

Bogotá, 15 de enero de 2026

Honorable Magistrada
NATALIA ÁNGEL CABO
Corte Constitucional
Bogotá (Colombia)
E.S.D.

Referencia: Respuestas al cuestionario formulado por la Corte Constitucional mediante el auto 1929 de 2025: Evaluación global de seguimiento sentencia T-025 de 2004¹

Reciba un cordial saludo.

KATERIN JHOANA JURADO DÍAZ, mayor de edad, identificada como aparece al pie de mi firma, actuando en calidad de Directora y abogada de la **Corporación Sisma Mujer**, me permite dirigirme respetuosamente a usted, con ocasión del **Auto 1929 del 17 de noviembre de 2025**, mediante el cual se corrió traslado de un cuestionario en materia de enfoque diferencial de género, en el marco del proceso de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, y dentro del término dispuesto en la referida providencia.

Es así como, en desarrollo del cuestionario remitido por esa Honorable Corporación, el presente documento se estructura a partir de cinco ejes analíticos interrelacionados, construidos desde la experiencia jurídica, territorial y de acompañamiento psicojurídico de la Corporación Sisma Mujer. **(i)** En primer lugar, se presenta un análisis de los **riesgos diferenciados, las violencias basadas en género y las afectaciones estructurales** que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado y confinamiento, a la luz de los estándares fijados por la Corte Constitucional. **(ii)** En segundo término, se examinan las **barreras institucionales, culturales, económicas y territoriales** que limitan el acceso efectivo de las mujeres a la atención, protección y reparación integral. **(iii)** En tercer lugar, se abordan las **fallas estructurales en el acceso a la justicia**, con especial énfasis en los casos de violencia sexual y violencia basada en género, incluyendo la persistencia de la impunidad

¹ Elaborado por Viviana Bejarano, Alejandra Garzón, Paula Asprilla, Nathalia Solís Arrieta, Sofía López Sánchez, Sara Díaz Figueroa, Paola Pérez Gómez, Valentina Acero Trujillo y Jeniffer Cordon López, profesionales de la Corporación Sisma Mujer, así como por María Paula Camargo y Claudia Mejía Duque, en calidad de consultoras externas, bajo la coordinación de Katerin Jurado Díaz, Directora de la Corporación Sisma Mujer.

y la violencia institucional. **(iv)** En cuarto lugar, se evalúan los **avances, retrocesos y vacíos de la respuesta estatal**, así como las brechas en la reparación integral, la atención psicosocial y la protección de mujeres lideresas y defensoras. **(v)** Finalmente, se formulan **acciones estratégicas y recomendaciones estructurales**, orientadas a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, mediante mecanismos de implementación y aceleración con enfoque de género, interseccional y territorial.

1. Riesgos diferenciados, impactos y barreras estructurales

1. ¿Cuáles son los principales riesgos diferenciados, violencias, afectaciones y patrones de discriminación estructural que enfrentan las mujeres en el contexto del desplazamiento forzado o el confinamiento?

Consideré violencias basadas en género, violencia sexual, explotación económica, riesgos para lideresas sociales, violencia sociopolítica y afectaciones específicas para mujeres indígenas, afrodescendientes, campesinas, niñas, adolescentes y mujeres adultas mayores.

Como lo reconoció la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008, y luego de una amplia incidencia por parte de las organizaciones de mujeres y feministas, el conflicto armado tiene impactos diferenciados y efectos desproporcionados sobre las mujeres, que, a su vez, implican cargas materiales, psicológicas, sociales y culturales extraordinarias. En ese pronunciamiento, la Corte llamó la atención sobre diez riesgos particulares que enfrentan las mujeres y que operan simultáneamente como causas y consecuencias del desplazamiento forzado. Entre ellos se destacan:

- El riesgo de violencia y explotación sexual, utilizada por todos los actores armados como forma de control territorial, retaliación o castigo.
- Los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones comunitarias, sociales o políticas; así como de sus liderazgos o su labor de defensa de derechos humanos.
- Los riesgos asociados a vínculos reales o supuestos con actores armados, que las exponen a represalias, señalamientos y violencia sociopolítica.
- El riesgo de despojo y pérdida de medios de vida, dada su posición estructuralmente precarizada en el acceso a tierra, empleo formal y recursos económicos.

- El riesgo de erosión del núcleo familiar, con la desaparición o asesinato de compañeros o hijos que eran proveedores económicos y el reclutamiento forzado de sus hijos e hijas.

En relación con el desplazamiento forzado en estricto sentido, la Corte identificó 18 facetas de género que explican el impacto desproporcionado de este fenómeno en el caso de las mujeres y que, al producir efectos acumulativos, configuran una vulneración sistemática y masiva de sus derechos fundamentales.

Dichas facetas contemplan riesgos de orden estructural que se agudizan a propósito del desplazamiento forzado o de las fallas en la atención de la población desplazada, y otros vinculados con los problemas y necesidades específicas de las mujeres desplazadas de forma particular y concreta, a saber:

- (i) Violencia y abuso sexual.
- (ii) Violencia intrafamiliar y comunitaria.
- (iii) Desconocimiento y vulneración del derecho a la salud, especialmente en el caso de los derechos sexuales y reproductivos.
- (iv) Asunción del rol de jefatura de hogar sin contar con las condiciones de subsistencia mínimas.
- (v) Obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo.
- (vi) Obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y el acceso a oportunidades laborales y/o productivas.
- (vii) Explotación doméstica y laboral.
- (viii) Obstáculos agravados en el acceso a la tierra.
- (ix) Discriminación social aguda en caso de mujeres afrodescendientes e indígenas.
- (x) Violencia contra las mujeres lideresas o defensoras.
- (xi) Discriminación en el marco de la inserción a escenarios públicos y políticos.
- (xii) Desconocimiento de los derechos como víctimas del conflicto armado en materia de verdad, justicia, reparación y no repetición.
- (xiii) Especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas.
- (xiv) Retos diferenciales en relación con el registro de población desplazada.
- (xv) Dificultades en el acceso al sistema de atención de la población desplazada.
- (xvi) Funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas.

- (xvii) Enfoque familista.
- (xviii) Reticencia estructural del sistema de atención a otorgar prórroga a la Atención Humanitaria.

Ahora bien, lejos de tratarse de un diagnóstico superado, los riesgos y las facetas que identificó la Corte Constitucional se mantienen vigentes y se reconfiguran en el escenario actual del conflicto armado. En efecto, se constata que estos patrones de violencia estructural que históricamente han afectado de manera diferenciada a las mujeres víctimas del conflicto armado no sólo continúan vigentes, sino que se han intensificado como consecuencia del recrudecimiento de la violencia armada, la reconfiguración territorial de actores ilegales, el incremento de los desplazamientos masivos y múltiples, y las crisis humanitarias en curso.

Sobre el particular, es importante tener en cuenta que en la actualidad “Colombia enfrenta una crisis de derechos humanos marcada por la violencia armada y de género”² como lo ha reconocido la Defensoría del Pueblo, quien ha advertido que el 71% de los municipios se encuentra bajo Alertas Tempranas por presencia de Grupos Armados Organizados (GAO), lo cual evidencia la magnitud y gravedad del contexto de riesgo que enfrentan las comunidades, y de manera especial, las mujeres.

En igual sentido, la MAPP/OEA señaló, a propósito de la implementación del Plan de Acción Nacional 1325, que durante 2025 los patrones de macrocriminalidad intensificaron de manera significativa los riesgos para las mujeres, destacando, entre otros aspectos: (i) el uso de los cuerpos de las mujeres y niñas como estrategia de guerra y control territorial; (ii) el incremento sostenido de las violencias basadas en género; (iii) la persistencia de respuestas institucionales tardías e insuficientes; y (iv) la alta probabilidad de subregistro e invisibilización de estas violencias, derivada de las condiciones de inseguridad y control armado en los territorios³.

² Defensoría del Pueblo. (12 de diciembre de 2024). Defensoría del Pueblo alerta porque el 71% de los municipios colombianos está amenazado por grupos armados [Comunicado de prensa]. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%C3%ADa-del-pueblo-alerta-porque-el-71-de-los-municipios-colombianos-est%C3%A1-amenazado-por-grupos-armados>

³ MAPP/OEA. Informe especial. Afectaciones a las mujeres, niñas y adolescentes: retos para la implementación del PAN 1325.

De esta manera, resulta imprescindible volver sobre los riesgos y las facetas planteados de forma amplia por la Corte Constitucional para comprender las afectaciones que han sufrido las mujeres víctimas de desplazamiento forzado y de violencia basada en género en el marco del conflicto armado, y aquellas que se encuentran en riesgo de desplazamiento en el marco de los múltiples focos de emergencia hoy activos.

Ahora bien, ello no solo encuentra respaldo en los análisis de riesgo y de contexto, sino que se expresa de manera concreta en el déficit persistente en el goce efectivo de derechos de las mujeres desplazadas si tenemos en cuenta la información suministrada en la IV Encuesta Nacional de Verificación sobre el Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada (2023)⁴. En concreto, se encuentra que los riesgos estructurales y las violencias diferenciadas identificadas por la Corte Constitucional se traducen en afectaciones socioeconómicas, alimentarias, laborales y de seguridad humana, con impactos desproporcionados sobre las mujeres, así:

- Incremento de la jefatura femenina en el hogar: La incidencia de hogares con jefatura femenina alcanzó el 63,4%, lo que representa un aumento de 18,4 puntos porcentuales en los últimos trece años.
- Insuficiencia alimentaria: El 49,5% de las personas desplazadas presenta al menos uno de los tres síntomas de insuficiencia alimentaria, y las mujeres registran síntomas de insuficiencia alimentaria en mayor proporción que los hombres.
- Barreras de acceso laboral persistentes: Las dificultades de acceso al empleo siguen siendo mayores para la población desplazada frente al resto del país y la proporción de mujeres vinculadas laboralmente es sustancialmente inferior (tan solo el 32,6%).
- Bajos ingresos laborales: Únicamente el 25% de la población desplazada percibe ingresos superiores a un salario mínimo, porcentaje que se reduce a 17% en el caso de las mujeres.
- Línea de pobreza: El nivel promedio de pobreza en los hogares desplazados alcanza el 76,1%, porcentaje que se eleva al 80,6% en los hogares con jefatura femenina. Por su parte, la pobreza extrema afecta a un 40,3% de los hogares, con mayor incidencia en hogares con jefatura femenina (44%).

⁴ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2024). *IV Encuesta Nacional de Verificación sobre el Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada*. Disponible en: <https://codhes.org/2024/03/20/persistencia-sentencia-t-025-de-2004-4ta-encuesta-nacional-de-verificacion-de-goce-efectivo-de-derechos-de-poblacion-desplazada/>

www.sismamujer.org

Corporación Sisma Mujer

“Construyendo una Colombia sin violencias contra las mujeres y las niñas”

[dirección@sismamujer.org](mailto:direccion@sismamujer.org) - comunicaciones@sismamujer.org

- Victimizaciones adicionales al propio desplazamiento: la tasa de mujeres que reporta haber sufrido otro tipo de vulneración es superior a la de hombres. Entre los otros fenómenos se destaca: asesinatos y desaparición de otros familiares, tortura, reclutamiento de menores, violencia sexual.

En suma, los riesgos diferenciados, violencias y patrones de discriminación estructural identificados por la Corte Constitucional en el Auto 092 no solo persisten, sino que se manifiestan hoy de manera más compleja y acumulativa, en un contexto marcado por el recrudecimiento del conflicto armado, la expansión territorial de actores armados ilegales y la profundización de las crisis humanitarias en el país.

Lo expuesto confirma que estas afectaciones no son aisladas ni coyunturales, sino que configuran una vulneración sistemática y persistente de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado. En este sentido, los estándares y criterios desarrollados por la Corte Constitucional sigue siendo una herramienta imprescindible para comprender la magnitud de los daños, evaluar la eficacia de la respuesta estatal y orientar la adopción de medidas integrales, diferenciadas y transformadoras que garanticen la protección, atención, reparación y no repetición de estas violencias.

2. ¿Qué barreras institucionales, culturales, económicas o territoriales limitan el acceso de las mujeres desplazadas y confinadas a los servicios de atención, asistencia, protección y reparación integral? Incluya obstáculos derivados, por ejemplo, de la falta de enfoque de género, ausencia de medidas de protección idóneas, deficiencias en la articulación interinstitucional, falta de accesibilidad territorial y barreras lingüísticas o culturales.

De conformidad con los diferentes Informes realizados por la Mesa de Seguimiento, la Corporación Sisma Mujer y las constataciones realizadas por la Corte Constitucional en el Auto 092 y demás providencias conexas, lo expuesto en el CONPES 4031, las dificultades identificadas mediante la IV Encuesta Nacional de Verificación sobre el Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada (2023) y hallazgos de la Defensoría del Pueblo en el marco de las Alertas Tempranas; se constata la persistencia de múltiples barreras estructurales que limitan el acceso de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado a los servicios de atención, asistencia, protección y reparación integral.

En el marco de las barreras culturales, económicas o territoriales se encuentran:

- La intensificación del conflicto armado y el recrudecimiento de las violencias y riesgos de género.
- La falta de garantías y condiciones de seguridad para el acceso a los programas y servicios, sumado al temor generalizado en territorios con presencia de actores armados.
- Restricciones severas a la movilidad, control territorial por actores armados y una virtual imposibilidad de acceder físicamente a la oferta institucional, lo que afecta de manera particular a las mujeres en situación de confinamiento y restringe de facto su acceso a derechos.
- La insuficiencia de información clara y pertinente sobre la oferta institucional.
- La desconfianza generalizada en las instituciones por experiencias previas de revictimización o falta de atención.
- El desconocimiento sobre la situación jurídica en relación con derechos reales, tenencia de tierras, relación del cónyuge o familiar con la tierra despojada, entre otras.
- Las condiciones mismas de vulnerabilidad que obstaculizan, frustran o dificultan el acceso a las rutas, los programas y servicios.
- La falta de adecuación cultural de ciertas medidas en relación con mujeres con pertenencia étnica.
- La brecha digital en cuanto a trámites y servicios.

En cuanto a las barreras institucionales, se encuentra que aquellas identificadas desde 2008 continúan vigentes, de las cuales resultan especialmente problemáticas:

- La crítica desarticulación interinstitucional, traducido en un bloqueo constitucional de género⁵.

⁵ “Un bloqueo institucional se presenta en aquellos casos en los que existe un grado profundo de desarticulación o de falta de coordinación entre distintas entidades estatales encargadas de una política pública que depende de varias agencias, instituciones y actores sociales; en aquellas situaciones en las que la asignación de funciones y responsabilidades en cabeza de las distintas entidades es difusa; o cuando la capacidad institucional y la apropiación de recursos destinados para atender los distintos componentes de una política, en contrapunto con las obligaciones legales y constitucionales que el Estado asumió al respecto, es insuficiente, como se argumentó en la Sentencia T-025 de 2004”. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. p. 35.

- La brecha en cuanto a la asignación presupuestal y las obligaciones a ejecutar en el marco de superación del ECI y el goce efectivo de derechos.
- La carencia de una política pública integral para la atención y la reparación de las víctimas, con enfoque diferencial y de género, que aborde integralmente los riesgos específicos que afrontan las mujeres.
- La falta de información objetiva, suficiente, pertinente e integral.
- La falta de indicadores de evaluación y seguimiento para medir el impacto de las medidas institucionales.
- El avance incipiente en las medidas adoptadas mediante el CONPES 4031 de atención y reparación integral de víctimas.
- La falta de aplicación efectiva de las presunciones fijadas por la Corte Constitucional en la materia.
- La deficiente capacidad operativa de las entidades territoriales para implementar las rutas de atención.
- La insuficiente cobertura geográfica y poblacional de las medidas de rehabilitación, lo cual afecta de forma particular a las mujeres de zonas rurales dispersas.
- El rezago en el pago de indemnizaciones administrativas.

Así mismo, persisten barreras estructurales asociadas a patrones socioculturales patriarcales que inciden en la toma de decisiones institucionales, reproducen estereotipos de género, minimizan las violencias sufridas por las mujeres y limitan la adopción de respuestas diferenciadas, oportunas y transformadoras.

Por ejemplo, desde Sisma Mujer se ha identificado que persiste la falta de implementación efectiva del enfoque de género en las políticas y programas del Estado pues pese a las órdenes judiciales, el Estado sigue incumpliendo de manera reiterada el diseño e implementación integral de los programas de género ordenados, manteniendo respuestas parciales, de corto plazo y sin criterios mínimos de género. Ello, afecta directamente el acceso de las mujeres a la reparación integral y las garantías de no repetición, tanto en casos de reparación individual como colectiva, especialmente ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) debido a la desarticulación estructural de las autoridades nacionales y territoriales lo cual se traduce en trámites fragmentados, reprocesos constantes y una carga administrativa desproporcionada para las mujeres.

En conjunto, estas barreras evidencian que el bajo acceso de las mujeres desplazadas y confinadas a los servicios de atención, protección y reparación integral no obedece a fallas aisladas, sino a bloqueos estructurales persistentes que han sido reiteradamente identificados por la Corte Constitucional sin que hayan sido superados.

Las barreras descritas revelan un déficit estructural de implementación, más que un vacío normativo, que se expresa en la brecha existente entre los instrumentos jurídicos, programáticos y de política pública previstos, y su ejecución deficitaria, fragmentada y desarticulada. Este escenario pone de relieve la necesidad de medidas extraordinarias de ejecución y coordinación reforzada, orientadas a cerrar dichas brechas y a materializar el mandato de una política pública robusta, coherente y armónica.

Por ello, se hace necesario avanzar hacia un instrumento específico de implementación y aceleración, que permita superar la inercia institucional, ordenar las responsabilidades estatales y asegurar el cumplimiento oportuno, verificable y con enfoque de género de las obligaciones constitucionales en favor de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado; tal y como se pondrá de presente en el Bloque 5 de este cuestionario.

3. ¿Persiste el subregistro o la falta de caracterización adecuada de las mujeres desplazadas y confinadas, incluyendo niñas y adolescentes?

En caso afirmativo, explique los efectos diferenciados de estas carencias en la garantía de derechos, la identificación de riesgos y la capacidad estatal para prevenir, atender y reparar integralmente a esta población.

Sí, persiste un déficit crítico en el registro y la caracterización adecuada de las mujeres desplazadas y confinadas, especialmente en el caso de niñas y adolescentes. Si bien la UARIV ha logrado avances en la desagregación de información (como se señala en el Octavo Informe de la Mesa de Seguimiento⁶) lo que permite aproximarse al ejercicio de caracterización de las víctimas, esta sigue siendo insuficiente y cuenta con vacíos de

⁶ Mesa de seguimiento a los Autos 092 de 2008, 009 de 2015 y 515 de 2018. (2024). *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.* Disponible en: <https://sismamujer.org/wp-content/uploads/2024/04/Acceso-a-la-justicia.-Octavo-informe.pdf>

información significativos lo que impacta directamente en la toma de decisiones de política pública informadas y en el ejercicio de veeduría ciudadana como eje fundamental de la implementación de la política.

Asimismo, se verifican fallas persistentes en materia de interoperabilidad entre las entidades responsables. Esta ausencia de integración y homologación de la información no solo limita la acción coordinada de las instituciones del SNARIV, sino que impide construir rutas efectivas de atención, protección y reparación.

Sobre los efectos del rezago ya identificado en los datos y la caracterización, es importante señalar que al ser estos premisa fundamental del diseño de una política pública de destinación específica, su ausencia se traduce directamente en la vulneración sistemática de derechos y en la ineficacia de algunas de las medidas, lo cual se agudiza con el incremento de víctimas de desplazamiento y confinamiento en el país.

La persistencia de estas falencias, lejos de ser un problema menor de naturaleza técnica, implica la persistencia de una práctica inconstitucional que deriva en un bloqueo institucional tal y como la Corte lo ha identificado, el cual tiene consecuencias en materia de (i) aplicación efectiva de enfoques diferenciales e identificación de riesgos en materia de género, (ii) asignación presupuestal suficiente y adecuada, (iii) pertinencia, oportunidad y sostenibilidad de las medidas de reparación, entre otras.

