cual no hay certeza de si, en efecto, es la atención consolidada o si se trata del periodo 2022 a marzo de 2023.

En la misma tabla informó 1.803 diagnósticos con el respectivo procedimiento según el Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud (RIPS), de los cuales 18 habrían sido por salud sexual y reproductiva, y uno por salud mental⁵⁸. Estas cifras llaman la atención en tanto el mismo Ministerio identificó en su Plan estratégico 2019-2023 del Programa de Prevención de la Violencia Sexual en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas, que el segundo diagnóstico más frecuente en mujeres víctimas del conflicto armado en 2019 fue de enfermedades del sistema genitourinario con el 12,6%⁵⁹. En el caso de las mujeres víctimas de violencia sexual en 2018, este fue el cuarto diagnóstico más recurrente con el 9,8%⁶⁰. Según esta tendencia, 18 diagnósticos en salud sexual y reproductiva resultan mínimos.

Esto implica la falta de voluntad por parte del Ministerio para entregar información de calidad a la Mesa, pues los reportes presentados en el Programa de Prevención dan cuenta de que sí es posible, cuando menos, agrupar, analizar y presentar información sobre el tipo de enfermedades diagnosticadas y tratadas de la población víctima del conflicto armado.

⁵⁸ Ministerio de Salud. Respuesta a derecho de petición 202313001762121 del 4 de septiembre de 2023.

⁵⁹ Ministerio de Salud. Programa de Prevención de la Violencia Sexual en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas. Auto 092 de 2008. Plan estratégico 2019-2023. Bogotá, 2020. Pág. 16.

⁶⁰ Ibid. Pág. 17.

A pesar del avance en la información sobre las víctimas de los Anexos, el Ministerio aún no ha implementado una estrategia que permita la identificación y seguimiento a las víctimas de los Anexos Reservados; y, por lo tanto, históricamente nunca ha existido la posibilidad de realizar una valoración del impacto de la intervención en salud en las víctimas.

En relación con la Resolución 459 de 2012, que adoptó el Protocolo y Modelo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia sexual, el Ministerio informó que en el año 2019 realizó la aplicación del instrumento de evaluación y medición con las direcciones territoriales de salud, EAPB e IPS para el abordaje integral de las violencias en género, en donde se incluyó una evaluación de implementación de la Resolución. De este ejercicio, realizado con IPS priorizadas, “se obtuvo un cumplimiento satisfactorio o completo en el 50%; un cumplimiento incompleto en el 43% de IPS, y un cumplimiento bajo o nulo en el 7% de IPS”⁶¹, y se concluyó un avance en el cumplimiento, en relación con lo encontrado en el ejercicio del año 2013.

Aunque la Mesa valora este ejercicio, preocupa que no sea sostenible en el tiempo, sino que se realice esporádicamente. Así continúa la imposibilidad de medir los impactos de las medidas tomadas por el sector salud a favor de las víctimas de forma oportuna, de manera que no se cuenta con la información necesaria para la corrección o elaboración de estas herramientas, en especial frente al deber en mora del Ministerio de actualizar la Resolución 459⁶². Adicionalmente, el Ministerio indicó que no tiene un mecanismo para evaluar si se está cumpliendo con la gratuidad en el acceso a servicios de salud integral para mujeres víctimas de violencia sexual relacionada con el conflicto armado establecida en la Circular 18 de 2008.

El Ministerio indica que entre el 2019 y el 2021 se han capacitado 15.362 personas en el curso sobre atención integral en salud a víctimas de violencias sexuales, ofrecido a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). La Mesa considera que este aumento en el número de capacitaciones es muy importante, pues si bien la Resolución 3100 de 2019 establece algunos requisitos en atención a la violencia sexual para la habilitación de prestadores de salud, el Ministerio de Salud no tiene la facultad para establecer contenidos o cargas horarias que garanticen la calidad e idoneidad de las capacitaciones⁶³. Así, la adherencia de un mayor número de profesionales de la salud a los programas establecidos por el Ministerio implica un menor margen de discrecionalidad sobre los contenidos para las certificaciones. La Mesa considera necesario hacer un ajuste en la normatividad correspondiente para que el Ministerio pueda incidir en los estándares de calidad de los programas de capacitación.

En cuanto a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE), el Ministerio indicó que: (i) de forma permanente se realizan procesos de asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades a las direcciones territoriales, a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud (EAPB) y a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud

⁶¹ Ministerio de Salud. Respuesta a derecho de petición No. 202316100733661 del 18 de abril de 2023.

⁶² De acuerdo con el Ministerio de Salud la Resolución 459 de 2012 sería actualizada en el segundo semestre de 2023.

⁶³ Procuraduría General de la Nación. Derecho de acceso a la justicia para víctimas de violencias sexuales, más retos que victorias: Segundo Informe de la Procuraduría General de la Nación sobre Seguimiento al cumplimiento de la Ley 1719 de 2014. Bogotá, 2022. Pág. 120.

(IPS). Estos procesos (ii) se realizan a partir de la Resolución 3280 de 2018, en donde se incorporan indicaciones técnicas para las intervenciones relacionadas con la IVE. Indica, también, que (iii) en 2022 se implementó el Plan de Asistencia Técnica que orienta la prestación de servicios de salud teniendo en cuenta la sentencia C-055 del mismo en el que, entre otras cosas, se identificó un alto nivel de desconocimiento del derecho fundamental a la IVE y la forma de garantizarlo. Finalmente, informa que (iv) se expidieron la Circular 044 de 2022 y la Resolución 051 de 2023 (que modificó la 3280) para garantizar el derecho a la IVE y (v) continuará con la asistencia técnica para la operatividad de las mencionadas herramientas.

Las actividades reportadas por el Ministerio reflejan un avance considerable en su intervención para garantía del derecho a la IVE. La Mesa considera que la implementación de los Planes de Asistencia Técnica debe realizarse a la par que el Ministerio se articula con la Superintendencia de Salud para la imposición de medidas sancionatorias a las EAPB e IPS que nieguen los servicios, de acuerdo con las sentencias de la Corte y la normatividad desarrollada por el Ministerio.

Al preguntarle a la entidad por la articulación con otras entidades, su respuesta reiteró la falla que ha identificado la Mesa en anteriores informes, y en este en particular: la persistencia en la falta de articulación para garantizar los derechos de las víctimas. La única información de articulación obtenida refiere a que, actualmente, el Ministerio recibe y gestiona la derivación de casos de víctimas por parte de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) y de la JEP para ser incluidos en la oferta del PAPSIVI.

Obstáculos en materia de protección

Tratamiento por parte de la Unidad Nacional de Protección

En esta oportunidad la Unidad Nacional de Protección (UNP) no entregó información sobre las medidas de protección a las que han accedido las víctimas de los Anexos Reservados, como sí lo hizo para el Séptimo Informe.

La entidad informó, principalmente, sobre los avances en el marco del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras, e informó sobre el apoyo de reubicación temporal “según la evaluación de riesgo o la implementación del trámite de emergencia en virtud de los autos 092 de 2008 y 098 de 2013”. La Unidad informó que los criterios utilizados para el análisis de los casos fueron: (i) mujeres de población objeto que recibieran amenazas contra su vida, libertad e integridad personal; (ii) que la causa de la amenaza tenga relación con la calidad de población a la que pertenece o con el ejercicio de actividad que desarrolla; (iii) acreditación de la población a la que pertenece, y (iv) el suministro de pruebas.

La información entregada por la UNP es insuficiente para despejar las dudas planteadas por la Mesa en su Séptimo informe acerca de cómo aplica las presunciones constitucionales para las víctimas de violencia sexual, más allá del trámite de emergencia. De hecho, es contradictorio que la Mesa solicite información específica sobre la implementación de la presunción de riesgo y la UNP responda con los criterios generales.

Finalmente, la UNP compartió una base en la que reporta el tipo de población y las medidas de protección implementada, sin que sea claro si se trata de casos de violencia sexual en el conflicto, si hace referencia a todas las medidas tomadas a favor de mujeres víctimas en el conflicto o si se trata únicamente de defensoras o lideresas. Así, no hay suficiente información para que la Mesa haga un diagnóstico riguroso sobre los avances de la UNP en relación con las órdenes que le fueron dadas por la Corte Constitucional.

Tratamiento por parte de la Fiscalía General de la Nación

La Fiscalía informó que, además de la inclusión de la presunción de riesgo en la Resolución 1006 de 2016, en los comités de evaluación de riesgo y de evaluación de novedades participan referentes de género que recomiendan medidas en casos de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado. Adicionalmente, indicó que se activan rutas de atención por comisaría de familia y otras instancias de la FGN para denunciar delitos como la violencia intrafamiliar y la violencia sexual, entre otros. Además, que se realizaron derivaciones en materia de salud mental para mayor adaptación al programa de testigos.

En relación con el Programa de la Ley 975, se indicó que en la guía de este programa se incluyó un énfasis en la prevención y protección para mujeres, de acuerdo con lo establecido por la Corte en la sentencia T-496 de 2007, el Auto 092 de 2008, el Auto 009 de 2015 y la especial protección ordenada en la Ley 1719 de 2014. Este es un avance importante para la Mesa, dado que en el anterior informe de seguimiento no existía claridad ni criterios sobre la implementación de las presunciones de la Corte en el Programa de la Ley de Justicia y Paz.

En cuanto a las víctimas de los Anexos que han sido valoradas y vinculadas en programas de protección, para esta oportunidad la FGN únicamente reportó información sobre Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Ley 975, como se muestra en la Tabla 37, y señaló que 4 de los casos allí reportados habrían sido evaluados por el Programa de Protección a Testigos, Víctimas e Intervinientes en el proceso penal y por funcionarios de la FGN.

Tabla 37. Casos evaluados y vinculados al Programa de Protección a Víctimas y Testigos de Justicia y Paz. Ley 975 de 2005.

<i>Protección en casos</i>	<i>Auto 092</i>	<i>Auto 009</i>	<i>Total</i>
Casos evaluados	42	347	389
Casos vinculados	2	16	18
Casos no vinculados	40	331	371

Fuente: elaboración propia con información reportada por la Fiscalía General de la Nación.

Esta información resulta incoherente con lo reportado por la FGN en el año 2019, cuando informó que había realizado 443 evaluaciones en el marco del programa de protección de la Ley 975, es decir, los casos evaluados se redujeron, pues para este informe solo reportó 389. Por ello, la Mesa se encuentra nuevamente en un escenario de poca fiabilidad de la información entregada y no puede hacer un seguimiento sobre esta garantía a favor de las víctimas.

A modo de conclusión de esta primera parte de su Octavo Informe, la Mesa encuentra que hay un desconocimiento generalizado de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional para la garantía de los derechos de las mujeres víctimas de los Anexos Reservados de los Autos 092 de 2008, 009 de 2015 y 515 de 2018. Esto evidencia bloqueos institucionales, desconocimiento de los autos y una falla estructural para el reporte de información de calidad. Para la Mesa no hay ninguna justificación que valide el rezago institucional de más de 16 años. A pesar de la insistencia de la Corte y de la sociedad civil, las entidades todavía no saben quiénes son las víctimas ni qué les sucedió, por lo que mucho menos se podrían esperar los avances exigidos por la Corte en el Auto 092: “dentro del más alto nivel de prioridad de la agenda oficial de la Nación”⁶⁴.