Así, desde el enfoque de reparación transformadora, este déficit informativo impide que las medidas adoptadas superen el enfoque asistencialista y, por ejemplo, en el caso de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) se omite a menudo la violencia sexual, reforzando estereotipos y el silencio comunitario.

2. Fallas estructurales en el acceso a la justicia

1. ¿Cuáles son las principales barreras institucionales que siguen enfrentando las mujeres víctimas —incluidas mujeres con pertenencia étnica y campesina— para acceder a la justicia, particularmente en relación con los hechos de violencia sexual o basada en género? Por ejemplo: falta de información, desconfianza institucional, revictimización, demoras, falta de sensibilidad de género, ausencia de intérpretes o acompañamiento cultural.

Como se ha documentado en los informes realizados por la Mesa de Seguimiento al Auto 092, la Corporación Sisma Mujer y las providencias conexas al Auto 092 de 2008, así como en los diferentes Informes y pronunciamientos presentados por la Defensoría del Pueblo (incluyendo la respuesta al Auto 1492 de 2025⁷); las mujeres víctimas de violencia sexual y violencia basada en género en el contexto del conflicto armado continúan enfrentando barreras graves, estructurales y persistentes para acceder a la justicia.

En relación con las barreras de orden estrictamente institucional, se destacan:

- Falta de articulación entre las entidades del sector justicia y de éstas con entidades del SNARIV;
- Deficiencias críticas en la calidad, actualización e interoperabilidad de las bases de datos de la Fiscalía General de la Nación, lo cual dificulta el seguimiento a los procesos, la identificación de patrones, el análisis de contexto, y la incorporación del enfoque de género en la investigación penal;
- Inexistencia de un sistema unificado de información para casos de VBG y violencia sexual en el conflicto, en contradicción con lo ordenado por la Corte Constitucional;
- Deficiencias en la formación de los operadores judiciales en cuanto a enfoque de género y derechos humanos de las mujeres;
- Dilación y mora excesiva en el avance de los procesos penales y en consecuencia poco avance en la investigación, juzgamiento y sanción, lo que repercute en la materialización de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, siendo víctimas de especial interés las mujeres adultas mayores;
- Insuficiencia de medidas de protección y acompañamiento durante el proceso penal;

⁷ Defensoría del Pueblo. (2025). Informe Auto 1492 de 2025 ECI Desplazamiento Forzado.

www.sismamujer.org

Corporación Sisma Mujer

“Construyendo una Colombia sin violencias contra las mujeres y las niñas”

[dirección@sismamujer.org](mailto:direccion@sismamujer.org) - comunicaciones@sismamujer.org

- Ausencia del enfoque de género para el abordaje de los casos y práctica de pruebas y, como consecuencia, prácticas de violencia institucional que se traducen en revictimización, desincentivo de la denuncia y desistimiento de los procesos activos.

Adicionalmente, desde la experiencia acumulada de litigio estratégico y acompañamiento psicojurídico a mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado desde Sisma Mujer, se ha identificado que una de las barreras estructurales más persistentes para el acceso a la justicia es la impunidad histórica frente a estas violencias y la profunda fractura de la confianza institucional que de ella se deriva.

En efecto, la mayoría de las mujeres han transitado previamente por escenarios de justicia ordinaria caracterizados por la incredulidad, la minimización de los hechos, la revictimización y el archivo sistemático de las denuncias, lo cual ha consolidado una percepción de la justicia como un espacio hostil, poco reparador y ajeno a sus realidades. Esta trayectoria institucional previa incide de manera directa en la disposición de las mujeres a acudir o permanecer en los procesos judiciales, particularmente cuando se trata de violencias sexuales y basadas en género, cuyos impactos emocionales, sociales y comunitarios se acumulan en el tiempo.

En este sentido, el acceso a la justicia no se ve obstaculizado únicamente por barreras procedimentales y operativas, sino también por una memoria institucional de daño que condiciona la relación de las mujeres con el sistema judicial y limita su participación efectiva, especialmente en el caso de mujeres rurales, indígenas, afrodescendientes y campesinas.

Por su parte, resultan transversales al componente de justicia las barreras de orden cultural, socioeconómico y territorial ya referidas, entre las cuales se destacan:

- Miedo a denunciar por riesgos de retaliación, amenazas y presencia activa de grupos armados en los territorios;
- Fenómenos de estigmatización social de la violencia sexual;
- Desconfianza institucional estructural y temor a la revictimización;
- Insuficiencia en el acompañamiento técnico, jurídico y psicosocial;
- Barreras de movilidad y acceso territorial, agravadas en zonas rurales dispersas, con baja presencia estatal o disputas entre actores armados;
- Barreras lingüísticas y culturales en el caso de las mujeres con pertenencia étnica;

- Discriminación reforzada en los casos de mujeres indígenas, afrodescendientes, con discapacidad, adultas mayores, en situación de vulnerabilidad extrema, entre otras.

Sobre esto último, es importante subrayar que la ausencia de un enfoque interseccional tiene efectos particularmente graves en el caso de las mujeres indígenas, afrodescendientes, campesinas, adultas mayores y mujeres con discapacidad, cuyas condiciones territoriales, culturales, lingüísticas, físicas y socioeconómicas no son adecuadamente consideradas en el diseño e implementación de las rutas judiciales y administrativas.

En estos casos, la homogeneización de los procedimientos se traduce en barreras adicionales, como la falta de intérpretes o mediación cultural, la inexistencia de ajustes razonables, la imposibilidad de desplazarse a diligencias judiciales, la ausencia de accesibilidad comunicacional y la desatención de las economías del cuidado.

En ese sentido, las mujeres rurales y étnicas enfrentan mayores dificultades para acceder a información clara y oportuna, para participar de manera efectiva en los procesos y para recibir medidas pertinentes a sus contextos de vida, lo que profundiza las desigualdades estructurales y reproduce patrones históricos de discriminación y marginación institucional; lo cual redunda en una exclusión material del sistema de justicia y reparación, pese al reconocimiento formal de la calidad de víctima.

Ahora bien, en el ámbito específico de la justicia transicional, se ha evidenciado que la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) presenta barreras particulares que inciden en el acceso efectivo y en la participación efectiva de las mujeres víctimas de violencia sexual y violencia basada en género. A partir de la experiencia de litigio de Sisma Mujer en distintos Macrocasos, se ha identificado que la JEP es percibida por muchas mujeres como un escenario altamente especializado, técnico y distante, cuyo lenguaje jurídico, estructuras procesales y tiempos institucionales dificultan su comprensión y apropiación; por la falta de pedagogía judicial adaptada a las realidades de las mujeres víctimas.

Así mismo, si bien la acreditación constituye formalmente la puerta de entrada al sistema transicional, en la práctica no siempre se traduce en escenarios claros de incidencia, participación sustantiva o reconocimiento efectivo de las experiencias de las mujeres. La centralidad de las víctimas, en múltiples ocasiones, permanece en un plano discursivo, sin

que ello se refleje de manera consistente en metodologías de investigación, prácticas probatorias o escenarios dialógicos adaptados a las realidades territoriales, culturales y psicosociales de las mujeres víctimas.

De manera adicional, se ha identificado la existencia de barreras probatorias estructurales que afectan de forma desproporcionada a las mujeres víctimas de violencia sexual y que contribuyen a la configuración de escenarios de lo que ha sido denominado una “justicia inalcanzable”. En el marco de la justicia transicional, persisten estándares de exigencia probatoria excesivos, altamente técnicos y poco sensibles a las dinámicas propias de la violencia sexual, tales como el silencio forzado, el miedo persistente, el paso del tiempo y los impactos psicosociales del trauma.

Estas exigencias trasladan de facto la carga de la prueba a las víctimas y a las organizaciones que las acompañan, desconociendo las limitaciones estructurales, territoriales y emocionales que enfrentan las mujeres para constituir determinados medios probatorios. Como resultado, se generan nuevas formas de victimización institucional que no solo dificultan el esclarecimiento de la verdad, sino que también desincentivan la participación, profundizan la desconfianza en el sistema y refuerzan escenarios de impunidad frente a estas violencias.

En conjunto, estas barreras evidencian que el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual y basada en género en el marco del conflicto armado continúa siendo inadecuado, fragmentado, tardío e ineфicaz, y que el déficit de cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008 y los autos conexos persiste, reproduciendo escenarios de impunidad, desprotección y revictimización.

Esta situación, que responde a las falencias en términos de avance y priorización así como a la desarticulación institucional estructural, identificada de forma consistente por la Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008, la Corporación Sisma Mujer y por la propia Corte Constitucional; exigen avanzar en un instrumento de implementación y aceleración en materia de acceso a la justicia, que permita ordenar las responsabilidades del sector justicia, fortalecer la coordinación interinstitucional, asegurar la interoperabilidad de los sistemas de información y garantizar la incorporación efectiva, verificable y evaluable del enfoque de género en la investigación, juzgamiento y sanción de las violencias sexuales y basadas en género.

2. ¿Qué aspectos del trato institucional consideran más problemáticos para las mujeres víctimas de violencia sexual o basada en género? *Consideré lenguaje, falta de confidencialidad, falta capacitación, de personal femenino, etc.*

Con relación al trato institucional, es necesario traer a colación la categoría de violencia institucional, acogida por la Corte Constitucional, la cual comprende las acciones u omisiones de las autoridades administrativas y judiciales que, en el marco de la ruta de atención a mujeres víctimas de violencias, les ocasionan daños adicionales.

A partir del acompañamiento a procedimientos administrativos y procesos judiciales, Sisma Mujer ha constatado la frecuencia y sistematicidad de prácticas de violencia institucional, las cuales se traducen en fenómenos de revictimización, profundizan las barreras de acceso a la justicia y, en la práctica, desincentiva la denuncia o inducen al desistimiento de los procesos.

En particular, se han identificado prácticas reiteradas de cuestionamiento del testimonio de las mujeres, especialmente cuando no existen evidencias físicas fácilmente detectables o cuando la denuncia no se acompaña de un examen forense oportuno o dudas sobre la veracidad de los hechos asentadas en prejuicios y estereotipos de género acerca de las formas “esperadas” de ocurrencia de la violencia sexual o de los perfiles de las víctimas.

Por otro lado, se encuentra la ausencia de capacitación con relación al enfoque de género y el consecuente desconocimiento de las diferentes violencias basadas en género, que redundan en un abordaje institucional inadecuado, hostil y revictimizante, la desvalorización o simplificación de la complejidad de los hechos y la negativa de las autoridades a reconocer una dimensión de género en lo sucedido.

Es así como, la falta de formación especializada también ha incidido en que, aún en la actualidad, se continue desconociendo o negando la violencia sexual como fenómeno propio del conflicto y no como hecho paralelo, incidental o “natural” dadas las condiciones de los territorios.

Tal es el caso de Nicolasa, una mujer campesina víctima de violencia sexual perpetrada por integrantes de la fuerza pública en el marco del conflicto armado, acompañada por Sisma. Los hechos ocurrieron en un contexto de presencia militar y control territorial, tras los cuales Nicolasa y su familia se vieron forzadas a desplazarse. Pese a la gravedad de la violencia sufrida y a su carácter de violación grave a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, las autoridades estatales no brindaron una respuesta oportuna ni adecuada, abordando el caso de manera fragmentada y sin reconocer la violencia sexual como una práctica vinculada al conflicto armado y dirigida específicamente contra las mujeres.

Esta respuesta institucional deficiente, marcada por la falta de investigación eficaz, la ausencia de atención integral y el desconocimiento del impacto diferenciado de la violencia sexual en las mujeres, intensificó y agravó la situación de vulneración de derechos. La prolongada inacción estatal profundizó el daño físico, psicológico, familiar y social, consolidó escenarios de impunidad y retrasó durante años el acceso a la verdad, la justicia y la reparación.

4. ¿Cómo perciben la ausencia de un enfoque diferencial de género e interseccional en relación con los procesos judiciales y administrativos en casos de violencias sexual y basadas en género? ¿Qué efectos concretos ha tenido sobre las mujeres con las que trabajan sus organizaciones?

En términos estructurales o macro, las barreras y deficiencias de la respuesta institucional frente a la violencia sexual y las violencias basadas en género no constituyen fallas aisladas, sino que responden a la ausencia de un enfoque de género, diferencial e interseccional en el diseño e implementación de las medidas adoptadas por diferentes autoridades administrativas y judiciales. Esta omisión impacta de manera transversal los distintos componentes de la ruta de acceso a la justicia y a la reparación integral, reproduciendo patrones de discriminación estructural previamente identificados por la Corte Constitucional.

Así, en el ámbito judicial, la falta de transversalización del enfoque de género e interseccional se manifiesta de manera especialmente crítica en:

- Ausencia de un sistema unificado en el sector justicia;

www.sismamujer.org

Corporación Sisma Mujer

“Construyendo una Colombia sin violencias contra las mujeres y las niñas”

[dirección@sismamujer.org](mailto:direccion@sismamujer.org) - comunicaciones@sismamujer.org

- La ausencia de datos confiables y el rezago en el proceso de identificación de víctimas por parte de la Fiscalía General de la Nación (FGN);
- Incongruencias sistemáticas en relación con la información de las víctimas de violencia sexual, así como en cuanto a la autoría de los delitos;
- Falta de indicadores de resultado, seguimiento y evaluación de los programas de formación de operadores judiciales a efectos de valorar su impacto en la administración de justicia;
- Falta de avances en el impulso procesal en el marco de la justicia ordinaria;
- Escasos avances en relación con los Anexos reservados en el marco de la JEP, a pesar de la apertura del Macrocaso No. 11.
- Constatación de un índice casi total de impunidad, con reporte de solo el 2% de sentencias condenatorias en el caso de los Anexos Reservados;

Así mismo, en materia administrativa, se han constatado falencias fundamentales que se decantan en la inexistencia de una política pública cualificada para la atención y reparación de las víctimas, debido a la falta de especificidad del CONPES 4031 y la ausencia de indicadores de resultado en el marco del Plan de Acción y Seguimiento en relación con la valoración del goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del conflicto armado.

Ahora bien, en la práctica o a nivel micro, la ausencia de enfoque se expresa de manera particularmente grave en la valoración probatoria y en el tratamiento institucional del relato de las mujeres víctimas de violencias sexuales y basadas en género. En los escenarios judicial y administrativo, persisten aproximaciones que descontextualizan los hechos, fragmentan los relatos y los evalúan a partir de estereotipos de género, tales como expectativas sobre la conducta de las víctimas, exigencias implícitas de resistencia, coherencia narrativa absoluta o denuncia inmediata, así como juicios morales sobre su vida privada.

Estas prácticas desconocen las dinámicas propias de la violencia sexual -el silencio forzado, el miedo persistente, el impacto del trauma, el paso del tiempo y las relaciones de poder- y derivan en interrogatorios innecesarios, reiteración de entrevistas, prácticas invasivas y exigencias probatorias desproporcionadas. Como efecto concreto, las mujeres experimentan procesos de revictimización institucional que afectan su salud mental, debilitan su disposición a continuar en los procesos y, en no pocos casos, conducen al

desistimiento o abandono de las rutas judiciales y administrativas como mecanismo de autoprotección.

Por su parte, la ausencia de un enfoque interseccional tiene efectos particularmente graves sobre mujeres indígenas, afrodescendientes, campesinas, adultas mayores y mujeres con discapacidad, cuyas condiciones territoriales, culturales, lingüísticas, físicas y socioeconómicas no son adecuadamente consideradas en el diseño e implementación de las rutas judiciales y administrativas. En estos casos, la homogeneización de los procedimientos se traduce en barreras adicionales, como la falta de intérpretes o mediación cultural, la inexistencia de ajustes razonables, la imposibilidad de desplazarse a diligencias judiciales, la ausencia de accesibilidad comunicacional y la desatención de las economías del cuidado.

Lo descrito, en el marco de la violencia institucional constatada por Sisma mujer, convierte la ruta de acceso a la justicia y la reparación en una fuente adicional de violencia, donde se reproducen patrones y estereotipos de género que revictimizan a las mujeres. Como consecuencia directa de ello, se han documentado casos de desistimiento o abandono de los procesos, así como una desconfianza estructural y generalizada en la institucionalidad encargada de garantizar sus derechos.

Asimismo, la falta de un enfoque diferencial de género e interseccional incide de manera directa en la sostenibilidad y efectividad de las medidas de reparación adoptadas, al privilegiar respuestas homogéneas que no dialogan con los impactos diferenciados de la violencia sexual ni con las condiciones materiales de vida de las mujeres. La ausencia de este enfoque limita la posibilidad de construir medidas transformadoras y de largo plazo, y reduce la reparación a intervenciones parciales, desarticuladas y de corta duración.

Como consecuencia, las mujeres continúan enfrentando obstáculos estructurales para la reconstrucción de sus proyectos de vida, tales como precariedad económica, afectaciones persistentes en la salud física y mental, sobrecarga de cuidados y falta de garantías para el acceso a tierra, vivienda, educación o generación de ingresos. En este escenario, la reparación deja de cumplir una función restaurativa y transformadora, y se convierte en un proceso insuficiente que no logra revertir las condiciones de vulnerabilidad que dieron lugar a la victimización.

Igualmente, se documentan efectos específicos el desinterés o la imposibilidad de retorno y la agudización de riesgos en los procesos de integración local, retorno o reubicación ante la ausencia de acompañamiento institucional bajo el enfoque de seguridad humana y en atención a los riesgos diferenciales de género.

Adicionalmente, es imprescindible considerar los efectos diferenciados ya descritos asociados a la ausencia de un enfoque interseccional que reconozca las particularidades y necesidades de las mujeres afrodescendientes, indígenas, campesinas, adultas mayores y mujeres con discapacidad, omisión que ha producido, en la práctica, procesos de exclusión y marginación estructural de estas mujeres del sistema de justicia y reparación.

Finalmente, en el ámbito de la justicia transicional, la ausencia de un enfoque de género e interseccional suficientemente robusto ha tenido como efecto la configuración de escenarios de participación mayormente formales, que no siempre se traducen en una incidencia real de las mujeres en las decisiones judiciales. La complejidad técnica de los procedimientos, la falta de pedagogía judicial adaptada a los contextos territoriales y las exigencias probatorias elevadas en casos de violencia sexual han contribuido a la percepción de la justicia transicional como un espacio lejano y poco accesible.

Esta situación ha derivado en lo que diversas organizaciones han denominado una “justicia inalcanzable”, en la que el ejercicio efectivo de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación depende en gran medida de la existencia de acompañamiento psicojurídico especializado. Para muchas mujeres, especialmente en contextos de continuidad del conflicto armado, la visibilidad asociada a la participación en estos procesos incrementa los riesgos de seguridad, lo que limita su involucramiento y profundiza el carácter excluyente del sistema.

En suma, la ausencia de un enfoque diferencial de género e interseccional no solo limita la eficacia de las respuestas judiciales y administrativas frente a las violencias sexuales y basadas en género, sino que reproduce y profundiza las condiciones estructurales de discriminación, impunidad y vulnerabilidad que afectan a las mujeres víctimas del conflicto armado.

5. ¿Qué experiencias de las mujeres han documentado en relación con la desarticulación institucional cuando intentan activar rutas de acceso a la justicia? Considerese señalar qué entidades estiman que presentan mayores vacíos de coordinación para garantizar una atención integral a mujeres víctimas de violencia sexual y/o de desplazamiento, y qué tipo de información deberían compartir las entidades entre sí para evitar la revictimización y mejorar la atención a mujeres víctimas.

En el Octavo Informe de Seguimiento, la Mesa puso de presente la falta de articulación entre las entidades del sector justicia y la ausencia de interoperabilidad de la información, lo que dificulta el avance de los procesos, la eficacia de las estrategias de priorización de casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y la rendición de cuentas de cara al seguimiento y veeduría ciudadana.

De igual forma, se dio cuenta de las críticas falencias en la activación del Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por razones de sexo y género, el cual fue contemplado en el Decreto 1710 de 2020 justamente para coordinar la respuesta en casos de violencias por razones de sexo y género. Sin embargo, para 2024 no se reportaba acciones de articulación interinstitucional y no preveía la participación de la sociedad civil en los espacios de incidencia y toma de decisiones, lo que debilita el control social y la identificación temprana de barreras.

En relación con el componente de seguridad integral, se ha evidenciado la insuficiencia de las medidas de protección brindadas por la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) y la UNP para contrarrestar los riesgos de seguridad percibidos por las mujeres víctimas, los cuales podrían impedir su participación en la Jurisdicción Especial para la Paz.

Las deficiencias se concentran especialmente en dos aspectos: (i) la falta de claridad respecto de las categorías de análisis utilizadas por ambas entidades para determinar la competencia y procedencia de las medidas de protección en favor de las víctimas, en particular en lo relativo al nexo causal entre el riesgo de seguridad y la participación de la mujer víctima en la JEP⁸; y (ii) la falta de idoneidad de las medidas de protección adoptadas para las mujeres víctimas de violencia sexual y violencia basada en género en el contexto

⁸ Deficiencia identificada en diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, destacando la SU-274 del 2025.

del conflicto armado, en la medida en que no atienden a particularidades de orden cultural y territorial ni incorporan un enfoque de género.

Lo anterior se evidencia, por ejemplo, en la asignación de esquemas de seguridad masculinos y fuertemente armados, lo cual desconoce tanto la posible sensación de incomodidad que puede experimentar una mujer víctima de violencia sexual o basada en género frente a la presencia masculina armada, como los efectos adversos que puede tener la presencia de cuerpos armados en territorios con presencia de grupos armados ilegales e incluso el incremento de la exposición de las mujeres a nuevas amenazas o estigmatizaciones.

En relación con la activación de las rutas de acceso a la justicia para mujeres víctimas de desaparición forzada, se identifican barreras estructurales asociadas a la desarticulación institucional en la adopción y ejecución de acciones y medidas urgentes orientadas a la localización de las víctimas. Si bien el Mecanismo de Búsqueda Urgente ha sido activado en la mayoría de los casos por la Fiscalía General de la Nación, persiste la ausencia de una ruta clara, integral y debidamente socializada de coordinación interinstitucional, en particular con entidades del Ministerio Público y demás autoridades con competencias concurrentes.

Esta falta de articulación limita la eficacia del mecanismo y desconoce las condiciones específicas de vulnerabilidad y riesgo que enfrentan las mujeres desaparecidas, especialmente frente a la posibilidad de ser víctimas de violencia sexual y otras formas de violencia basada en género.

Por su parte, se configura una barrera significativa de acceso a la justicia como consecuencia de la reiterada exigencia de rendición de declaraciones sobre los hechos victimizantes. Las mujeres, en el marco del conflicto armado, se ven obligadas a relatar de manera reiterada sus experiencias de violencia en múltiples escenarios judiciales y administrativos -entre ellos, ante la Fiscalía General de la Nación y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas- sin que existan mecanismos efectivos de armonización institucional que eviten la revictimización. Esta práctica reproduce cargas desproporcionadas sobre las mujeres, desconoce los estándares de debida diligencia reforzada y contraviene el enfoque diferencial y de género que debe orientar la actuación estatal en casos de desaparición forzada.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que la desarticulación es un bloqueo institucional central en el avance de la superación del ECI en el caso de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado y violencia sexual en el marco del conflicto armado; se considera fundamental la articulación del sector justicia y de las entidades propias del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en Colombia (SNARIV), haciendo especial énfasis en la necesidad de retroalimentación e interoperabilidad de entidades centrales como la Fiscalía General de la Nación, la Unidad para las Víctimas, el Ministerio de Salud y las entidades prestadoras de servicios de salud y la Unidad Nacional de Protección.

3. Avances, retrocesos y vacíos institucionales en la respuesta estatal

La respuesta estatal dirigida a garantizar los derechos de las mujeres desplazadas y confinadas se ha caracterizado por persistentes rezagos en la implementación y vacíos estructurales que limitan el goce efectivo de derechos. Si bien en los últimos años se han adoptado instrumentos legales y programáticos de gran importancia, estos esfuerzos no han logrado revertir patrones estructurales de impunidad, fragmentación institucional, respuesta meramente asistencial, entre otros.

De esta manera, continuación, se presentan los principales avances, retrocesos y vacíos institucionales identificados, con énfasis en el acceso a la justicia, la política pública integral para las víctimas, la reparación integral y los mecanismos de protección y las garantías para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos.

Acceso a la justicia:

En materia de justicia, la Mesa de Seguimiento ha hecho un análisis juicioso de los avances y rezagos institucionales. En el Octavo Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008, se insiste en la casi total impunidad de los casos comprendidos en los Anexos reservados y se señalan las diversas falencias estructurales, entre las que se destacan:

- (i) La falta de un registro confiable, toda vez que no existe una entidad o registro único que de cuenta de la universalidad de casos de violencia sexual contra las mujeres con ocasión del conflicto armado; y se presentan inconsistencias en la información reportada.

- (ii) Escasos avances procesales, pues a pesar de algunos impulsos por parte de la Fiscalía entre el Séptimo Informe y el nuevo corte, no se observan mejoras sustantivas en el acceso a la justicia ni en el cumplimiento de plazos razonables. El 53,9% de los casos no registra cambio en la etapa procesal y, dentro de este grupo, la mayoría permanece en estado inactivo.
- (iii) Rezago significativo en la investigación de los casos de competencia de la JEP, lo que refleja dificultades para avanzar en el esclarecimiento y la judicialización de los hechos de violencia sexual en el marco del conflicto.
- (iv) Estrategias de priorización ineficaces, ya que, pese a su adopción, el 57% de los casos priorizados continúa en estado inactivo.

Estos hallazgos no solo evidencian falencias puntuales en los casos de los Anexos Reservados, sino que operan como un indicador estructural de las barreras institucionales para acceder a la justicia en el caso de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, caracterizado por la situación generalizada de impunidad, falta de coordinación institucional y ausencia de goce efectivo de derechos que sigue caracterizando la respuesta estatal. Ello, máxime si tenemos en cuenta que en estos casos se han empleado estrategias de priorización, por lo que en sana lógica podemos concluir que el universo de casos general debe contar con rezagos incluso más profundos y agudos.

Política pública integral para las víctimas:

En cuanto a la política pública integral para las víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, la Mesa analiza el nivel de cumplimiento de las ordenes estructurales proferidas por la Corte, específicamente en relación con los Autos 009 de 2015 y 737 de 2017. Sobre el particular los hallazgos principales son:

- (i) En materia de política criminal, el Ministerio de Justicia se limitó a adoptar lineamientos para la prevención de violencia sexual, sin emitir verdaderas directrices con profundización técnica.
- (ii) En el marco del CONPES 4031 que establece la política pública de atención y reparación de víctimas, solo existe una acción para el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, frente a la cual no es clara la forma de cuantificación ni los indicadores de resultado asociados.

- (iii) Respecto de los CONPES 4080 y 4089 de política pública de género para las mujeres y el de política criminal 2022-2025, se precisa que no existen medidas específicas para garantizar el acceso a la justicia a las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, comoquiera que las acciones previstas no cuentan con la especificidad requerida, consisten en su mayoría en actividades de socialización de estrategias y no ostentan indicadores de resultado.
- (iv) Persistencia de la falta de información objetiva, suficiente y pertinente en materia de atención, reparación, verdad y justicia, en contravía de la necesidad de contar con datos confiables para monitorear el estado de las mujeres víctimas y los avances hacia la superación de los riesgos que enfrentan. La Mesa identifica fallas en la sistematización de información tanto en la Fiscalía General de la Nación como en el Consejo Superior de la Judicatura; y señala, además, deficiencias en el Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género, derivadas de la falta de interoperabilidad, la ausencia de registros de entidades como el ICBF y la carencia de datos sobre violencia sexual en el marco del conflicto.
- (v) Inexistencia de una política pública cualificada para la atención y reparación de las víctimas, debido a la falta de especificidad del CONPES 4031 y la ausencia de indicadores de resultado en el marco del Plan de Acción y Seguimiento en relación con la valoración del goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del conflicto armado.
- (vi) Falta de articulación entre entidades, lo cual ha sido calificado de forma consistente por la Corte Constitucional como uno de los bloqueos institucionales centrales.

Atención y reparación integral y transformadora:

A pesar de la expedición de la Ley 2421 de 2024, la cual se ha destacado como un avance normativo, se identificaron rezagos y prácticas inconstitucionales que repercuten en el goce efectivo de derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento y de violencia sexual en el marco el conflicto armado.

En el marco de la atención humanitaria, se advierte la no aplicación efectiva de las presunciones fijadas por la Corte Constitucional en la materia, lo que repercuten en las garantías de continuidad, pertinencia y oportunidad al implicar negaciones arbitrarias, demoras o interrupciones injustificadas del apoyo humanitario.

Respecto de la indemnización administrativa, continúa el amplio rezago frente a los casos incluidos en los Anexos Reservados -especialmente en relación con el Auto 092 de 2008-, así como frente a las mujeres víctimas de desplazamiento forzado en general, según lo evidenciado por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y las verificaciones efectuadas en el marco del proceso de seguimiento. Se verifica insuficiencia en la asignación presupuestal de cara al universo de víctimas existente y no resultan ser claros los criterios de priorización en materia de género.

En materia de rehabilitación en los componentes de salud y atención psicosocial, el avance en protocolos especializados choca con una realidad de cobertura precaria, una oferta fragmentada e insuficiente y falta de pertinencia cultural, especialmente para mujeres indígenas y afrodescendientes. En ese sentido, un número significativo de mujeres acompañadas por Sisma ha reportado no haber recibido atención integral en salud física y mental, situación agravada en el caso de las mujeres afrocolombianas, indígenas y rurales por la persistencia de la violencia en sus territorios⁹.

Adicionalmente, la Mesa ha reportado que, debido a la ausencia de mecanismos de seguimiento cualitativo y cuantitativo, no es posible evaluar los impactos concretos de los programas de rehabilitación más allá de sus rutas declarativas o de la oferta programática formal. Esta carencia de información constituye a su vez un obstáculo para la verificación de garantías y una barrera para el ajuste de la política pública en clave de enfoque diferencial y de género.

En cuanto a la tenencia de tierras como eje central de las medidas de restitución -y, en general, como condición para garantizar la reparación transformadora de las mujeres víctimas-, es pertinente destacar que se presentan avances importantes, particularmente en lo relacionado con la implementación del Programa de Acceso Especial para las Mujeres al Proceso de Restitución de Tierras (PAEM) y los esfuerzos institucionales por transversalizar el enfoque de género en las distintas fases del proceso.

⁹ Corporación Sisma Mujer. (Diciembre 2024). Aprendizajes del litigio de casos de violencia sexual en el marco de la justicia transicional y desafíos 2025. Disponible en: <https://sismamujer.org/wp-content/uploads/2025/02/Aprendizajes-del-litigio-Paginas-individuales-1.pdf>

No obstante, tal como lo señala el Informe de la Fase III (2019–2022) del Programa¹⁰, persisten brechas y rezagos significativos que afectan de forma diferenciada a las mujeres en las etapas administrativa, judicial y posfallo. Se constatan brechas en la presentación de solicitudes de restitución y falencias debido a la falta de microfocalización lo que detiene el proceso administrativo de inscripción; prácticas de desconocimiento de la propiedad material y una brecha en las sentencias que reconocen la titularidad conjunta o exclusiva de las mujeres; y dificultades en materia de sostenibilidad económica que frustran el proceso de restitución.

Así mismo, respecto a la restitución de tierras y los derechos étnico-territoriales, el vacío más crítico es la exclusión histórica de las mujeres en la propiedad y administración de territorios colectivos, lo que se traduce en que, tras el retorno, sigan dependiendo de figuras masculinas para acceder a la tierra. Los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) han fallado sistemáticamente en incluir medidas contra la violencia sexual, reforzando el silencio comunitario.

Por otro lado, es importante anotar que el diseño institucional y la respuesta estatal presentan vacíos estructurales que impiden una reparación integral y verdaderamente transformadora para las mujeres desplazadas y confinadas. Un avance significativo es el reconocimiento legal de la categoría de reparación transformadora y la reciente Ley 2421 de 2024, que busca la interoperabilidad de sistemas para mejorar la atención.

No obstante, la primacía de un modelo de reparación esencialmente indemnizatorio centrado fundamentalmente en el procedimiento administrativo, extingue la responsabilidad civil de los perpetradores y limita la reparación al estándar de la Ley 1448, el cual no siempre compensa proporcionalmente el daño sufrido¹¹. Adicional a ello, en los procesos de retorno y reubicación, no se constata un enfoque de soluciones duraderas, lo cual facilita que las mujeres sean situadas en escenarios de vulnerabilidad similares -e incluso agravados- a los que precedieron el desplazamiento o la violencia sufrida.

¹⁰ Unidad de Restitución de Tierras. (2025). Evaluación de resultados de la Fase III (2019-2022) del Programa de Acceso Especial para las Mujeres al Proceso de Restitución de Tierras. Disponible en: <https://www.urt.gov.co/sites/default/files/publicaciones/2025-02/libropae digital.pdf>

¹¹ Corporación Sisma Mujer. (2021). Ni transición ni reparación. Persistencia de los obstáculos en el acceso al derecho a la reparación para mujeres víctimas de violencia sexual en el SIVJRNR. Disponible en: <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/11/ni-transicioin-ni-reparaciion-25nov.pdf>

Protección y defensoras de derechos humanos:

En lo que respecta a las mujeres defensoras de derechos humanos, muchas de ellas víctimas de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado, pueden destacarse como principales avances la expedición del Decreto 1314 del 2016 y la posterior adopción del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD), a través de la Resolución 0845 del 2018 proferida por el Ministerio del Interior. Estos dos instrumentos de política pública constituyen hitos fundamentales para la materialización del enfoque de género en el modelo de protección en el país, y la promoción de una respuesta estatal integral y diferenciada para las defensoras.

Otros avances institucionales que pueden destacarse al respecto son: el mantenimiento de varios de los espacios de interlocución especializados sobre mujeres defensoras; los esfuerzos para la territorialización del PIGMLD en 16 de los 32 departamentos del país; y la expedición de la Sentencia 546 de 2023, través de la que se declara el Estado de Cosas Inconstitucional para las personas lideresas y defensoras de derechos humanos, y se reitera la necesidad de que se materialice el enfoque de género en materia de protección a personas defensoras a partir de la identificación de los riesgos diferenciados y desproporcionados que sufren las mujeres y los colectivos de mujeres, y la adopción de medidas efectivas frente a dichos riesgos.

Pese a ello, la implementación del PIGMLD ha arrojado con frecuencia rezagos significativos, y dificultades persistentes, tales como la falta de apropiación institucional, una limitada articulación entre niveles nacionales y territoriales, y un bajo nivel de cumplimiento de las acciones propuestas en los Planes de Acción.

Sobre el programa de protección individual de personas defensoras, por ejemplo, que está a cargo de la Unidad Nacional de Protección, es necesario señalar que desde el movimiento social y las plataformas de mujeres se han identificado graves problemáticas que afectan su funcionamiento, tales como:

- i) La no reactivación de la Mesa de Género, espacio en el que se abordaban numerosas problemáticas para garantizar los derechos humanos de las mujeres defensoras en

situación de riesgo y la incorporación de la perspectiva de género en las medidas de protección; debido a la poca voluntad de la entidad para coordinar acciones¹².

ii) La limitada o inexistente interlocución con la Asesora de Género de la entidad para poner en conocimiento casos de defensoras en situación de riesgo, identificar medidas con enfoque de género y realizar el seguimiento a la implementación efectiva de las medidas.

iii) La falta de implementación y/o desconocimiento de las acciones impulsadas para aplicar el Protocolo de Análisis de Riesgo para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, instrumento creado para establecer y describir los lineamientos para la evaluación de nivel del riesgo en las solicitudes de protección de mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos.

iv) La ausencia de conocimiento público acerca del proceso de construcción del Protocolo para la actuación ante presuntos casos de abuso, violencia, acoso y/o discriminación en esquemas de protección de la UNP. En agosto de 2022 se tuvo conocimiento de una versión borrador a la que se le hicieron observaciones por su enfoque restrictivo así como la falta de incorporación de estándares nacionales internacionales de derechos humanos de las mujeres, sin que a la fecha haya información adicional.

v) El incumplimiento de la Resolución 805 de 2012 en lo relativo a la elección de las mujeres invitadas permanentes al Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas de Mujeres, instancia que analiza solicitudes de protección de las mujeres, actividad que se encuentra pendiente desde el año 2020.

vi) La estigmatización de la labor que realizan las mujeres lideresas y defensoras por parte de funcionarios y funcionarias de la entidad, la indebida valoración de las situaciones de riesgo y el desmonte de esquemas de protección asignados sin estudios de riesgo rigurosos y adecuados. A esto se suma, que el análisis de riesgo parte de una matriz que

¹² Como consecuencia de ello, en mayo de 2024, el movimiento social de mujeres, en representación de Limpal como integrante de la Cumbre de Mujeres Paz y Seguridad, Sisma Mujer como integrante de GPaz, la Corporación Mujer Sigue Mis Pasos como integrante de la Red Nacional de Mujeres Defensoras y la Comisión Colombiana de Juristas como integrante del Proceso Nacional de Garantías, entregaron un documento con cuatro bloques de observaciones sobre las dificultades con relación a este espacio de trabajo.

se aleja de las dinámicas territoriales y obvia los factores diferenciales, y, por otro lado, a pesar de la existencia de instancias como el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas de Mujeres (CERREM) su intervención solo procede de forma rogada.

vii) El desconocimiento de las acciones impulsadas al interior de la entidad en lo que se ha denominado la reestructuración o modernización de la Unidad Nacional de Protección, en particular en lo relativo al CERREM de Mujeres, la derogatoria del Decreto 1139 de 2021 y la valoración de los instrumentos para incluir variables de género. Sobre este punto es preciso insistir en que la referida modernización se ha adelantado sin la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

viii) Los retrasos graves en la implementación de medidas de protección derivadas de las recomendaciones establecidas en el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas de Mujeres, así como inadecuado seguimiento de su implementación y falta de claridad frente a la responsabilidad que tienen en este aspecto tanto la UNP como el Ministerio del Interior, entre otras.

Así las cosas, teniendo en consideración los componentes evaluados, el balance de avances, rezagos y vacíos institucionales pone en evidencia que, pese a la existencia de un amplio andamiaje normativo y programático, la respuesta estatal frente a los derechos de las mujeres desplazadas y confinadas continúa siendo fragmentada, insuficiente y desigual. Los avances identificados no han logrado revertir la impunidad, ni garantizar una atención integral, diferenciada y sostenida, ni reducir los riesgos específicos que enfrentan las mujeres en contextos de conflicto armado y emergencia humanitaria. Esta situación confirma la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional y la urgencia de adoptar medidas estructurales, coordinadas y verificables que aseguren el goce efectivo de los derechos de las mujeres víctimas.

Balance en relación con otros instrumentos relevantes:

Además de los componentes que en estricto sentido ha considerado la Corte Constitucional en el marco del ECI por desplazamiento forzado; es clave tener en cuenta las limitaciones de otros marcos e instrumentos jurídicos que, de manera directa e indirecta, inciden en el

goce efectivo efectivo de derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento o de violencia sexual en el conflicto armado.

En particular, las medidas con enfoque de género contempladas en el Acuerdo de Paz han sido incorporadas por la Corte Constitucional como parte del marco jurídico relevante en el seguimiento a la situación de las mujeres víctimas. A pesar de que se trata de un instrumento adoptado con posterioridad a la expedición del Auto 092, es indudable que todas las medidas de orden transicional impactan de forma directa en la respuesta institucional frente a la reparación de las víctimas, los factores de riesgo existentes y las violencias de orden diferencial.

En efecto, medidas como la participación incidente de las mujeres en la construcción de paz, la implementación del enfoque de género en todos los componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN), las garantías para el ejercicio del liderazgo social y la adopción de acciones afirmativas frente a las violencias basadas en género, constituyen parámetros que refuerzan y amplían las órdenes estructurales vigentes en el marco del ECI. Así las cosas, resulta pertinente observar los obstáculos y barreras para su efectiva materialización, en la medida en que su incumplimiento incide directamente en la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional.