Por el contrario, la Mesa encontró, en su mayoría, apatía por parte del conjunto de entidades. Primero, para la entrega de información y, segundo, para que esta fuera completa y de calidad, y así rendir cuentas sobre el trabajo realizado para el avance de los Anexos Reservados y su impacto en el mayor goce de los derechos de las víctimas. Esta situación es tan grave que impidió a la Mesa hacer seguimiento en varios derechos de las víctimas, en tanto la ineptitud de la información hacía imposible la tarea. En esta situación también influye la falta de articulación casi absoluta entre entidades.

Sumado a lo anterior y tras la elaboración de ocho informes de seguimiento, la Mesa encuentra que no hay avances reales y formales en el acceso a la justicia de las víctimas. Las cifras y las conclusiones se mantienen prácticamente inalteradas, lo que habla de la falta de prioridad que tienen la violencia sexual en el conflicto armado en el caso de algunas entidades y el fracaso de estrategias en caso de otras, como sucede con la Fiscalía. Para la Mesa es claro que la situación de los casos no priorizados es dramáticamente peor, como lo demuestran los resultados preliminares del análisis del Auto 515 de 2018.

⁶⁴ Corte Constitucional. Auto 092 de 2008. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

El Estado colombiano no solo les falla a las víctimas de los Anexos Reservados, sino a la generalidad de las víctimas, a pesar de existir herramientas tan valiosas como los autos o la Ley 1719 de 2014. En consideración de la Mesa, la situación es tan grave que se requiere la intervención decidida por parte de la Corte Constitucional, en la que se haga un análisis de responsabilidades en este fracaso no solo institucional, sino también a nivel personal, porque es insostenible que estas responsabilidades se diluyan en la inercia de la burocracia y, por lo tanto, siga siendo costumbre pasar por alto estos casos. Se requiere superar la visión de que los delitos que les ocurren a las mujeres, niñas y adolescentes son secundarios o tan complejos que no pueden ser afrontados con decisión y resultados.

Inexistencia de una política pública integral para las víctimas de violencia sexual en el conflicto armado

En el Auto 009 de 2015, debido a los preocupantes hallazgos en relación con la falta de garantía de los derechos de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto, la primera orden de la Corte fue declarar que todas las autoridades tienen el deber de actuar de forma urgente y con la debida diligencia para prevenir este tipo de violencia, atender y proteger a las sobrevivientes, y garantizar sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. El auto fue un nuevo llamado a la movilización de todo el Estado para superar el déficit de garantía de los derechos de las víctimas y la reiteración de que estos delitos requerían una respuesta del más alto nivel.

En cuanto a las medidas para la prevención, investigación, enjuiciamiento, sanción y garantías de no repetición, la Corte estableció la necesidad de articulación entre las entidades encargadas de orientar la política criminal para garantizar los derechos de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto y el desplazamiento. Para ello, señaló que debía superarse la división entre la adopción de normas penales y la capacidad institucional para darles efectividad. Además, destacó la importancia de hacer seguimiento tanto en justicia ordinaria como en la transicional para incorporar los correctivos necesarios, a través, entre otros, de una política criminal que se ajuste a los estándares de derechos humanos y la garantía de los derechos de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto.

Con esta orientación, solicitó al Consejo Superior de Política Criminal la adopción de directrices generales sobre la garantía de estos derechos, las cuales debían lograr: (i) mejorar la falta de coordinación interinstitucional en el sector justicia; (ii) mejorar la capacidad de gestión de la FGN y los jueces para favorecer el acceso a la justicia, dando prioridad a los Anexos Reservados, y (iii) revisar los marcos normativos de justicia transicional en Colombia para garantizar los derechos de las víctimas. Estas directrices debían contar con mecanismos de seguimiento de su adopción, de cumplimiento en todas las jurisdicciones y de monitoreo de las iniciativas legislativas que pudieran afectar los derechos de las víctimas.

Con respecto a las medidas de atención y reparación, en el Auto 737 de 2017 se fijaron dos criterios para evaluar la superación del estado de cosas inconstitucional (ECI) en relación con las mujeres víctimas. De una parte, la incorporación efectiva y verificable de medidas de política pública de atención y reparación para atender los riesgos de género del desplazamiento, en particular, el de violencia sexual, y que en estas medidas se reflejaran las presunciones constitucionales. De otra parte, señaló que el cumplimiento no podía ser únicamente formal, sino que debía reflejarse en una mejora real en el goce efectivo de derechos de las víctimas. Especificó que la política pública debía incorporar los criterios mínimos de racionalidad establecidos por la Corte y que para hacer la valoración se requería “información objetiva, suficiente y pertinente, así como instrumentos de medición idóneos que permitan la evaluación del goce efectivo de derechos”⁶⁵.

A pesar de la insistencia de la Corte para que la institucionalidad le dé prioridad a la atención y garantía de los derechos de las víctimas de violencia sexual en el conflicto y el desplazamiento forzado, así como la emisión puntual de órdenes para solventar los obstáculos estructurales y la creación de requisitos de cualificación para una verdadera política pública que atienda de forma integral a las víctimas, el Estado en su conjunto está lejos de cumplir las órdenes del Tribunal y de ofrecer respuestas satisfactorias para las víctimas, como se concluyó en la primera parte de este documento.

Debido a la relación entre las políticas integrales para las víctimas y el estado de los casos de los Anexos Reservados, la Mesa presenta a continuación su balance sobre la inexistencia de dichas políticas según lo ordenado por la Corte. Así, en primer lugar, se revisará que hoy en día no existe una política criminal o de acceso a la justicia que garantice de forma conducente, integral e idónea los derechos de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado. En segundo lugar, se demostrará que persiste la falta de información objetiva y confiable que permita conocer el estado de goce de derechos, de suerte que en este momento la mejor herramienta para medir la respuesta estatal en general es el conjunto de casos agrupados en los Anexos Reservados. Finalmente, se mencionará la política de atención y reparación a las víctimas del conflicto, la cual no cumple con los requisitos establecidos por la Corte en los autos 009 y 737, en tanto buena parte de ellas tienen un carácter general y otro tanto presenta un 0% de ejecución con corte a 2022.

Inexistencia de políticas que garanticen el acceso a la justicia a las víctimas

En el Auto 009 de 2015 la Corte identificó que no se había desplegado una respuesta al más alto nivel de prioridad de la Nación de acuerdo con lo solicitado en el Auto 092 de 2008 en el contexto del riesgo de violencia sexual en el marco del conflicto y el desplazamiento forzado. De allí dedujo que existían fallas en la política criminal que debían ser atendidas para garantizar los derechos de las víctimas.

⁶⁵ Corte Constitucional. Auto 737 de 2017. M.P.: Gloria Stella Ortiz.

La Corte explicó que la política criminal no se desarrollaba únicamente a través de la expedición de normas penales, sino que también debía tener en cuenta “la protección del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, [y] los estándares concretos sobre la prevención, atención, investigación, enjuiciamiento, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres”⁶⁶, en tanto el fin de dicha política debe ser la realización de los derechos fundamentales y el respeto a la dignidad humana. Por ello, solicitó al Consejo Superior de Política Criminal (CSPC) la creación de las directrices ya mencionadas y señaló la importancia de su implementación, seguimiento y corrección cuando se considerara pertinente realizar ajustes.

Al respecto, el Ministerio de Justicia, que ejerce la Secretaría Técnica del Consejo, informó a la Mesa que el cumplimiento a las órdenes en materia de política criminal se había realizado a través de la elaboración del documento “Lineamientos para la prevención de violencia sexual contra mujeres y niñas. Medidas de prevención primaria y secundaria” que, según la misma entidad, no son directrices generales, sino “lineamientos que buscan atacar las causas estructurales de la violencia sexual en la esfera individual, interpersonal, comunitaria y societaria”⁶⁷, debido a que “no todas las violencias sexuales se presentan de la misma forma, ni pueden ser intervenidas con un modelo único”⁶⁸.

De acuerdo con el Ministerio, a partir de esta última reflexión decidió realizar un convenio interadministrativo con la Universidad Nacional de Colombia en 2020 para consolidar una propuesta de política pública desde el sector justicia para la prevención y sanción de la violencia sexual contra mujeres, niñas, niños, y adolescentes, y para ajustar los lineamientos anteriores según los contextos específicos de los departamentos con mayor tasa de perpetración de este tipo de violencia: Antioquia, Atlántico, Meta, Putumayo y Valle del Cauca.

Si bien las actividades impulsadas por el Ministerio de Justicia son valiosas dado que realizan un diagnóstico, especialmente en los departamentos elegidos, y propone diversas acciones para la prevención y el abordaje de los casos de violencia sexual fuera y dentro del conflicto armado, estos esfuerzos no cumplen con las órdenes de la Corte Constitucional de fortalecer la política criminal que garantice los derechos de las víctimas de forma efectiva. La Mesa no comparte el razonamiento que llevó a la entidad a tomar la decisión de no elaborar las directrices argumentando que el conflicto tiene dinámicas diversas según los territorios o los contextos, pues dicho razonamiento llevaría a concluir que no puede existir ninguna política general para la atención de víctimas del conflicto armado. Por el contrario, la creación de políticas debe establecer el camino de ruta para alcanzar unos determinados objetivos, considerados importantes por la comunidad, con la suficiente flexibilidad para ser aplicada según los contextos locales específicos.

La Mesa también consultó al Ministerio sobre la forma en que estaba cumpliendo la orden duodécima del Auto 737 de 2017, en particular lo referido a: (i) la promoción de la coordinación interinstitucional al interior de la Administración de Justicia; (ii) el fortalecimiento de la

⁶⁶ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶⁷ Ministerio de Justicia. Respuesta a derecho de petición No. MJD-OFI23-0025282-DPC-30200 del 11 de julio de 2023.

⁶⁸ *Ibid.*

Fiscalía General de la Nación y de los jueces penales a cargo de los procesos relativos a violencia sexual contra las mujeres en el marco del desplazamiento forzado, y (iii) la definición de criterios en torno a los derechos de las mujeres en el marco de la Justicia Transicional. La respuesta de la entidad se limitó a señalar la socialización de los “Lineamientos para la prevención de violencia sexual contra mujeres y niñas” en los cuales se apuntaba a solucionar esos tres obstáculos. Sin embargo, si en aras de discusión se asumiera que dicha publicación cumple con los requisitos de las directrices solicitadas por la Corte, el documento no profundiza en todos los aspectos requeridos, porque son propuestas generales, muy valiosas, pero que no se centran en los detalles técnicos también necesarios para la superación de la impunidad.

Al revisar los documentos CONPES que podrían dar elementos para la garantía del derecho a la justicia de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto, la Mesa concluye que no existen medidas específicas para el abordaje de esta victimización. En el CONPES 4031, que establece la política pública de atención y reparación a las víctimas, solo existe una acción para el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual a cargo del Ministerio de Justicia: la acción 3.57 de diseñar y poner en marcha una estrategia interinstitucional sobre el acceso a la justicia dirigida a mujeres y población con identidad de género diversa que son víctimas de violencia sexual. La forma del cálculo de esa acción es la relación entre las víctimas incluidas en la estrategia interinstitucional sobre el acceso a la justicia y el total de víctimas de violencia sexual, con una meta de cumplimiento al 100% para el 2023. Sin embargo, no es claro de dónde se toma la cifra total de víctimas de violencia sexual en el conflicto armado para saber el porcentaje de participación de estas en la estrategia.