En el V Informe de Observaciones sobre los avances en la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz, el Grupo de Trabajo Género en la Paz (GPAZ)¹³ se advierte que continúa presentándose una brecha significativa en la implementación y cumplimiento de las medidas con enfoque de género, particularmente aquellas contempladas en el Punto 3 sobre el Fin del Conflicto, cruciales para transformar las dinámicas de seguridad y consolidar garantías de no repetición.

Entre los principales obstáculos para la implementación, GPAZ subraya: (i) deficiencias en el diseño institucional y en los procedimientos administrativos que dificultan la ejecución oportuna de las acciones; (ii) limitaciones en el acceso a información; (iii) factores socioculturales estructurales, entre ellos la persistencia de patrones patriarcales que

¹³ Grupo de Trabajo Género en la Paz. (2025). V Informe de observaciones sobre los avances en la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2025/07/INFORME-GPAZ-2025.pdf>

inciden en los criterios de decisión pública; (iv) intensificación del conflicto armado y recrudecimiento de las violencias y riesgos de género; (v) predominio de un enfoque securitista y militarista, y (vi) la vigencia de un modelo de desarrollo extractivista.

Adicionalmente, el informe detalla limitaciones particulares en cuanto a acceso a la información sobre programas de titulación de tierras y/o proyectos productivos; rezago global en la adjudicación de tierras a mujeres rurales; brechas y barreras para la participación política y el ejercicio de liderazgo de las mujeres; rezagos en la implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos; barreras en el acceso a información e interlocución con la JEP; falencias en la protección a víctimas por parte de la UIA; dificultades en interlocución, acceso a información y registro de víctimas en la UARIV; dificultades de los TOAR como medidas de reparación, entre otros.

En este mismo sentido, la Instancia Especial de Mujeres evaluó la implementación de las medidas con enfoque de género del Acuerdo y subrayó las falencias que aún persisten, máxime ante el fortalecimiento de las olas de violencia en el país. Se destaca entre las recomendaciones que realizó: (i) acceso efectivo de las mujeres a la tierra y desarrollo de instrumentos financieros inclusivos, (ii) incorporación del enfoque de género en los instrumentos de planificación territorial, (iii) creación e implementación de un programa de protección diferenciada para mujeres firmantes del Acuerdo Final de Paz, (iv) priorización de proyectos productivos liderados por mujeres campesinas, indígenas, afrodescendientes y LBT dentro del PNIS, (v) atención psicológica y psicosocial con enfoque diferencial y avance en los procesos de reparación y (vi) garantizar financiación estable y sostenible de la instancia de género y fortalecer los indicadores del PMI.¹⁴

Por su parte, es fundamental tener en cuenta el Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos adoptado mediante la Resolución 0845 de 2018 del Ministerio del Interior, como respuesta al riesgo No. 5 y las facetas de género del desplazamiento forzado No. 10 y 11 identificadas por la Corte Constitucional mediante el Auto 092, relativas a las especiales afectaciones derivadas del ejercicio de participación política, la defensa de derechos humanos y el liderazgo social por parte de las mujeres. A este respecto, nos remitimos a los aportes ya realizados en el marco de la

¹⁴ Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en el Acuerdo de Paz. (2025). Las deudas de la implementación. Balance de las mujeres en sus diversidades. Informe Periodo 2024-2025. I

www.sismamujer.org

Corporación Sisma Mujer

“Construyendo una Colombia sin violencias contra las mujeres y las niñas”

[dirección@sismamujer.org](mailto:direccion@sismamujer.org) - comunicaciones@sismamujer.org

pregunta precedente, en relación con su importancia y los rezagos identificados en el Plan de Acción 2019-2022 y lo propio en relación con el Plan de Acción 2024-2026.

Finalmente, es pertinente traer a colación el impulso del proceso del Plan de Acción Nacional de la Resolución 1325 de 2000, en la medida en que, si bien aún no existe un horizonte temporal suficiente para evaluar su nivel de avance e impacto, se trata de un instrumento clave para comprender y abordar el estado de cosas en materia de desplazamiento forzado y violencias basadas en género en el marco del conflicto armado. En consecuencia, resulta necesario articular de manera efectiva su marco de acción con el conjunto de medidas y obligaciones previstas en favor de las mujeres víctimas, como parte de una estrategia integral orientada a la superación del ECI.

2. ¿Qué componentes de la política pública requieren fortalecerse para incorporar de manera efectiva el enfoque de género? Consideré prevención y protección, justicia, salud sexual y reproductiva, servicios psicosociales, generación de ingresos, educación, tierra y territorio, participación y liderazgo.

Como lo ha establecido la Mesa de Seguimiento y lo señaló la Corte Constitucional en el Auto 737 de 2017, es fundamental contar con una política pública *integral y cualificada* que atienda a los riesgos diferenciales de género y tenga en cuenta las diferentes facetas de género del desplazamiento forzado. La persistencia de barreras institucionales, vacíos de información, prácticas revictimizantes y fallas estructurales de coordinación muestra que los avances son fragmentados e insuficientes.

En consonancia con las barreras identificadas y los rezagos institucionales documentados desde la declaratoria misma del ECI y el Auto 092 de 2008, es importante que, en primer lugar, se haga más robusta la incorporación del enfoque de género en la política pública de desplazamiento forzado, pues actualmente no existe un instrumento específico y diferencial, y las medidas adoptadas en favor de las mujeres no cuentan con indicadores de seguimiento y evaluación, lo que impide que se analice cualitativa y cuantitativamente el avance de la política.

De esta manera, como recomendación de orden estructural deberá crearse un instrumento de política pública autónomo, con enfoque de género, interseccional y territorial, que desarrolle de manera integral las órdenes del Auto 092 de 2008 y los Autos subsiguientes; superando el carácter general del CONPES 4031.

En el marco de las recomendaciones “sectoriales” o temáticas, se insiste en la necesidad de profundizar en:

(i) Prevención y protección

- Adoptar medidas de prevención que hagan frente a los riesgos diferenciales ya identificados por la Corte Constitucional.
- Garantizar la adopción de medidas de debida diligencia en atención a la presunción de riesgo extraordinario.
- Superar las debilidades críticas en la implementación del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras: baja ejecución, falta de articulación interinstitucional, ausencia de indicadores de impacto y respuestas reactivas ante escenarios de riesgo.

(ii) Atención y ayuda humanitaria

- Garantizar el cumplimiento de las presunciones constitucionales especialmente de prórroga automática.
- Asegurar la cobertura geográfica y la oferta idónea y suficiente para la atención en salud, incluyendo: Salud Mental y Psicosocial, Salud Materno Perinatal, y la garantía plena de los servicios de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE).
- Diseñar rutas específicas de prevención y atención de los riesgos de violencia sexual en albergues y asentamientos.
- Coordinación y articulación Nación-Territorio.

(iii) Retorno, reubicación y estabilización socioeconómica

- Avanzar prioritariamente en la caracterización de la población desplazada para construir planes de acción territorial focalizada y robustecer el acompañamiento en casos de retorno, reubicación e integración local.
- Garantizar el efectivo acompañamiento institucional en casos de retorno, reubicación e integración local, con enfoque interseccional y garantías de

seguridad humana y soluciones duraderas, para lo cual deberá tenerse en cuenta el reciente CONPES 4081.

- Necesidad de implementar programas que reconozcan la sobrecarga de cuidado que recae sobre las mujeres desplazadas, y sus implicaciones en la participación en procesos de formación, empleabilidad y/o emprendimiento.

(iv) Reparación integral

- Garantizar la asignación y disponibilidad presupuestal plurianual para las medidas de reparación.
- Asegurar el avance en la indemnización de orden administrativo de los casos priorizados (Anexos reservados) y la ejecución de las medidas con enfoque de género contempladas en el CONPES 4031.
- Robustecer la inclusión efectiva del enfoque de género en las medidas de reparación, incluyendo las TOAR.

(v) Salud integral, atención psicosocial y labores de cuidado

- Garantizar la divulgación efectiva y pedagógica de la oferta institucional de medidas de rehabilitación.
- Cualificar el personal de atención con enfoque de género, enfoque interseccional y enfoque de derechos humanos.
- Garantizar la cobertura geográfica y poblacional de la oferta institucional.
- Asegurar la integralidad y sostenibilidad de las medidas de rehabilitación.

(vi) Violencia sexual y acceso a la justicia

- Priorizar la investigación y el avance de los casos de violencia sexual en el marco de la justicia ordinaria y transicional, exigiendo la unificación de datos e información en el sector justicia (interoperabilidad de bases de datos FGN y SNARIV).
- Implementar el sistema de información unificado en el sector justicia, que garantice la desagregación de datos.
- Garantizar la interoperabilidad de las bases de datos existentes, especialmente entre la Fiscalía General de la Nación, la UARIV, la UNP y el Ministerio de Salud.
- Capacitar de forma continua y evaluable a los funcionarios de la administración de justicia, contando con indicadores de seguimiento para analizar el impacto en el acceso efectivo en los casos de violencia sexual.

(vii) Participación y liderazgo social

- Articular las acciones derivadas de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad con la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad y el reciente Plan de Acción Nacional de la Resolución 1325 de 2000, lo resuelto mediante la Sentencia SU-546 de 2026, el procesos de reingeniería de la UNP y las negociaciones de paz en curso.
- Reconocimiento pleno del rol de las mujeres como sujetas políticas y sociales, superando prácticas de exclusión y participación meramente formal.
- Adoptar el decálogo de paz propuesto por la alianza GPAZ para la inclusión del enfoque de género en las iniciativas de construcción de paz.
- Priorizar una perspectiva integral de la protección, en consonancia con lo dispuesto en el PIGMLD, que incluye medidas para la prevención de las agresiones contra las mujeres defensoras, a través de acciones que contribuyan a incrementar las capacidades de las mujeres y de sus organizaciones y garantías de no repetición.
- Claridad respecto al seguimiento de las medidas de prevención contempladas en el PIGMLD relativas a atención en salud, acceso a vivienda, educación superior y empleo; e interpretación y aplicación efectiva de la Resolución 805 de 2012 del Ministerio del Interior, con miras a que la UNP asuma el seguimiento.
- Avance en las investigaciones penales de los crímenes y delitos cometidos contra defensoras y lideresas sociales.

Por su parte, de conformidad con lo ya expuesto, resulta fundamental impulsar y acelerar la implementación efectiva de otros marcos normativos y de política pública que inciden directamente en la vida de las mujeres víctimas del conflicto armado y a través de los cuales se canalizan medidas de prevención, protección, atención y reparación en el contexto del desplazamiento forzado.

En este sentido, como se señaló previamente a propósito del estado de implementación de las medidas con enfoque de género del Acuerdo Final de Paz, la superación del ECI no puede evaluarse de manera aislada de las transformaciones institucionales y normativas propias de la justicia transicional. Por el contrario, el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional exige una lectura sistemática e integral, que reconozca que las medidas transicionales forman hoy parte sustantiva del estándar mínimo de atención, protección y reparación de las víctimas, particularmente de las mujeres.

Así, se hace necesario que confluyan, se fortalezcan y se implementen de manera articulada las medidas dirigidas a las mujeres en el marco de la política pública de atención y reparación integral de víctimas, junto con aquellas derivadas del Acuerdo Final de Paz y otros instrumentos paralelos tales como la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas), cuyo Primer Plan de Acción Nacional fue adoptado mediante el Decreto 1179 de 2025, y el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos.

Cabe resaltar que en todo el proceso de adopción de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en Colombia se han destacado las propuestas de las mujeres y sus organizaciones como constructoras de paz en sus territorios. En este marco, y como integrante de la Alianza Reactivar la Paz, la Corporación Sisma Mujer desarrolló un proceso participativo que reunió a más de 100 mujeres para formular propuestas desde cinco ejes (i) Paz feminista, (ii) Seguridad humana feminista, (iii) Participación, (iv) Integración de los procesos de paz incluyente para las mujeres y (v) Seguimiento, monitoreo, evaluación y difusión.

Una vez expedido el Plan de Acción Nacional (PAN) en 2024, Sisma Mujer analizó el grado de incorporación de las recomendaciones formuladas por las organizaciones de mujeres y feministas. Como resultado, se identificó que el PAN incluyó medidas relacionadas con la prevención y atención de violencias basadas en género, el fortalecimiento y la articulación institucional, así como acciones de formación. También acogió propuestas orientadas al mejoramiento de los sistemas de información, la capacitación del personal de salud, la ampliación de la atención psicosocial y la creación de espacios seguros. No obstante, los compromisos fueron formulados de manera general, sin mecanismos claros de ejecución, indicadores de resultado ni asignaciones presupuestales, lo que debilita su implementación y dificulta la rendición de cuentas. En general, el PAN responde total o parcialmente a cerca de un tercio de las 77 propuestas de la Alianza Reactivar la Paz.

Frente a ello, es necesario destacar que la efectividad del PAN depende de la asignación de recursos suficientes, el fortalecimiento de las entidades territoriales y la garantía de participación vinculante de las mujeres en toda su diversidad. De igual manera, es fundamental que se implementen de forma real y efectiva las medidas contempladas en el Acuerdo Final de Paz, pues como se ha venido argumentando, todos ellos son instrumentos indisociables, claves para materializar la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad; así como la

superación del ECI en el caso de las mujeres víctimas de desplazamiento y otras violencias en el marco del conflicto armado.

Ahora bien, el fortalecimiento de los componentes de la política pública aquí identificados y abordados, exige ser acompañado por una Política de implementación y aceleramiento, sin la cual el enfoque de género y las medidas en favor de las mujeres víctimas continuarán operando de manera fragmentada, desigual y con un bajo impacto. La experiencia acumulada demuestra que la principal brecha no radica en la inexistencia de medidas, sino en su débil ejecución, lenta materialización y limitada capacidad de transformación de las condiciones estructurales que enfrentan las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y otras violencias asociadas al conflicto armado.

En este sentido, en el Bloque No. 5 del presente cuestionario se propondrá una Política Pública de implementación y aceleración, multiactor y multinivel, dirigida a la materialización efectiva de los diferentes instrumentos existentes en el marco de la política pública de desplazamiento y víctimas, así como en relación con el Acuerdo Final de Paz, el Plan de Acción 1325, el Programa Integral de Garantías, entre otros: bajo criterios de priorización, articulación interinstitucional y evaluación de resultados e impacto.

De esta manera, se persigue que se despliegue el andamiaje institucional en pro de la materialización real y efectiva de los instrumentos ya adoptados como estándar mínimo de protección y atención de las mujeres víctimas de desplazamiento, teniendo en cuenta el amplio rezago y la intensificación de las condiciones de violencia de género en el marco del conflicto armado.

3. ¿En qué medida la respuesta estatal actual incorpora mecanismos efectivos para mitigar los riesgos exacerbados que enfrentan las mujeres y remover las barreras para su acceso a las medidas y permanencia en los servicios derivados de la reparación integral?

Mediante el Auto 737 de 2017 la Corte Constitucional ordenó la construcción de una línea base sobre los riesgos de género y de violencia sexual que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, que permitiera la evaluación de los impactos de las medidas adoptadas por las entidades respectivas.

En el Octavo Informe de Seguimiento, la Mesa halló que la UARIV reportó a este respecto la inclusión de 50 acciones específicas y generales con enfoque de género y diferencial en el marco del Plan de Acción del CONPES 4031. No obstante, las mismas no cuentan con la especificidad dispuesta por la Corte Constitucional ni ostentan indicadores de resultado y evaluación que permitan medir los impactos en el goce efectivo de derechos de las mujeres.

Adicionalmente, se encontró que de las 50 acciones, 13 de ellas son de orden general y no tienen ninguna inclusión de enfoque de género y otras 9, a pesar de hacer mención a este, no cuentan con ningún indicador para medir la implementación o inserción del enfoque. De las 28 acciones restantes, la Mesa halló un escenario de rezago generalizado en los diferentes objetivos o componentes, a saber: mitigación de daños a la vida e integridad, mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y reparación de víctimas.

Entre las acciones que a corte del informe de seguimiento presentaban 0% de avance en la implementación, resulta pertinente destacar las siguientes: a) 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, b) Brindar capacitaciones en identificación y prevención de riesgos asociados con el conflicto armado, c) Elaborar informes de seguimiento sobre las recomendaciones del CERREM mujeres e d) Implementar las actividades del programa integral de garantías para mujeres líderes y defensoras de derechos humanos.

De esta manera, se reporta un nivel de cumplimiento precario, pues no solo no se han acogido los estándares dispuestos por la Corte en relación con la construcción de la línea base y los criterios de racionalidad que deberían permear la misma a efectos de evaluar las medidas de prevención de riesgos; sino que el avance de las acciones que resultan importantes para la mitigación de los riesgos, resulta ser muy bajo o nulo.

Así las cosas, resulta evidente que la respuesta estatal no ha incorporado mecanismos efectivos y suficientes para mitigar los riesgos exacerbados que enfrentan las mujeres víctimas. Lo anterior se constata si tenemos en cuenta que de conformidad con los indicadores de medición de riesgo dispuestos por la UARIV¹⁵, para el año 2023 se verifica

¹⁵ Unidad para las Víctimas. (Mayo de 2024) Orden tercera del Auto 737. Indicadores de riesgo de género para mujeres víctimas de desplazamiento forzado. Disponible en: www.sismamujer.org

un aumento de mujeres víctimas de desplazamiento forzado también víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco y en desarrollo del conflicto armado y de homicidios de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que eran lideresas y/o defensoras de derechos humanos.

Ello refleja la insuficiencia institucional para contener los riesgos y evidencia que las medidas adoptadas no están modificando las condiciones estructurales que reproducen el continuum de violencias y los riesgos de orden diferencial.

Asimismo, se constatan falencias en el acceso y sostenibilidad de las medidas de reparación integral en materia de restitución, indemnización y rehabilitación, como se señalará a continuación en la pregunta No. 4.

4. ¿Qué aspectos de la reparación integral consideran que no están respondiendo a las necesidades de las mujeres víctimas, en especial de mujeres con pertenencia étnica o campesina? ¿Los programas psicosociales y de acompañamiento responden adecuadamente a las dimensiones culturales, espirituales y territoriales de las comunidades?

Como se señaló de forma previa, persisten barreras y desafíos transversales al componente de reparación tanto administrativa como judicial, que impiden que esta responda de manera adecuada a las necesidades específicas de las mujeres víctimas del conflicto armado. Estas falencias se expresan de manera acumulativa en los distintos componentes de la reparación: indemnización y acceso a la justicia, rehabilitación psicosocial, restitución y autonomía territorial, y reparación colectiva.

En primer lugar, en relación con la indemnización administrativa continúa un rezago crítico en la indemnización de los casos priorizados en los Anexos reservados, especialmente aquellos relacionados en el Auto 092 de 2008, lo que evidencia la falta de respuesta oportuna en el universo de casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado.

https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/analisis/Orden_tercera_Auto_737_2017_octubre.pdf

www.sismamujer.org

Corporación Sisma Mujer

“Construyendo una Colombia sin violencias contra las mujeres y las niñas”

[dirección@sismamujer.org](mailto:direccion@sismamujer.org) - comunicaciones@sismamujer.org

De las 33.526 víctimas de violencia sexual reportadas por la UARIV, solo 7.925 (23,6%) han recibido efectivamente la indemnización administrativa¹⁶. Persiste la impunidad en estos casos, lo que anula la posibilidad de reparación por vía judicial y desplaza toda la carga al modelo administrativo, donde los recursos suelen usarse para cubrir necesidades de subsistencia inmediata en lugar de proyectos que garanticen autonomía económica¹⁷. Además, en el monitoreo de Sisma Mujer, de un total de 336 registros de mujeres víctimas, solo 144 cuentan con representación ante la JEP, lo que evidencia grandes vacíos en el acceso a medidas de satisfacción y verdad en la justicia transicional.

A este respecto, es importante anotar el predominio de un enfoque "familista" en el sistema de atención continua invisibilizando a las mujeres desplazadas que no son cabezas de familia, restringiendo su acceso a medidas de reparación individual.