El documento CONPES describe que el criterio de racionalidad gubernamental detrás de la estrategia es:

(...) establecer mecanismos de interlocución de las instituciones de justicia con las mujeres víctimas de violencia sexual para que puedan acceder a información sobre los procesos investigativos, que comprendan lo que es posible investigar y los requisitos indispensables para poder avanzar en una investigación, de tal manera que la expectativa de las mujeres con este tema sea acorde con la realidad procesal.⁶⁹

Para la Mesa, la descripción de la estrategia es muy preocupante, en tanto no pareciera diseñada para impactar positivamente el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, sino para desalentar las exigencias de las víctimas y justificar la falta de resultados por parte de la institucionalidad. Este razonamiento envía el mensaje a las víctimas de que, a menos que cuenten con una suerte de tarifa legal probatoria, no pueden esperar mucho de los procesos de justicia. Nuevamente, y como han insistido desde hace décadas las organizaciones de mujeres, se coloca la carga probatoria y, de paso to-

⁶⁹ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documentos CONPES 4031 de 2021. Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Pág. 148.

do el proceso, en las víctimas.

La Mesa solicitó información sobre la estrategia de acceso a la justicia a jóvenes y mujeres sobrevivientes de violencia basada en género en el marco del conflicto armado, la cual fue reportada por el Ministerio en su informe de gestión a la Corte Constitucional. En respuesta, el Ministerio indicó que entre 2021 y 2022 la Dirección de Justicia Transicional avanzó en el diseño de la estrategia “Red Justas” e informó que en 2023 rediseñó la estrategia con el fin de que la oferta institucional no se limitara a las declaraciones y denuncias ante el Ministerio Público y la FGN, respectivamente.

También indicó que la nueva estrategia tendrá una perspectiva feminista e interseccional, de forma que reconocerá las experiencias en el acceso a la justicia de los procesos organizativos de los territorios e incluirá, más allá de la violencia sexual, las afectaciones particulares y diferenciadas de mujeres y personas LGBT por el contínuum de violencias de los que son víctimas, de forma que sus gestiones no se limitarán a la justicia transicional. Todo realizado a partir de tres ejes: fortalecimiento de la institucionalidad territorial, fortalecimiento de procesos organizativos y fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales.

Anteriormente, el Ministerio ha promovido estrategias para el abordaje de la violencia sexual en el conflicto armado. En su momento, la Mesa expresó preocupación por la falta de seguimiento y garantía de derechos de las víctimas luego de que se realizaban las jornadas masivas de declaración y denuncia, pues no era una estrategia integral y articulada, ni generaba compromisos específicos con las víctimas, quienes luego no tenían información de lo que había sucedido con sus casos⁷⁰. La Mesa valora positivamente la propuesta de la Dirección de Justicia Transicional de ampliar el enfoque y la oferta institucional en su estrategia de acceso a la justicia, aunque de la información suministrada no se identifica cuáles serán las nuevas entidades que participarán en la estrategia y qué estrategias novedosas implementará para lograr la articulación entre entidades y el fortalecimiento institucional y de procesos organizativos, dado que este tipo de propuestas han sido implementadas previamente sin que ello haya impactado efectiva y positivamente el acceso a la justicia de las víctimas. Es importante que el Ministerio de Justicia prevea un mecanismo de seguimiento y evaluación para determinar de manera objetiva si dicha estrategia es acertada y suficiente, de forma que se puedan hacer correcciones en tiempo real.

En relación con los documentos CONPES 4080 y 4089 de política pública de género para las mujeres y el plan de política criminal 2022–2025, respectivamente, la Mesa concluye que no existen medidas específicas para garantizar el acceso a la justicia a las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado. Si bien se proponen actividades relevantes para la prevención general de la violencia sexual y otras violencias basada en género, y hay compromisos de las entidades para elaborar lineamientos o estrategias de abordaje, estos resultan insuficientes en cuanto (i) no abordan ninguna especificidad de este

⁷⁰ Mesa de Seguimiento a los Autos 092 y 009 de la Corte Constitucional —Anexos Reservados—. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual. Sexto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008 y Primer Informe de Seguimiento al Auto 009 de 2015 —Anexos Reservados—. Bogotá. Marzo de 2026. Págs. 11 y ss.

tipo de violencia en el conflicto armado; (ii) en su mayoría consisten en elaboración y socialización de estrategias y documentos, y (iii) ningún documento tiene indicadores de resultado. De hecho, ninguno de los tres documentos CONPES mencionados hasta el momento tiene indicadores de resultado.

La Mesa reconoce que existen condiciones estructurales que son compartidas en ambos contextos de victimización, más cuando las violencias contra las víctimas se dan en el marco de un continuum de violencias, pero esto no significa que ambos escenarios puedan ser abordados de forma idéntica. De hecho, es tal la importancia de emprender acciones específicas en los casos de conflicto armado, que la Ley 1719 de 2014 tiene especial énfasis en la violencia sexual en el marco del conflicto. Además, el razonamiento empleado por la Corte al analizar la política de atención y reparación es aplicable al acceso a la justicia, la verdad, la prevención y la no repetición: se necesitan políticas de justicia cualificadas que incorporen el enfoque de género, promuevan acciones específicas para las víctimas en el contexto del conflicto armado y que den resultados.

Persiste la falta de información objetiva, suficiente y pertinente

En el Auto 737 la Corte hizo especial énfasis en la importancia de contar con información objetiva, suficiente y pertinente para la elaboración de políticas públicas, por cuanto se requiere hacer una línea base, proyectar las metas, hacer seguimiento a las políticas y, posteriormente, evaluar su impacto. En esa decisión, la Corte se refirió en particular a que la política de atención y reparación a víctimas debía contar con datos sobre el estado actual de las mujeres víctimas y mecanismos para hacer seguimiento a la superación, o no, de los diez riesgos de género identificados en el Auto 092. Por esta razón, la Corte ordenó a la UARIV la creación de una línea base y de indicadores para cada uno de los riesgos.

Aunque la Corte no hizo una referencia similar a las políticas para la garantía de los derechos a la verdad y la justicia, para la Mesa es importante evidenciar que tampoco existe información confiable en el sector justicia que permita identificar las necesidades específicas de las víctimas de violencia sexual en el conflicto armado y, así, diseñar e implementar políticas públicas, incluyendo la criminal, que sean pertinentes e integrales para la superación de los obstáculos que todavía persisten y que fueron diagnosticados por la Corte hace 16 años.

En relación con la información de la UARIV, la Mesa valora positivamente el avance realizado en los últimos años en su sistematización y divulgación. Con corte a 31 de octubre de 2013, la Unidad reportaba 41.091 eventos y 39.340 víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexuales, sobre las cuales desagrega datos según enfoque diferencial étnico, etario, de orientación sexual e identidad de género y disca-

pacidad. Si bien hay un avance importante en la información reportada por la Unidad, esto no implica que las acciones implementadas hayan impactado positivamente el goce de derechos de las víctimas, como se evidenció en la primera parte de este informe.

Fallas en la información del sector justicia

Aunque la Ley 1719 de 2014 urgía a la institucionalidad para la identificación de los casos de violencia sexual asociada al conflicto armado, a la fecha no existen ni parámetros ni sistemas de información en el sector justicia que puedan dar cuenta de ese universo y el estado de acceso a la administración de justicia.

En primer lugar, existe una práctica institucional de tomar como único elemento para la asociación de casos de violencia sexual con el conflicto a la tipificación de las conductas bajo el Título II de la Parte Especial de la Ley 599 de 2000, a pesar de que muchos de ellos pueden ser y son tramitados de acuerdo con el Título IV. Una caracterización tan limitada desconoce los casos que ocurrieron antes del año 2014 o del 2000, ni aquellos que, por diversas razones, están siendo adelantados por los delitos contemplados en el Título VI. Al respecto, la Procuraduría se ha pronunciado en sus dos informes de seguimiento a la Ley 1719 de 2014 y recomendó de forma insistente la creación de mecanismos y metodologías para la identificación de casos que den cuenta de dichos delitos⁷¹.

A pesar de que en el Auto 009 la Corte le ordenó al Consejo Superior de la Judicatura (C.S. de la J.) el diseño e implementación de “un sistema de información sobre los procesos penales relacionados con violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado”, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación; y de que declaró el incumplimiento de dicha orden en el Auto 737 de 2017, aún persiste el incumplimiento de la orden. Al respecto, el C.S. de la J. ha emitido respuestas contradictorias.

De una parte, en 2022 reportó a la Procuraduría que se encontraba adelantando gestiones para la implementación del Sistema Integrado Único de Gestión Judicial (SIUGJ) de la Rama Judicial, el cual permitiría generar información estadística de calidad y estandarizaría la diversidad de sistemas institucionalmente que se encuentran dispersos⁷². De otra parte, en su respuesta al derecho de petición presentado por la Mesa, se limitó a indicar que en el año 2020 había realizado la actualización del formulario único del Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (SIERJU) para desagregar los delitos e incluir algunos datos de víctimas y victimarios. Al preguntar por la capacidad del Sistema para identificar la procesal de los casos de los Anexos, el Tribunal se limitó a remitir un enlace para la consulta común de los procesos judiciales.

Adicionalmente, en el CONPES 4080, de Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres, se estableció que a partir del 2024 el C.S.

⁷¹ Procuraduría General de la Nación. La doble violencia: impunidad y desatención en delitos sexuales. Informe de la Procuraduría General de la Nación sobre el cumplimiento de la Ley 1719 de 2014. Con corte a agosto de 2018. Bogotá. 2020. Pág. 19. Ver también: Procuraduría General de la Nación. Derecho de acceso a la justicia para víctimas de violencias sexuales, más retos que victorias: Segundo Informe de la Procuraduría General de la Nación sobre Seguimiento al cumplimiento de la Ley 1719 de 2014. Bogotá. 2022. Pág. 51.

⁷² Procuraduría General de la Nación. Derecho de acceso a la justicia para víctimas de violencias sexuales, más retos que victorias: Segundo Informe de la Procuraduría General de la Nación sobre Seguimiento al cumplimiento de la Ley 1719 de 2014. Bogotá. 2022. Pág. 52.

de la J. desarrollará una “estrategia para robustecer y actualizar los sistemas de información y gestión de la Rama Judicial con el propósito de contar con información desagregada y hacer seguimiento a los procesos por delitos de violencias basadas en género contra las mujeres”⁷³. Es decir, en este momento no existe ningún sistema de información por parte del C. S. de la J. que proporcione la calidad de información solicitada por la Corte. Por el contrario, parece que esta actividad tan importante es retrasada constantemente.

Esta falla estructural incide en los reportes que hace el sector justicia en los casos de los Anexos Reservados y explica por qué en este momento es imposible tener información actualizada, completa, suficiente y coherente de los casos. Mientras esta no sea una tarea priorizada al interior de las entidades, el incumplimiento con las víctimas persistirá, y la responsabilidad se seguirá diluyendo entre justificaciones de orden político y económico.

En relación con los sistemas de información de la Fiscalía, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLDF) y la Policía Nacional, la Procuraduría concluyó que estos no permitían una correcta identificación de los casos de violencia sexual ocurridos en el conflicto armado⁷⁴. A pesar de este hallazgo, sobre el cual se han hecho diversos llamados de atención, no existe ninguna estrategia en curso para que los/as funcionarios/as y operadores puedan hacer la respectiva calificación y que dicha conexión se vea reflejada en sus sistemas de información. Actualmente, los sistemas de información de la Fiscalía son los más relevantes en la materia, pero, como ya se ha detallado, presenta graves fallas que impiden tener un panorama completo de lo que sucede con la violencia sexual en el conflicto y el acceso a la justicia.

En cuanto a la JEP, al momento de emitir respuesta al derecho de petición presentado por la Mesa no contaba con un sistema de información para la identificación de las víctimas y las condiciones en que habían ocurrido los hechos. Sin embargo, con la expedición del Auto 005 de 2023 de la Sala de Reconocimiento de la JEP⁷⁵, el Tribunal informó que el Grupo de Análisis de la Información había estructurado los datos de los informes que recibió por parte de la sociedad civil y otras entidades del Estado, y consolidado la información de 13 bases de datos. A partir de este ejercicio se estableció el universo provisional de hechos con 35.178 víctimas de violencia sexual y otras violencias basadas en género, perpetradas por los diferentes actores armados.

El análisis cuantitativo realizado por la JEP representa un avance en la identificación de la violencia sexual en el conflicto, aun si el subregistro dificulta hacer estimaciones sobre la dimensión real de esta victimización. A pesar de dicho avance, vale señalar que este se produce después de cinco años sin que se adoptara una estrategia integral para el abordaje y la judicialización de la violencia sexual, ni se conocieran resultados por parte del grupo especializado en violencia sexual de la Unidad de Investigación y Acusación, establecido por el artículo 109 de la Ley Estatutaria de la JEP, en este mismo sentido. Una de las consecuencias de estos retrasos es que hoy en día todavía no se ha realizado

⁷³ Acción 4.17 del Plan de Acción y Seguimiento del documento CONPES 4080.

⁷⁴ *Ibid.*, Págs.

⁷⁵ Mediante el cual inició la etapa de reconocimiento de verdad, responsabilidad y determinación de los hechos y conductas respecto del caso No. 11 de “violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva, y otros crímenes cometidos por prejuicio basados en la orientación sexual, la expresión y/o identidad de género diversa en el marco del conflicto armado colombiano”.

un estudio comprensivo ni se han tomado medidas para la determinación de autorías que no son reportadas directamente por las víctimas.

Adicionalmente, y como se advirtió anteriormente, no existe ninguna estrategia por parte de la JEP para la identificación de las autorías faltantes en su universo provisional de hechos. La Mesa considera que, como mecanismo de justicia transicional, sus resultados no pueden depender de lo poco que haya esclarecido la justicia ordinaria. Por lo tanto, tiene una obligación reforzada de crear e implementar políticas y planes que efectivamente logren superar los ya tan documentados obstáculos de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado en el acceso a la justicia.

Además, la JEP indica que de ese universo solo sería competente de aproximadamente el 9% de los casos, aunque aún faltarían por determinar las victimizaciones cometidas por parte de la Fuerza Pública en connivencia con grupos paramilitares. En este sentido, si el Tribunal no incorpora en su metodología de construcción de patrones y patrones de macrocriminalidad toda la información recopilada y analizada, independientemente del actor armado, se perderá la información de 32.024 víctimas. Si bien la JEP tiene una restricción en su competencia personal para la aplicación de sanciones propias, ello no se convierte en un obstáculo para que se pronuncie sobre el fenómeno criminal de la violencia sexual en el conflicto armado en su totalidad en de macro caso 11.

Finalmente, es importante señalar que la Ley 1719, en su art. 31, ordenó la creación de un componente único de información sobre violencia sexual con el fin de monitorear sus factores de riesgo y evaluar el impacto de las medidas tomadas por la institucionalidad en materia de prevención, atención y protección. A partir del 2017 opera el Sistema Integral de Información de Violencias de Género (SIVIGE), a cargo del Ministerio de Salud, en el que se creó un visor específico para la violencia sexual y es alimentado con información del SIVIGILA, del INMLCF, la Fiscalía, el DANE y la UARIV. En este momento el SIVIGE es el sistema que más información pública y de fácil acceso concreta sobre violencia sexual.

Sin embargo, a pesar de que desde la Ley 1257 de 2008 se ordenó la creación de un sistema de información que sirviera para realizar investigación, monitoreo y seguimiento a las violencias contra la mujer; necesidad reiterada en las leyes 1761 de 2015, 1719 de 2014 y 1761 de 2015, aún hoy el sistema no recoge las necesidades identificadas.

En primer lugar, los datos que integran el visor de violencia sexual no son interoperables, de forma que la información que se registra allí proviene de los reportes anuales que envían las entidades; a veces con retrasos de más de ocho meses en su actualización. En segundo lugar, no todas las autoridades que deben alimentar el sistema cumplen con esta obligación. Así, por ejemplo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Policía Nacional ya cuentan con la caracterización y las recomendaciones del DANE para incluir sus reportes en el SIVIGE desde

el 2018 y 2019, respectivamente, pero sus registros aún no aparecen en el Sistema⁷⁶. En tercer lugar, de las fuentes de información que se encuentran incluidas en el SIVIGE en este momento, la única que por su misionalidad contiene datos sobre violencia sexual en el marco del conflicto armado es la UARIV. Así, el hecho de que solo una entidad tenga esta información impide conocer lo que ha sucedido con las víctimas en los sectores de justicia, atención y protección.

Finalmente, el Observatorio Colombiano de Mujeres, a cargo de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), únicamente registra los exámenes médico-legales por presunto delito sexual del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF). Sin embargo, la entidad informó que en 2023 lideraría, en el marco del mecanismo articulador, la creación del Sistema Nacional de Registro, Atención, Protección, Seguimiento y Monitoreo de las violencias en razones de sexo, género y orientación sexual que permitiría interoperar información “alrededor de las rutas de atención de las violencias”⁷⁷ y superar el objetivo de solo contar con información estadística, en tanto hace un seguimiento de las rutas activadas para las víctimas. Si bien esta es una iniciativa valiosa, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026⁷⁸, para la Mesa queda el interrogante sobre si el sistema aplicará para todos los casos, independientemente de la fecha de su entrada en funcionamiento, y cómo superará las dificultades de interoperabilidad que no han podido ser resueltas en el SIVIGE desde el 2017.

Fallas de información en los contextos de verdad

En el año 2020 se inició el proyecto “Integración de datos y estimaciones estadísticas de víctimas en el marco del conflicto armado” entre la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión de la Verdad y Human Rights Data Analysis Group, con el fin de producir información estadística a las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJVR) “sobre la magnitud de la violencia, mediante la estimación del subregistro y la identificación de patrones de victimización de homicidio, desaparición forzada, secuestro y reclutamiento ilícito”⁷⁹. Es decir, en el proyecto estadístico más importante del SIVJVR para apoyar las funciones tanto de la Comisión como de la JEP se realizó una priorización de cinco graves violaciones de derechos humanos sin que las razones de escogencia fueran explicadas, ni las razones por las que victimizaciones con un importante componente de género, como lo es la violencia sexual, se excluyeran.

Para la Mesa resulta grave que en un escenario de tal importancia no solo se excluyera la violencia sexual, sino que tampoco haya una explicación para ello. Si el razonamiento cuantitativo hubiese sido la razón, vale señalar que según el RUV dicha violencia tiene un número similar de víctimas que otros hechos que sí fueron incluidos en el ejercicio estadístico. A pesar de que la violencia sexual fue una de las principales formas de victimización contra las mujeres, niñas y adolescentes en el conflicto armado, de la capacidad explicativa que tiene para comprender el conflicto y del subregistro que la permea por razones ya ampliamente

⁷⁶ Procuraduría General de la Nación. Derecho de acceso a la justicia para víctimas de violencias sexuales, más retos que victorias: Segundo Informe de la Procuraduría General de la Nación sobre Seguimiento al cumplimiento de la Ley 1719 de 2014. Bogotá, 2022. Pág. 126.

⁷⁷ Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Respuesta a derecho de petición No. OF123-00071444 / GFPU 11020000 del 18 de abril de 2023.

⁷⁸ Ley 2294 de 2023 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia potencia mundial de la Vida’”. Artículo 343.

⁷⁹ Jurisdicción Especial para la Paz, Comisión de la Verdad y Human Rights Data Analysis Group. Ficha metodológica del proyecto conjunto JEP-CEV-HRDAG de integración de datos y estimación estadística. Bogotá, junio de 2023. Pág. 3.

identificadas, se perdió una oportunidad única para contribuir a su esclarecimiento y avanzar en el derecho a la verdad de las víctimas y, de paso, a la justicia y la no repetición.

La pérdida de esta oportunidad única para las víctimas pone de relieve la necesidad de que la JEP no se restrinja a la verdad judicial, limitada en su competencia personal, sino que también haga aportes a la verdad histórica, aunque alrededor de ellos no puedan derivarse condenas.

Inexistencia de una política pública cualificada para la atención y reparación de las víctimas

A pesar de que el gobierno reportó para el Auto 737 de 2017 que se elaboraría un CONPES 3784 fase II, el cual sería aprobado en 2018, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) informó a la Mesa que durante 2016 y 2017 se realizó un documento borrador junto con la CPEM y la UARIV, y que en el primer semestre de 2019 se realizaron revisiones conjuntas. En ese momento se concluyó que debían modificarse las acciones propuestas inicialmente en el CONPES 3784, con el fin de incorporar acciones diferenciadas para beneficiar a las víctimas y superar los obstáculos reseñados en el Auto 737.

No fue sino hasta el 2021, con el CONPES 4031 de 2021, elaborado por la prórroga de la Ley 1448 de 2011, que se volvió a abordar el enfoque de género. Es decir, a pesar de la preocupación de la Corte en el Auto 737 sobre la continuación de la política con enfoque de género debido a que las actividades del CONPES 3784 habían finalizado en el año 2015, y la afirmación por parte del Gobierno de que prontamente se implementaría la Fase II, pasaron seis años entre la finalización del 3784 y la elaboración y aprobación del 4031 que, además, no es un instrumento especializado. Un término injustificable que muestra el bajo nivel de prioridad en la agenda gubernamental que ha tenido la violencia sexual en el conflicto armado y el desplazamiento forzado.

La Mesa le preguntó a la UARIV cuáles serían los indicadores de resultado y de impacto que serían utilizados para la valoración del goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, de acuerdo con lo establecido por la Corte en la orden tercera del Auto 737 de 2017. La entidad respondió que se habían constituido “50 acciones específicas o generales con enfoque de género y diferencial” que hacen parte del plan de acción del documento CONPES 4031 de 2021 y que allí se encontraban los indicadores de oferta.