En el componente de rehabilitación, se identifican falencias persistentes en la contratación de operadores, así como en la cobertura geográfica y poblacional de los programas existentes, lo que afecta la universalización del derecho, particularmente en contextos de ruralidad dispersa y en territorios con presencia de actores armados. A ello se suma un desconocimiento generalizado de las medidas por parte de las víctimas, derivado de la insuficiente divulgación de la oferta institucional, lo cual limita el acceso efectivo a las garantías de rehabilitación, más aún cuando el diseño actual deposita en las propias víctimas la carga de activar el despliegue institucional.

Los programas psicosociales implementados hasta el momento no han respondido de manera adecuada, ni suficiente a las dimensiones culturales, espirituales y territoriales de las mujeres en situación de desplazamiento forzado. Si bien el Auto 092 de 2008 ordenó el diseño y la implementación del Programa de Acompañamiento Psicosocial específico para mujeres desplazadas, con enfoque diferencial, en la práctica el Estado no ha construido un programa autónomo que incorpore de forma integral estas dimensiones. En su lugar, la atención ha sido canalizada a través de programas generales de salud mental, como el

¹⁶ Corporación Sisma Mujer. (2021). Ni transición ni reparación. Persistencia de los obstáculos en el acceso al derecho a la reparación para mujeres víctimas de violencia sexual en el SIVJNR. Disponible en: <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/11/ni-transicioin-ni-reparacioin-25nov.pdf>

¹⁷ Corporación Sisma Mujer. (2025). Segundo Informe de Seguimiento a casos de reparación y activación de rutas Generalitat Fase II. [Manuscrito inédito].

PAPSIVI y otros componentes liderados por la UARIV, los cuales presentan limitaciones sustantivas en términos de cobertura, continuidad y pertinencia diferencial.

Desde una lectura psicosocial de la reparación integral, distintos análisis han advertido que es necesario ampliar la comprensión del daño más allá de abordajes centrados exclusivamente en la dimensión individual¹⁸, pues el énfasis en la estabilización emocional y en la mitigación de síntomas puede resultar insuficiente para dar cuenta de los impactos prolongados del conflicto armado sobre los proyectos de vida, los vínculos sociales y las prácticas culturales de las mujeres víctimas.

En este sentido, si bien el PAPSIVI constituye el principal mecanismo estatal para la atención psicosocial y en salud mental de las víctimas del conflicto armado¹⁹, se ha señalado la importancia de fortalecer su implementación, especialmente en lo relacionado con la adecuación de los tiempos, modalidades de intervención y criterios de atención a la complejidad de los daños derivados de la violencia sociopolítica. En la práctica, los alcances del programa pueden verse limitados para acompañar procesos de largo plazo asociados a afectaciones persistentes como la violencia sexual, el desplazamiento forzado, el desarraigo territorial y la ruptura de los tejidos comunitarios²⁰. A ello se suma la escasa articulación con autoridades tradicionales, sabedoras y prácticas propias de cuidado, lo que afecta de manera directa la pertinencia cultural de las medidas adoptadas.

Adicionalmente, no existen indicadores para evaluar el impacto real de las medidas psicosociales en general, lo que impide que se pueda hacer una evaluación global de las medidas de rehabilitación en términos de efectividad, pertinencia, oportunidad, sostenibilidad, entre otras.

Por otro lado, desde Sisma Mujer hemos identificado que para el caso de las mujeres étnicas y campesinas, la reparación no ha respondido a las necesidades en términos de autonomía sobre el territorio, ya que la administración de tierras colectivas y parcelas suele entregarse prioritariamente a los hombres, excluyendo a mujeres solteras o jefas de hogar que

¹⁸ Summerfield, D. (2012). Afterword: Against “global mental health”. *Transcultural Psychiatry*, 49(3-4), 519-530.

¹⁹ Congreso de la República de Colombia. Ley 1448 de 2011, arts. 137 y 138.

²⁰ Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado (PAPSIVI). Bogotá.

asumieron el sustento familiar tras el conflicto. A ello se suman barreras críticas de acceso derivadas de la ausencia de traductores e intérpretes para mujeres que no hablan castellano o que prefieren el uso de su lengua propia, lo que restringe su participación digna y efectiva en los procesos de reclamación.

Finalmente, en el plano de la reparación colectiva, los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) presentan fallas estructurales de inclusión; de la totalidad de sujetos colectivos, la UARIV reporta apenas 10 procesos con enfoque de género. Estos planes suelen omitir la violencia sexual en el diagnóstico inicial del daño, lo que impide que las medidas de satisfacción y memoria reconozcan estas violencias, perpetuando el silencio y la estigmatización comunitaria. A esto se suma una grave desarticulación institucional que impide la interoperabilidad de los sistemas de información, generando un desgaste administrativo excesivo para las organizaciones de mujeres y bloqueando el seguimiento efectivo a las medidas de rehabilitación psicosocial y económica que deberían ser el centro de su reparación²¹.

En este contexto, resulta indispensable que las medidas de reparación integral se adecúen de manera coherente a las afectaciones particulares y diferenciales de las mujeres, mediante una transversalización efectiva de los enfoques de género, étnico y territorial. Ello exige la participación real de las víctimas en el diseño de las medidas -incluidas aquellas desarrolladas en el marco de la justicia transicional, específicamente las TOAR- y la adopción de una concepción de reparación transformadora, acompañada de indicadores específicos de género para su seguimiento y evaluación.

Sumado a ello, es importante insistir en que la fragmentación de las medidas impacta en la integralidad de las mismas, su sostenibilidad y la proyección de sus efectos a mediano y largo plazo, de ahí que no se constaten procesos que permitan superar afectaciones crónicas derivadas del conflicto armado, especialmente las asociadas a violencia sexual, desarraigo territorial y erosión de tejidos comunitarios. En este escenario, una reparación meramente compensatoria o asistencial resulta insuficiente y, en muchos casos, termina reproduciendo las condiciones de discriminación estructural preexistentes, en abierta contradicción con los fines últimos de la reparación integral.

²¹ Corporación Sisma Mujer. (2021). Ni transición ni reparación. Persistencia de los obstáculos en el acceso al derecho a la reparación para mujeres víctimas de violencia sexual en el SIVJNR. Disponible en: <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/11/ni-transicioin-ni-reparaciion-25nov.pdf>

En consecuencia, la articulación interinstitucional y la integralidad del conjunto de medidas constituyen condiciones indispensables para contribuir de manera sostenida a los procesos de reparación²². Para que esta sea efectivamente transformadora, la reparación debe además garantizar el acceso real a la propiedad y control sobre la tierra, la autonomía económica y la justicia restaurativa, permitiendo que las víctimas dejen de ser concebidas como objetos de asistencia y sean reconocidas como sujetas políticas con plenos derechos²³.

5. ¿Qué vacíos identifican en las rutas de atención para mujeres víctimas, particularmente en materia de salud, acompañamiento psicosocial y asesoría jurídica? ¿Los programas psicosociales y de acompañamiento responden adecuadamente a las dimensiones culturales, espirituales y territoriales de las comunidades? ¿Qué ajustes consideran indispensables?

En nuestra labor con mujeres víctimas de diferentes delitos, identificamos que las rutas de atención presentan vacíos estructurales que impiden una reparación integral, limitándose a trámites administrativos que a menudo resultan revictimizantes²⁴. Concretamente en el componente de salud, persisten barreras significativas de acceso, continuidad y calidad y en materia de acompañamiento psicosocial, se evidencia la inexistencia de rutas claras, continuas y sostenidas en el tiempo. La atención disponible es fragmentada, de corta duración y altamente dependiente de la capacidad institucional de cada territorio, lo que impide procesos de rehabilitación efectivos y de largo plazo.

Tal como ha sido subrayado por la Mesa de Seguimiento y como lo señalamos en el punto anterior, no existe un programa autónomo y específico de acompañamiento psicosocial

²² Uprimny & Saffon, "Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática", en Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión, Bogotá: ICTJ y DeJusticia, 2009, pp. 31–70.

²³ Corporación Sisma Mujer. (2021). Ni transición ni reparación. Persistencia de los obstáculos en el acceso al derecho a la reparación para mujeres víctimas de violencia sexual en el SIVJRNR. Disponible en: <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/11/ni-transicioin-ni-reparacioin-25nov.pdf>

²⁴ Corporación Sisma Mujer y otros. (2017) Reparación colectiva incluyente y transformadora Lineamientos de reparación colectiva con enfoque de género y étnico en la política de reparación a las víctimas. Disponible en: <https://sismamujer.org/wp-content/uploads/2024/05/2016-Reparacion-Colectiva-version-digital.pdf>

para mujeres desplazadas, tal como lo ordena el Auto 092 del 2008, sino que la atención ha sido realizada en programas generales que no responden plenamente a las necesidades diferenciadas de las mujeres víctimas. Esta situación deriva en procesos interrumpidos, sin seguimiento ni continuidad y con escaso impacto para afrontar daños psicosociales profundos y de carácter estructural. A ello se suma la desarticulación con otras medidas de reparación y la ausencia de una comprensión integral de los impactos acumulados del conflicto armado, las violencias basadas en género y las condiciones persistentes de precariedad socioeconómica que atraviesan las mujeres en situación de desplazamiento.

En relación con la segunda pregunta, los programas actuales no responden adecuadamente a las dimensiones culturales, espirituales y territoriales de las comunidades. El enfoque estatal suele ser familista, invisibilizando a las mujeres que no son jefas de hogar y restringiendo su acceso a medidas individuales.

En el caso de las mujeres indígenas y afrodescendientes, la oferta institucional tiende a desconocer las afectaciones al equilibrio espiritual y comunitario ocasionadas por el conflicto armado. Asimismo, los procesos de reparación colectiva suelen omitir el daño al territorio como fundamento de la vida espiritual, social y económica de las mujeres, priorizando la entrega de la administración de tierras recuperadas a los hombres y reproduciendo relaciones de dependencia económica y patrimonial que la violencia buscó precisamente consolidar y explotar²⁵.

Por su parte, los programas psicosociales y de acompañamiento ofrecen una atención estandarizada y homogeneizante, con enfoques predominantemente individuales y clínicos, que no reconocen las formas propias de afrontamiento y reconstrucción del tejido social de mujeres indígenas, afrodescendientes, campesinas y rurales. Las dimensiones espirituales, comunitarias y territoriales -fundamentales para la recuperación emocional y social- permanecen en los márgenes o ausentes en el diseño y la implementación de los programas estatales. De esta manera, las respuestas institucionales no logran conectar con las realidades contextuales y locales, ni fortalecer los procesos comunitarios que son centrales para la reparación integral de las mujeres víctimas.

²⁵ Corporación Sisma Mujer y otros. (2017) Reparación colectiva incluyente y transformadora Lineamientos de reparación colectiva con enfoque de género y étnico en la política de reparación a las víctimas. Disponible en: <https://sismamujer.org/wp-content/uploads/2024/05/2016-Reparacion-Colectiva-version-digital.pdf>

En este contexto, se considera indispensable ajustar las rutas de atención mediante (i) el diseño e implementación de un programa autónomo, específico y de largo plazo de acompañamiento psicosocial para mujeres desplazadas, con cobertura territorial suficiente y mecanismos claros de seguimiento; (ii) la articulación efectiva de las medidas de reparación; (iii) la incorporación real y transversal de los enfoques de género, étnico y territorial, que reconozcan las dimensiones culturales, espirituales y comunitarias del daño; y (iv) el tránsito hacia modelos de atención no familistas, no homogeneizantes y no exclusivamente clínicos, que fortalezcan la autonomía de las mujeres, los procesos colectivos de sanación y la reconstrucción del tejido social y territorial.

6. ¿Qué medidas de protección consideran más urgentes para mujeres líderes, defensoras o mujeres con pertenencia étnica, teniendo en cuenta los riesgos diferenciados que enfrentan? ¿Qué debería cambiar?

Tal como se ha sostenido de manera previa, a través de la sentencia SU 546 de 2023, la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional respecto de la población defensora de derechos humanos en el país, y además emitió una serie de órdenes dirigidas a su superación, entre ellas, la orden vigésimo sexta, referida a la aplicación de la perspectiva de género en la protección de las personas defensoras de derechos humanos, teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras (PIGMLD).

De acuerdo con esto y considerando que la implementación del PIGMLD desde su adopción ha tenido rezagos generalizados e importantes, se estima que todas las medidas de protección contenidas en los tres ejes -prevención, protección y garantías de no repetición- resultan urgentes, para lo cual se ha insistido en la materialización de las acciones a su cargo por parte de las 33 entidades con responsabilidades derivadas del PIGMLD según el nuevo Plan de Acción cuatrienal y el fortalecimiento del proceso de la territorialización del Programa, en el que deben involucrarse de manera activa e informada todas las entidades territoriales.

Frente a esto último, es indispensable que se adopten lineamientos claros que permitan la sostenibilidad de la territorialización en los departamentos en los que este proceso ha

tenido algunos progresos, y que establezcan cómo se asegurará la llegada del programa a los 32 departamentos del país. En este sentido, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior desde el año 2024 trabajó en un borrador de Decreto al respecto, construido de manera participativa con el movimiento social de mujeres y diversas plataformas. No obstante, a la fecha este instrumento no ha sido adoptado formalmente, situación que incide negativamente en la materialización de las garantías de protección en favor de las defensoras en el país.

Lo anterior resulta ser prioritario, teniendo en cuenta que la implementación del Programa a nivel territorial ha planteado retos importantes, especialmente en lo relacionado con el fortalecimiento del conocimiento institucional sobre su existencia, el reconocimiento de las obligaciones que implica para las entidades del nivel departamental, municipal y distrital, así como la visibilización de los liderazgos de las mujeres y el abordaje adecuado de las particularidades con las que se manifiesta la violencia sociopolítica de género en cada región. Estos desafíos comprenden oportunidades para profundizar el enfoque territorial, ampliar capacidades institucionales y promover una comprensión más integral del rol de las defensoras en los territorios.

Ahora bien, en el marco de las medidas de protección concretas, el Estado debe tener en cuenta la ubicación geográfica, las necesidades particulares y la especial situación que han enfrentado las comunidades en el contexto del conflicto armado. Para comunidades alejadas, sin acceso a electricidad o señal satélite, la Comisión IDH ha reconocido que medidas tales como botones de pánico o teléfonos celulares no son de utilidad, y que la simple visita de un representante estatal en la región o la instalación de alumbrado eléctrico pueden ser más efectivas para disuadir la violencia. Asimismo, se deben diseñar estrategias integrales para la implementación de medidas de protección colectivas.

Aunado a lo anterior, es imprescindible no perder de vista la necesidad de transformar patrones estructurales discriminatorios que se asientan en la concepción de inferioridad de las mujeres, la subvaloración de lo femenino y la existencia de roles estereotipados de género, lo cual facilita la invisibilización de los liderazgos de las mujeres, considerados muchas veces como simple apoyo a la comunidad y extensión de su rol tradicional como madres. Es necesario valorar en conjunto con ello la discriminación reforzada por motivos de raza, clase, identidad u orientación sexual, condiciones que también deben ser valoradas.

Finalmente, es importante que las entidades comprendan el universo y la diversidad de mujeres defensoras de derechos humanos, con el fin de que se reconozcan ampliamente los liderazgos femeninos que se ejercen en el territorio y la asignación de medidas de protección integral sea un ejercicio que se desarrolle sin sesgos de género y otras discriminaciones.

7. ¿Cómo evalúan la participación de las mujeres —incluidas mujeres de pueblos étnicos— en los procesos judiciales, administrativos y de reparación? ¿Qué mecanismos deberían fortalecerse para asegurar una participación real y no simbólica?

En lo que respecta a los procesos de reparación en su dimensión colectiva, se constata que la participación de las mujeres, a la luz de los enfoques diferenciales y de género, resulta limitada y deficitaria, al enfrentarse a múltiples barreras de carácter estructural e institucional. Entre estas se destaca la pérdida, fragmentación o inaccesibilidad de la información relativa a los procesos judiciales y a las decisiones administrativas, cuyo cumplimiento ha sido exigido de manera reiterada durante años sin que se haya materializado de forma efectiva²⁶. Esta situación afecta de manera directa el derecho de las mujeres a una participación informada, incidente y sostenida en los procesos de reparación colectiva, como lo ha reiterado la Corte Constitucional en la sentencia T-718 de 2017.

En este contexto, se reitera la necesidad de contar con un sistema de información integral, ordenado y adecuado que consolide los expedientes y la información relevante asociada a los procesos judiciales y administrativos de las mujeres, tal y como se planteó previamente. Es necesario que se garantice la trazabilidad, el seguimiento y el cumplimiento de las obligaciones estatales en el mediano y largo plazo, por lo que el sistema debe asegurar la continuidad institucional y la preservación de la memoria administrativa de los procesos.

Ahora bien, en el marco de los procesos judiciales y especialmente en la Jurisdicción Especial para la Paz, Sisma ha documentado que la participación de las mujeres continúa siendo un

²⁶ Tal es el caso de las accionantes de la Tutela T 718 de 2017, mujeres víctimas de violencia sexual en el marco de la masacre del Salado, que hoy, 9 años después siguen esperando y exigiendo el cumplimiento de las órdenes de dicha sentencia y un plan de reparación colectiva que responda a sus necesidades diferenciales y debilite los sistemas de opresión y estigmatización que padecen.

desafío crucial, especialmente si se tiene en cuenta la naturaleza de la justicia restaurativa feminista y la reparación transformadora que se pretende en el marco transicional. Lo anterior, toda vez que las mujeres no se sienten plenamente integradas en las decisiones adoptadas por las Salas de Reconocimiento de Hechos y Conductas y la ausencia de otros escenarios de diálogo, de cara al negacionismo de algunos comparecientes respecto a los hechos victimizantes, ha impactado negativamente en la participación activa de las víctimas.

A ello debe sumarse que la limitación temporal de la JEP y la fragmentación del abordaje por macrocasos condicionan la profundidad y extensión de los análisis e investigaciones en relación con la violencia sexual y la transversalización del enfoque de género. La presión por producir resultados en plazos restringidos, sin una articulación metodológica sólida, tiende a subordinar los derechos de las víctimas a lógicas de priorización procesal, afectando la posibilidad de una participación sostenida, incidente y orientada a una reparación verdaderamente transformadora.

Lo anterior da cuenta de una debilidad metodológica en los escenarios de diálogo, caracterizada por la falta de reconocimiento del daño, la persistencia de narrativas negacionistas y la inexistencia de lineamientos claros con enfoque de género que prevengan la revictimización. De forma paralela, la arquitectura de los proyectos restaurativos continúa definiéndose sin una incorporación estructural de las víctimas en la identificación del daño, en la formulación de las medidas y en la determinación de las condiciones de interacción; en casos de violencia sexual, la ausencia de criterios específicos vacía de contenido transformador la justicia restaurativa al no partir del reconocimiento del hecho victimizante ni de las necesidades de las mujeres.

No obstante, la persistencia de estas barreras y la limitada efectividad de los mecanismos existentes muestran que el problema no es únicamente de diseño normativo o de voluntad institucional; sino que la dificultad para garantizar una participación real y transformadora de las mujeres responde a obstáculos de carácter estructural que atraviesan la arquitectura misma de la justicia transicional.

Ahora bien, en relación con las condiciones estructurales que limitan la participación se destaca la inseguridad territorial, la cual continúa operando como una barrera material pues participar en procesos de verdad, justicia y reparación expone a las mujeres a riesgos

diferenciados en contextos de control armado en tanto dota a las mujeres de una mayor visibilidad pública, lo que las expone a amenazas, intimidaciones, agresiones y otras formas de violencia basada en género.

De esta manera, resulta imperativo fortalecer de manera integral los mecanismos de prevención y protección dirigidos a las mujeres en los contextos territoriales y locales, pues la ausencia o debilidad de estos mecanismos no solo compromete la vida, integridad y seguridad personal de las mujeres, sino que, además, genera efectos inhibitorios sobre su participación efectiva en los procesos de exigibilidad de derechos, afectando de manera estructural la implementación de las garantías de no repetición y la construcción de una paz con justicia de género.

Finalmente, en relación con la participación de las mujeres con pertenencia étnica, tal y como se mencionó previamente, evaluamos que la misma sigue sin ser real y es mayoritariamente simbólica, ampliamente restringida por barreras estructurales. En los sujetos colectivos mixtos, las mujeres suelen ser minoría en las instancias de decisión, como los consejos comunitarios o comités de impulso, donde sus voces son omitidas o relegadas a roles tradicionales de cuidado y logística. Para las mujeres indígenas y afrodescendientes, la exclusión es aún más profunda, lo que anula su capacidad de incidencia real. Además, la sobrecarga de labores de cuidado no remunerado actúa como un obstáculo material que el Estado no ha mitigado, convirtiendo la participación en un ejercicio agotador o inaccesible.

Así las cosas, asegurar una participación real y no simbólica exige fortalecer, además de los mecanismos ya señalados, sistemas de protección con enfoque de género y territorial, metodologías restaurativas que partan del reconocimiento del daño y del relato de las mujeres, criterios específicos para proyectos restaurativos en violencia sexual y una articulación institucional que garantice coherencia, continuidad y centralidad de las víctimas en todo el proceso, con miras a fortalecer la agencia de las mujeres.

Así mismo, es necesario que se fortalezcan mecanismos que garanticen la paridad en los comités de coordinación y el reconocimiento expreso de las mujeres como sujetos políticos con autonomía propia, por lo que resulta fundamental promover espacios de reflexión exclusivos para mujeres así como medidas para redistribuir y reducir la carga de cuidados, fundamentalmente en las etapas de diagnóstico y formulación de los PIRC. Finalmente, el fortalecimiento de la participación exige que el Estado reconozca y financie directamente a

las organizaciones de mujeres de base, integrando sus saberes en el diagnóstico del daño y en la ejecución de las medidas de reparación²⁷.

4. Priorización territorial y poblacional

1. ¿Qué territorios o regiones presentan mayores riesgos, afectaciones o rezagos en la garantía de los derechos de las mujeres desplazadas y confinadas? Mencione, si aplica: Catatumbo, Cauca, Chocó, Nariño, Bajo Calima, Buenaventura, Guaviare, Putumayo u otras zonas críticas.

Las 11 zonas de emergencia humanitaria reportadas por la Defensoría del Pueblo, exigen esfuerzos mancomunados para la prevención, protección, atención y reparación de víctimas, en atención a los factores contextuales que profundizan las condiciones de indefensión y vulnerabilidad, particularmente de las mujeres y las niñas en toda su diversidad. En dichos territorios convergen múltiples eventos de desplazamiento forzado y confinamiento, así como patrones persistentes de violencias basadas en género, que evidencian rezagos estructurales en la garantía efectiva de sus derechos.

De conformidad con las crisis humanitarias reportadas y el trabajo de campo de Sisma Mujer, se hará especial énfasis en la situación de Catatumbo, Valle del Cauca, Montes de María, Cauca y Chocó; territorios críticos identificados en el Boletín Dinámicas de Movilidad Humana Forzada como zonas con eventos de confinamiento y desplazamiento a julio de 2025²⁸.

Estos territorios también han sido recientemente destacados por la Defensoría del Pueblo en el marco de su denuncia por la persistente y sistemática vulneración de los derechos

²⁷ Corporación Sisma Mujer y otros. (2017) Reparación colectiva incluyente y transformadora Lineamientos de reparación colectiva con enfoque de género y étnico en la política de reparación a las víctimas. Disponible en: <https://sismamujer.org/wp-content/uploads/2024/05/2016-Reparacion-Colectiva-version-digital.pdf>

²⁸ Defensoría del Pueblo. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana - DDPMH. Boletín Mensual. Dinámicas de Movilidad Humana Forzada en Colombia. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3251391/BoletinMovilidadDP.pdf/67862f0f-63d3-c22f-1654-439c1389af15?t=1751553468657>

humanos, sexuales y reproductivos de las mujeres y las niñas en territorios de conflicto armado, en atención a las dinámicas de control ejercidas por los grupos armados ilegales²⁹, lo cual ha llevado al órgano de control a señalar que nos encontramos ante un escenario de profundización de la violencia armada y de género.

● Catatumbo

Como es de público conocimiento, el 16 de enero de 2025 se produjo una abrupta escalada de violencia en la subregión del Catatumbo, derivada de los enfrentamientos entre el ELN y el Frente 33 de las disidencias de las FARC-EP. Este hecho desencadenó una crisis humanitaria de gran magnitud, con un registro inicial de más de 40.000 personas desplazadas, cifra que hoy supera las 70.000 personas, configurándose en la más grave emergencia humanitaria presentada en el país desde que se cuenta con un registro oficial³⁰. Ante la gravedad de la situación, el Gobierno Nacional declaró el estado de conmoción interior mediante el Decreto 062 de 2025.

Desde un enfoque de género, la crisis ha afectado de manera desproporcionada a las mujeres: de conformidad con el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (SISDHES) de CODHES, entre el 1 de enero y el 31 de agosto de 2025, de 57.200 víctimas de desplazamientos múltiples y masivos, un 52% (29.744) son mujeres; y de 25.649 víctimas de confinamientos y restricciones a la movilidad, un 51% (13.081) corresponde también a mujeres³¹.

Las condiciones de riesgo fueron advertidas previamente por la Defensoría del Pueblo - aunque la magnitud de la crisis superó con creces la alerta del Ministerio Público-. De manera amplia para la subregión del Catatumbo la Defensoría había emitido la Alerta

²⁹ Defensoría del Pueblo. (04 de diciembre de 2025). Defensoría del Pueblo alerta sobre grave vulneración de derechos humanos, sexuales y reproductivos en zonas de conflicto armado [Comunicado de prensa]. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/-/defensoria-del-pueblo-alerta-sobre-grave-vulneracion-de-derechos-humanos-sexuales-y-reproductivos-en-zonas-de-conflicto-armado>

³⁰ Defensoría del Pueblo. El Catatumbo padece la emergencia humanitaria más grande desde que hay registro en Colombia, a causa del conflicto armado. Comunicado de prensa. 06 de mayo de 2025. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/-/el-catatumbo-padece-la-emergencia-humanitaria-mas-grande-desde-que-hay-registro-en-colombia-a-causa-del-conflicto-armado>

³¹ Alianza Multiactor Las mujeres abrazamos el Catatumbo. Audiencia sobre la crisis humanitaria de Catatumbo: situación de las mujeres y las niñas en su diversidad y la respuesta institucional. 24 de septiembre de 2025. [Manuscrito inédito].

Temprana No. 026 de 2024 (inminencia), la cual fue objeto del Informe de Seguimiento No. 014 de 2025. Este informe confirmó la materialización de múltiples riesgos, incluyendo: desplazamientos forzados masivos, homicidios selectivos, atentados terroristas y violencias basadas en género, además de amenazas contra liderazgos sociales y miembros de Juntas de Acción Comunal.

Recientemente, se emitió la Alerta Temprana No. 017 de 2025 (inminencia) la cual advierte un alto riesgo de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el municipio de Tibú (Norte de Santander), territorio que ya contaba con antecedentes de riesgo de conformidad con las Alertas No. 040 de 2018 y No. 050 de 2020. Entre las principales afectaciones identificadas en la Alerta 017 se encuentran: homicidios, amenazas, secuestros, desplazamientos forzados individuales y masivos, confinamientos, y restricciones a la movilidad; reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes; y presencia de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados.

La propia Alerta Temprana No. 017 de 2025 enfatiza que la violencia sexual y basada en género se ha consolidado como un mecanismo de control social y territorial empleado por los grupos armados, documentando matrimonio servil, explotación sexual de mujeres migrantes, feminicidios, desapariciones y restricciones a la movilidad de las mujeres. Esta situación ya había sido advertida por la Defensoría del Pueblo en el Informe de Seguimiento No. 014 de 2025, lo que revela un patrón persistente de afectación contra las mujeres que se extiende a municipios como El Tarra, San Calixto, Sardinata y Tibú.

Adicionalmente, en su reciente comunicado sobre la crítica situación de las mujeres en las zonas de conflicto armado, la Defensoría del Pueblo señaló que en el Catatumbo las mujeres sobrevivientes enfrentan graves vulneraciones a sus derechos sexuales y reproductivos, entre ellas la prohibición del uso de métodos anticonceptivos y de planificación familiar, amenazas en caso de acudir a servicios de interrupción voluntaria del embarazo (IVE), así como tasas significativas de infecciones de transmisión sexual (ITS). Estas prácticas constituyen formas específicas de violencia basada en género que profundizan la subordinación y el control sobre los cuerpos y las decisiones reproductivas de las mujeres en contextos de conflicto armado³².

³² Defensoría del Pueblo. (04 de diciembre de 2025). Defensoría del Pueblo alerta sobre grave vulneración de derechos humanos, sexuales y reproductivos en zonas de conflicto armado [Comunicado de prensa].

www.sismamujer.org

Corporación Sisma Mujer

“Construyendo una Colombia sin violencias contra las mujeres y las niñas”

[dirección@sismamujer.org](mailto:direccion@sismamujer.org) - comunicaciones@sismamujer.org

En este sentido, los riesgos diferenciales asociados a la confrontación armada, sumados al desplazamiento forzado en estricto sentido, continúan golpeando de manera desproporcionada a las mujeres del Catatumbo, quienes enfrentan estas violencias en medio de la mayor crisis humanitaria que ha presenciado la región en su historia reciente.

En atención a esta crisis, se ha impulsado la estrategia “Las Mujeres Abrazamos el Catatumbo”, una alianza multiactor integrada por la Casa de la Mujer, CODACOP, Colombia Diversa, el Comité de Mujeres de la Zona de Reserva Campesina, la Corporación Humanas, el Centro Regional de Derecho Humanos y Justicia de Género, la Fundación Artemisas, LIMPAL Colombia, Madres del Catatumbo por la Paz, la Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, PoderPaz, la Red Nacional de Mujeres, la Red de Mujeres del Catatumbo, REPEM Colombia, la Ruta Pacífica de las Mujeres, Sindhep y Sisma Mujer por parte de la sociedad civil, junto a ONU Mujeres, la Misión de Verificación de la ONU en Colombia y el Cluster de Salud OPS por parte de la Comunidad Internacional, y la Defensoría del Pueblo.

Desde esta iniciativa se ha avanzado en la caracterización integral de la situación de las mujeres y las niñas, en su diversidad, así como en el análisis crítico de la respuesta institucional frente a la emergencia humanitaria. A partir de ello, se ha formulado un decálogo de propuestas orientadas a la incorporación efectiva del enfoque de género y de los derechos de las mujeres en las medidas adoptadas por el Estado y por los organismos humanitarios, así como en las decisiones de inversión requeridas para la región. Adicionalmente, se han elevado recomendaciones específicas ante el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI).

• Valle del Cauca

En lo corrido del año 2025, la Defensoría del Pueblo emitió cuatro Alertas Tempranas en el departamento del Valle del Cauca, específicamente en los municipios de Florida, Pradera, Andalucía, Bugalagrande, Bolívar, Riofrío, Trujillo y Cali, lo que revela una delicada crisis humanitaria en la zona.

Los escenarios de riesgo documentados evidencian un agravamiento de la situación de orden público, asociado a la consolidación de frentes bajo la línea de Iván Mordisco y la

Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/-/defensoria-del-pueblo-alerta-sobre-grave-vulneracion-de-derechos-humanos-sexuales-y-reproductivos-en-zonas-de-conflicto-armado>

www.sismamujer.org

Corporación Sisma Mujer

“Construyendo una Colombia sin violencias contra las mujeres y las niñas”

[dirección@sismamujer.org](mailto:direccion@sismamujer.org) - comunicaciones@sismamujer.org

consecuente disputa territorial con otras estructuras disidentes independientes como el Frente 57 “Yair Bermúdez”; de la confluencia de los Grupos Armados Organizados Ejército Gaitanista de Colombia (EGC), Ejército de Liberación Nacional (ELN), Nuevo Estado Mayor Central (EMC) a través del Frente Jaime Martínez; y el grupo criminal ‘Rastrojos Nueva Generación’; y el entrelazamiento entre el conflicto armado y la criminalidad organizada.

En las Alertas Tempranas 002, 011 y 012 de 2025 se advierten e identifican riesgos de exacerbación de la violencia, homicidios selectivos, amenazas a líderes sociales y defensores de derechos humanos y aumento de los casos de desplazamiento forzado, ya sea individual o colectivo, como mecanismo de protección o como medida de fuerza adoptada por las GAO, en diferentes territorios del departamento.

De manera particular, se identifican riesgos de violencia sexual contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, especialmente en la ciudad de Cali, donde la configuración territorial está fuertemente marcada por la movilidad humana, una proporción relevante de la población en riesgo corresponde a víctimas previas de desplazamiento forzado, y coexisten dinámicas de reclutamiento, explotación sexual, control social y violencia basada en género por parte de los distintos actores armados.

En igual sentido, la Defensoría ha señalado que en Buenaventura han sido registrados feminicidios por parte de Grupos Armados Organizados, incremento de la violencia sexual especialmente en el caso de adolescentes y mujeres migrantes, y dificultades para acceder a cualquier tipo de atención por la situación de confinamiento³³.

De conformidad con el Informe de Situación Humanitaria de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), entre enero y julio de 2025 se registraron 1.428 víctimas de desplazamiento forzado masivo y 12.286 personas en situación de confinamiento en el Valle del Cauca. Buenaventura se posiciona como uno de los municipios más afectados por estos fenómenos a nivel nacional en 2025, reflejando la

³³ Defensoría del Pueblo. (04 de diciembre de 2025). Defensoría del Pueblo alerta sobre grave vulneración de derechos humanos, sexuales y reproductivos en zonas de conflicto armado [Comunicado de prensa]. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/-/defensoria-del-pueblo-alerta-sobre-grave-vulneracion-de-derechos-humanos-sexuales-y-reproductivos-en-zonas-de-conflicto-armado>

persistencia de disputas armadas, restricciones a la movilidad y vulneraciones graves a la población civil³⁴.

- **Montes de María (Bolívar-Sucre)**

Los Montes de María constituyen una de las regiones históricamente más golpeadas por el conflicto armado interno, marcada por masacres, desplazamientos masivos, despojo de tierras y una prolongada presencia paramilitar. Esta situación fue reconocida recientemente por la Sala de Reconocimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en el marco del Macrocaso No. 08, donde se señaló a la subregión como víctima del conflicto armado, en razón de la sistematicidad y magnitud de los crímenes cometidos.

La Defensoría del Pueblo, mediante la Alerta Temprana 033 de 2022, advirtió que en los 16 municipios que integran la subregión (tanto en Bolívar como en Sucre) persisten escenarios de riesgo alto derivados de la expansión y consolidación de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), también denominadas Clan del Golfo. Esta organización ilegal ejerce control armado y coacción social tanto en zonas rurales como en círculos urbanos.

Entre los principales repertorios de violencia utilizados por esa estructura armada se identifican homicidios selectivos, extorsiones, amenazas y amedrentamiento de líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos, imposición de normas de control social e intentos de cooptación o sometimiento de organizaciones comunitarias y riesgos de desplazamiento forzado individual y colectivo.

Por su parte, la Defensoría destaca violencias de orden diferencial en contra de las mujeres debido a la agudización de los efectos del conflicto, por un lado, y las dinámicas de control y el empleo de la violencia sexual como forma de castigo, disciplinamiento y control por parte de las AGC, lo que se traduce en violencia selectiva contra las mujeres. Específicamente, en los municipios de San Onofre y María la Baja se documentan casos de violencia y acoso sexual que a su vez desplazamientos forzados, desarraigo y erosión del tejido social y familiar.

³⁴ OCHA. (Septiembre de 2025). Informe Situación Humanitaria 2025. Disponible en: <https://www.unocha.org/publications/report/colombia/informe-de-situacion-humanitaria-2025-datos-acumulados-entre-enero-y-agosto-de-2025-fecha-de-publicacion-19-de-septiembre-de-2025>

www.sismamujer.org

Corporación Sisma Mujer

“Construyendo una Colombia sin violencias contra las mujeres y las niñas”

[dirección@sismamujer.org](mailto:direccion@sismamujer.org) - comunicaciones@sismamujer.org

Este escenario ya había sido advertido por la Defensoría del Pueblo en los municipios de San Onofre, El Carmen de Bolívar, María La Baja, San Jacinto, Zambrano y Ovejas, a través de las Alertas Tempranas 061 de 2018; 051 de 2018 y 006 de 2020; 004 de 2019; y 009 de 2021, respectivamente.

En diciembre de 2024, en el marco de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (Ciprat) convocada por el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo insistió en la necesidad de adoptar medidas concretas de prevención y protección, reiterando el llamado para que las entidades competentes implementen de manera urgente las recomendaciones formuladas.

Finalmente, en septiembre de 2025 se denunció la circulación de panfletos amenazantes dirigidos contra activistas, liderazgos sociales, militantes políticos y organizaciones defensoras de derechos humanos, entre ellas organizaciones de mujeres como la Corporación Sisma Mujer. Estos hechos confirman la persistencia y actualización del riesgo, particularmente para el ejercicio de la actividad sociopolítica y para la vida, integridad y seguridad de las mujeres en la región.

- **Cauca**

De conformidad con la información reportada por la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), el departamento del Cauca constituye uno de los territorios más afectados por el escalamiento del conflicto armado y por ataques sistemáticos de los grupos armados ilegales contra la población civil. Estos ataques se asocian a prácticas de control social, amenazas, homicidios selectivos y violencias dirigidas contra líderes y lideresas sociales, personas defensoras de derechos humanos y comunidades étnicas y campesinas.

Para julio de 2025, OCHA reportó un incremento sustutivo de víctimas y eventos en comparación con el mismo periodo del año 2024. En materia de desplazamiento forzado y confinamiento, entre enero y julio de 2025 se registraron 4.656 víctimas de desplazamiento forzado y 27.493 víctimas de confinamiento en el departamento, lo que evidencia una crisis humanitaria persistente y de gran magnitud.

En concordancia con ello, la Defensoría del Pueblo ha emitido este año las Alertas Tempranas 001 (Piamonte), 004 (Popayán), 008 (El Tambo y Patía) y 018 (Suárez) en las que

www.sismamujer.org

Corporación Sisma Mujer

“Construyendo una Colombia sin violencias contra las mujeres y las niñas”

[dirección@sismamujer.org](mailto:direccion@sismamujer.org) - comunicaciones@sismamujer.org

advierte el agravamiento de los escenarios de riesgo derivados de la presencia, expansión y disputa territorial entre distintas estructuras armadas, entre ellas frentes del Bloque Occidental Comandante Jacobo Arenas (BOCJA), facciones disidentes del antes denominado Estado Mayor Central, la Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano, así como células urbanas del Ejército de Liberación Nacional (ELN).

Adicionalmente, hay alertas activas en relación con los municipios de Timbiquí, Toribío, Silvia, Sucre, Santander de Quilichao, Puerto Tejada, Páez, Morales, Miranda, López de Micay, Jambaló, Guachené, Guapi, Corinto, Caloto, Caldono, Cajibío, Bolívar, Buenos Aires, Almaguer y Argelia, lo que revela la extensión territorial del riesgo.

Entre los principales repertorios de violencia documentados se encuentran el incremento de amenazas, desplazamientos individuales, confinamientos, instrumentalización de la población civil, así como el reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes, junto con otras prácticas de control territorial y social. Desde una perspectiva de género, la Defensoría ha identificado prácticas de explotación sexual, así como la retención de niñas y adolescentes para la realización de labores domésticas, en contextos de dominación armada y sometimiento de las comunidades.

En el reciente informe “Cauca: voces que resisten 2024-2025”³⁵, la Defensoría del Pueblo señala que en lo corrido de 2025 se identificó a 226 mujeres víctimas del conflicto, siendo el desplazamiento forzado el hecho victimizante más reportado en la toma de declaraciones, con 112 mujeres lo que representa 49,5% del total.

Asimismo, el informe da cuenta del uso de las violencias basadas en género -en particular la violencia sexual- como estrategia para generar temor, control e intimidación de la población, especialmente en las subregiones Norte y Pacífico, y posiblemente en el Sur del departamento, así como de dinámicas de explotación sexual en zonas de minería del Pacífico caucano.

- **Chocó**

³⁵ Defensoría del Pueblo. (Agosto 2025). Cauca: voces que resisten 2024-2025. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/-/defensoria-del-pueblo-presenta-radiografia-sobre-vulneracion-de-derechos-humanos-en-el-cauca>

En el primer semestre de 2025 se presentó una grave crisis humanitaria en el departamento del Chocó, con especial afectación en el municipio de Bajo Baudó, donde se registraron siete eventos de desplazamiento forzado masivo y situaciones de confinamiento, con un total de 5.974 personas afectadas entre abril y septiembre de 2025.

Con corte al 30 de septiembre de 2025, el Chocó presentó las cifras más críticas a nivel nacional en materia de confinamiento, con 18.921 personas afectadas. También, se reportaron cuatro (4) eventos de desplazamiento forzado masivo en los municipios de Alto Baudó, Medio Atrato, Nóvita y Quibdó.

Igualmente, la Alerta Temprana 007 de 2025 (etsructural) advirtió el riesgo de violación de derechos humanos y del derecho internacional humanitario en el municipio de San José del Palmar; lo cual se suma a las Alertas activas en los municipios de Bahía Solano, Juradó, Nuquí, Quibdó, Bagadó, Acandí, Juradó, Unguía, Alto Baudó, Bajo Baudó, Medio Baudó, entre otros.

La Defensoría del Pueblo ha señalado la existencia de riesgos diferenciados que impactan de manera particular a mujeres, niñas y jóvenes, derivados del accionar de los grupos armados organizados presentes en el territorio. En este contexto, se denuncia la persistencia de la violencia sexual y de otras violencias basadas en género, así como amenazas de desplazamiento forzado contra mujeres que se niegan a sostener relaciones sexuales con integrantes de dichos grupos.

Adicionalmente, se han documentado prácticas de explotación sexual, trata de mujeres migrantes y niñas de 10 a 12 años con ITS producto de violencia sexual y amenaza a parteras y personal médico.

En consonancia con lo anterior, el Cluster de Salud Colombia ha señalado que “*Chocó representa el epicentro de afectaciones psicosociales y estructurales. El confinamiento prolongado ha exacerbado la violencia de género, la desnutrición infantil y el colapso de la salud mental*”³⁶, lo que pone de presente una situación crítica, persistente y multidimensional que profundiza las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres y las niñas. Del mismo modo, refirió que se han documentado brechas críticas en la atención

³⁶ Cluster Salud Colombia. Informe “Confinamiento y salud. Departamentos de Cauca, Chocó, Caquetá y Norte de Santander”.

obstétrica de emergencia, incremento de los embarazos no deseados y aumento de ITS como consecuencia de la imposición de relaciones sexuales sin protección.

Finalmente, la Defensoría ha advertido que el bajo nivel de reporte de las violencias basadas en género no obedece a su escasa ocurrencia, sino al control territorial y social ejercido por los grupos armados, sumado a la desconfianza institucional y a las múltiples barreras de orden territorial, económico y social que enfrentan las mujeres para acceder a la justicia. A modo de ejemplo, en municipios como San José del Palmar no existe sede de la Fiscalía General de la Nación, circunstancia que profundiza la impunidad y contribuye a la reproducción de un continuum de violencias contra las mujeres.

2. ¿Qué aprendizajes dejan las crisis humanitarias recientes respecto de la incorporación del enfoque de género en la prevención, atención y protección de las mujeres desplazadas y confinadas? *Consideré dinámicas armadas, violencias específicas, liderazgo de mujeres y respuestas institucionales.*

En primer lugar, las crisis humanitarias recientes confirman la agudización del conflicto armado y la reconfiguración de sus dinámicas, con la inserción, expansión y superposición de grupos armados organizados y la imbricación entre estructuras subversivas y la criminalidad organizada. Esta recomposición del escenario armado ha derivado en un recrudecimiento sostenido de las crisis humanitarias, expresado en el aumento de eventos de desplazamiento forzado, confinamiento y control social sobre la población civil, con una afectación desproporcionada y diferenciada sobre las mujeres víctimas del conflicto armado.

En este escenario, las violencias basadas en género y la violencia sexual en concreto, no solo continúan siendo un fenómeno estructural y predominante en la confrontación armada, empleándose como mecanismo de castigo, dominio o disciplinamiento, sino que se han intensificado y diversificado en el escenario de conflicto. Estas violencias operan como herramientas funcionales a la consolidación del poder armado sobre los cuerpos y la vida de las mujeres, y se reproducen de forma agravada en escenarios de desplazamiento forzado y confinamiento, los cuales no son neutros al género sino que exacerbán los riesgos

diferenciales a los que las mujeres se encuentran sometidas, profundizando y reorganizando las violencias contra las mujeres³⁷.

Se advierte así una intensificación de las violencias selectivas contra mujeres y niñas, que no constituyen efectos colaterales de la confrontación, sino estrategias deliberadas de control, dominación y sometimiento. Estas violencias tienden, además, a una mayor invisibilización social e institucional, derivada tanto de la naturaleza y fragmentación de los actores armados como de la sofisticación de los métodos de perpetración, lo que refuerza el subregistro, la impunidad y la reproducción del continuum de violencias en los territorios afectados.

Se constata que la imposibilidad de denunciar, la ausencia de garantías de seguridad y la precariedad de las rutas de atención alimentan este continuum, profundizando los impactos físicos, emocionales, sociales y económicos que enfrentan las mujeres. En este marco, la falta de respuestas oportunas y con enfoque de género no solo perpetúa la impunidad, sino que incrementa los riesgos de repetición y normalización de las violencias, afectando de manera sostenida la autonomía, la integridad y los proyectos de vida de las mujeres en los territorios más afectados por la crisis humanitaria.

En ese sentido, sigue siendo una constante que el continuum de violencias se alimenta de la imposibilidad de denunciar y acceder a la justicia, lo que agudiza las condiciones de vulnerabilidad que viven las mujeres antes, durante y después del conflicto, el desplazamiento o el confinamiento. Adicionalmente, ello pone en evidencia que las garantías de verdad, justicia y reparación continúan siendo incipientes y los esfuerzos institucionales resultan ser insuficientes a este respecto.

La respuesta institucional continúa presentando déficits estructurales que limitan su capacidad de prevención, atención y protección efectiva de las mujeres desplazadas y confinadas. Las acciones estatales tienden a ser fragmentadas, de corto plazo y predominantemente reactivas, sin incorporar análisis de riesgo diferenciados ni medidas sostenibles que aborden las causas estructurales de la violencia y la desigualdad de género.

³⁷ Como lo expuso Sisma en el informe sobre Violencia Sexual, en el marco del conflicto armado la violencia sexual y las violencias basadas en género ostentan fines específicos como “controlar la vida de las mujeres y las comunidades, obtener información, imponer castigos y, en contextos intrafila, cumplir con propósitos determinados dentro de la estructura de poder”.

Lo anterior se agudiza si tenemos en cuenta que las respuestas institucionales no dialogan entre sí lo que genera vacíos de protección, duplicidades y desarticulación institucional. Como consecuencia, las mujeres enfrentan rutas incompletas e ineficaces que no logran garantizar su seguridad ni restituir sus derechos de manera integral.

En términos de prevención, las crisis humanitarias recientes evidencian que la incorporación del enfoque de género no puede limitarse a la identificación temprana de riesgos, sino que debe traducirse en medidas estructurales y sostenibles orientadas a reducir las desigualdades que anteceden al conflicto armado. Sin embargo, la reactivación del riesgo en Montes de María (advertida desde 2018 y 2022) y Cauca demuestra que el Estado no implementa medidas de prevención estructurales y sostenibles que blinden los territorios y las poblaciones históricamente afectadas, e impacten en las condiciones de vida de las víctimas, en especial, de las mujeres y las niñas en el marco de los riesgos diferenciales y específicos a las que se encuentran expuestas.

Sobre el particular, se ha señalado que las estrategias preventivas que no consideran la autonomía económica de las mujeres, su acceso a redes comunitarias de apoyo y su participación en los espacios de toma de decisión tienden a resultar insuficientes y poco eficaces para mitigar los impactos, reproduciendo escenarios de dependencia y mayor exposición al riesgo³⁸.

En relación con la atención humanitaria, se identifican aprendizajes que subrayan por un lado, la necesidad de respuestas diferenciadas, integrales y culturalmente pertinentes, capaces de reconocer los impactos psicosociales específicos que enfrentan las mujeres en contextos de control armado; y por el otro, la importancia de integrar la atención humanitaria con medidas de verdad, justicia y reparación integral desde un enfoque de género e interseccional, de conformidad con distintos estándares internacionales³⁹.

La evidencia muestra que los abordajes centrados exclusivamente en la asistencia inmediata o en la estabilización emocional no logran responder de manera integral a los efectos prolongados, ni a las violencias estructurales que los atraviesan⁴⁰. De esta manera,

³⁸IASC Policy on Gender Equality and the Empowerment of Women and Girls in Humanitarian Action (2024).

³⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2023). Compendio sobre la reparación integral con perspectiva de género en contextos de justicia transicional.

⁴⁰ IASC. (2017). Gender Handbook for Humanitarian Action.

una atención humanitaria inconexa y desarticulada, resulta abiertamente insuficiente para responder a las violencias específicas que enfrentan las mujeres y tiende a despolitizar las violencias basadas en género, al situarlas como efectos colaterales del conflicto y no como violaciones graves de derechos humanos que exigen verdad, justicia y garantías de no repetición.

Adicionalmente, la ausencia de esta articulación refuerza la desconfianza institucional, limita la denuncia y profundiza el subregistro de las violencias, reproduciendo escenarios de impunidad y revictimización. En este sentido, las crisis humanitarias recientes confirman la necesidad de integrar de manera estructural la respuesta humanitaria con mecanismos de acceso a la justicia y reparación integral, desde un enfoque de género e interseccional que reconozca los impactos diferenciados del conflicto sobre las mujeres y sus comunidades.

Por otro lado, las crisis humanitarias han puesto de relieve el rol estratégico de los liderazgos de las mujeres en la prevención, la denuncia y la gestión comunitaria del riesgo. En los territorios, las mujeres han asumido funciones clave como lideresas sociales, defensoras de derechos humanos y referentes comunitarias, cumpliendo un papel central en la prevención, la denuncia y la organización colectiva frente a la violencia; sin embargo, estos liderazgos continúan siendo insuficientemente reconocidos y protegidos por las instituciones, lo que incrementa su exposición a amenazas, agresiones y violencias.⁴¹

De esta manera, el liderazgo de las mujeres en contextos de conflicto armado constituye simultáneamente un factor de protección comunitaria y un factor de riesgo individual. De ahí que sea necesario que las estrategias de prevención y protección incorporen de manera explícita el enfoque de género, reconociendo el liderazgo de las mujeres como un eje central de la respuesta humanitaria y garantizando medidas de protección integrales, colectivas e individuales, que no se limiten a esquemas reactivos sino que fortalezcan las capacidades organizativas y comunitarias de las mujeres.

En suma, las crisis humanitarias recientes evidencian que la incorporación del enfoque de género en la prevención, atención y protección de las mujeres desplazadas y confinadas no puede ser marginal, reactiva ni limitada a ajustes meramente formales, sino que debe

⁴¹ Corporación Sisma Mujer (2022). Situación de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en Colombia durante 2021.

asumirse como un eje estructural de la respuesta estatal frente al conflicto armado. Los aprendizajes acumulados muestran que sin análisis de riesgo diferenciados, sin medidas de prevención estructurales, sin rutas integrales y articuladas de atención y sin el reconocimiento y la protección efectiva de los liderazgos de las mujeres, las respuestas institucionales resultan insuficientes para hacer frente al continuum de violencias y a la exacerbación de la violencia de género en el marco del desplazamiento forzado y el confinamiento.

De ahí que la superación de las crisis humanitarias y la reducción de sus impactos diferenciados sobre las mujeres exija una acción estatal integral, sostenida y coordinada, que articule la respuesta humanitaria con la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, reconociendo a las mujeres no solo como sujetas de especial protección, sino como actoras políticas centrales en la prevención, la construcción de paz y la gestión del riesgo en los territorios.

5. Acciones estratégicas

1. ¿Qué acciones estratégicas deberían promoverse para fortalecer la protección, atención, reparación integral y garantías de no repetición para las mujeres desplazadas y confinadas?

Teniendo en cuenta el diagnóstico realizado y las constataciones hechas por la Corte Constitucional en el marco del seguimiento del Auto 092 de 2008, así como el rezago en la adopción de diferentes medidas ordenadas por el Tribunal y reiteradas en diferentes pronunciamientos desde hace al menos 17 años, proponemos la adopción de una Política Pública de Implementación y Aceleración de Medidas con Enfoque de Género en favor de Mujeres Víctimas en el marco del Conflicto Armado (PIAMEG); diseñada bajo un enfoque multiactor y multinivel, orientada a cerrar las brechas históricas en la garantía de derechos de las mujeres víctimas.

Mediante esta iniciativa se pretende que, ante la inactividad del Estado para superar el déficit de cumplimiento de las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en favor de las mujeres víctimas del conflicto armado, la institucionalidad sea convocada a implementar

de manera perentoria, coordinada, vinculante y con respaldo presupuestal plurianual las medidas ordenadas en el marco del ECI en materia de desplazamiento forzado, así como aquellas previstas en otros instrumentos dirigidos a la garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado.

De esta manera, la *PIAMEG* tendría como propósito, en primer lugar, integrar, articular y dinamizar los instrumentos normativos, programáticos y de política pública ya existentes. Así, en este caso no se persigue la creación de nuevas medidas -sin perjuicio de otros esfuerzos orientados a adoptar instrumentos adicionales que fortalezcan y amplíen la garantía del goce efectivo de derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado-, sino de activar y hacer exigibles aquellas ya decantadas en el marco de los pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional y otros instrumentos jurídicos relevantes.

Sobre el particular, es fundamental rescatar que el estándar mínimo de cumplimiento del Estado no se agota en las diferentes órdenes proferidas por la Corte Constitucional a propósito del Auto 092 de 2008 y los Autos conexos, sino que se encuentra conformado por un bloque normativo y programático más amplio, que en nuestro concepto hoy integra de manera inescindible al menos las medidas con enfoque de género adoptadas en el marco del Acuerdo Final de Paz, la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (y su Plan de Acción Nacional adoptado mediante el Decreto 1179 de 2025), el PIGMLD, entre otros instrumentos que resulten relevantes.

En ese sentido, como se precisó previamente, resulta fundamental integrar diferentes instrumentos existentes y relevantes, con miras a superar una actuación fragmentada y desarticulada, e impulsar un cuerpo normativo y programático comprehensivo del universo de medidas en favor de las mujeres víctimas del conflicto armado. Ello, comoquiera que no se trata de marcos jurídicos paralelos o inconexos, sino de estándares y obligaciones inescindibles en el marco de la respuesta institucional al Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, toda vez que desarrollan, profundizan y operativizan órdenes estructurales proferidas por la Corte Constitucional en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y al Auto 092 de 2008.

A este respecto, y teniendo en cuenta que como ya se ha precisado la violencia de orden estructural tiene efectos desproporcionados sobre las mujeres en el marco y con ocasión

del conflicto armado -y en ese sentido supone la intensificación del continuum de violencias que sufren las mujeres en tiempos de normalidad-, consideramos que la integración debe regirse por dos criterios jurídicos fundamentales. En primer lugar, un criterio de naturaleza subjetiva relativo a los instrumentos que contemplen medidas con enfoque de género dirigidas de forma concreta a las mujeres víctimas; y uno de naturaleza objetiva, consistente en la incorporación de medidas adoptadas en materia de prevención, protección, atención, reparación integral y garantías de no repetición en el marco y con ocasión del conflicto armado, así como aquellas encaminadas a la construcción de paz y la consolidación de escenarios transicionales.

Lo anterior permite atender de manera adecuada al principio de especialidad en la integración propuesta, en la medida en que se priorizan aquellos instrumentos normativos y de política pública que inciden de forma directa, específica y diferenciada en la situación de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, confinamiento y violencias basadas en género en el marco y con ocasión del conflicto armado.

Ello no desconoce que existen múltiples instrumentos normativos, programáticos y de política pública cuya adopción e implementación tiene efectos directos e indirectos en las condiciones de vida de las mujeres víctimas, en cuanto impactan en el grueso de la población o aun estando dirigidas concretamente a las mujeres, no se supedita a los tiempos de conflicto o de orden transicional. Sin embargo, la integración propuesta se circscribe a aquellos instrumentos que, por su objeto, alcance y contenido material, responden de manera específica a los riesgos, daños y necesidades derivadas del conflicto armado, las violencias asociadas y los procesos de construcción de paz, y que incorporan de forma expresa un enfoque de género orientado a la superación de las condiciones estructurales que afectan de manera diferenciada a las mujeres víctimas.

En esa medida, la propuesta de la *PIAMEG* supone una lectura sistemática, integral y actualizada de los diversos instrumentos jurídicos y de política pública vigentes ya enunciados, partiendo del reconocimiento de que las medidas transicionales son hoy parte sustantiva del estándar de atención, protección y reparación integral de las víctimas; toda vez que resultaría claramente insuficiente una Política que se limite a la mera evaluación formal de las órdenes proferidas por la Corte, sin integrar y armonizar los desarrollos normativos y programáticos que las soportan, las robustecen e incluso amplíen el alcance de las medidas a adoptar.

Por su parte y sobre esta base de integración normativa y programática, la *PIAMEG* se orientaría paralelamente a superar los bloqueos institucionales y el déficit de implementación, mediante estrategias de aceleración. Este propósito de aceleración implicaría la identificación, priorización y cierre de brechas críticas en los componentes de prevención, atención, asistencia, reparación integral y garantías de no repetición, mediante la focalización territorial, poblacional y programática de las acciones, así como la asignación preferente de recursos financieros y técnicos.

Así, la Política fungiría como un mecanismo extraordinario de cumplimiento reforzado, orientado a producir resultados concretos en el corto y mediano plazo, medibles a partir del criterio constitucional de goce efectivo de los derechos fundamentales. En este sentido, deberían establecer metas claras, plazos perentorios e indicadores de impacto, que permitan evaluar el impacto real de las medidas sobre las condiciones de vida, seguridad y autonomía de las mujeres desplazadas y confinadas, así como la mitigación de los riesgos existentes.

Para el efecto, resultaría necesaria la estructuración de un andamiaje o arquitectura institucional, administrativa y operativa idónea que permita la adopción de estrategias de aceleración, con base en los criterios de racionalidad ya establecidos por la Corte Constitucional, a saber:

- ❖ Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo;
- ❖ Cronograma acelerado de implementación;
- ❖ Presupuesto suficiente y oportunamente disponible;
- ❖ Cobertura material idónea;
- ❖ Garantías de continuidad;
- ❖ Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales;
- ❖ Mecanismos e instrumentos de coordinación interinstitucional;
- ❖ Diseño e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento;
- ❖ Mecanismos de divulgación periódica;
- ❖ Coordinación centralizada.

Esta política exigiría simultáneamente el fortalecimiento de la articulación interinstitucional y de la coordinación Nación–Territorio -condición *sine qua non* para el despliegue y eficacia de las medidas de asistencia y protección-; y la incorporación efectiva de un enfoque multiactor, que garantice la participación sustantiva de las organizaciones de mujeres, víctimas y defensoras de derechos humanos.

I. Fundamento y ejes temáticos estratégicos

De conformidad con lo anterior, se propone un instrumento de orden temporal y vinculante orientado a superar el déficit estructural y persistente de cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y, de manera específica, al Auto 092 de 2008 y sus autos complementarios; el cual debería adoptarse dentro de los seis meses siguientes al pronunciamiento de la Corte Constitucional que así lo establezca.

Este instrumento se cimentaría fundamentalmente en:

1. Las órdenes de la Corte Constitucional en favor de las mujeres víctimas del conflicto armado en el marco del ECI por desplazamiento forzado, frente a las cuales se constatan bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales que impiden su materialización.
2. El reconocimiento de las mujeres víctimas del conflicto armado como sujetos de especial protección constitucional.
3. El deber de debida diligencia reforzada del Estado frente a las mujeres víctimas del conflicto armado, derivado de la Constitución Política, la CEDAW, la Convención de Belém do Pará y los estándares internacionales sobre mujeres, paz y seguridad.
4. La integración normativa de los diferentes instrumentos y marcos jurídicos existentes en relación con la prevención, protección, atención y reparación de mujeres víctimas del conflicto armado, imprescindibles e indisociables en el marco del ECI de desplazamiento forzado.

Con base en ello, se definirían ejes estratégicos de acción orientados al cierre de brechas críticas de cara al bajo cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional y la

persistencia e intensificación de los riesgos y las afectaciones diferenciales que hoy sufren las mujeres en el contexto del conflicto armado.

En la definición de dichos ejes estratégicos, la PIAMEG incorporaría de manera expresa los contenidos sustantivos, estándares y obligaciones específicas derivadas del Acuerdo Final de Paz -en particular sus medidas con enfoque de género-, del PIGMLD y del Plan de Acción Nacional 1325, entre otros instrumentos.

En este marco, se proponen a continuación siete ejes estratégicos, concebidos como nodales para la implementación y aceleración efectiva de las medidas existentes, junto con líneas de acción fundamentales a la luz del diagnóstico previamente desarrollado.

Ejes temáticos	Líneas de acción estratégicas -meramente enunciativas-
Prevención	Implementación de medidas preventivas sostenibles, integradas y territorializadas con enfoque de género e interseccional, orientadas a prevenir el desplazamiento forzado, el confinamiento y las violencias basadas en género. Estas medidas deben redundar en autonomía económica para las mujeres e incluir formación en derechos humanos, educación integral para la sexualidad y capacitación sobre rutas de atención ante violencias basadas en género tanto para las comunidades educativas (estudiantes, docentes, acudientes y demás presentes en los espacio educativos) como para las mujeres y sus comunidades en espacios diferenciados. También se deben desplegar acciones para sensibilizar y fortalecer capacidades de las comunidades frente al consumo, el tráfico y la producción de sustancias psicoactivas; el uso, la utilización y el reclutamiento de niñas, niños, adolescentes y jóvenes; así como el militarismo. A la par, se deben emprender programas de transformación cultural orientados a la construcción de paz, la igualdad de derechos y la equidad de género.
	Aplicar los indicadores de género del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) para el análisis de riesgo y la protección de los bienes patrimoniales de las mujeres; y favorecer la articulación efectiva del Sistema de Alertas Tempranas con planes de acción con enfoque de género y ejecución verificables.

	<p>Incorporación del análisis de riesgos diferenciados por género en todos los niveles de decisión.</p> <p>Implementación de rutas de atención oportuna y adecuadas para las mujeres víctimas de violencias que permita aminorar el impacto psicosocial y en su salud física y asimismo garantizar el acceso a justicia y las medidas de protección.</p>
Atención humanitaria	<p>Adelantar un censo de mujeres víctimas de violencia sexual.</p> <p>Aplicación efectiva de las presunciones constitucionales dispuestas y reiteradas por la Corte en favor de las mujeres víctimas.</p> <p>Garantía de información clara, oportuna y completa sobre los programas para la atención de la situación de emergencia, el contenido de la ayuda, los criterios para otorgarla, la temporalidad y los requisitos para acceder a ella.</p> <p>El apoyo para el alojamiento temporal debe evitar la exposición de las mujeres y sus familias a riesgos adicionales derivados de su ubicación en zonas marginales, inseguras o de riesgo de desastres naturales entre otros.</p> <p>Atención prioritaria a mujeres jefas de hogar, mujeres con discapacidad, mujeres mayores, niñas y adolescentes.</p> <p>Entrega de kits dignidad y kits en salud sexual y reproductiva que atiendan a las necesidades diferenciales de las mujeres.</p> <p>Despliegue efectivo y oportuno de las autoridades territoriales, garantizando capacidad operativa y respuesta inmediata.</p>
Retorno/reubicación y autonomía económica	<p>Consolidación de sistemas de información que permitan la localización y caracterización actualizada de la población desplazada.</p> <p>Fortalecimiento del acompañamiento institucional para los procesos de retorno y reubicación, con enfoques de seguridad humana y de género.</p> <p>Asistencia jurídica a las mujeres desplazadas de manera preferencial en los procesos de recuperación de bienes abandonados, los procesos de</p>

	<p>restitución vía administrativa y vía jurídica y en los casos de defensa contra solicitudes de prescripción adquisitiva sobre sus tierras.</p>
	<p>Garantías efectivas de acceso a la tierra y al territorio, incluyendo restitución, formalización y titulación, así como acceso a subsidios, instrumentos financieros y líneas de crédito con enfoque de género.</p>
	<p>Creación y fortalecimiento de programas de generación de ingresos e impulso de proyectos productivos, bajo el enfoque de soluciones duraderas previsto en el CONPES 4081.</p>
Acceso a la justicia	<p>Interoperabilidad de la información en el sector justicia y en relación con otras entidades de la rama ejecutiva, especialmente del SNARIV, con el fin de evitar la revictimización, la duplicidad de actuaciones y los vacíos en la atención judicial.</p>
	<p>Coordinación entre la justicia ordinaria, transicional y los mecanismos administrativos del SNARIV, que garantice la articulación de medidas judiciales y administrativas.</p>
	<p>Construcción e implementación de estrategias de priorización que atiendan la gravedad, sistematicidad y patrones de las violencias basadas en género en el marco del conflicto armado.</p>
	<p>Aplicación efectiva del principio de debida diligencia reforzada, garantizando investigaciones oportunas, exhaustivas, imparciales y con enfoque de género, así como medidas de protección adecuadas para las mujeres víctimas y testigos.</p>
	<p>Capacitación cualificada, obligatoria y periódica de las funcionarias y los funcionarios de la rama judicial y los operadores de justicia en enfoque de género, derechos humanos de las mujeres y violencia de género en el marco del conflicto armado.</p>
Atención integral en salud (con especial énfasis en atención psicosocial y en	<p>Acceso efectivo a acompañamiento psicosocial en el marco de la ruta humanitaria y como parte de las medidas de reparación, más allá del enfoque asistencialista.</p>

salud sexual reproductiva)	<p>y Garantía de apoyo psicosocial oportuno y adecuado -incluyendo el abordaje clínico- al grupo familiar para la orientación y prevención de situaciones de maltrato infantil, violencia contra la mujer, violencia sexual, maltrato a personas adultas mayores y a personas con discapacidad.</p> <p>Cobertura geográfica suficiente, con criterios de priorización.</p> <p>Acceso garantizado a servicios prioritarios de salud sexual y reproductiva desde el momento de la emergencia y a servicios integrales una vez estabilizada la situación.</p> <p>Garantías de acceso, integridad y continuidad, así como información amplia y accesible sobre la oferta en salud.</p> <p>Oficina o entidad especializada en la atención de víctimas de violencia sexual que brinde atención psicológica y jurídica.</p>
Reparación integral	<p>Priorización en procesos de indemnización administrativa de mujeres víctimas -especialmente aquellas relacionadas en los Anexos reservados-.</p> <p>Reparación colectiva y simbólica de mujeres víctimas de desplazamiento forzado y de violencia sexual, con inclusión de criterios propios del enfoque de género.</p> <p>Creación y fortalecimiento de programas de rehabilitación específicos, integrales y sostenibles, con enfoque diferencial, que articulen componentes psicosociales, de salud integral, acompañamiento jurídico y fortalecimiento de capacidades, más allá de intervenciones puntuales o asistencialistas.</p> <p>Participación e inclusión efectiva de las mujeres en los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC)</p> <p>Incorporación transversal y verificable del enfoque de género en la construcción, implementación y evaluación de los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador (TOAR).</p>

Liderazgo social y protección	Implementación efectiva del Protocolo de Análisis de Riesgo para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos y reactivación de la Mesa de Género en el marco de la acción de la Unidad Nacional de Protección.
	Aplicación de lo dispuesto en la Resolución 805 de 2012, en lo relativo a la elección de las mujeres invitadas permanentes al Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas de Mujeres.
	Implementación efectiva del PIGMLD en articulación con el Plan de Acción Nacional 1325.
	Adopción de recomendaciones emitidas por el Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas de Mujeres.
	Reformas a la Unidad Nacional de Protección con el objetivo de garantizar medidas de protección con enfoque feminista.

Adicionalmente, se rescata la necesidad de:

- (i) Fortalecer las garantías de participación efectiva e incidente de las mujeres, en particular en los Consejos Territoriales de Planeación, asegurando su intervención real en la definición, priorización y seguimiento de las políticas públicas;
- (ii) Incorporar políticas de paz con enfoque de género a nivel territorial, articuladas con los instrumentos de planeación y con las medidas derivadas del Acuerdo Final de Paz, de modo que contribuyan a transformar las condiciones estructurales de violencia, inseguridad y exclusión que afectan de forma diferenciada a las mujeres; y
- (iii) Asegurar recursos técnicos, humanos y financieros para el Plan de Acción Nacional de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (PAN 1325), garantizando que su implementación tenga un impacto concreto en la aceleración y efectividad de las medidas con enfoque de género del Acuerdo Final de Paz.

II. Gobernanza multinivel y coordinación interinstitucional para la implementación efectiva

A efectos de implementar los criterios de acción multinivel y de coordinación interinstitucional, se proponen los siguientes criterios generales de orden estructural y transversal para el diseño e implementación de la Política Pública.

1. Coordinación intersectorial y de los niveles Nacional y Territorial
 - Creación de un mecanismo permanente de articulación intersectorial, que integre a las entidades responsables de prevención, atención humanitaria, justicia, salud, protección, tierras y reparación.
 - Superación de la lógica de intervención netamente sectorial y priorización de planes integrados de respuesta.
 - Implementación coordinada entre autoridades nacionales y locales y participación de entes territoriales en los procesos de seguimiento.
 - Asignación de recursos en el marco de los Planes Territoriales de Desarrollo y los Planes de Acción Territorial (PAT).
2. Fortalecimiento de capacidades institucionales
 - Programas permanentes de formación para funcionarias y funcionarios públicos en: enfoque de género e interseccional, atención a mujeres víctimas y estándares constitucionales y jurisprudenciales de prevención, protección, atención y reparación.
 - Asistencia técnica diferenciada a entidades territoriales con menor capacidad institucional y creación de un Protocolo o Plan de Operación en zonas o territorios priorizados por emergencia humanitaria.
 - Construcción de una evaluación de desempeño institucional.
3. Sistema unificado de información
 - Interoperabilidad de la información en el sector justicia y retroalimentación de bases de datos con registros de otras entidades, especialmente del SNARIV.
 - Incorporación de variables específicas y desagregadas sobre violencias basadas en género, violencia sexual en el conflicto armado, confinamiento, desplazamiento forzado y riesgos diferenciados, con enfoque de género e interseccional.

4. Rendición de cuentas

- Las autoridades y entidades responsables deberán enviar reportes periódicos a la Sala de Seguimiento de la Corte Constitucional en relación con la implementación de la Política Pública, describiendo los avances, rezagos y medidas adoptadas para su superación y atendiendo a los indicadores de resultado e impacto.
- Publicidad de los avances, resultados y rezagos de la Política, como herramienta de transparencia y exigibilidad.

III. Mecanismo de implementación y seguimiento

Con el fin de hacer seguimiento a la implementación de la *PIAMEG* y al cumplimiento de los plazos, metas y obligaciones definidas en clave de Índice de Goce Efectivo de Derechos, se propone que la Política contase con una *Comisión Nacional de Seguimiento e Implementación*, instancia técnica, multiactor y permanente, orientada a garantizar la ejecución efectiva, articulada y oportuna de las medidas adoptadas, así como a identificar y remover los bloqueos estructurales que han limitado históricamente su cumplimiento.

La Comisión sería una instancia de carácter (i) interinstitucional, con participación de entidades del orden nacional y territorial con competencias en prevención, atención, protección, justicia, salud, tierras y reparación, así como órganos de control; (ii) multinivel, garantizando la articulación entre autoridades nacionales y territoriales, especialmente en relación con los territorios priorizados por crisis humanitaria, desplazamiento forzado o confinamiento; y (iii) multiactor con participación incidente de delegados de víctimas y delegados de las organizaciones feministas y de derechos de las mujeres.

Así, se propone una Comisión conformada al menos por:

1. Defensor(a) del Pueblo o a quien delegue, quien ejercería la Secretaría Técnica.
2. Procurador(a) General de la Nación o a quien delegue
3. Contralor(a) General de la República o a quien delegue

www.sismamujer.org

Corporación Sisma Mujer

“Construyendo una Colombia sin violencias contra las mujeres y las niñas”

[dirección@sismamujer.org](mailto:direccion@sismamujer.org) - comunicaciones@sismamujer.org

4. Director(a) de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o a quien delegue
5. Ministro(a) del Interior o a quien delegue
6. Ministro(a) de Igualdad y Equidad o a quien delegue
7. Ministro(a) de Justicia o a quien delegue
8. Director(a) del Departamento Nacional de Planeación o a quien delegue
9. Director(a) de la Unidad Nacional de Protección o a quien delegue
10. Autoridades de entidades territoriales priorizadas
11. Al menos cinco delegadas(os) de sociedad civil que cuenten con experticia en la situación de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, confinamiento o violencias basadas en género en el marco y con ocasión del conflicto armado.

La conformación en la Comisión no podría entenderse en todo caso como una limitación de la autonomía e independencia de las organizaciones de la sociedad civil. En consecuencia, las o los delegados de la sociedad civil podrían presentar informes, recomendaciones y observaciones de forma independiente ante las entidades estatales, los órganos de control y la Corte Constitucional, con el fin de preservar su rol de veeduría y control político.

Dentro de las funciones principales de la Comisión, se destacaría:

1. Definir y fijar los términos y prioridades para la implementación de la *PIAMEG*, de conformidad con los estándares de goce efectivo de derechos y los plazos establecidos en el marco de la Política.
2. Realizar seguimiento periódico al cumplimiento de metas y medidas de la *PIAMEG*, con base en indicadores de resultado e impacto definidos en clave de goce efectivo de derechos.
3. Identificar prácticas inconstitucionales, bloqueos institucionales, déficits de coordinación y otros obstáculos que limiten la implementación efectiva de las medidas con enfoque de género.
4. Promover la coordinación entre entidades nacionales y territoriales, así como la inserción de las medidas en los instrumentos de planeación.
5. Emitir recomendaciones técnicas para la reorientación, ajuste o fortalecimiento de las medidas adoptadas.
6. Elaborar informes periódicos sobre avances, rezagos y riesgos persistentes ante la Corte Constitucional, los cuales se remitirían a la Corte Constitucional al menos

cada dos (2) años, como insumo para el ejercicio de seguimiento que adelanta el Tribunal.

La Comisión como mecanismo de seguimiento, se crearía en el marco de la *PIAMEG* y se instalaría máximo dos meses después de la adopción de la Política; y dentro de los primeros seis meses de funcionamiento rendiría un informe inicial que incluya al menos (i) estado de implementación de la *PIAMEG*, (ii) principales bloques identificados y (iii) medidas y líneas estratégicas a priorizar.

La Comisión se reuniría por lo menos una vez cada seis (6) meses y, debería instituirse como una instancia diferente, pero articulada, a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y la Comisión Nacional de Seguimiento de la Política Pública de Desplazamiento Forzado.

IV. Indicadores de resultado e impacto

Con el fin de garantizar que la *PIAMEG* se traduzca en avances reales, verificables y sostenibles en el goce efectivo de derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado, sería indispensable la adopción de un sistema robusto de indicadores de resultado e impacto, en articulación con el Índice de Goce Efectivo de Derechos y los estándares constitucionales desarrollados por la Corte Constitucional en el marco del seguimiento al ECI.

Este sistema se orientaría a superar las limitaciones históricas de los mecanismos de monitoreo centrados exclusivamente en indicadores de gestión, cobertura o ejecución presupuestal, y avanzar hacia la medición de los efectos sustantivos de las medidas adoptadas sobre las condiciones materiales, simbólicas y estructurales que configuran la situación de vulnerabilidad, riesgo y discriminación que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, confinamiento y violencias basadas en género en el marco del conflicto armado.

En este sentido, se propondría definir y adoptar, por un lado, *indicadores de resultado*, orientados a medir los avances reales en la implementación de las medidas y su incidencia directa en la garantía de derechos, que superen los meros indicadores de gestión o actividad; y por el otro, *indicadores de impacto*, orientados a evaluar, en el mediano y largo plazo, las transformaciones sustantivas en el goce efectivo de derechos,

la reducción de los riesgos diferenciados y la superación progresiva de las condiciones estructurales de vulnerabilidad y discriminación.

La definición, adopción y aplicación de dichos indicadores se realizaría bajo criterios de enfoque de género, interseccional y territorial, de manera que permitan evaluar adecuadamente los impactos diferenciados de las medidas en relación con mujeres desplazadas, mujeres confinadas, mujeres víctimas de violencia sexual, mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, así como mujeres pertenecientes a pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, campesinas y rurales, entre otros grupos en situación de especial vulnerabilidad.

Con base en todo lo expuesto, la PIAMEG se concibe como un instrumento de carácter estructural, orientado a superar la dispersión institucional, fortalecer la gestión multinivel, cerrar brechas críticas en la garantía de derechos y generar impactos verificables en el goce efectivo de derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, confinamiento y violencias basadas en género, permitiendo avanzar de manera decidida hacia una respuesta estatal coherente, articulada y transformadora frente a las violencias y afectaciones estructurales que persisten en el marco del conflicto armado.

Transcurridos diecisiete años desde el Auto 092 de 2008, la superación del ECI exige pasar de la reiteración de órdenes y diagnósticos a la adopción de mecanismos eficaces de ejecución, con resultados verificables en términos de goce efectivo de derechos. La aceleración de la implementación efectiva y real de las medidas en favor de las mujeres víctimas no es, por tanto, una medida discrecional, sino una condición indispensable para materializar la protección reforzada que la Constitución, la jurisprudencia constitucional y los estándares internacionales imponen al Estado frente a las mujeres víctimas del conflicto armado.

2. ¿Qué territorios deberían priorizarse en las acciones de seguimiento de la Sala, según los riesgos, barreras o rezagos identificados?

De conformidad con lo expuesto en el Bloque 4 Pregunta No. 1, relativa a las zonas que presentan mayores riesgos y rezagos en materia de protección, asistencia y atención de



mujeres víctimas del conflicto armado; se propone la priorización de los territorios referidos, a saber: Cauca, Catatumbo, Montes de María, Chocó y Valle del Cauca.

Lo anterior, teniendo en cuenta la convergencia de factores críticos, tales como el recrudecimiento del conflicto armado, la presencia activa de grupos armados organizados, el incremento de eventos de desplazamiento forzado y confinamiento, la persistencia de violencias basadas en género, así como las debilidades estructurales en la respuesta institucional.

Adicionalmente, resulta necesario incorporar dentro del radar de seguimiento reforzado a otros territorios que la Defensoría del Pueblo ha identificado como zonas de emergencia humanitaria y/o escenarios críticos de violación de derechos humanos de las mujeres, entre ellos Arauca, Guainía, Vichada, Amazonas, Nariño y Putumayo, en los cuales se reproducen patrones similares de riesgo exacerbado.

Lo anterior, sin perjuicio de que el ejercicio de seguimiento de la Sala sea dinámico, de manera que pueda responder de forma oportuna a las fluctuaciones del conflicto y a la evolución de los riesgos territoriales.

Notificaciones

Se reciben notificaciones a los correos electrónicos: direccion@sismamujer.org y tramitesjudiciales@sismamujer.org

Katerin Jurado Díaz
Directora/Corporación Sisma Mujer
C.C. 1014212132 de Bogotá
T. P. No. 243781 del C.S. de la J.