Al respecto, para la Mesa es de profunda preocupación esta respuesta, toda vez que se preguntó por los indicadores de resultado e impacto, pero la UARIV únicamente señaló los indicadores de oferta institucional, que tienen por objeto mediciones totalmente diferentes y no obedecen a las órdenes de la Corte en relación con los requisitos que

debe cumplir la política pública que aborde los riesgos de género del desplazamiento, en particular el de violencia sexual. Adicionalmente, este Tribunal ya había señalado en el Auto 737 que no es válido incluir dentro de los programas de dicha política pública acciones generales y que se entienda que allí se incluye a las mujeres víctimas. A pesar de ello, la Unidad insiste en que hay “acciones generales” que responden a la incorporación de las necesidades y garantías de mujeres, niñas y adolescentes específicas.

La situación empeora al revisar las 50 acciones y su nivel de cumplimiento: la Mesa encontró que 13⁸⁰ acciones (26%) correspondían a actividades generales en donde no hay mención a las mujeres víctimas o el enfoque de género. El contenido de 9⁸¹ acciones (10%) era general, pero en algún punto se hacía referencia a que tendrían en cuenta el enfoque diferencial de género; aspecto igualmente preocupante porque ninguna de esas actividades cuenta con indicadores para medir la implementación de dicho enfoque, sino que hacen referencia a la actividad general.

En consideración de la Mesa, las acciones contenidas en el Plan de Acción y Seguimiento destinadas específicamente para mujeres víctimas del conflicto son 28. A continuación, se presentan sus avances de acuerdo con las metas establecidas con corte a 31 de diciembre 2022 y lo reportado por las entidades en la plataforma SisConpes:

Tabla 38. Medidas específicas para mujeres víctimas del conflicto en el CONPES 4031

Objetivo	Acción específica para mujeres víctimas del conflicto	Cumplimiento a 2022⁸²
Objetivo 1: Mitigar las afectaciones a la vida y la integridad de las personas en el marco del conflicto armado para fortalecer la capacidad de respuesta frente a posibles vulneraciones a los DD. HH. o infracciones al DIH, así como aumentar la eficiencia de los programas de protección.	1.3 Brindar asistencia técnica a entidades territoriales para la formulación y actualización de planes de prevención donde se identifiquen los riesgos contra la vida, libertad, integridad y seguridad con enfoque diferencial ⁸³ .	0%
	1.4 Brindar capacitaciones en identificación y prevención de riesgos asociados con el conflicto armado a organizaciones sociales de sujetos de especial protección constitucional no étnicos ⁸⁴ .	0%
	1.7 Brindar asistencia técnica a las mujeres víctimas del conflicto para atención, orientación y asesoría en materia de derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario y en escenarios de paz.	0%
	1.8 Brindar asistencia técnica a mujeres desplazadas víctimas del conflicto para atención, orientación y asesoría en materia de derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario y en escenarios de paz.	0%

⁸⁰ Acciones 1.4, 1.32, 1.34, 1.35, 4.1, 4.10, 4.11, 4.30, 4.31, 4.39, 4.40, 4.41 y 4.42.

⁸¹ Acciones 1.3, 1.33, 1.37, 4.3, 4.4, 4.7, 4.32, 4.46 y 4.47.

⁸² En esta columna se realiza un análisis dependiendo de si la forma de acumulación de los indicadores de la acción es de flujo o acumulado. En el primer caso, se registra el porcentaje de avance en el año 2021 y en el año 2022, mientras que en el segundo caso solo se considera el nivel de avance con corte al año 2022.

⁸³ Si bien en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) se mantiene la expresión genérica “enfoque diferencial”, en el CONPES 4031 se señala que en esta acción se incluye la Guía de Orientación en la Identificación de los Enfoques Diferenciales, de Género y Étnico en la Subdirección de Evaluación del Riesgo y el Protocolo de Análisis de Nivel del Riesgo para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos.

⁸⁴ Si bien en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) no se contempla como una acción específica, en el CONPES 4031 se indica que aquí se incluye la Guía Metodológica para evaluación del riesgo colectivo de organizaciones de mujeres. Es por esta razón que se incluye en este seguimiento.

Objetivo	Acción específica para mujeres víctimas del conflicto	Cumplimiento a 2022 ⁸²
	1.11 Brindar capacitación a las mujeres víctimas del conflicto para atención, orientación y asesoría en materia de derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario y en escenarios de paz.	0%
	1.13 Brindar capacitación a las mujeres víctima desplazadas del conflicto para atención, orientación y asesoría en materia de derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario y en escenarios de paz.	0%
	1.15 Capacitar en materia de promoción de derechos humanos, derecho internacional humanitario, Ley 1448 de 2011 y enfoque de género a los miembros de la fuerza pública.	100%
	1.26 Realizar acciones de comunicación y/o pedagógicas acerca de prevención de violencias contra las mujeres y acceso a derechos (donde el público objetivo incluye a mujeres víctimas del conflicto armado) ⁸⁵ .	100%
	1.27 Desarrollar mesas de trabajo para la divulgación, socialización e impulso de implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos.	0%
	1.28 Implementar las actividades del programa integral de garantías para mujeres líderes y defensoras de derechos humanos a cargo del Ministerio del Interior.	0%
	1.36 Elaborar informes de seguimiento sobre las recomendaciones del CERREM MUJERES competencia de la Unidad Nacional de Protección.	0%

⁸⁵ Si bien esta acción a cargo de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) tiene un 100% de cumplimiento, las metas fijadas en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) del CONPES eran muy bajas: 7 acciones, para 2021; y 11 acciones, para 2022.

Objetivo	Acción específica para mujeres víctimas del conflicto	Cumplimiento a 2022⁸²
Objetivo 2: Mejorar las condiciones socioeconómicas de las víctimas de desplazamiento forzado para lograr la estabilización socioeconómica y contribuir al goce efectivo de los derechos de esta población.	2.16 Brindar atención a niñas y niños menores de 5 años con riesgo de desnutrición aguda y mujeres gestantes con bajo peso.	100%
	2.21 Afiliar a mujeres víctimas de violencia sexual al sistema general de seguridad social en salud.	0%
	2.35 Diseñar e implementar una estrategia pedagógica para prevenir la discriminación y la estigmatización, en el marco de los enfoques étnicos, de derechos, género y diferencial en articulación con el trabajo que realiza la ARN en la Mesa Técnica para la no estigmatización ⁸⁶ .	100%
	2.38 Identificar a las mujeres víctimas que se encuentran registradas en el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo.	92%
	2.40 Brindar servicios de orientación a mujeres víctimas para la identificación y cierre de brechas que faciliten su inserción laboral.	2021: 79% 2022: 92%
	2.44 Brindar servicios de orientación ocupacional a mujeres víctimas del desplazamiento forzado.	2021: 109% 2022: 136%
	2.49 Entregar servicios de apoyo al emprendimiento de mujeres víctimas del conflicto armado con fortalecimiento de negocio.	38%
	2.51 Brindar servicios de emprendimiento a mujeres víctimas de desplazamiento forzado.	100%
	2.55 Entregar servicios de apoyo a los emprendimientos inclusivos de mujeres víctimas del desplazamiento forzado o la comercialización de sus productos.	86%
	2.56 Entregar servicios de apoyo al emprendimiento de mujeres víctimas del conflicto armado con iniciativas de negocio.	2%
2.61 Asistir técnicamente el fortalecimiento productivo de proyectos culturales de grupos de mujeres víctimas del conflicto armado desde una perspectiva cultural simbólica.	113%	

⁸⁶ A pesar de incluirse en este análisis, el indicador para medir el avance no es adecuado, ya que no logra mediar la implementación de la estrategia pedagógica. El indicador se expresa en términos de porcentaje y no queda claro qué aspecto específico está midiendo.

Objetivo	Acción específica para mujeres víctimas del conflicto	Cumplimiento a 2022 ⁸²
<p>Objetivo 3: Contribuir a la reparación de las víctimas por los daños causados en el marco del conflicto armado para avanzar en el goce efectivo de los derechos de esta población.</p>	3.10 Brindar servicios de rehabilitación psicosocial a mujeres víctima ⁸⁷ .	61%
	3.13 Brindar servicios de salud a mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado ⁸⁸ .	2021: 92% 2022: 55%
	3.17 Brindar servicios de formación profesional integral a mujeres víctimas de otros hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado.	2021: 98% 2022: 86%
	3.20 Inscribir a las mujeres a nombre propio y/o como cónyuges en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente - RTDAF, promoviendo el enfoque de género y la participación activa de las mujeres en el proceso de restitución de tierras, en las mismas condiciones que los hombres.	2021: 124% 2022: 125%
	3.31 Capacitar a las mujeres en el proceso de restitución de tierras sobre los derechos contenidos en las sentencias de restitución y las rutas de exigibilidad de las órdenes.	2021: 128% 2022: 63%
	3.37 Implementar estrategias diferenciales de acompañamiento psicosocial y de reparación simbólica a mujeres víctimas en los componentes establecidos en el artículo 13 de la ley 1448.	100%
	3.42 Financiar la entregar de líneas de crédito especiales a las mujeres víctimas que lo requieran.	204%
	3.57 Diseñar y poner en marcha una estrategia interinstitucional sobre el acceso a la justicia dirigida a mujeres y población con identidad de género diversa víctimas de violencia sexual.	46%

⁸⁷ El indicador de avance no identifica los tipos de intervención psicosocial, lo que impide determinar quiénes son las beneficiarias directas de la atención psicosocial, pues aquí estarían incluidas aquellas que participan únicamente en escenarios comunitarios.

⁸⁸ En esta acción se incluye cualquier servicio de salud, un razonamiento que impide, como lo ha señalado la Mesa en varias oportunidades, impide saber si los servicios de salud prestados están relacionados con los daños ocasionados por la violencia sexual, particularmente en la salud sexual.

<i>Objetivo</i>	<i>Acción específica para mujeres víctimas del conflicto</i>	<i>Cumplimiento a 2022⁸³</i>
<p>Objetivo 4: Mejorar la articulación y superar las fallas en la institucionalidad dispuesta para el cumplimiento de la política pública para las víctimas con el fin de fortalecer la aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral.</p>	<p>En este objetivo no hay ninguna acción específica para las mujeres víctimas, a pesar del insistente llamado de la Corte Constitucional para que se haga la articulación interinstitucional pertinente para garantizar los derechos de las víctimas y contar con información suficiente sobre su estado actual y el avance de las entidades.</p>	

El CONPES 4031 señala que las mujeres han sido las principales víctimas tanto del desplazamiento forzado como de los delitos contra la integridad y libertad sexuales. Sin embargo, tanto las acciones específicas, como las metas finales establecidas en ellas, se quedan cortas frente a la magnitud de las victimizaciones.

El primer objetivo del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) es el de mitigación de daños a la vida e integridad de las personas víctimas del conflicto armado, con 11 actividades específicas para abordar la victimización sufrida por las mujeres, de las cuales solo dos reportan un 100% de ejecución. Las demás tienen un avance nulo. Según este reporte, la Defensoría del Pueblo y la Unidad Nacional de Protección no han cumplido con ninguna de sus obligaciones en este rubro.

El segundo objetivo, de mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las víctimas para su estabilización económica, tiene un mayor número de acciones con avance en temas de identificación de víctimas para su capacitación y orientación laboral y de emprendimiento. Sin embargo, estas son actividades pedagógicas que no tienen posibilidad de ser evaluadas en su eficacia, pues, como se ha reiterado, no hay indicadores de resultado. Para la Mesa, un indicador de que el impacto de estas acciones es limitado consiste en el bajo número de mujeres de los Anexos Reservados que fueron reportadas por el Ministerio de Salud que se encuentran en régimen contributivo. La mayoría de ellas está en el régimen subsidiado, lo cual habla de que continúan en condiciones socioeconómicas inestables y vulnerables. En este escenario se debe resaltar que la meta de afiliación de mujeres víctimas al sistema de salud reporta un 0% de avance.

Además, la Mesa encuentra que no existen medidas específicas en materia de ayuda humanitaria y no hay inclusión de las presunciones de vulnerabilidad acentuada y de prórroga automática. Tampoco existen metas específicas de ayuda humanitaria para las mujeres víctimas.

El tercer objetivo se refiere a la reparación de las víctimas en donde se reporta un bajo cumplimiento en acciones de atención psicosocial y de atención en salud, específicamente para las víctimas de violencia sexual. Existe un avance importante en actividades de inclusión para la restitución de tierras, pero nuevamente no hay forma de saber su impacto real, especialmente si se tiene en cuenta que en los datos entregados por la UARIV de los casos de los Anexos Reservados hay un gran rezago de participación de estas víctimas en la restitución de tierras.

No hay ninguna medida específica para el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa con enfoque de género que tenga en cuenta la particular vulnerabilidad socioeconómica de estas víctimas y el continuum de violencias en el que, generalmente, permanecen después de los hechos victimizantes de violencia sexual.

En una parte de dicho documento se menciona la impunidad de delitos como la violencia sexual, pero únicamente señala que parte de esta problemática es abordada por la implementación de la Resolución 459 de 2012, que adopta el Protocolo y el Modelo de atención integral en salud para víctimas de violencia sexual. Frente a esto, señala que se le hace seguimiento con "indicadores del PND, en donde se mide el número de municipios que cuentan con asistencia y acompañamiento técnico". Sin embargo, el Ministerio no hace seguimiento sobre el cumplimiento por parte de las IPS y las EPS de la Resolución. Es decir, se hacen capacitaciones, identificación de bienes y servicios y se conforman equipos de acción inmediata, pero no es posible determinar si efectivamente se garantiza su aplicación a las víctimas. Además, una parte de las razones por las que la sociedad civil ha solicitado la actualización del Protocolo y del Modelo es que, precisamente, no tienen un enfoque para el conflicto armado.

Resulta alarmante el análisis tan reducido que hace el CONPES en relación con la impunidad de los delitos sexuales en el marco del conflicto; situación que se explica en buena medida por la falta de un documento específico como el que ordenó la Corte.

En el documento CONPES se habla de que ha habido una disminución del 0,01% en el riesgo de perpetración de violencia sexual. Una cifra que, a todas luces, es insuficiente dada la magnitud de problema y la eficiencia que se esperaría de la intervención estatal de acuerdo con las órdenes de la Corte y la Ley 1719 de 2014, entre otras.

En este punto vale la pena mencionar que la UARIV compartió con la Mesa los indicadores para la medición de los 10 riesgos del desplazamiento forzado. El relacionado con el de violencia sexual se calcula con dos indicadores: el primero, por el porcentaje de mujeres víctimas de

delitos contra la libertad e integridad sexuales que, a su vez, fueron víctimas de desplazamiento forzado. El segundo, según el porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que han declarado niños nacidos como consecuencia de violencia sexual. La información reportada al respecto se muestra en las tablas 39 y 40.

Tabla 39. Porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento forzado víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco y en desarrollo del conflicto armado durante el último año

Año	Mujeres víctimas	%
2016	444	0,011301%
2017	377	0,009479%
2018	339	0,008380%
2019	218	0,005332%
2020	149	0,003573%
2021	259	0,006140%

Fuente: Unidad para las Víctimas.

Tabla 40. Porcentaje de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que han declarado niños nacidos como consecuencia de violencia sexual

Año	Mujeres víctimas	%
2018	10	0,000247%
2019	2	0,000049%
2020	-	0,000000%
2021	9	0,000213%

Fuente: Unidad para las Víctimas.

La UARIV no proporcionó información del año 2022, lo cual permitiría hacer una evaluación más objetiva, teniendo en cuenta que 2020 y 2021 fueron los años pico de la pandemia por COVID-19, lo cual incidió en un menor número de reportes. Sin embargo, al tomar información del portal de datos de la Unidad, en relación con los casos de violencia sexual, se evidencia un aumento preocupante y significativo en el año 2022:

Tabla 41. Número de mujeres víctimas de violencia sexual registradas en el RUV por año de ocurrencia

Año	Mujeres víctimas
2018	712
2019	685
2020	538
2021	827
2022	1.111

Fuente: elaboración propia con información del RUV.

Debido a que los casos de violencia sexual en el conflicto armado tuvieron un aumento del 34%, la Mesa infiere que, en similar medida, pueden haber aumentado las víctimas de estos delitos que, a su vez, se encuentran desplazadas. Es decir, que las estrategias que reporta el gobierno no están teniendo la eficacia esperada, de forma que no hay garantías para la no repetición. Por el contrario, de estas últimas cifras de la UARIV se evidencia que en este momento las mujeres, niñas y adolescentes se encuentran en mayor riesgo de ser víctimas de violencia en el marco del conflicto armado, una situación que debe ser abordada por la institucionalidad de forma urgente.

Llama la atención que la principal falla en la incorporación efectiva y específica de acciones para mujeres víctimas se concentre en el objetivo cuatro de CONPES: “mejorar la articulación y superar las fallas en la institucionalidad dispuesta para el cumplimiento de la política pública para las víctimas con el fin de fortalecer la aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral”. Al respecto, es importante señalar que esta es una de las razones por las cuales la Corte consideró en su Auto 737 que el estado de cumplimiento en relación con la política pública para las víctimas con enfoque diferencial era bajo.

En general, los avances en las metas propuestas de las acciones específicas son muy bajos. Esto que quiere decir que la política no solamente resulta insuficiente en cuanto a medidas específicas e indicadores de resultado, sino que las pocas acciones que son importantes para las víctimas están retrasadas y, en algunos casos, no tienen ningún tipo de avance. De acuerdo con la Corte Constitucional, el incumplimiento no consiste únicamente en la ausencia de una intervención estatal, sino que también incluye la existencia formal de acciones que no hayan sido ejecutadas o que aun en ejecución resulten ineficaces “porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo”⁸⁹. Para el tribunal este tipo de situación es inaceptable desde el punto de vista constitucional.

En relación con el sector salud, el Ministerio de Salud expidió el “Programa de prevención de la violencia sexual en el conflicto armado y de atención integral a mujeres víctimas”, como respuesta a uno de los programas específicos ordenados por la Corte en el Auto 092 de 2008, en el año 2020. Es decir, antes de la elaboración y aprobación del CONPES 4130.

Según el documento, el Programa tiene como fin que “las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y sus familias accedan a servicios de atención integral, sectorial e intersectorial, para contribuir a la restitución de sus derechos en salud, justicia y protección, y a la reconstrucción de sus proyectos de vida, desde la autonomía, el empoderamiento y la equidad”⁹⁰. Para este fin, cuenta con cinco componentes: (i) prevención y protección frente a las violencias sexuales; (ii) atención integral a las víctimas de violencia sexual; (iii) exi-

⁸⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-595 de 2002. M.P.: Manuel José Cepeda.

⁹⁰ Ministerio de Salud. Programa de Prevención de la Violencia Sexual en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas. Auto 092 de 2008. Plan estratégico 2019-2023. Bogotá. 2020. Pág. 33.

gibilidad de derechos de las víctimas de violencia sexual; (iv) capacidad de respuesta del Estado, y (v) sistemas de información, seguimiento y evaluación.

Si bien el Programa cuenta con una serie de actividades intra e intersectoriales para el abordaje de la violencia sexual en el marco del conflicto armado —las cuales se conjugan con los lineamientos técnicos para la prevención y atención integral de las violencias de género también expedidos por el Ministerio—, no tiene indicadores de resultado que den cuenta del impacto que dicho programa ha tenido en la garantía de derechos. El Ministerio tampoco compartió información sobre la existencia de un proceso de seguimiento y evaluación. Si bien algunas de las actividades allí consignadas fueron incluidas en el CONPES 4031, esta política no cumple con los requisitos establecidos por la Corte, como ya se ha insistido por parte de la Mesa.

Falta de articulación entre entidades

A pesar de los esfuerzos normativos para promover la articulación entre entidades para un abordaje adecuado y eficaz de la institucionalidad de la violencia sexual en el marco del conflicto armado, en la práctica esta tarea tiene un avance nulo.

Aunque el Decreto 1710 de 2020, mediante el cual se adopta el Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, como estrategia de gestión en salud pública, es una herramienta valiosa por su finalidad de lograr la articulación entre entidades para el abordaje de estas violencias, su composición a nivel territorial y sus funciones son limitadas. No hay participación de la sociedad civil, no hay rendición de cuentas de sus avances de acceso público y fácil y no se ha adelantado ningún trabajo en relación con la violencia sexual en el marco del conflicto armado.

De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, con corte a julio de 2022, de 1066 municipios requeridos para informar sobre la creación de los Mecanismos Territoriales, solo el 9,85% informaron haber hecho el tránsito de esquemas previos de articulación de acuerdo con el Decreto 1710, mientras que el 43% reportaron no haber hecho ningún cambio⁹¹. Aunque en buena parte de las entidades territoriales existían mecanismos de articulación previos al Decreto, estos no cumplen con los requisitos del Decreto 1710, por lo que cada territorio tendría diferentes metodologías; sin contar los lugares en donde este tipo de figuras nunca se ha implementado.

Además del bajo nivel de creación a nivel territorial, el mecanismo articulador no tiene ninguna participación obligatoria de la sociedad civil, ya sea como integrante o como acompañante, dado que el Decreto 1710 dejó a discrecionalidad de las entidades que confirman el Mecanismo su invitación a participar en sus sesiones. Esto implica que no hay veeduría ciudadana para evaluar los avances reales del comité. Adicio-

⁹¹ Procuraduría General de la Nación. Primer informe de vigilancia nacional sobre creación de los comités territoriales del mecanismo articulador para el abordaje integral de las violencias por razones de sexo y género, de las mujeres, niños, niñas y adolescentes. Bogotá. 2022. Pág. 21.

nalmente, no hay información pública y de fácil acceso para la rendición de cuentas de esta instancia. Actualmente la única forma de obtener información es a través de derecho de petición. Así, el Mecanismo Articulador carece de componentes democráticos que permitan la participación y el seguimiento de su trabajo por parte de la ciudadanía; una situación peculiar porque en otros mecanismos similares se garantiza su presencia.

Finalmente, se le preguntó al Ministerio de Salud sobre la creación de rutas articuladas entre las entidades que conforman el Mecanismo para la atención de víctimas de violencia sexual en el conflicto armado. La entidad se limitó a informar que el Mecanismo a nivel nacional todavía no cuenta con “la relación de rutas interseccionales creadas en el país”. A renglón seguido compartió un reporte sobre la creación de los Comités Territoriales, información importante, pero que no era relevante. Posteriormente, se le preguntó por las acciones emprendidas desde el Mecanismo para la garantía de los derechos de estas víctimas, a lo que la entidad respondió con información genérica sobre lineamientos que está elaborando, desde hace cuatro años, sobre violencias basadas en género y su abordaje; y con una lista de asistencias técnicas para la creación de los Comités Territoriales. Finalmente, al indagar sobre los impactos del trabajo del Mecanismo en el mayor goce de derechos de las víctimas de violencia sexual en el conflicto, el Ministerio respondió que “el Mecanismo Articulador nacional, a la fecha, no ha emprendido acciones particulares dirigidas a las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado; por lo tanto, no es posible dar cuenta del impacto de acciones emprendidas en este sentido”⁹².

La Mesa considera que la falta de articulación es crítica, pues la herramienta creada para articular la respuesta estatal frente a las violencias por razones de sexo y género tiene dificultades para su implementación en el territorio nacional, no cuenta con participación ciudadana. Además, no está adelantando ninguna acción específica para la violencia sexual en el marco del conflicto armado, aun cuando el Decreto 1710 incluyó el Acto Legislativo 01 de 2017 dentro de las consideraciones para la creación del Mecanismo.

De la información y el análisis que se ha reportado en esta segunda parte del informe es claro para la Mesa que el cumplimiento de las órdenes de los autos sigue siendo bajo. No hay información para determinar el estado actual de goce de derechos de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y del desplazamiento, ni del estado de sus casos. Tampoco hay cumplimiento de los requisitos cualificados de una política pública para la atención y reparación de las víctimas de acuerdo con los estándares de la Corte, así como tampoco hay políticas de acceso a la justicia ni de política criminal que abarquen de forma integral y coherente los delitos sexuales en el conflicto armado. Finalmente, persiste la desarticulación entre entidades para avanzar en la garantía de derechos de las víctimas; tanto así, que es un tema inexistente en el espacio de articulación más importante del país para el abordaje de violencias contra las mujeres.

⁹² Ministerio de Salud. Respuesta a derecho de petición No. 202421020003251 del 2 de enero de 2024.

En este contexto, la Mesa de Seguimiento destaca la importancia de los hallazgos del seguimiento a los Anexos Reservados, dado que todavía no existe información institucional objetiva para conocer la situación de las víctimas. La Mesa ha apostado al seguimiento de estos casos por su gran capacidad explicativa de lo que sucede con la violencia sexual en el marco del conflicto y el desplazamiento forzado, en tanto son el único universo determinado y, en su mayoría, identificado de este tipo. Aunque no son estadísticamente representativos, su valor y utilidad radican en que no hay otro ejercicio en el país de esta magnitud y con el nivel de seguimiento que se les ha realizado durante 16 y 9 años. Vale señalar que no existe otro ejercicio así porque la institucionalidad no ha dado cumplimiento a sus obligaciones constitucionales y legales.

La Mesa considera importante que la Corte tenga presentes los hallazgos presentados en este informe de seguimiento a la hora de evaluar el cumplimiento tanto de las órdenes individuales, como de las estructurales de los autos 092 y 009.



Conclusiones

El primer hallazgo de la Mesa es la baja voluntad y poca capacidad de las entidades para entregar información completa, oportuna, confiable y coherente. A lo largo del seguimiento que realizó la Mesa sobre los casos de los Anexos Reservados, la principal recurrencia fue la falta de información que, con excepción de lo reportado por la UARIV, implicó el retroceso de años de trabajo en el impulso y garantía de los derechos en los casos.

A lo anterior se suma la falta casi absoluta de articulación entre entidades intra e inter-sectores, tanto para el reporte de información completa y un registro confiable, como para aunar esfuerzos conjuntos y garantizar de forma integral e indivisible los derechos de las víctimas.

Para la Mesa este es un síntoma de un problema estructural: la falta de políticas para el acceso a la justicia —incluyendo una política criminal que aborde la violencia sexual en el conflicto de manera adecuada—, y la persistente renuencia a elaborar una política integral de derechos para estas víctimas, que no solamente aborde el acceso a la justicia, sino también el acceso a servicios de salud en condiciones de calidad, la reparación, la atención y la protección. En comparación con otros delitos, la violencia sexual sigue teniendo un papel secundario. Por lo tanto, mientras no se entienda como un deber propio de las entidades encargadas el diseño, la articulación, la creación y la implementación de una política pública específica, seguirá perpetuándose la profecía autocumplida de la impunidad y la permanente vulnerabilidad de las víctimas.

Además, otra constante es que parece haber una renuncia de facto por parte de todas las entidades a buscar alternativas para superar el rezago en el que se encuentran los casos del Auto 092 de 2008.

La situación en el sector justicia es muy grave. Los índices de impunidad no han cedido a pesar de una mayor actividad por parte de algunas entidades como la Fiscalía y la Procuraduría. Por el contrario, pareciera que la Fiscalía ha concentrado unos esfuerzos cuyo fin fue un mayor número de casos “inactivados” y con decisiones de archivo, preclusión e inhibitorias. A pesar de tener algunos avances en el marco de la Ley 975, estos son incipientes.

El Consejo Superior de la Judicatura no ha dado cumplimiento a sus obligaciones de crear un sistema de información que se articule con los de otras entidades del sector justicia. Esto no es menor, porque mientras persista esta falla, seguirá la falta de control sobre la calidad de información reportada por la Fiscalía, la Procuraduría, la Defensoría del

Pueblo y el mismo Consejo. Ante este vacío, la responsabilidad por dar cuenta exacta de los casos se diluye entre responsabilidades institucionales que finalmente no son atribuibles a nadie.

La garantía de acceso a la información en condiciones adecuadas también es esencial para la veeduría ciudadana, en tanto le permite exigir rendiciones de cuentas cualificadas. Así, por ejemplo, se abordaría con la urgencia necesaria la falta absoluta de una estrategia para determinar las autorías faltantes de los casos en el sector justicia. El aumento de los casos sin grupo responsable en la Fiscalía es alarmante y la entidad no explica las razones de este resultado. Además, esto aumenta el riesgo de un mayor número de decisiones de archivo por imposibilidad de identificar al autor responsable, sin que se hayan agotado las labores de debida diligencia.

Directamente relacionado con lo anterior, la Fiscalía dejó de reportar los casos cometidos por actores no armados, a pesar de que la Corte ha sido clara en establecer su relación con el conflicto cuando se da en el marco del desplazamiento forzado. Igualmente, preocupante resulta el manejo de las autorías de la Fuerza Pública, las cuales inicialmente no fueron reportadas y se requirió una insistencia de la Mesa para que fueran informadas. Sin embargo, hay varios casos en los que queda la duda de qué pasó con casos que reportaban esta autoría y que luego pasaron a no tener ninguna. Esto llama la atención de la Mesa, aún más si se tiene en cuenta la Fiscalía y la Procuraduría han decidido priorizar los casos de la extinta guerrilla de las Farc-EP, sin que haya un sustento válido para tal decisión.

En materia de justicia transicional, si bien la apertura del macrocaso 11 por parte de la JEP es una posibilidad de avanzar en la exclusión histórica de las víctimas de violencia sexual en el relato de la justicia, esta decisión llega tarde, con un rezago de más de cinco años. Preocupa que la falta de investigación de este largo periodo impacte negativamente los derechos de las víctimas, teniendo en cuenta que la JEP tiene un tiempo muy limitado para proferir decisiones. Al igual que la Fiscalía, este tribunal tampoco tiene una estrategia para identificar autorías faltantes, por lo que sigue más que latente que estas víctimas queden por fuera de la justicia nuevamente.

De otra parte, la Procuraduría no entregó información sobre los procesos disciplinarios que está adelantando contra integrantes de la Fuerza Pública por hechos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, tanto de los Anexos Reservados, como de otros casos. Esta omisión es, para la Mesa, una renuncia injustificada al deber de investigar estos casos y, por lo tanto, es una violación manifiesta del derecho a la justicia de las víctimas.

Este contexto se complejiza al evidenciar que, si bien la Procuraduría aumentó recientemente sus agencias especiales y elaboró instrumentos específicos internos para el abordaje de los Anexos Reservados, los impactos de estas actividades no se ven todavía. Además, se suma al hecho de que la Defensoría del Pueblo ha incumplido casi totalmente su

obligación de representar judicialmente a las víctimas de los Anexos Reservados.

En relación con la reparación y asistencia de las víctimas, la Mesa encuentra que la UARIV cuenta con información de mayor calidad, lo que le permite aproximarse a una caracterización de las víctimas, aunque todavía tenga vacíos de información importante sobre la victimización contra niñas y adolescentes. Al lado del sector justicia, la reparación y asistencia es muy precaria en los casos del Anexo del Auto 092 de 2008 en comparación con los del Auto 009 de 2015.

Es muy preocupante que en este momento la UARIV no esté dando aplicación a las dos presunciones establecidas por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008 de vulnerabilidad acentuada y prórroga automática de la ayuda humanitaria. A la par, la Mesa encontró que hay bajos avances en restitución de tierras y programas educativos de nivel profesional para las víctimas.

Por parte de la Defensoría del Pueblo, si bien hay un Plan de Acción que concreta acciones importantes para el acompañamiento y orientación de las víctimas, este parece no ser sostenible en todas las Defensorías Delegadas. Aun así, se valoran los esfuerzos de las Delegadas para la Orientación de Víctimas y para los Derechos de la Mujer, en la atención y acompañamiento de víctimas de violencia sexual en el conflicto armado en general; así como los esfuerzos de la Dirección de Alertas Tempranas, por el mayor reporte de riesgos de violencia sexual en las alertas tempranas.

Sin embargo, en relación con la atención específica de Defensoría a las mujeres de los Anexos Reservados, el avance es casi nulo. De una parte, la Delegada para los Derechos de la Mujer reportó acompañamiento únicamente para 6 de estas víctimas, mientras que la Delegada para la Orientación de Víctimas indicó que hasta ahora iba a realizar el ejercicio de seguimiento a su avance en la ruta de la Ley 1448.

En materia de salud, para la Mesa es grave la falta de voluntad y capacidad del Ministerio de Salud para entregar información completa y confiable. Aunque pareciera haber un avance en la identificación de las víctimas de los Anexos, esto se ve opacado por la falta de solución a las víctimas que aparecen no afiliadas y el gran retroceso en la información sobre la atención en salud a las víctimas, incluyendo servicios de salud mental y de salud sexual y reproductiva. Esto se entiende mejor por la falta de una política pública de reparación especializada y cualificada.

De igual manera, tanto la UARIV como el Ministerio de Salud reportan un avance muy limitado en la atención psicosocial de las víctimas, además de que reportan cifras discrepantes. En el caso del Ministerio, no fue posible saber qué modalidades de atención recibieron las víctimas. La Mesa espera que con la nueva estrategia anunciada por el Ministerio se priorice a las mujeres de los Anexos Reservados y que en próximos seguimientos reporte mejor información.

En cuanto a la Resolución 459 de 2012, hay dos grandes preocupaciones. En primer lugar, no existe un sistema de monitoreo y evaluación para saber si el Protocolo y el Modelo son garantizados efectivamente para las víctimas de violencia sexual. En segundo lugar, el Ministerio está en mora, desde hace varios años, de actualizar dicha Resolución, porque, entre otros elementos, no tiene un énfasis específico para atender a víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado.

La Mesa considera grave que se hayan perdido espacios de articulación y diálogo entre entidades, pues los esfuerzos en este sentido son muy limitados y los espacios que existen son intrasectoriales. Salud no se articula con justicia, así como justicia no se articula con el sector de atención a víctimas, y así, entre otros.

Sin lugar a duda, el mayor vacío de todos está en el sector de prevención y protección. Aquí es donde se evidencia la relación de la falta de políticas con la garantía efectiva del derecho. De una parte, la política de víctimas no contempla ninguna medida específica para la protección de las mujeres víctimas y, de otra parte, ni la UNP ni la Fiscalía reportaron información que diera cuenta de los avances en este sector, sino que, por el contrario, parece haber un retroceso.

Recomendaciones

En el marco de este ejercicio de seguimiento y evaluación, la Mesa se permite compartir las siguientes recomendaciones:

A la Corte Constitucional:

1. Realizar un seguimiento riguroso urgente sobre el cumplimiento de las órdenes estructurales como individuales de los Autos 092 de 2008, 009 de 2015, 737 de 2017 y 515 de 2018.
2. Declarar que el cumplimiento de sus órdenes sigue siendo bajo.
3. Solicitar a las entidades encargadas de cumplir con dichas órdenes que garanticen el acceso a la información completa, de calidad, integral, oportuna y sin obstáculos que permita a la Mesa de Seguimiento seguir ejerciendo su labor de manera adecuada.
4. Solicitar al Consejo Superior de la Judicatura que, en cumplimiento de sus funciones, cree el sistema de información de la Rama Judicial que permita articular todos los registros administrativos del sector para que las víctimas y la sociedad civil tengan conocimiento completo y oportuno de los avances, retrocesos o rezagos en los casos de violencia sexual y de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado.
5. En tanto sucede lo anterior, solicitar a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, al Consejo Superior Judicatura, a Justicia y Paz y a la Jurisdicción Especial para la Paz, la realización conjunta y urgente de una estrategia que permita actualizar y unificar la información de los casos de los Anexos.
6. Ordenar a la Fiscalía General de la Nación un informe completo y detallado de los casos de los Anexos Reservados en el que se incluya: (i) historial completo de cada caso; (ii) solicitudes realizadas por la entidad para el avance de los procesos; (iii) explicación detallada de los cambios de autorías; (iv) así como las decisiones de archivo, inhibitoria y preclusión de cada uno de ellos, y (v) del estado de casos que se reportan hace años en remisión o cambio de régimen procesal. Así mismo, (vi) que garantice el conocimiento sobre el estado procesal actual y real de los casos; (vii) explique los nuevos criterios de priorización que está aplicando dentro de la priorización que ya tienen dichos casos; (viii) cuál es la estrategia para los demás casos, y (ix) garantice que todos los casos tienen una noticia criminal por delitos de violencia sexual, de forma que saque de sus informes de avance aquellos casos adelantados por otros crímenes.

7. Solicitar al Gobierno nacional la creación de una política pública específica y cualificada para la garantía integral de los derechos de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, en la que concurren todas las entidades del sector justicia, salud, protección, reparación, atención y asistencia, y que incluya indicadores de resultado o impacto en el mayor goce de derechos de las víctimas.
8. Ordenar a la Unidad para las Víctimas que implemente las dos presunciones constitucionales de vulnerabilidad acentuada y prórroga automática de la ayuda humanitaria.
9. Ordenar a la Procuraduría General de la Nación investigar y reportar los procesos disciplinarios que se adelantan contra miembros de la Fuerza Pública por la perpetración de hechos de violencia sexual en el conflicto armado de los Anexos Reservados y en general.
10. Revisar la constitucionalidad de la priorización adelantada por la Fiscalía y la Procuraduría sobre los casos de violencia sexual atribuidos al antiguo grupo guerrillero de las Farc-EP, sin incluir también los casos de responsabilidad de la Fuerza Pública.
11. Revisar la constitucionalidad de la categoría interna y extra-procesal de “esclarecimiento” de la Fiscalía General, como herramienta para evaluar el avance en la garantía del acceso a la justicia de las víctimas.
12. Ordenar a todas las entidades pertinentes recibir capacitación sobre los Anexos Reservados y su seguimiento. La Mesa pone a su disposición todo el conocimiento acumulado de estos 16 años.

Al Gobierno nacional:

1. Crear una política pública integral para la garantía de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, que incluya garantías para el acceso a la justicia de forma equitativa, independientemente del actor armado responsable.
2. Garantizar que los procesos, política y estrategias que se creen para la garantía de derechos de las víctimas sean replicados de forma adecuada en las entidades territoriales, quienes también son parte importante en el cumplimiento de las órdenes de la Corte.
3. Garantizar los recursos técnicos y financieros para superar las fallas estructurales en los sistemas de información de las entidades que tienen a su cargo el abordaje de la violencia sexual en el conflicto armado, de forma que el país cuente con una red de información de calidad estadística que permita conocer en tiempo real y de manera confiable la situación de las víctimas y alertar riesgos para su prevención.
4. Reformar el Decreto 1710 de 2020 para garantizar la participación de la sociedad civil en el Mecanismo Articulador y que

se incluya dentro de sus funciones la rendición de cuentas periódica en las páginas web de las entidades que lo conforman.

A la Fiscalía General de la Nación:

1. Realizar la verificación que se requiera para contar con información completa del estado de los casos y, además, que explique y justifique las decisiones tomadas en cada uno de los casos y demuestre que cumplió con su deber de debida diligencia.
2. Incluir dentro de la información reportada las sentencias, su sentido y los incidentes de reparación, dado que hace parte de su deber tener esta información para comunicar a las víctimas y constituye un indicador importante para evaluar su gestión.
3. Detener la utilización de “esclarecimiento” como herramienta para evaluar los avances de la entidad en el acceso a la justicia de las víctimas.
4. Permitir el acceso a la información completa de los casos a la Mesa de Seguimiento, con el fin realizar la evaluación de su accionar con los contrastes necesarios.
5. Actualizar y garantizar la calidad de la información en relación con las medidas de protección otorgadas a las mujeres víctimas de los Anexos Reservados.
6. Revisar con la Procuraduría la priorización que llevan actualmente de los casos de la ex guerrilla Farc-EP para incluir en la misma medida y a la par los casos cometidos por agentes de la Fuerza Pública.
7. Diseñar, implementar e informar sobre estrategias para avanzar en la identificación de las autorías faltantes, en tanto estas no deberían aumentar en relación con lo informado por las víctimas en los Anexos Reservados.

A la Procuraduría General de la Nación:

1. Cumplir con su deber de investigación y sanción disciplinaria en relación con los integrantes de la Fuerza Pública que cometen violencia sexual en el marco del conflicto armado.
2. Garantizar que los procesos continúen su curso aun si hay cambio de administración, pues la pérdida de información en estas transiciones no es justificable bajo ningún motivo y genera retrocesos cuyos impactos repercuten únicamente en las víctimas.
3. Revisar con la Fiscalía la priorización que llevan actualmente de los casos de la ex guerrilla Farc-EP para incluir en la misma medida y a la par los casos cometidos por agentes de la Fuerza Pública.
4. Implementar un sistema de evaluación del impacto que tienen las agencias especiales en el avance de los casos de los Anexos Reservados.

A la Jurisdicción Especial para la Paz:

1. Crear una política integral, coherente y equitativa para el abordaje de la violencia sexual con participación de la sociedad civil en el marco del macrocaso 11, para ser aplicada en todos los casos ya abiertos, de forma que evite la actual discriminación entre víctimas según el grupo armado responsable o el despacho relator.
2. Incluir los casos de los Anexos Reservados dentro de su investigación sobre violencia sexual, en particular en el macrocaso 11, y garantizar la participación de las víctimas a través de la oferta directa de representación judicial.
3. Garantizar que el rezago de cinco años en el abordaje de la violencia sexual no impacte de manera negativa los derechos de las víctimas y que, por lo tanto, estas cuenten con las mismas garantías de las que han gozado las víctimas de otros macrocasos.
4. Implementar una estrategia para la identificación de autorías.

A la Unidad para las Víctimas:

1. Superar el rezago que tienen las víctimas del Auto 092 de 2008.
2. Garantizar que la información sobre la edad de las víctimas al momento de los hechos sea confiable.
3. Implementar las dos presunciones constitucionales de vulnerabilidad acentuada y prórroga automática de la ayuda humanitaria.

A la Defensoría del Pueblo:

1. Articularse con la Fiscalía y la Procuraduría para garantizar la representación en condiciones de calidad a las víctimas de los Anexos.
2. Garantizar que el Plan de Acción sea cumplido por todas las Delegadas y Direcciones, con el fin de que sus actividades sean sostenibles en el tiempo.
3. Garantizar la asesoría, orientación y acompañamiento de las víctimas de los Anexos Reservados.
4. Continuar y robustecer la inclusión de riesgos de violencia sexual en las alertas tempranas.

Al Ministerio de Salud:

1. Mejorar el reporte de información, de forma que se pueda realizar un seguimiento y evaluación del impacto de las atenciones en salud física, mental y psicosocial de las mujeres víctimas de los Anexos.
2. Contactar, orientar y acompañar a las víctimas que registra como desafiadas del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

3. Actualizar la Resolución 459 de 2012 y, a la par, implementar un mecanismo que permita evaluar el cumplimiento del Protocolo y Modelo de atención en salud para víctimas de violencia sexual por parte de las IPS y las EPS.
4. Recopilar la información e informar de forma cualificada, los servicios médicos a los que han accedido las mujeres víctimas, con especial atención en su salud sexual y reproductiva, y su salud mental.
5. Priorizar a las víctimas de los Anexos en la implementación de la anunciada estrategia para la atención de víctimas de violencia sexual en el conflicto armado.
6. Articular el sector salud con los sectores de justicia y víctimas.

A la Unidad Nacional de Protección:

1. Diseñar e implementar un mecanismo para la aplicación de la presunción de riesgos extraordinario más allá de las medidas de emergencia.
2. Actualizar y mejorar sus registros para informar las medidas adoptadas por la entidad en favor de las mujeres víctimas de los Anexos Reservados.
3. Garantizar en sus sistemas de información la categoría de violencia sexual, con el fin de que sea fácilmente identificable y, así mismo, se puedan hacer reportes eficaces y confiables.

El documento presenta el **VIII Informe de Seguimiento a los Autos 092, 009 y 515 de la Corte Constitucional**, centrado en los casos de violencia sexual en el conflicto armado colombiano. Destaca la persistente impunidad en estos casos, así como la falta de un registro confiable de las víctimas y la disparidad de datos entre las entidades responsables. Además, señala la ineficacia de los modelos y estrategias de investigación y judicialización de la violencia sexual, lo que ha llevado a una discriminación entre víctimas en lugar de centrarse en los hechos victimizantes.

El informe también destaca la necesidad de ajustar los mecanismos de acceso a la justicia para atender las necesidades de las víctimas y no centrarse en la coyuntura política. Resalta la falta de una política pública integral para las víctimas de violencia sexual, así como la falta de coordinación entre entidades y la deficiencia en los sistemas de información y registro.

Hace un llamado al Estado colombiano para abordar estas deficiencias y garantizar el acceso a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición para las víctimas de violencia sexual en el conflicto armado.



Código ISSN: 2500-5960

Con el apoyo de:

