

# Acceso a la justicia para **Mujeres** víctimas de violencia sexual

Sexto informe de seguimiento al Auto 092 y primer informe de seguimiento al Auto 009 de la Corte Constitucional • Anexos reservados

SEGUIMIENTO A LA SITUACIÓN DE IMPUNIDAD EN VIOLENCIA SEXUAL  
MESA DE SEGUIMIENTO A LOS AUTOS 092 DE 2008 Y 009 DE 2015  
ANEXOS RESERVADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



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

Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual  
Sexto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008  
y Primer Informe de Seguimiento al Auto 009 de 2015, Anexos Reservados  
Mesa de seguimiento a los Autos 092 y 009 de la Corte Constitucional, Anexos Reservados

ISSN: 2500-5960  
Primera edición: marzo de 2016

**Elaboración del informe**

Liliana Rocío Chaparro Moreno

**Secretaría técnica**

Corporación Sisma Mujer  
Carrera 13 No. 33-74, Of. 304, Bogotá D.C., Colombia  
(571) 285 93 19 - Fax (571) 288 64 07  
subdireccion@sismamujer.org

**Coordinación de la publicación**

Linda María Cabrera C., Fabián Wilches García

**Traducción al inglés**

Kathleen Nygard

**Fotografía de portada**

Archivo Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo

**Fotografías del interior**

Archivo Corporación Sisma Mujer  
Archivo Organización Nacional Indígena de Colombia  
Archivo Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo

**Preparación editorial**

Marta Rojas

**Diseño de cubierta**

Gloria Díaz Granados

**Revisión de textos**

Emma Ariza

**Impresión**

Ediciones Antropos Ltda.  
Cra. 100B N° 75D- 05 Bogotá, D. C., Colombia  
PBX: (571) 433 7701

La investigación y publicación de este libro han sido financiadas por ONU Mujeres.  
Las opiniones presentadas en este informe son responsabilidad exclusiva de las  
organizaciones que lo suscriben. El documento no refleja la opinión oficial de ONU Mujeres.

# Acceso a la justicia para **Mujeres** víctimas de violencia sexual

Sexto informe de seguimiento al Auto 092 y primer informe de seguimiento al Auto 009 de la Corte Constitucional

Anexos reservados



**MESA DE SEGUIMIENTO**

**Autos 092 y 009 Anexos Reservados**  
de la Corte Constitucional

SEGUIMIENTO A LA SITUACIÓN DE IMPUNIDAD EN VIOLENCIA SEXUAL  
MESA DE SEGUIMIENTO A LOS AUTOS 092 DE 2008 Y 009 DE 2015  
ANEXOS RESERVADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

## CONTENIDO

Introducción	7
<b>I. OBSTÁCULOS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA</b>	<b>10</b>
1. Ausencia de garantías para la denuncia	11
2. Persistencia de la impunidad	13
2.1. Información sobre el estado procesal en general	14
2.2. Información sobre el estado procesal según autor	16
2.3. Información sobre el estado procesal según los patrones fácticos de violencia sexual	26
2.4. Prácticas que inciden en la impunidad	33
3. Ausencia de interseccionalidad de enfoques	38
3.1. Enfoque étnico y racial	39
3.2. Enfoque etario	40
3.3. Enfoque de discapacidad	41
3.4. Enfoque de orientación sexual e identidades de género diversas	42
4. Falta de claridad en las rutas	43
5. Aplicación de la presunción constitucional de conexidad	44
6. Acompañamiento jurídico	45
7. Reparación	46
<b>II. OBSTÁCULOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN</b>	<b>50</b>
1. Retrasos en el cumplimiento de las órdenes del Auto 009	51
1.1. Plan de acción en materia de protección	52
1.2. Aplicación a la presunción de riesgo extraordinario y evaluación del riesgo de violencia sexual	54
1.3. Medidas de protección para las víctimas incluidas en los Anexos reservados	55
2. Falta de articulación entre la protección y las investigaciones penales	56
<b>III. OBSTÁCULOS EN MATERIA DE ATENCIÓN EN SALUD</b>	<b>58</b>
1. Falta de coordinación para la atención de las secuelas propias de la violencia sexual	59
2. Falta de incorporación de las particularidades del conflicto armado en la atención en salud	60
3. Falta de incorporación de un enfoque psicojurídico en el trámite de los procesos penales	61
4. Insuficiencia en la atención de la salud sexual y reproductiva de las víctimas	62
<b>IV. OBSTÁCULOS INSTITUCIONALES</b>	<b>64</b>
1. Problemas en los registros de información	65
1.1. Sistema de información del Consejo Superior de la Judicatura	65
1.2. Sistema de información de la Fiscalía	66
1.3. Sistema de información de la Procuraduría	69
2. Problemas de coordinación intra e interinstitucional	70
2.1. Coordinación interna: Fiscalía y Procuraduría	70

2.2. <i>Coordinación interinstitucional</i>	70
3. Problemas en los sistemas de capacitación	72
4. Observaciones a la estrategia de la Procuraduría	73
4.1. <i>En relación con la elaboración de los planes ordenados por la Corte</i>	73
4.2. <i>En relación con la labor de seguimiento a otras entidades</i>	74
4.3. <i>En relación con la labor de supervigilancia e investigaciones disciplinarias</i>	74
5. Observaciones a la estrategia de la Fiscalía	76
5.1. <i>Política de priorización en relación con los casos incluidos en los Anexos reservados</i>	76
5.2. <i>Protocolo de investigación en violencia sexual (Ley 1448/11)</i>	79
5.3. <i>Impulso de comités técnico-jurídicos</i>	79
5.4. <i>Estrategia en el procedimiento de "justicia y paz" (Ley 975/05)</i>	80
<b>V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>82</b>

## INTRODUCCIÓN

La Mesa de Seguimiento a los autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional - Anexos reservados, en relación con la situación de impunidad de la violencia sexual contra mujeres asociada al conflicto armado (en adelante la Mesa)<sup>1</sup>, presenta el *Sexto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008* y *Primer Informe de Seguimiento al Auto 009 de 2015 de la Corte Constitucional - Anexos reservados*. Este informe ha sido posible gracias al apoyo de ONU Mujeres, entidad que acompaña a la Mesa en calidad de observadora.

En el Auto 092 de 2008 (Auto 092), la Corte Constitucional constató que la violencia sexual en el conflicto armado constituía un riesgo de género (derivado de las acciones de los actores armados) y una faceta de género (como parte de los impactos del desplazamiento forzado), la cual tenía características de “habitual, extendida, sistemática e invisible”. La Corte ordenó una serie de medidas orientadas a superar la impunidad y las barreras identificadas en dicho auto, de tal forma que se incluyera la respuesta al fenómeno “dentro del más alto nivel de prioridad de la agenda oficial de la nación”.

Siete años después, mediante el Auto 009 del 27 de enero de 2015 (Auto 009), la Corte Constitucional estudió el cumplimiento del Auto 092 y constató “la continuidad de los hechos y riesgos constitutivos de violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado”. En tal sentido, reiteró que la violencia sexual es una práctica utilizada por todos los actores, incluyendo paramilitares, guerrillas, Fuerza Pública y bandas criminales, y que “no fue producto del desenfreno casual y aislado de los combatientes de baja jerarquía dentro de las organizaciones armadas; sino que por el contrario, fue producto de los incentivos y las sanciones deliberadas de las altas cúpulas o jerarquías de las organizaciones hacia la totalidad de sus combatientes”. También evidenció que las mujeres desplazadas no solo son vulnerables a la violencia sexual por actores armados, sino también por actores no armados, la cual tiene una alta probabilidad de repetición y está conectada con el conflicto.

---

<sup>1</sup> La Mesa está conformada por la Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, la Comisión Colombiana de Juristas, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, la Corporación Casa de la Mujer, la Corporación Sisma Mujer, la Liga de Mujeres Desplazadas, la Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, el Observatorio Género, Democracia y Derechos Humanos, la Organización Nacional Indígena de Colombia y la Ruta Pacífica de las Mujeres. La Mesa cuenta con el acompañamiento de ONU Mujeres en calidad de observadora. Este documento y la base de datos que soporta la información cuantitativa fueron elaborados por la consultora Liliana Chaparro Moreno, y finalizados en diciembre de 2015 con la información disponible a octubre de ese mismo año.

Dada la continuidad del control territorial y social de los actores armados, la Corte estableció una *presunción constitucional de conexidad de la violencia sexual con el conflicto armado y el desplazamiento*, según la cual, en los lugares donde hacen presencia actores armados se debería

presumir de manera razonable que los actos de violencia sexual allí perpetrados se encuentran directamente vinculados con el conflicto armado y que, por ende, son un factor de nuevos desplazamientos, o un factor de revictimización para las mujeres que allí se han asentado tras haber sido desplazadas. En tal sentido, las autoridades competentes deberán emplear esta presunción a fin de prevenir, atender, registrar, investigar, enjuiciar y reparar los actos de violencia sexual contra las mujeres allí ocurridos, teniendo en cuenta esta correlación conflicto armado, presencia de actores armados, desplazamiento y violencia sexual.

La Mesa considera que esta presunción debería servir de instrumento para adecuar todo el aparato estatal en aras de responder de manera coordinada e integral a este fenómeno.

La Corte también constató “la persistencia de falencias en la atención, protección y acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual” y declaró el deber que tienen todas las autoridades de actuar con la debida diligencia y de garantizar los derechos de las víctimas. Con este fin, la Corte emitió órdenes dirigidas a la superación de la impunidad de la violencia sexual asociada al conflicto armado<sup>2</sup>, sobre las cuales versará este informe.

Las fuentes de este documento son cinco: 1. informes presentados por las entidades competentes a la Corte Constitucional, los cuales fueron entregados por el alto tribunal a la Mesa<sup>3</sup>; 2. datos oficiales de las entidades del

---

2 Entre otras, correr traslado de un nuevo Anexo reservado a la Fiscalía y a la Procuraduría dirigido a adoptar medidas para que los hechos sean investigados y los procesos vigilados, para lo cual la Procuraduría debía entregar un plan de trabajo y un plan de acción integral, y la Fiscalía debía adoptar estrategias para el impulso de los procesos y un plan de acción en materia de protección. Además, invitó al Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria a que adoptara directrices para la garantía de los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas; al Defensor del Pueblo a que diseñara e implementara un plan de acción integral para asesorar e instruir a las mujeres sobrevivientes de violencia sexual; al Consejo Superior de la Judicatura a que diseñara e implementara un programa de formación y un sistema de información sobre estos casos; al Ministerio de Defensa a que presentara un informe en relación con medidas de prevención de violencia sexual en la Fuerza Pública; y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y al Ministerio de Salud a que se articularan para adoptar criterios de racionalidad del Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.

3 La Corte Constitucional trasladó los informes entregados por el Consejo Superior de

Estado requeridas por la Mesa mediante derechos de petición presentados en junio de 2015<sup>4</sup>; 3. la experiencia directa y la información de los casos que representan o acompañan las organizaciones de la Mesa; 4. la sistematización de cada uno de los casos de violencia sexual contenidos en los Anexos reservados en una base de datos propia y que fue nutrida con los datos aportados por la Fiscalía y la Procuraduría<sup>5</sup>; y 5. la información obtenida en reuniones entre la Fiscalía, la Procuraduría y la Mesa. Sea este el momento para resaltar que en estos dos últimos años se ha dado un giro en la disposición de la Fiscalía para socializar información en relación con sus estrategias, lo cual la Mesa valora positivamente.

La Mesa considera que aunque las entidades competentes en la supresión de la impunidad han avanzado en el impulso de medidas, estas no han logrado ser suficientemente efectivas para garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas de violencia sexual incluidas en los Anexos reservados. La causa principal de esta insuficiencia se relaciona con la falta de una estrategia articulada intra e interinstitucionalmente que aborde de manera coordinada e integral las diferentes esferas de las barreras identificadas por la Corte y que derive en la adopción de una política estatal integral dentro del más alto nivel de prioridad, tal como lo había ordenado en el Auto 092.

Para corroborar esta conclusión, el presente documento se divide en cinco partes: obstáculos para el acceso a la justicia, obstáculos en materia de protección, obstáculos en materia de atención en salud, obstáculos institucionales y conclusiones y recomendaciones.

---

la Judicatura, la Defensoría, la Fiscalía, los ministerios de Defensa, Interior y Justicia, la Procuraduría y la UARIV.

- 4 La Mesa presentó derechos de petición que fueron respondidos por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Consejo Superior de la Judicatura, la Defensoría, la Fiscalía, los ministerios de Defensa, Educación, Interior, Justicia, Salud y la Procuraduría. También solicitó información a la UARIV, entidad que omitió dar respuesta. Es importante destacar que la mayoría de entidades entregaron información general, sin detallar lo avanzado para dar cumplimiento a los autos 092 y 009, y que aunque algunas entidades respondieron, no dieron información relevante sobre la labor de todas sus dependencias, como ocurrió con la Procuraduría Delegada Disciplinaria para la Defensa de los Derechos Humanos.
- 5 La base de datos toma en cuenta los informes entregados por la Fiscalía a la Corte Constitucional en enero y agosto de 2009, marzo de 2013 y marzo de 2015, y a la Mesa en marzo y abril de 2013 y enero, abril y julio de 2015. Además, considera la información proporcionada por la Procuraduría a la Mesa en noviembre de 2012 y agosto de 2014, y a la Corte en marzo y abril de 2015.





## 1. OBSTÁCULOS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA

En el Auto 009, la Corte Constitucional estableció que la inobservancia del deber de actuar con la debida diligencia para la investigación de la violencia sexual asociada al conflicto armado perpetúa la vulneración de los derechos de las víctimas, en tanto la inacción o actuación deficiente en esta materia envía un mensaje de tolerancia de la violencia contra la mujer y refuerza los patrones de discriminación. Por ello, la garantía de justicia es en sí misma una estrategia de prevención de la violencia de género y de la violencia sexual en particular, la cual sigue siendo desconocida por parte del Estado en estos casos.

Lo que observa la Mesa es que, pese a los pronunciamientos de la Corte, persiste la ausencia de una estrategia articulada e integral que se base en las constataciones de los autos 092 y 009, y que redunde en un efectivo acceso a la justicia para las víctimas. Como se verá, la Fiscalía ha establecido una estrategia diferente para cada actor armado –que en parte responde a las coyunturas de los procesos de negociación o acuerdo con estos actores– y no una estrategia de conjunto frente a la violencia sexual en función de las víctimas. Así pues, el acceso de las víctimas a la justicia depende de quién fue su agresor, lo que genera una grave diferenciación que afecta el derecho a la igualdad de las mujeres.

Para profundizar en estos obstáculos, la Mesa presentará información sobre: 1. ausencia de garantías para la denuncia, 2. persistencia de la impunidad, 3. ausencia de interseccionalidad de enfoques, 4. falta de claridad en las rutas, 5. aplicación de la presunción constitucional de conexidad, 6. acompañamiento jurídico y 7. reparación.

## 1. AUSENCIA DE GARANTÍAS PARA LA DENUNCIA

La Corte Constitucional en el Auto 009 constató la persistencia de obstáculos para la denuncia asociados a la desconfianza de las mujeres en el Estado, la vergüenza, el desconocimiento de procedimientos, la debilidad o ausencia de instituciones, la influencia de estereotipos de género, la presencia de actores armados, la dificultad de las mujeres para el ejercicio de sus derechos, entre otros. Al indagar ante la Fiscalía sobre las medidas impulsadas para la superación de estos obstáculos, el órgano investigador señaló a la Mesa que con el fin de facilitar canales seguros de acceso a la justicia ha realizado jornadas de toma de declaraciones y denuncias de mujeres víctimas/sobrevivientes, con las cuales busca evitar una segunda victimización<sup>1</sup>. Entre julio de 2014 y marzo de 2015 se adelantaron 12 de estas jornadas, en donde se interpusieron un total de 695 denuncias (223 en justicia permanente y 472 en justicia transicional)<sup>2</sup>. Adicionalmente, reporta que la Dirección de Justicia Transicional participó entre mayo de 2013 y junio de 2015 en un total de 36 jornadas de atención a víctimas de violencia basada en género, en las que se atendieron a un total de 1.689 víctimas.

<sup>1</sup> Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, rad. 20159430000541, 23 de julio de 2015.

<sup>2</sup> Aunque la Fiscalía indica que “[e]ntre julio de 2013 y diciembre 2014 se realizaron 9 jornadas de atención a víctimas de violencia basada en género”, el cuadro que presenta ofrece información sobre 12, por lo que se toma este último dato.

Es importante que la Fiscalía establezca estrategias para que la denuncia sea más fácil para las víctimas. Sin embargo, la Mesa no cuenta con elementos para saber si en una jornada de un día, en la que en ocasiones se atienden a más de 50 víctimas, es posible garantizarle a cada una de ellas mecanismos de salvaguarda de sus derechos, escucha apropiada y adecuada orientación, máxime cuando el objetivo de estas jornadas es que “en una sola diligencia y por una única vez se pongan en conocimiento de los hechos a las autoridades, bien sea para iniciar el proceso penal, dar curso al proceso administrativo de reparación, adoptar las medidas de protección o iniciar un proceso de apoyo psicosocial”<sup>3</sup>. Además, la Mesa no tiene claridad sobre el acompañamiento integral posterior a estas denunciadas, para garantizar un adecuado proceso de seguimiento y reparación.

En todo caso, estas jornadas tienen un sentido que no se agota en su sola realización, es decir, deberían poner en marcha los procesos penales y las medidas de reparación porque, de lo contrario, se le estarían generando a las víctimas expectativas que el Estado no cumplirá, pese a su obligación de investigar. Al revisar la base de datos entregada por la Fiscalía a la Corte en cumplimiento del Auto 009, de los 267 casos que fueron reportados como atendidos en jornadas de denuncia masiva<sup>4</sup>, la Fiscalía no informa estado procesal en 206 casos (77%) y ni siquiera número de radicado en 59 (22%). Dos de las jornadas reportadas por organizaciones que remitieron estos casos a la Fiscalía y a la Corte no se encuentran en el informe de la Fiscalía<sup>5</sup>, y en las dos que sí están incluidas, no concuerdan los números de víctimas atendidas<sup>6</sup>. En el reporte remitido por una de las organizaciones, la mayoría de casos no cuentan con ningún dato sobre los hechos, lugar, fecha o el autor, vacío que debería ser llenado en su totalidad por la Fiscalía, dado que estuvo presente en estas jornadas.

La Mesa considera que estas jornadas no pueden ser usadas simplemente para que las víctimas denuncien, sin que traigan como correlato una respuesta institucional del más alto nivel y sin que la Fiscalía tenga clara la información de los hechos y de las víctimas. *El desarrollo de estas jornadas evidencia que no hay una estrategia unificada para investigar la violencia sexual asociada al conflicto armado, sino acciones aisladas que no guardan sincronía unas con otras y que no redundan en un impulso a los procesos y en el avance en la superación de la impunidad.*

Más allá de lo anterior, la Mesa considera que estas jornadas masivas de denuncia no son suficientes para superar todos los obstáculos que impiden a las mujeres denunciar, y que frente a los demás escenarios señalados por la Corte, no hay precisión sobre las estrategias

3 Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, rad. 20159430000541, 23 de julio de 2015.

4 Aunque la organización de mujeres que reportó los casos de las jornadas masivas señala un total de 262 hechos, en el Anexo reservado se mencionan en esta categoría 267 y por ello se asume este número.

5 Se trata de las jornadas realizadas en Santa Marta del 30 de agosto al 1 de septiembre de 2013 y en Valledupar del 13 al 15 de febrero de 2014. Estas jornadas no aparecen en la respuesta a derecho de petición. Fiscalía, rad. 20159430000541, 23 de julio de 2015.

6 En la jornada de Sincelejo del 1 al 4 de octubre de 2013, la organización reportó un total de 51 personas atendidas, mientras que la Fiscalía habla de 58. En la jornada de La Cocha (Nariño), realizada del 11 al 14 de diciembre de 2013, la organización reporta 108 personas atendidas, mientras que la Fiscalía notifica 81.

impulsadas por la Fiscalía. A largo plazo y de manera sostenible no resulta claro cuáles son los mecanismos para que las víctimas que no acceden a estas jornadas masivas –que son puntuales y esporádicas– puedan denunciar, sean protegidas, representadas, reparadas, atendidas en su salud y cuáles son las estrategias de la Fiscalía para rendir cuentas a estas mujeres que en un acto de confianza con el Estado han decidido acudir a la justicia.

Ante este panorama, la Mesa solicitará a la Corte que exhorte a la Fiscalía para que adopte medidas urgentes y estrategias claras y sostenibles en el tiempo frente a cada uno de los obstáculos señalados en los autos, que permitan a las víctimas denunciar y que estas denuncias tengan como correlato respuestas articuladas e integrales del más alto nivel y un seguimiento efectivo por parte de la Fiscalía. Estas medidas no deberían agotarse en la expedición de normas, sino verificarse en el goce efectivo de derechos.

## 2. PERSISTENCIA DE LA IMPUNIDAD

Transcurridos más de siete años desde la expedición del Auto 092, los casos de violencia sexual asociada al conflicto armado incluidos por la Corte Constitucional en los Anexos reservados siguen en la *casi total impunidad*, sin que las estrategias impulsadas por la Fiscalía hayan variado esta situación.

La Mesa pudo establecer que los 627 casos reportados por la Corte en los anexos de los autos 092 y 009 indican la ocurrencia de 634 eventos<sup>7</sup> de violencia sexual o de género que afectaron a por lo menos 768 víctimas, tal como se detalla en la tabla 1.

DISTRIBUCIÓN DE CASOS, EVENTOS Y VÍCTIMAS POR ANEXO **TABLA 1**

Auto	Casos reportados	Eventos	Víctimas
Auto 092	183*	178**	270
Auto 009	444	456	498
<b>Total</b>	<b>627</b>	<b>634</b>	<b>768</b>

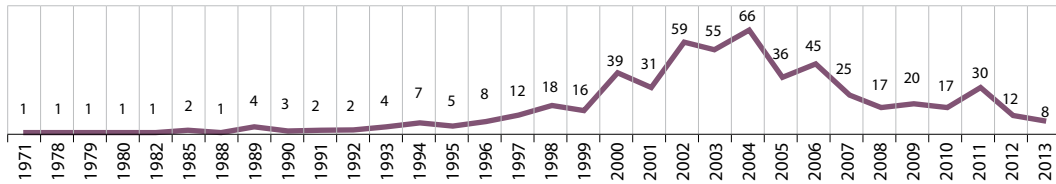
\* Al igual que señaló la Fiscalía, la Mesa encuentra que siete casos incluidos en el Anexo reservado del Auto 092 se referían a los mismos hechos. La Procuraduría únicamente reporta tres casos duplicados.

\*\* En los casos 87 y 179 del Auto 092, la Corte incluye en un solo caso dos eventos, por lo cual, la Mesa considera que no se trata de 176 eventos, como lo señala la Fiscalía, sino de 178.

**FUENTE:** Elaborada por la Mesa a partir de la sistematización de los relatos de los Anexos de los autos 092 y 009.

<sup>7</sup> Varios casos remitidos por la Corte Constitucional hacen referencia a más de un hecho victimizante contra una misma o varias mujeres; por ello, cuando la Mesa habla de eventos se refiere a cada hecho victimizante y no a los casos tal como fueron remitidos por la Corte. Es importante tener en cuenta que, en el Anexo del Auto 009, la Corte incluyó nuevamente cuatro casos (56, 82, 108 y 110) que ya había reportado en el Anexo del Auto 092. No obstante, por tratarse de autos diferentes, la Mesa los incluye de manera separada.

**GRÁFICA 1** DISTRIBUCIÓN DE EVENTOS POR AÑO



FUENTE: Elaborada por la Mesa a partir de la sistematización de los relatos de los Anexos de los autos 092 y 009.

De los 553 hechos que tienen año exacto reportado, la mayoría ocurrieron entre 2000 y 2006<sup>8</sup> (331 casos, es decir, el 59,8%); el año 2004 fue el de mayor ocurrencia (66 hechos), momento en que se inició un descenso hasta 2011, cuando se volvió a registrar un pico de aumento. Estos 331 casos reportan la siguiente autoría, según la información de los dos anexos reservados: paramilitares, 96; Fuerza Pública, 33; guerrilla, 29; Fuerza Pública y paramilitares, 6; grupo armado sin identificar, 17; civil, 8; bandas criminales, 4; autor por determinar, 138.

A partir de esta información, la Mesa presentará datos cuantitativos y cualitativos que espera sean de utilidad para las distintas entidades del Estado y para brindar un panorama más detallado de la impunidad de la violencia sexual asociada al conflicto armado en el país, del cual los casos de los Anexos reservados son una muestra.

14

Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual

### 2.1. Información sobre el estado procesal en general

Para presentar información sobre el estado procesal es importante diferenciar entre los casos entregados en abril de 2008 (Auto 092) y los de enero de 2015 (Auto 009), en tanto la Mesa comprende que el nivel de exigibilidad de la respuesta judicial es mayor en el primer caso, teniendo en cuenta que hasta hace poco la Corte remitió a la Fiscalía la información sobre el segundo. En la tabla 2 se presenta la información sobre el estado procesal desagregada por auto.

Como puede observarse, la información sobre la impunidad en su conjunto es lamentable: *de los 634 eventos de violencia sexual incluidos en los Anexos reservados, únicamente se han resuelto con sentencia condenatoria por crímenes sexuales un total de 14 casos (6 contra civiles y 8 contra actores armados)<sup>9</sup>, es decir, el 2,2% de la totalidad de los 634 hechos y el 7,8% de los 178 eventos del Auto 092.* Adicionalmente, se han proferido siete sentencias condenatorias sin incluir violencia sexual, cinco frente a paramilitares y dos frente a guerrilla; dos sentencias absolutorias que favorecen a la Fuerza Pública, y existen cuatro sentencias más (tres contra bandas criminales y una contra civil), de las que no se tiene información.

*Esto quiere decir que el nivel de impunidad supera el 92% de los casos del Auto 092 y el 97% de todos los casos reportados por la Corte Constitucional en los dos autos y de los que se esperaba una respuesta del más alto nivel.*

<sup>8</sup> Cuatro casos reportan hechos ocurridos en períodos de años, por lo que no se incluyen en la gráfica 1.

<sup>9</sup> Tres de las sentencias contra actores armados se emitieron antes del Auto 092 (casos 54, 110 y 169).

Estado del proceso*	Según el auto				Total	
	Auto 092		Auto 009		Total	%
Indagación/investigación preliminar	40	22,5%	97	21,3%	137	21,6
Investigación previa e inhibitorio**	1	0,6%	0	-	1	0,2
Instrucción	20	11,2%	2	0,4%	22	3,5
Juicio	3	1,7%	1	0,2%	4	0,6
Archivo/inhibitorio	73	41%	7	1,5%	80	12,6
Preclusión	12	6,7%	0	-	12	1,9
Sentencia	23	12,9%	4	0,9%	27	4,3
Sentencia sin reporte	0	-	4	0,9%	4	0,6
Bacrim	0	-	3	-	-	-
Civil	0	-	1	-	-	-
Sentencia absolutoria	2	1,1%	0	-	2	0,3
Fuerza Pública	2	-	0	-	-	-
Sentencia condenatoria diferente a VBG	7	3,9%	0	-	7	1,1
Guerrilla	2	-	0	-	-	-
Paramilitares	5	-	0	-	-	-
Sentencia condenatoria contra civiles por VBG	6	3,4%	0	-	6	0,9
Sentencia condenatoria contra actores armados por VBG	8	4,5%	0	-	8	1,3
Fuerza Pública	5	2,8%	0	-	-	-
Paramilitares	3	1,7%	0	-	-	-
Fiscalía no incluye este caso	2	1,1%	17	3,7%	19	3
“No hay denuncia”	0	-	1	0,2%	1	0,2
No reporta	3	1,7%	327	71,7%	330	52,1
Jurisdicción especial indígena	1	0,6%	0	-	1	0,2
<b>Total general</b>	<b>178</b>	<b>28,1%</b>	<b>456</b>	<b>71,9%</b>	<b>634</b>	<b>100</b>

\* Los estados procesales que se presentan en esta tabla condensan la información de las diferentes etapas en los procedimientos penales de la Ley 600/00 y la Ley 906/04, agrupadas según sus coincidencias.

\*\* En el caso 90 del Auto 092, la Fiscalía reporta en el diagnóstico de abril de 2015 dos procesos con dos radicados y dos fiscalías de conocimiento diferentes. En un caso reporta investigación previa y en el otro inhibitorio. La Mesa mantiene esta denominación, pero considera que la Fiscalía debería ser más precisa respecto del estado procesal en relación con la investigación sobre violencia sexual.

**FUENTE:** Elaborada por la Mesa a partir de la información entregada por la Fiscalía en la base de datos del 23 de julio de 2015 (Auto 009) y en el Anexo al diagnóstico del Auto 092 de abril de 2015 (Auto 092).

En relación con los casos del Auto 092, la Mesa quiere resaltar que el 41% de ellos se encuentran archivados por decisión inhibitoria y el 6,7% precluidos, lo que significa que actualmente *el 47,7% de los casos no están siendo investigados*. Sumado a ello, 41 casos (23,1%) se encuentran en investigación preliminar o indagación y tan solo 20 casos (11,2%) se encuentran en etapa de instrucción y 3 (1,7%) en etapa de juicio, sin que para la Mesa resulte claro si

estas investigaciones se están adelantando por delitos sexuales o por otros delitos. Es de suma gravedad que este panorama no mejore a través del tiempo.

Lo ocurrido con el Auto 009 a lo largo del año 2015 es igualmente desalentador. Del total de 456 eventos remitidos –luego de seis meses<sup>10</sup>–, la Fiscalía deja de reportar el estado procesal en 327 casos (71,7%)<sup>11</sup>, se encuentran archivados 7 (1,5%) y están en indagación o investigación preliminar sólo 97 (21,3%). Esta ausencia de información sobre la mayoría de los casos y el archivo de algunos procesos hace pensar a la Mesa que *la Fiscalía está renunciando en la práctica a su deber de investigar en el 73,2% de los casos remitidos por la Corte en el Auto 009*.

El alto porcentaje de casos que se encuentran archivados y en estado de investigación preliminar sin que desde hace muchos años presenten avances es un motivo de especial preocupación para la Mesa. Como se verá a lo largo de este informe, no existe una estrategia clara para revisar las decisiones de archivo y avanzar de manera acelerada en la investigación de estos hechos. Aunque la Mesa ha sido informada de la creación de un Subcomité para impulsar estos procesos –ver capítulo IV, numeral 5, sobre estrategia de la Fiscalía–, no resulta diáfano de qué manera lo hará frente a estos hechos, ni cuál será el cronograma. Por ello, la Mesa solicitará a la Corte que reitere la orden del Auto 009, en el sentido de instar a la Fiscalía al diseño e implementación de un *plan conjunto, integral y acelerado*, que contenga estrategias para la reactivación de casos archivados y que, además, establezca mecanismos claros para el impulso acelerado de los casos que se encuentran en indagación o investigación preliminar.

Este panorama es mucho más alarmante cuando se revisa la información de acuerdo con el actor armado y los patrones fácticos de violencia sexual, que se abordarán a continuación.

## 2.2. Información sobre el estado procesal según autor

La distribución por autores según la información reportada en los casos entregados por la Corte indica que de los 634 eventos, el 45% no cuenta con un autor determinado, el 20,5% fueron perpetrados por grupos paramilitares, el 9% por guerrillas, el 6,9% por integrantes de la Fuerza Pública, el 6,3% por miembros de bandas criminales<sup>12</sup>, el 5,5% por un grupo arma-

<sup>10</sup> El Auto 009 fue expedido el 27 de enero de 2015. El informe de la Fiscalía a la Corte Constitucional sobre los casos tiene fecha de corte a 24 de marzo de 2015, y la base de datos le fue entregada a la Mesa el 23 de julio de ese mismo año. Se adopta este último reporte que contiene la misma información que el entregado a la Corte.

<sup>11</sup> Es importante aclarar que deja de informar en un reporte entregado a la Corte Constitucional en donde la Fiscalía debía demostrar cumplimiento de las órdenes del auto. De los 327 casos sobre los que no reporta información, 206 fueron atendidos en jornadas masivas de denuncias en las que hizo presencia la Fiscalía; y en otros 23 casos, las víctimas ya habían denunciado los hechos. Eso significa que 229 casos ya habían sido denunciados y sólo 98 podrían haber requerido iniciar ese procedimiento.

<sup>12</sup> Se consideran miembros de bandas criminales, por algunas instancias estatales, los grupos armados constituidos o que continuaron con acciones delictivas con posterioridad al proceso de la Ley 975/05. Para efectos de su caracterización se consideran únicamente los relatos de los casos, puesto que la Fiscalía designa como integrantes de bandas criminales a autores que las víctimas señalaron como paramilitares.

do sin identificar, el 1,7% en acciones conjuntas entre Fuerza Pública y paramilitares (uno de los hechos se cometió en asocio con bandas criminales) y el 5% por civiles.

DISTRIBUCIÓN POR AUTORES SEGÚN ANEXO

TABLA 3

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

**FUENTE:** Elaborada por la Mesa a partir de la sistematización de los relatos de los Anexos de los autos 092 y 009.

Como podrá observarse a continuación, la respuesta de la Fiscalía ha sido variable según el autor. Por ejemplo, el porcentaje de casos archivados y precluidos que benefician a la Fuerza Pública y sus acciones conjuntas con paramilitares es mayor que para los demás actores, o el porcentaje de casos activos en investigación o indagación que implican a la guerrilla y bandas criminales es mayor que para los que involucran a los demás grupos.

### *Fuerza Pública*

La Corte Constitucional indicó en el Auto 009 que la Fuerza Pública había utilizado la violencia sexual como una práctica dentro de la guerra “con ocasión a: (i) la alianza con los paramilitares, (ii) la estigmatización de las poblaciones como guerrilleras y, (iii) la puesta en indefensión de sus víctimas mediante las armas”.

Los anexos incluyeron un total de 44 casos en los que los autores de los crímenes sexuales fueron agentes de la Fuerza Pública, de los cuales 5 (11,3%) cuentan con sentencia condenatoria por delitos sexuales, 2 con sentencia absolutoria (4,5%), 9 están en indagación o investigación preliminar (20,5%), 2 en instrucción (4,5%) y 21 están archivados (47,8%): 16 por resolución inhibitoria (36,4%) y 5 por decisión de preclusión (11,4%). Además, no se reporta información en 4 casos (9,1%) y no incluye el hecho en un caso (2,3%).



**TABLA 4** ESTADO PROCESAL CASOS FUERZA PÚBLICA

<b>Etapa procesal</b>	<b>Auto 092</b>	<b>%</b>	<b>Auto 009</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Sentencia	7	17,5	0	-	7	15,9
Absolutoria	2	-	0	-	-	4,5
Condenatoria por violencia sexual	5	-	0	-	-	11,3
Indagación/investigación preliminar	9	22,5	0	-	9	20,5
Instrucción	2	5,0	0	-	2	4,5
Archivo/inhibitorio	16	40,0	0	-	16	36,4
Preclusión	5	12,5	0	-	5	11,4
No reporta	1	2,5	3	75,0	4	9,1
Fiscalía no incluye este caso	0	-	1	25,0	1	2,3
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>-</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>44</b>	<b>-</b>

**FUENTE:** Elaborada por la Mesa a partir de la sistematización de los relatos de los anexos y de la información entregada por la Fiscalía en la base de datos del 23 de julio de 2015 (Auto 009) y en el Anexo al diagnóstico del Auto 092 de abril de 2015 (Auto 092).

Según la estrategia de investigación presentada por la Fiscalía en 2015, los casos de la Fuerza Pública se mantendrán en las fiscalías de origen, apelando a un criterio de territorialidad. Por la gravedad de estos hechos y el autor implicado, la Mesa considera que estos casos deberían ser de conocimiento de fiscalías especializadas en el marco de una estrategia como la planteada respecto a los casos de la guerrilla –ver aparte en la página 22–, y avanzar hacia una estrategia integral y uniforme basada en los estándares fijados en los autos. Esto permitiría contar con mayores recursos, personal capacitado, acceso a medidas de protección para funcionarios/as y víctimas, y mayores elementos para construir investigaciones contextuales a partir de patrones de victimización y a la luz del principio de igualdad de las víctimas. Mantener estas investigaciones en fiscalías que se encuentran en zonas de conflicto, sin una estrategia articulada, sin recursos y/o donde los propios agentes estatales pueden influir en sus decisiones, es condenar estos casos a la impunidad. Esta es la misma estrategia que ha venido operando durante estos años y que ha demostrado no ser efectiva.

Un ejemplo de lo anterior son ciertas prácticas identificadas por la Mesa, las cuales han obstaculizado el avance de los procesos que involucran a agentes de la Fuerza Pública<sup>13</sup>. Así, se podrá notar que tres masacres perpetradas por paramilitares con el apoyo de la Fuerza Pública (Chengue, Tigre y Cabuya) se encuentran archivadas sin mayor información; de las violaciones cometidas en el marco de operativos militares, cinco fueron archivadas sin

<sup>13</sup> Por ejemplo, los casos Chengue, Tigre y Cabuya (casos 157, 162 y 167); violaciones cometidas en el marco de operativos militares archivados sin información (casos 73, 87, 116, 139 y 163); responsabilidad de la investigación a las víctimas (casos 78, 118) y decisión de preclusión (casos 53 y 81); participación de la Fuerza Pública en ataques a lideresas (casos 168 y 144); sentencias absolutorias (casos 80 y 176); proceso perdido (caso 56); decisiones de archivo sin justificación (casos 7, 17, 18, 158, 181, 183); archivo que aduce que los hechos eran abstractos (casos 84, 107) o que las víctimas no contribuyeron (casos 45, 112); decisiones de preclusión contrarias al deber de investigar (casos 52, 69 y 136).

información, en dos, la responsabilidad de la investigación fue delegada a las víctimas, y dos más fueron archivadas por decisión de preclusión: una sin información y otra, al parecer, fue inicialmente investigada por la justicia penal militar y descartada porque no se hallaron signos de violación en el cadáver de la víctima. También podrá notarse que la Fuerza Pública ha participado en el ataque a mujeres líderes en por lo menos dos casos que están en la impunidad: uno que implicó una ejecución extrajudicial en la que quería vestirse como guerrillera a una niña, el cual se encuentra archivado sin información, y otro está precluido sin tener en cuenta la totalidad de las pruebas del proceso y sin investigar los hechos cometidos contra una de las víctimas.

La Fuerza Pública se ha beneficiado de sentencias absolutorias por violencia sexual sin que la Fiscalía informe por qué razón se tomó esa decisión. Un caso de un grave hecho de violencia sexual contra por lo menos 20 mujeres indígenas se encuentra “perdido” y en por lo menos seis casos la Fiscalía ha decidido archivar los procesos sin reportar cuál es la justificación de esa decisión. En cuatro casos, la Fiscalía decidió archivar investigaciones que implicaban a agentes de la Fuerza Pública, aduciendo que eran hechos abstractos o que las víctimas no contribuyeron a hallar a los responsables. Y en tres casos ha habido decisiones de preclusión aparentemente contrarias a su deber de investigar. Todos estos elementos serán desarrollados en los siguientes apartes de este capítulo.

Sumado a la impunidad penal, la Mesa nota que la Procuraduría tampoco ha mostrado interés en investigar en el campo disciplinario estos hechos que involucran a agentes estatales. Al indagar avances en materia disciplinaria<sup>14</sup> en los 34 casos de la Fuerza Pública en los que la Procuraduría dió información, señaló que su sistema de información (SIM) no reportó evolución en 24 casos (70,5%). Esto es sumamente grave por cuanto de su respuesta puede extraerse que en más del 70% de estos hechos no se han siquiera iniciado investigaciones disciplinarias. Además, en dos casos señaló que los datos eran insuficientes y sólo en ocho indicó la existencia de radicados: en dos casos, la decisión fue de archivo, sin conocer sus razones; en otros dos se dio apertura a la investigación disciplinaria, sin saber si se tomaron decisiones de fondo; en un caso se remitió a la Fiscalía; en otros dos no se indica si hubo decisiones; y en uno más señala que la investigación se remitió por competencia al Ejército Nacional. Es claro que la Procuraduría no ha tomado con seriedad su deber de investigar y determinar posibles responsabilidades disciplinarias: no existe una sola sanción contra integrantes de la Fuerza Pública comprometidos en hechos de violencia sexual.

La Mesa solicitará a la Corte que exhorte a la Fiscalía para que en su estrategia de investigación frente a la Fuerza Pública, reasigne los casos a fiscalías especializadas bajo un criterio de investigación de patrones de macrocriminalidad y no de competencia territorial, conduzca las investigaciones a partir de análisis de contexto y adopte todas las medidas que aseguren

---

<sup>14</sup> Esta información fue suministrada por la Procuraduría Delegada Disciplinaria para la Defensa de los Derechos Humanos a la Corporación Sisma Mujer en respuesta a derecho de petición, oficio 710, 27 de febrero de 2014.

que el actual nivel de impunidad será superado y no seguirá aumentando. También solicitará a la Corte que inste a la Procuraduría a remitir de manera urgente y periódica un informe detallado sobre las investigaciones disciplinarias impulsadas para investigar a los agentes de la Fuerza Pública involucrados en casos de violencia sexual, las estrategias que implementará para impulsar estos procesos y para iniciar los que aún no han sido investigados.

#### *Acciones conjuntas entre Fuerza Pública y paramilitares*

Los Anexos incluyeron un total de 11 casos perpetrados por la Fuerza Pública en acciones conjuntas con paramilitares, de los cuales ninguno cuenta con sentencia condenatoria, 2 están en indagación o investigación preliminar (18,2%), uno en instrucción (9,1%), 6 archivados (54,5%): 5 por resolución inhibitoria (45,5%) y uno por decisión de preclusión (9%), y en 2 casos no reporta información (18,2%).

**TABLA 5** ESTADO PROCESAL CASOS DE ACCIONES CONJUNTAS FUERZA PÚBLICA-PARAMILITARES

<b>Etapas procesales</b>	<b>Auto 092</b>	<b>%</b>	<b>Auto 009</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Indagación/investigación preliminar	1	12,5	1	33,3	2	18,2
Instrucción	1	12,5	0	-	1	9,1
Archivo/inhibitorio	5	62,5	0	-	5	45,5
Preclusión	1	12,5	0	-	1	9,1
No reporta	0	-	2	66,7	2	18,2
<b>Total</b>	<b>8</b>		<b>3</b>		<b>11</b>	

**FUENTE:** Elaborada por la Mesa a partir de la sistematización de los relatos de los Anexos y de la información entregada por la Fiscalía en la base de datos del 23 de julio de 2015 (Auto 009) y en el Anexo al diagnóstico del Auto 092 de abril de 2015 (Auto 092).

El que solamente tres casos de acciones conjuntas entre Fuerza Pública y paramilitares estén siendo investigados resulta de la mayor gravedad, dada la magnitud de las conductas y la eventual responsabilidad del Estado por estos hechos. Por ello, urge que la Fiscalía adopte medidas inmediatas para conjurar esta situación, revise los cinco casos que se encuentran archivados y el que está precluido, y avance seriamente hacia la determinación de responsabilidades individuales e institucionales. En tal sentido, la Mesa pedirá a la Corte que solicite a la Fiscalía un informe detallado donde entregue información sustantiva sobre las decisiones tomadas en estos casos y las medidas para superar la impunidad.

#### *Paramilitares y bandas criminales*

Los Anexos incluyeron un total de 170 casos en que los autores de los crímenes sexuales fueron paramilitares o bandas criminales, de los cuales 11 cuentan con sentencia (6,5%): 3 son condenatorias por crímenes sexuales (1,7%), 5 condenan, pero no por delitos sexuales (2,9%) y en 3 más no es posible establecer si fueron condenatorias o absolutorias ni por qué delito (1,7%). Además, 59 casos están en indagación o investigación preliminar (34,7%),

Etapa procesal	Auto 092	%	Auto 009	%	Total	%
<b>Paramilitares</b>						
Sentencia	8	8,6	0	-	8	6,2
Condenatoria por delitos diferentes a violencia sexual	5	-	0	-	-	-
Condenatoria por violencia sexual	3	-	0	-	-	-
Indagación/investigación preliminar	25	26,9	15	40,5	40	30,8
Instrucción	17	18,3	0	-	17	13,1
Archivo/inhibitorio	36	38,7	1	2,7	37	28,5
Preclusión	2	2,2	0	-	2	1,5
Juicio	2	2,2	0	-	2	1,5
Jurisdicción especial indígena	1	1,1	0	-	1	0,8
No reporta	1	1,1	21	56,8	22	16,9
Fiscalía no incluye este caso	1	1,1	0	-	1	0,8
<b>Total paramilitares</b>	<b>93</b>		<b>37</b>		<b>130</b>	
<b>Bacrim</b>						
Sentencia	0	-	3	8,6	3	7,5
No reporta ni delito ni si es condenatoria o absolutoria	0	-	3	-	-	-
Indagación/investigación preliminar	2	40	17	48,6	19	47,5
Archivo/inhibitorio	2	40	0	-	2	5
Preclusión	1	20	0	-	1	2,5
No hay denuncia	0	-	1	2,9	1	2,5
No reporta	0	-	13	37,1	13	32,5
Fiscalía no incluye este caso	0	-	1	2,9	1	2,5
<b>Total bacrim</b>	<b>5</b>		<b>35</b>		<b>40</b>	

**FUENTE:** Elaborada por la Mesa a partir de la sistematización de los relatos de los Anexos y de la información entregada por la Fiscalía en la base de datos del 23 de julio de 2015 (Auto 009) y en el Anexo al diagnóstico del Auto 092 de abril de 2015 (Auto 092).

17 en instrucción (10%), 2 en juicio (1,2%) y 42 se encuentran archivados (24,7%): 39 por resolución inhibitoria (22,9%) y 3 por decisión de preclusión (1,8%). En 35 casos (20,6%), la Fiscalía no reporta cuál es el estado de avance de las investigaciones y en 2 no incluye los hechos en sus bases de datos (1,2%).

Frente a estos casos no se han adoptado estrategias de conjunto, independientemente del autor. En los casos perpetrados por bandas criminales, al igual que por la Fuerza Pública, la Fiscalía indicó en su estrategia que serán asignados bajo un criterio de territorialidad, lo cual resulta preocupante, dada su expansión y la utilización a una escala masiva de hechos de violencia sexual y de trata de personas con fines de esclavitud sexual<sup>15</sup>. La Mesa reitera la

<sup>15</sup> Ver Defensoría del Pueblo, “Defensoría advierte presencia de ‘bandas criminales’ en 168 municipios de 27

importancia de desarrollar una estrategia integral que incorpore a todos los autores por igual y, en ese sentido, pedirá a la Corte que solicite a la Fiscalía que su estrategia de investigación para todos los autores asegure que no se vulnere el derecho a la igualdad de las víctimas en el acceso a la justicia. En el caso particular de bandas criminales, la Mesa solicitará a la Corte que exhorte a la Fiscalía para que en la estrategia de investigación frente a bandas criminales reasigne los casos a fiscalías especializadas bajo un criterio de investigación de patrones de macrocriminalidad y no de competencia territorial, conduzca las investigaciones a partir de análisis de contexto y adopte todas las medidas que aseguren que el nivel de impunidad actual será superado y no seguirá aumentando.

### *Guerrilla*

Los Anexos reservados incluyeron un total de 57 casos en los que el autor de los crímenes sexuales fue la guerrilla, de los cuales ninguno cuenta con sentencia condenatoria por crímenes sexuales, 2 tienen sentencia condenatoria por crímenes diferentes a los sexuales (3,5%), 22 están en indagación o investigación preliminar (38,6%), uno en juicio (1,8%), 13 están archivados (22,9%): 12 por resolución inhibitoria (21,1%) y uno por decisión de preclusión (1,8%), 17 casos no reportan estado procesal (29,8%) y 2 casos no son incluidos en sus bases de datos (3,5%).

La Mesa destaca que en su nueva estrategia, presentada en junio de 2015, la Fiscalía haya decidido remitir estos casos a la Dirección Nacional de Análisis y Contexto, en tanto esto

**TABLA 7** ESTADO PROCESAL CASOS GUERRILLA

<b>Etapas procesal</b>	<b>Auto 092</b>	<b>%</b>	<b>Auto 009</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Sentencia	2	13,3	0	-	2	3,5
Condenatoria por delitos diferentes a violencia sexual	2	-	-	-	-	-
Indagación/investigación preliminar	2	13,3	20	47,6	22	38,6
Juicio	0	-	1	2,4	1	1,8
Archivo/inhibitorio	10	66,7	2	4,8	12	21,1
Preclusión	1	6,7	0	-	1	1,8
No reporta	0	-	17	40,5	17	29,8
Fiscalía no incluye este caso	0	-	2	4,8	2	3,5
<b>Total</b>	<b>15</b>		<b>42</b>		<b>57</b>	

**FUENTE:** Elaborada por la Mesa a partir de la sistematización de los relatos de los Anexos y de la información entregada por la Fiscalía en la base de datos del 23 de julio de 2015 (Auto 009) y en el Anexo al diagnóstico del Auto 092 de abril de 2015 (Auto 092).

departamentos”, nota de prensa, 4 de noviembre de 2014. Recuperado de: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/2631/Defensor%3%ADa-advierte-presencia-de-“bandas-criminales”-en-168-municipios-de-27-departamentos-bandas-criminales-bacrim-Nariño-derechos-humanos-SAT-Clan-Usuga-Conflicto-armado-Derech>.

permitirá asociar los casos e investigarlos a partir de la caracterización de patrones de victimización. Esta estrategia debería extenderse a todos los casos incluidos en los Anexos, dado que no existe ninguna explicación para privilegiar estos hechos y no todos en su conjunto. La Mesa advierte que aunque el fortalecimiento de la persecución de los crímenes de violencia sexual siempre será deseable, al hacerlo de forma parcializada se estaría instrumentalizando a las víctimas de violencia sexual para fortalecer la posición estatal en el marco de la coyuntura del proceso de negociación.

### *Grupo armado sin identificar*

Los Anexos incluyeron un total de 35 casos en los que el autor de los crímenes sexuales es un grupo del conflicto armado sin identificar, de los que ninguno cuenta con sentencia, 8 están en indagación o investigación preliminar (22,9%), 2 se encuentran archivados (5,7%): uno por resolución inhibitoria (2,9%) y otro por decisión de preclusión (2,9%), 21 casos no reportan estado procesal (60%) y 4 no son incluidos en sus bases de datos (11,4%).

ESTADO PROCESAL CASOS GRUPO ARMADO SIN IDENTIFICAR

TABLA 8

<b>Etapa procesal</b>	<b>Auto 092</b>	<b>%</b>	<b>Auto 009</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Indagación/investigación preliminar	0	-	8	25,0	8	22,9
Archivo/inhibitorio	1	33,3	0	-	1	2,9
Preclusión	1	33,3	0	-	1	2,9
No reporta	1	33,3	20	62,5	21	60
Fiscalía no incluye este caso	0	-	4	12,5	4	11,4
<b>Total</b>	<b>3</b>		<b>32</b>		<b>35</b>	

**FUENTE:** Elaborada por la Mesa a partir de la sistematización de los relatos de los Anexos y de la información entregada por la Fiscalía en la base de datos del 23 de julio de 2015 (Auto 009) y en el Anexo al diagnóstico del Auto 092 de abril de 2015 (Auto 092).

La Mesa insta a la Fiscalía a agilizar sus indagaciones sobre estos hechos, puesto que comprometen responsabilidad de actores armados y urge sumarlos a la estrategia de asociación de casos. Resulta muy preocupante que en 25 de los 35 casos, la Fiscalía no suministre información o no los incluya en sus bases.

### *Civiles*

Los Anexos incluyeron un total de 32 casos en los que el autor de los crímenes sexuales es un civil, usualmente en contra de una mujer o niña desplazada. De esos 32 casos, 7 cuentan con sentencia (21,9%), de ellas, 6 son condenatorias (18,7%), en un caso no se sabe si lo es o no (3,1%), 5 casos están en indagación o investigación preliminar (15,6%), uno en juicio (3,1%), 4 se encuentran archivados (12,5%): 3 por resolución inhibitoria (9,4%) y uno por decisión de preclusión (3,1%), en 8 casos (25%) no reporta estado procesal y 7 casos (21,9%) no son incluidos en sus bases de datos.

**TABLA 9** ESTADO PROCESAL CASOS CIVILES CONTRA MUJERES DESPLAZADAS

	<b>Auto 092</b>	<b>%</b>	<b>Auto 009</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Sentencia	6	46,2	1	5,3	7	21,9
Sentencia condenatoria	6		-	-	-	-
Sin información	-	-	1	-	-	-
Indagación/investigación preliminar	1	7,7	4	21,1	5	15,6
Juicio	1	7,7	0	-	1	3,1
Archivo/inhibitorio	3	23,1	0	-	3	9,4
Preclusión	1	7,7	0	-	1	3,1
No reporta	0	-	8	42,1	8	25
Fiscalía no incluye este caso	1	7,7	6	31,6	7	21,9
<b>Total</b>	<b>13</b>		<b>19</b>		<b>32</b>	

**FUENTE:** Elaborada por la Mesa a partir de la sistematización de los relatos de los Anexos y de la información entregada por la Fiscalía en la base de datos del 23 de julio de 2015 (Auto 009) y en el Anexo al diagnóstico del Auto 092 de abril de 2015 (Auto 092).

Es preocupante que la Fiscalía no incluya siete casos (21,9%) en sus reportes y que en ocho casos (25%) no indique en qué estado se encuentran. La Mesa ha observado que hay una constante reticencia de la Fiscalía a asumir estos casos como hechos asociados al conflicto armado, pese a que la Corte ha sido enfática en afirmar que una de las facetas de género del desplazamiento es el riesgo que enfrentan las mujeres y niñas a ser víctimas de trata de personas, prostitución forzada y actos puntuales de violencia sexual, y que estos hechos se encuentran conectados con el conflicto armado.

En la Sentencia T-595/13, la Corte Constitucional estudió la situación de una joven desplazada, víctima de violencia sexual en dos oportunidades por vecinos diferentes en el barrio de población desplazada donde habita (caso 33 del Anexo del Auto 092), y señaló:

[L]os delitos sexuales en contra de mujeres desplazadas se encuentran conectados *directa o indirectamente* con el hecho mismo del desplazamiento forzado o con la condición de víctima de desplazamiento, puesto que la violencia sexual contra las mujeres desplazadas es o bien usada como un arma o una estrategia sistemática de guerra usada con ocasión del desplazamiento forzado, o bien la condición de víctima de desplazamiento forzado hace que las mujeres se conviertan en sujetos de un altísimo grado de vulnerabilidad para ser revictimizadas a través de delitos sexuales.

Al igual que en el resto de casos, la Mesa solicitará a la Corte que exhorte a la Fiscalía para que en su estrategia de investigación frente a civiles reasigne los casos a fiscalías especializadas, bajo una estrategia de asociación de casos, conduzca las investigaciones a partir de análisis de contexto y bajo la hipótesis de su conexidad con el conflicto armado, y adopte todas las medidas que aseguren que el nivel de impunidad actual sea superado y no siga aumentando. Además, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que establezca una presunción de conexidad entre la violencia sexual y el desplazamiento forzado en los casos de mujeres

desplazadas víctimas de violencia sexual por parte de civiles, lo que deberá implicar que las investigaciones sean adelantadas bajo la presunción de conexidad con el conflicto armado y que las mujeres sean atendidas en función de esta faceta de género.

#### *Autor por determinar*

Los Anexos incluyeron un total de 285 casos en los que a partir de los relatos no es posible establecer al autor de los hechos. Solamente 32 están en indagación o investigación preliminar (11,2%), 4 están archivados (1,4%), uno reporta investigación previa y archivo simultáneamente (0,4%), 2 instrucción (0,7%), en 243 casos (85,3%), la Fiscalía no reporta ningún estado procesal y 3 casos (1,1%) no son incluidos en sus bases de datos.

ESTADO PROCESAL CASOS AUTOR POR DETERMINAR

TABLA 10

Estado procesal	Auto 092	%	Auto 009	%	Total	%
Indagación/investigación preliminar	0	-	32	11,3	32	11,2
Archivo/inhibitorio	0	-	4	1,4	4	1,4
Investigación previa/inhibitorio	1	100	0	-	1	0,4
Instrucción	0	-	2	0,7	2	0,7
No reporta	0	-	243	85,6	243	85,3
Fiscalía no incluye este caso	0	-	3	1,1	3	1,1
<b>Total general</b>	<b>1</b>		<b>284</b>		<b>285</b>	

**FUENTE:** Elaborada por la Mesa a partir de la sistematización de los relatos de los Anexos y de la información entregada por la Fiscalía en la base de datos del 23 de julio de 2015 (Auto 009) y en el Anexo al diagnóstico del Auto 092 de abril de 2015 (Auto 092).

Es importante señalar que de los 285 casos en los que el relato no permite establecer la autoría y/o ni siquiera resulta claro que se hayan cometido por actores armados, la Fiscalía en sus bases de datos atribuye 90 hechos a paramilitares, 41 a guerrilla, uno a Fuerza Pública, uno a paramilitares/guerrilla y 4 a particulares. La distribución de estos 137 hechos a autores en específico resulta extraña para la Mesa, en tanto la Fiscalía no explica el porqué de esta designación ni bajo qué criterios llevó a cabo esta distribución. Adicionalmente, en 145 casos, la información permanece por determinar y 3 casos no son incluidos<sup>16</sup>.

Además de la señalada asignación injustificada, es preocupante que en más del 85% de los 285 hechos que no cuentan con autor determinado en los relatos de los Anexos, la Fiscalía no reporte estado procesal, con lo que pareciera que no están siendo investigados.

<sup>16</sup> Esta variación se evidencia al contrastar la base entregada por la Fiscalía a la Corte en marzo de 2015 y los relatos de los Anexos. La Mesa no tiene ninguna explicación para esta asignación; sin embargo, resulta pertinente plantearla porque, de ser cierta esta distribución, el número de casos atribuidos a actores armados sería mayor. Para efectos de este informe se tomarán únicamente los datos que la Mesa ha podido verificar de la información extraída de los relatos remitidos por la Corte Constitucional en los Anexos reservados.



Ante este panorama, la Mesa solicitará a la Corte que inste a la Fiscalía a que acelere la identificación de la autoría de estos hechos, informe bajo qué criterios atribuyó responsabilidad en los 137 casos señalados y a que la Fiscalía establezca, en el marco de su estrategia frente a los autos, un procedimiento con criterios objetivos para la asignación de autorías, donde se permita la participación de la Mesa.

### 2.3. Información sobre el estado procesal según los patrones fácticos de violencia sexual

La Corte Constitucional incluyó en el Auto 092 un catálogo de crímenes sexuales que agrupó en lo que denominó “patrones fácticos de la violencia sexual” y que la Mesa recoge a fin de presentar información sustantiva sobre su estado procesal.

**TABLA 11** PATRONES FÁCTICOS DE VIOLENCIA SEXUAL

Patrones fácticos de violencia sexual	Auto 092	Auto 009	Total general	%
Actos deliberados, individuales y premeditados	33	64	97	45,5
Como forma de avance en el control territorial y de recursos	4	3	7	
Como forma de amedrentamiento de la población	12	28	40	
Para obtener información	1	1	2	
Por simple ferocidad	3	27	30	
Retaliación contra auxiliares (reales o presuntas) del enemigo	4	1	5	
Retaliación contra las que se resisten a tener relaciones	2	2	4	
Retaliación por ser acusadas de colaboradoras o informantes	7	2	9	
Operaciones violentas de mayor envergadura	28	4	32	15
En el marco de masacres	9	3	12	
En operaciones militares	19	1	20	
Con el fin de obtener placer sexual	11	12	23	10,8
Contra mujeres líderes o sus familiares	15	7	22	10,3
Prostitución forzada y esclavitud sexual (incluye matrimonio forzado)	13	3	16	7,5
Contra mujeres señaladas de quebrantar códigos sociales	7	1	8	3,8
Como castigo por la orientación sexual		2	2	
Por quebrantar códigos sociales	5	1	6	
Contra mujeres señaladas de tener relaciones familiares o afectivas (reales o presuntas) con un miembro de grupo enemigo	6	2	8	3,8
En el marco de reclutamiento (incluye a los hijos/las hijas y familiares)	0	4	4	1,9
Amenazas de violencia sexual	3	0	3	1,4
<b>Total general</b>	<b>116</b>	<b>97</b>	<b>213</b>	<b>100</b>

FUENTE: Elaborada por la Mesa a partir de la sistematización de los relatos de los Anexos.

Donde fue posible identificar el patrón fáctico (213 casos)<sup>17</sup>, la mayoría de hechos se cometieron como *actos deliberados de violencia sexual ya no en el marco de acciones violentas de mayor alcance, sino individual y premeditadamente* en el contexto del conflicto armado (45,5%), seguidos de actos perpetrados en hechos de mayor envergadura como masacres y operaciones militares (15%), con el fin de obtener placer sexual en el marco del conflicto armado (10,8%), contra mujeres líderes o sus familiares (10,3%), casos de esclavitud sexual y prostitución forzada (7,5%), contra mujeres señaladas de quebrantar códigos sociales (3,8%), contra mujeres señaladas de tener relaciones familiares o afectivas (reales o presuntas) con un miembro de un grupo enemigo (3,8%), en el marco del reclutamiento (1,9%) y como forma de amenaza (1,4%).

La Mesa nota que la respuesta de la Fiscalía varía dependiendo de los patrones de victimización en los que fueron perpetrados los actos. Aunque todos los casos ameritan una respuesta del más alto nivel, por la relevancia social que ciertos hechos han tenido en la población, algunos deberían ser atendidos de manera urgente y con el mayor despliegue de recursos posible como: los casos cometidos en operaciones violentas de mayor envergadura (masacres y operativos militares), en contra de mujeres que ostentaban algún tipo de liderazgo o de sus familiares y en el marco de la prostitución forzada y la esclavitud sexual. Sobre ellos nos referiremos a continuación.

#### *Situación judicial en casos de violencia sexual perpetrados en masacres*

Los Anexos reservados incluyeron un total de 12 casos cometidos en el marco de masacres, de los cuales ninguno cuenta con sentencia, sólo 2 están en indagación o investigación preliminar (16,7%), 3 están en instrucción (25%), 4 se encuentran archivados por resolución inhibitoria (33,3%), en 2 casos no se reporta estado procesal (16,7%) y un caso (8,3%) no es incluido en sus bases de datos.

27

Obstáculos para el acceso a la justicia

ESTADO PROCESAL CASOS MASACRES

TABLA 12

Estado procesal	Auto 092	Auto 009	Total	%
Indagación/investigación preliminar	2	-	2	16,7
Instrucción	3	-	3	25,0
Archivo/inhibitorio	4	-	4	33,3
No reporta	-	2	2	16,7
Fiscalía no incluye este caso	-	1	1	8,3
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>100</b>

**FUENTE:** Elaborada por la Mesa a partir de la sistematización de los relatos de los Anexos y de la información entregada por la Fiscalía en la base de datos del 23 de julio de 2015 (Auto 009) y en el Anexo al diagnóstico del Auto 092 de abril de 2015 (Auto 092).

<sup>17</sup> La identificación fue hecha por la Mesa y se excluyen de esta información 372 casos en los que no fue posible determinar el patrón de victimización (58,7%), 30 casos de hechos cometidos por civiles (4,7%) y 19 casos que no incluyen violencia sexual (3%). La Fiscalía debería dar cuenta de los patrones de victimización de los hechos en los que los relatos de los Anexos no permiten determinarlo.

La situación de impunidad en estos casos no solo es alarmante, sino que realmente atenta contra el derecho de las víctimas y de toda la sociedad a conocer la verdad de lo ocurrido en el conflicto armado. En el Auto 092 fueron incluidas nueve masacres, cuatro de las cuales están archivadas, dos en investigación preliminar y tres en instrucción con información que indica que realmente están archivadas por los hechos de violencia sexual. Los casos reportados como archivados se corresponden con las masacres del Chengue, El Tigre y La Cabuya, perpetradas por paramilitares con el apoyo de la Fuerza Pública y la masacre del Bajo Oso perpetrada por la guerrilla<sup>18</sup>. La Mesa no se explica por qué eventos de tal relevancia se encuentran archivados sin que se evidencie que efectivamente haya habido un despliegue de todos los recursos para investigar los hechos de violencia sexual.

Los casos que reportan estar en investigación preliminar corresponden a la masacre de El Salado y una masacre de siete campesinos en Antioquia cometida por paramilitares. Los casos que supuestamente están en instrucción son los de la masacre de El Limón, El Naya y de otra cometida en Buenaventura, las tres perpetradas por paramilitares<sup>19</sup>. La característica común de estos hechos es que, aunque la Fiscalía reportó en el diagnóstico de abril de 2015 que se encuentran en etapa de instrucción, en los tres hay información oficial previa que contraría ese estado procesal y que indica que las investigaciones por violencia sexual están archivadas<sup>20</sup>.

En el Auto 009 fueron incluidos 3 casos cometidos en el marco de masacres. En uno de esos casos, la mujer fue víctima en dos oportunidades, pero la Fiscalía omite incluir la información del segundo caso que corresponde a una masacre cometida por guerrilla (caso 5). En este y en otros dos casos, la Fiscalía no reporta ningún estado procesal: uno se trata de una masacre en Capaca (Bolívar), cometida por paramilitares con la aquiescencia del Ejército, donde fueron asesinadas 12 personas y violadas dos niñas, una de las cuales fue asesinada y otra desaparecida; y otro se refiere a la masacre de El Salado, en donde se informó que dos menores fueron víctimas de agresiones sexuales<sup>21</sup>.

---

18 En orden de mención, casos 157, 167, 174 y 162 del Auto 092 de 2008.

19 En orden de mención, casos 160/165, 175, 124, 150 y 156 del Auto 092 de 2008. En el diagnóstico presentado en abril de 2015, la Fiscalía indica que el caso de la masacre de El Salado cuenta también con sentencia condenatoria por violencia basada en género; no obstante, al reportar el estado procesal, solo indica investigación preliminar, por lo cual se toma esta última información. Según la Corporación Sisma Mujer, se han imputado cargos por acceso carnal violento como coautores impropios a por lo menos 28 paramilitares desmovilizados, entre ellos a 10 altos mandos del Bloque Héroes de los Montes de María y de las AUC. La mayoría han solicitado acogerse a sentencia anticipada. Se han proferido 4 sentencias anticipadas. A ninguno se le ha imputado como autor directo de los hechos de violencia sexual.

20 En el caso de la masacre de El Limón, la Procuraduría informó en agosto de 2014 que acogió el fallo inhibitorio; sobre la masacre de El Naya, la Fiscalía informó en marzo de 2013 que el 11 de octubre de 2011 se había inhibido de continuar con la acción penal, “ya que hay un total desconocimiento de las víctimas probables”, actuación que fue ratificada por la Procuraduría en informes de 2012 y 2014; y en el caso de la masacre de Buenaventura, en informe de enero de 2015, la Fiscalía señaló que el proceso se encontraba archivado desde agosto de 2010, lo cual fue ratificado por la Procuraduría en informe de 2012.

21 En orden de mención, casos 5, 38 y 56 del Auto 009 de 2015.

El panorama descrito es una muestra evidente de la renuncia al deber de investigar hechos de connotación nacional, que han afectado seriamente los derechos de toda la población y de las mujeres en particular. La Mesa confía en que la información aportada por la Fiscalía fue transmitida de buena fe; sin embargo, hay datos oficiales que evidencian que los casos que se encuentran archivados no son cuatro sino siete. Más allá de las cifras, es sumamente preocupante que la Fiscalía no aporte información relevante sobre las actuaciones desplegadas para develar estos hechos y hacer justicia. Por ello, la Mesa solicitará a la Corte que exhorte a la Fiscalía a entregar un informe detallado sobre las actuaciones emprendidas en casos de masacres, enfatizando las labores impulsadas para revisar las decisiones de archivo y que en los casos que dice que se encuentran en instrucción, aclare si lo están por violencia sexual. Además, la Fiscalía debería elaborar una estrategia completa de investigación de crímenes sexuales en el marco de masacres que asocie casos y tenga en cuenta las particularidades de estos hechos.

#### *Situación judicial en casos de violencia sexual perpetrados en operativos militares*

Los Anexos reservados incluyeron un total de 20 casos cometidos en operativos militares, de los cuales ninguno cuenta con sentencia, siete están en indagación o investigación preliminar (35%), tres en etapa de instrucción (15%), nueve se encuentran archivados (45%): siete por resolución inhibitoria (35%) y dos por decisión de preclusión (10%), y en un caso no se reporta información (5%).

ESTADO PROCESAL CASOS OPERATIVOS MILITARES

TABLA 13

Estado procesal	Auto 092	Auto 009	Total	%
Indagación/investigación preliminar	7	-	7	35
Instrucción	3	-	3	15
Archivo/inhibitorio	7	-	7	35
Preclusión	2	-	2	10
No reporta	-	1	1	5
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>1</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

**FUENTE:** Elaborada por la Mesa a partir de la sistematización de los relatos de los Anexos y de la información entregada por la Fiscalía en la base de datos del 23 de julio de 2015 (Auto 009) y en el Anexo al diagnóstico del Auto 092 de abril de 2015 (Auto 092).

De los siete casos perpetrados en operativos militares que se encuentran archivados, en seis hubo participación directa de agentes de la Fuerza Pública, en cinco no hay información que permita determinar la razón del archivo y en dos la actuación de la Fiscalía constituye una renuncia al deber de investigar, en tanto delega esta responsabilidad a las víctimas, sin que sea claro que ellas hayan contado con apoyo psicosocial y medidas de seguridad que favorecieran su participación en el proceso. En uno de estos casos, la Fiscalía considera que estos hechos son representativos de la situación, pero señala que no pudieron demostrarse porque

“la víctima se concentró en la discusión por el restablecimiento de su buen nombre”. Y en otro caso, que involucra a siete soldados campesinos, la investigación se archivó con el argumento de que la víctima “asegura que lo único que hicieron los militares fue tomarla fuerte por la muñeca pero que no hubo agresión sexual alguna. Inexistencia del sustento fáctico del delito”<sup>22</sup>.

Además, hubo dos decisiones de preclusión que favorecieron a integrantes de la Fuerza Pública: en una no se explican las razones de la decisión y en la otra se trató de un operativo militar en el que la Fiscalía evaluó pruebas recaudadas inicialmente por un Juzgado de Instrucción Penal Militar y posteriormente decidió la preclusión porque no se hallaron pruebas en el cadáver de la víctima<sup>23</sup>.

Los casos de operativos militares tienen una alta participación de agentes de la Fuerza Pública; sin embargo, no resulta claro que haya líneas de investigación que apunten a esclarecer estos hechos como patrones de conducta de este actor armado. Es evidente que la información aportada no es suficiente para concluir que hay una renuncia al deber de investigar, pero sí parece sugerir que la Fiscalía no ha puesto toda la voluntad e interés para desentrañar estas conductas. Por ello, la Mesa solicitará a la Corte que pida a la Fiscalía información cualitativa sobre el avance de estos procesos, las razones que causaron su archivo y las estrategias impulsadas para investigar estos hechos como parte de un posible patrón de conducta de la Fuerza Pública.

### *Situación judicial en casos de violencia sexual perpetrados en contra de mujeres que ostentaban algún tipo de liderazgo o de sus familiares*

Los Anexos reservados incluyeron un total de 22 casos cometidos en contra de mujeres que ostentaban algún tipo de liderazgo o de sus familiares, de los cuales ninguno cuenta con sentencia, 11 están en indagación o investigación preliminar (50%), 2 están en etapa de juicio (9,1%), uno más en instrucción (4,5%), 5 se encuentran archivados (22,7%): 4 por resolución inhibitoria (18,2%) y uno por decisión de preclusión (4,5%), en un caso no reporta estado procesal (4,5%) y en otro señala que “no hay denuncia” (4,5%), lo cual es desconcertante, dado que el traslado de la Corte es en sí mismo una noticia criminal y su investigación es oficiosa.

De los cuatro casos que cuentan con decisión de archivo, dos hechos fueron perpetrados por paramilitares, uno por la guerrilla y otro por la Fuerza Pública en un gravísimo caso de ejecución extrajudicial, donde se intentó mostrar a una niña como guerrillera. Tratándose de lideresas o defensoras de derechos humanos, los deberes del Estado se refuerzan y deberían desplegarse todas las actuaciones a que hubiere lugar, hasta el último recurso disponible, para esclarecer la verdad de los hechos. Sin embargo, en uno de los casos, la Fiscalía indica sim-

<sup>22</sup> En orden de mención, casos archivados sin información (73, 87, 116, 139 y 163), casos que constituyen renuncia al deber de investigar (78 y 118). Todos son casos del Auto 092 de 2008. En el último caso, la información fue obtenida por la Corporación Sisma Mujer.

<sup>23</sup> Casos 53 y 81 del Auto 092 de 2008.

Estado procesal	Auto 092	Auto 009	Total	%
Indagación/investigación preliminar	6	5	11	50
Juicio	2	-	2	9,1
Instrucción	1	-	1	4,5
Archivo/inhibitorio	4	-	4	18,2
Preclusión	1	-	1	4,5
Investigación previa/inhibitorio	1	-	1	4,5
"No hay denuncia"	-	1	1	4,5
No reporta	-	1	1	4,5
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>7</b>	<b>22</b>	<b>100</b>

**FUENTE:** Elaborada por la Mesa a partir de la sistematización de los relatos de los Anexos y de la información entregada por la Fiscalía en la base de datos del 23 de julio de 2015 (Auto 009) y en el Anexo al diagnóstico del Auto 092 de abril de 2015 (Auto 092).

plemente que, al parecer, los hechos no existieron; en otro, no se brinda información; en otro, dice que no logró individualizar a la víctima, y en el de la Fuerza Pública señala en el diagnóstico que el caso es representativo de operaciones militares “donde se obtienen resultados operacionales dudosos”, pero el caso, igual, está archivado. Además, uno de los hechos cometidos contra una integrante del Partido Comunista y una niña, perpetrados por miembros de la Policía durante un allanamiento, cuenta con decisión de preclusión sin tener en cuenta la totalidad de las pruebas sobre la violencia sexual que obraban en el expediente y sin investigar los hechos cometidos contra la niña<sup>24</sup>.

Otros tres casos de mujeres líderes o sus familiares generan preocupación: un caso trata de la desaparición de la hija de una líderesa, sin que se conozcan las labores emprendidas para encontrarla; otro involucra el homicidio y violación de la hija de una dirigente: la Fiscalía dice que el caso está en investigación, pero la Procuraduría manifiesta que canceló su agencia especial porque se produjo resolución inhibitoria, y otro caso reporta la violación de tres mujeres líderes, en el que, al parecer, se produjo una decisión de archivo por no poder encontrar a la denunciante, “quien no dejó dirección donde se le pudiera ubicar”<sup>25</sup>.

Por la naturaleza y el impacto social que tiene atacar a defensoras de derechos humanos o a sus familiares, el Estado debería redoblar sus esfuerzos en aras de adelantar investigaciones basadas en la debida diligencia. Sin embargo, pareciera que la Fiscalía no ha incorporado como parte de sus líneas de investigación la hipótesis de la violencia sexual como resultado del liderazgo de las mujeres y por ello siguen siendo investigaciones desconectadas que no toman en cuenta este factor. La ausencia de información resulta desconcertante y deja ver que hay un menosprecio por la investigación de estos casos con la dimensión que ameritan. Por

<sup>24</sup> En orden de mención, casos 46, 50, 180, 168 y 144 del Auto 092 de 2008.

<sup>25</sup> En orden de mención, casos 37, 151 y 90 del Auto 092 de 2008.

ello, la Mesa solicitará a la Corte que exhorte a la Fiscalía para que rinda un informe donde señale si ha incorporado el ataque a los liderazgos femeninos como hipótesis en las investigaciones de los delitos sexuales, de qué manera serán asociados y qué acciones emprenderá frente a los casos archivados o con información preocupante.

*Situación judicial en casos de violencia sexual  
en el marco de la prostitución forzada y la esclavitud sexual*

Los Anexos reservados incluyeron 16 casos cometidos en contra de mujeres que fueron forzadas a prostituirse o esclavizadas sexualmente, de los cuales uno cuenta con sentencia condenatoria (6,3%), 3 están en indagación o investigación preliminar (18,8%), uno está en etapa de instrucción (6,3%), 8 se encuentran archivados por resolución inhibitoria (50%) y en 3 casos no se reporta el estado procesal (18,8%).

**TABLA 15** ESTADO PROCESAL CASOS PROSTITUCIÓN FORZADA Y ESCLAVITUD SEXUAL

Estado procesal	Auto 092	Auto 009	Total	%
Sentencia	1	-	1	6,3
Indagación/investigación preliminar	3	-	3	18,8
Instrucción	1	-	1	6,3
Archivo/inhibitorio	8	-	8	50
No reporta	-	3	3	18,8
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>16</b>	<b>100</b>

**FUENTE:** Elaborada por la Mesa a partir de la sistematización de los relatos de los Anexos y de la información entregada por la Fiscalía en la base de datos del 23 de julio de 2015 (Auto 009) y en el Anexo al diagnóstico del Auto 092 de abril de 2015 (Auto 092).

De los ocho casos archivados, dos se refieren a situaciones generalizadas de prostitución forzada y esclavitud sexual y seis casos resultan particularmente llamativos: en uno, la Fiscalía descarta continuar con la investigación porque la víctima dice que mentía, pero no se toma en cuenta que está secuestrada por un actor del conflicto y que es víctima de continuas agresiones. En tres casos, la Fiscalía reporta que fueron archivados, pero no ofreció información sobre las razones para tomar esa decisión. Un caso que estaba duplicado ofrece información que aparece contradictoria (en uno dice que está en instrucción y en otro habla de archivo) y, por tanto, no resulta claro su estado actual, y en otro caso, la Fiscalía dice que el hecho está archivado por muerte del imputado, mientras que la Procuraduría indica que el archivo se debió a que no se pudo individualizar a los sujetos activos de la conducta<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> En orden de mención, casos 4, 5, 102, 129, 134/145 (los datos indicados aparecen en el reporte de la Fiscalía de enero de 2015) y 170 del Auto 092 de 2008.

Los casos de prostitución forzada y de esclavitud sexual resultan particularmente preocupantes por dos razones: porque suelen cometerse por períodos prolongados y bajo vigilancia, lo cual impide a las víctimas acceder a la justicia, y porque muchas de las mujeres que han logrado salir con vida han reportado que en los lugares donde estaban recluidas había otras mujeres en la misma situación. Esto debería llevar al Estado a tomar seriamente estas investigaciones y a no descartarlas sin justificación. La Mesa afirma categóricamente que el Estado no ha emprendido acciones para investigar estas conductas, hacer justicia y rescatar a las víctimas que seguramente siguen siendo prostituidas o esclavizadas sexualmente. Por ello, pedirá a la Corte que solicite a la Fiscalía un informe detallado sobre las acciones emprendidas en estos casos, las estrategias impulsadas para investigar los hechos denunciados, y que establezca a la luz de la presunción de conexidad con el conflicto armado, si las mujeres que se encuentran aún en los lugares de donde salieron las víctimas denunciadas son también víctimas de estas formas de violencia sexual.

#### 2.4. Prácticas que inciden en la impunidad

Además de los contextos descritos anteriormente, la Mesa encuentra que hay ciertas prácticas que inciden en la impunidad, referidas a archivo de casos de situaciones generalizadas de violencia sexual, falta de investigación de casos con sentencia por delitos distintos a los sexuales, casos que la Fiscalía reporta como “extraviados”, y casos archivados por decisión inhibitoria o preclusión que no reportan fundamento o donde parecieran contravenir el deber de investigar.

##### *Renuncia al deber de investigar situaciones generalizadas*

Por lo menos en 16 casos, la Corte Constitucional remitió a la Fiscalía situaciones generalizadas de violencia sexual contra mujeres, la mayoría de ellas reportadas por organismos internacionales. Con el pasar del tiempo, la Fiscalía ha archivado esas investigaciones por considerar que la información es abstracta, pero sin desarrollar estrategias que permitan comprender la magnitud de esas situaciones que, de ser ciertas, seguramente afectaron a numerosas mujeres en diversas zonas del país<sup>27</sup>. La Mesa considera que el país ha perdido una oportunidad para conocer con mayor detalle los repertorios de violencia sexual generalizada utilizados por todos los actores del conflicto en diversas zonas y con distintos propósitos, sin que sea claro que la Fiscalía hubiera desarrollado una actividad investigativa exhaustiva.

La Fiscalía manifiesta que los casos fueron archivados por inexistencia de los hechos, porque no había suficiente información, porque la organización que reportó el caso ofreció información poco detallada<sup>28</sup> o sencillamente contradictoria sobre las causas de la decisión de

<sup>27</sup> Casos 25, 41, 42, 43, 59, 63, 64, 67, 71/74, 91, 94, 120, 121, 122, 123 y 125 del Auto 092 de 2008.

<sup>28</sup> En orden de mención, archivados por inexistencia del hecho, caso 25; por falta de información, casos 41, 59, 63, 67, 94 y 125; por falta de información detallada, caso 43, todos del Auto 092 de 2008.



archivo<sup>29</sup>. En otro caso, la Fiscalía no brinda información sobre el estado de avance del proceso, lo cual resulta preocupante, si se tiene en cuenta que se trata de situaciones de violencia masiva contra mujeres indígenas, y, en otros más, la Fiscalía ofrece información que es contradictoria respecto a la presentada por la Procuraduría sobre el estado procesal o inclusive al lugar de ocurrencia de los hechos<sup>30</sup>.

La Mesa comprende que la investigación de situaciones generalizadas puede resultar más compleja y exigir mayores esfuerzos por parte de la Fiscalía, en comparación con los casos donde la víctima está determinada. No obstante, constituyen una importante oportunidad para comprender la dinámica del conflicto en relación con la violencia sexual desde una mirada que aborde las variables de actor armado, territorio y época de los hechos. La Fiscalía habría podido avanzar en la identificación de patrones de conducta, acumular casos y ofrecer información sustantiva; sin embargo, todos estos casos se encuentran en la completa impunidad. Por ello, la Mesa solicitará a la Corte que inste a la Fiscalía a entregar un informe detallado sobre estos casos y las estrategias que utilizará para investigar las situaciones generalizadas de violencia sexual que fueron reportadas en los Anexos.

#### *Renuncia al deber de investigar la violencia sexual en casos donde hay sentencia por otros delitos*

La Fiscalía ha reportado que varios casos incluidos en los Anexos cuentan con sentencia condenatoria, por hechos diferentes a la violencia sexual; al parecer ha renunciado a investigar estos delitos. Aunque dentro del debido proceso y el derecho a la defensa los sindicados pueden ser declarados inocentes por violencia sexual, la Mesa encuentra que varias de estas sentencias no incorporaron los crímenes sexuales, sin ninguna explicación o inclusive dejaron de hacerlo teniendo posibilidades de revisar las decisiones a la luz de los desarrollos jurisprudenciales recientes.

En algunos casos, las sentencias condenatorias por hechos diferentes a la violencia sexual habían sido emitidas antes de la expedición del Auto 092, sin que se conozca si con posterioridad a esta decisión fueron revisadas en lo atinente a la violencia sexual, aunque todo parece indicar que estos hechos se encuentran en la impunidad y que la Fiscalía no tuvo en cuenta las consideraciones de la Corte para revisar las decisiones<sup>31</sup>.

En un caso, la fundamentación para no imputar el delito se debió a que “el dictamen de Medicina Legal no acreditó existencia de abuso o acceso carnal en las víctimas”. En el caso ampliamente difundido de Rina Bolaños, quien fue víctima de violación por parte de un

29 Esto ocurrió en el caso 91 del Auto 092 de 2008; en el informe de enero de 2015, la Fiscalía señaló que se tramitaba por delito de esclavitud sexual y que la resolución inhibitoria era del 19 de junio de 2010. En agosto de 2009, la Fiscalía señaló que la decisión de archivo se tomó por la muerte del imputado. El informe de la Procuraduría de noviembre de 2012 dice que el 19 de junio de 2010 se dictó resolución inhibitoria porque no se logró identificar a los presuntos responsables.

30 En orden de mención, casos 42, 64, 71/74 y 120 a 123 del Auto 092 de 2008.

31 Esto puede evidenciarse en los casos 15, 75, 76 y 117 del Auto 092 de 2008.

comandante guerrillero durante un secuestro, la Fiscalía condenó por este último delito, pero precluyó la investigación por violencia sexual, supuestamente porque la víctima consintió el acto (además, la detuvo por varios meses sindicada de rebelión y, posteriormente, la víctima tuvo que exiliarse). En otro caso, la Fiscalía indica que existe condena por hechos distintos a la violencia sexual, pero no informa cuál es el estado de la investigación sobre estos delitos. Y en otro, la Fiscalía descartó la ocurrencia de violencia sexual; sin embargo, la información que aporta pareciera señalar que esta sí ocurrió y que no fue considerada<sup>32</sup>.

Las dos sentencias absolutorias frente a hechos de violencia sexual han beneficiado a integrantes de la Fuerza Pública, y la Fiscalía en ninguno de sus reportes ha señalado cuáles fueron los motivos de los juzgados para tomar dicha decisión<sup>33</sup>. La Mesa considera que es posible que las investigaciones finalicen con sentencias absolutorias, pero la Fiscalía debe explicar si estas decisiones fueron ajustadas a derecho o no, máxime cuando se trata de agentes de la Fuerza Pública.

La Mesa solicitará a la Corte que exhorte a la Fiscalía a entregar un informe donde dé cuenta de las estrategias que emprenderá para revisar los casos que cuentan con sentencia, pero en los cuales la violencia sexual no fue objeto de análisis o, si lo fue, no ha reportado las razones que justificaron la absolución.

#### *Renuncia al deber de investigar la violencia sexual en casos que se encuentran extraviados*

La Mesa conoce de dos casos que deberían ser investigados y sobre los cuales, al parecer, no se ha iniciado ningún proceso puesto que la propia Fiscalía reconoce que no tiene conocimiento de dónde se encuentran estas investigaciones, es decir, están “extraviadas”. Uno de estos casos se refiere a la violación de por lo menos 20 mujeres indígenas por parte de la Fuerza Pública, lo cual reviste una especial gravedad por la posición de garante de este cuerpo estatal, y el otro a la violación de una mujer por paramilitares<sup>34</sup>.

Para la Mesa es completamente inaceptable que la Fiscalía renuncie a su deber de investigar estos hechos y más de siete años después de haber tenido conocimiento de estas denuncias, simplemente diga que los casos se encuentran en proceso de búsqueda. Sin duda alguna, esto es una muestra de la forma precaria en que la Fiscalía ha asumido el seguimiento de estos casos y de las debilidades de sus registros de información. Por ello, la Mesa solicitará a la Corte que inste a la Fiscalía para que entregue un informe donde dé cuenta del estado procesal de estos dos casos y de las acciones emprendidas para asegurar investigaciones serias y que conduzcan a la verdad.

<sup>32</sup> En orden de mención, casos 15, 117, 101/115 y 126 del Auto 092 de 2008.

<sup>33</sup> Casos 80 y 176 del Auto 092 de 2008.

<sup>34</sup> Se trata de los casos 56 y 137 del Auto 092 de 2008.

### *Decisiones de archivo: inhibitorio y de preclusión sin información sobre su fundamento*

En por lo menos 35 casos en los que la Fiscalía ha tomado la decisión de archivar el proceso por resolución inhibitoria o de preclusión, el ente investigador no explica bajo qué argumentos se tomaron esas decisiones. Esta situación involucra a todos los actores del conflicto: 15 casos de paramilitares, 7 de la Fuerza Pública y 4 de la guerrilla. Otros 9 casos ya fueron enunciados en otros apartados de este informe<sup>35</sup>.

Esta situación es particularmente preocupante porque el archivo implica una decisión de suspender las labores de investigación, que en la mayoría de los casos es producto de una decisión unilateral de la Fiscalía en la que no participan las víctimas porque inclusive pueden no estar identificadas. En muchos casos, estas decisiones se toman sin haber evacuado todos los medios para obtener pruebas de los hechos, lo cual constituye una renuncia al deber de investigar. Como la Mesa no conoce las razones que motivaron la decisión de archivo en estos 35 casos, no puede asegurar que se esté usando como un mecanismo de impunidad; sin embargo, teme que al no ofrecer información cualificada, esta sea la situación. La Fiscalía informó en su estrategia de 2015 que un Subcomité revisará estas decisiones de archivo; no obstante, la Mesa no posee información sobre cuál será la estrategia para su abordaje ni los cronogramas establecidos.

### *Decisiones de archivo aparentemente contrarias al deber de investigar*

La Mesa encuentra que hay 10 procesos archivados por resolución inhibitoria en los que la Fiscalía sí ofreció información sobre las razones de archivo, pero estas no dejan ver manifiestamente que antes de su decisión se hubieran investigado de manera adecuada estos hechos y descartado todas las posibilidades para hallar a las víctimas y a los responsables<sup>36</sup>.

En un caso, la Fiscalía adujo que las organizaciones que reportan no ofrecieron suficiente información. En otros tres, que no se pudieron corroborar los hechos por ser abstractos, aunque el deber de investigar se encuentra en cabeza de la Fiscalía y debería desplegar el máximo posible de actividad probatoria antes de desechar estas investigaciones. En otros tres casos, la razón del archivo se debió a que las víctimas supuestamente no desearon continuar con las investigaciones o no ofrecieron información valiosa para dar con los responsables: en uno de estos casos, que involucra a un miembro del Ejército, al parecer se archivó aduciendo que “la víctima, única persona que puede suministrar información valedera ante la ausencia de cualquier testigo, no hizo ningún señalamiento directo”; en otro, la razón de archivo es que “la víctima no está interesada en seguir la investigación”. Esto, claramente, delega en las mujeres la carga de la investigación, lo cual es absolutamente inaceptable y demuestra que la Fiscalía

35 En orden de enunciación, casos de paramilitares (16, 48, 50, 53, 61, 65, 88, 98, 100, 103, 105, 106, 155, 178 y 179), casos de Fuerza Pública (7, 17, 18, 144, 158, 181, 183), casos de guerrilla (32, 79, 146 y 147), casos enunciados previamente (73, 87, 102, 116, 118, 129, 134/145, 139, 163).

36 Aparte de los casos expuestos en este apartado, otros ya han sido enunciados; se trata de los casos 41, 59, 78, 90, 94 y 168 del Auto 092 de 2008.

no ha desplegado estrategias en materia de protección y atención psicosocial antes de tomar las decisiones de archivo<sup>37</sup>.

Otros tres casos son representativos de la ausencia de investigaciones sistemáticas y que incorporen toda la actividad probatoria: uno trata de la violación de dos mujeres y el posterior homicidio de una de ellas; al parecer, la Fiscalía solo investigó los hechos contra la mujer adulta que fue asesinada, pero no recabó información sobre la niña que también fue víctima y se encuentra viva. Otro caso trata del homicidio, tortura y violación de una niña por su orientación sexual, cuya investigación duró menos de un año y fue archivado porque “se basó en hechos, personas y situaciones indeterminadas”. Y otro contra una trabajadora sexual fue archivado porque se consideró que los hechos no se perpetraron en el marco del conflicto, pese a que reconoció que los agresores eran miembros de un grupo paramilitar; la Fiscalía argumentó que los paramilitares actuaron de manera “pacífica” y la violación no tenía una finalidad en el conflicto armado<sup>38</sup>.

### *Decisiones de preclusión aparentemente contrarias al deber de investigar*

Las resoluciones de preclusión implican que hubo la identificación de un presunto agresor, pero la Fiscalía toma la decisión de no acusarlo porque se cumplen diversas causales que impiden o no ameritan la continuidad de la acción penal. Esto es legítimo y cuando haya causa suficiente para tomar esa decisión respecto de una persona en particular, en pro del debido proceso y del derecho a la verdad de las víctimas, debe tomarse y continuar investigando hasta hallar a los responsables o recabar pruebas suficientes. Sin embargo, la Mesa encuentra que en seis casos precluidos en los que la Fiscalía sí ofreció información, no se han continuado las investigaciones para hallar a los verdaderos responsables y/o agotar todas las posibilidades probatorias, o la información aportada resulta confusa o contraria al deber de actuar con la debida diligencia.

En un caso, uno de los agresores (paramilitar) aceptó cargos por violencia sexual, pero la Fiscalía indica que el proceso se encuentra precluido; en otro, no es claro si la decisión fue de archivo o de preclusión, y a la Procuraduría le parece “verdaderamente lamentable que existiendo medios de convicción suficientes dentro del plenario para acusar al sindicado, no hubiera sido posible identificar a la víctima”. En otros dos casos, la decisión de preclusión se tomó antes del Auto 092, sin que sea evidente que haya sido objeto de revisión: uno involucra a agentes de la Fuerza Pública y precluyó por falta de prueba; y otro, aduciendo que la víctima de 13 años no demostró interés en el proceso<sup>39</sup>.

Dos casos más son particularmente preocupantes: uno es de la mayor gravedad porque se trata de dos niñas violadas por miembros del Ejército y una de las razones para precluir la investigación se refiere a que ellas visitaban el batallón y a que la valoración médico-legal no

<sup>37</sup> En orden de enunciación, casos 154, 68, 84, 107, 45, 104 y 112 del Auto 092 de 2008.

<sup>38</sup> Se trata de los casos 95, 128 y 182 del Auto 092 de 2008.

<sup>39</sup> En orden de mención, casos 47, 55, 136 y 148 del Auto 092 de 2008.

confirmó las violaciones; otro se trata de la violación de una mujer campesina por parte de miembros del Ejército, y la preclusión se basó, al parecer, en la falta de ampliación de información por parte de la víctima y en un testimonio del personero municipal, quien indicó que la denuncia se presentó con el “interés en desprestigiar al Ejército y señalamientos de otros pobladores acerca de que la víctima era de la guerrilla o miliciana”<sup>40</sup>. Y, sin ninguna duda, el caso más representativo de decisiones de preclusión que deberían revisarse es el ya enunciado de Rina Bolaños: este hecho involucró a un comandante de la guerrilla que en el marco de un secuestro contra la víctima dijo que ella había tenido relaciones sexuales consentidas; la Fiscalía no solo creyó lo dicho por el agresor, sino que precluyó la investigación en su favor, sin que haya reportado la revisión posterior de la decisión.

La Mesa considera que las figuras de archivo por decisión inhibitoria o preclusión son válidas siempre y cuando se encuentren debidamente justificadas y previamente se hayan adelantado todas las actividades probatorias que permitan demostrar la ocurrencia de los hechos, identificar a las víctimas y determinar la responsabilidad de los agresores. Mientras esto no ocurra, estas figuras seguirán constituyendo un mecanismo de impunidad frente a la violencia sexual. Por ello, la Mesa solicitará a la Corte que inste a la Fiscalía a entregar un informe sobre las razones que motivaron las decisiones de archivo en todos los casos que cuentan con resolución inhibitoria o de preclusión y sobre el cronograma y la estrategia para revisar cada una de estas decisiones a la luz de los estándares establecidos en los autos y de la presunción de conexidad declarada en el Auto 009.

38

Acceso a la justicia  
para mujeres víctimas  
de violencia sexual

### 3. AUSENCIA DE INTERSECCIONALIDAD DE ENFOQUES

La Corte Constitucional en el Auto 009 señaló que cuando confluyen diversas vulnerabilidades derivadas de la pertenencia étnica, la edad, la discapacidad, la orientación sexual o la identidad de género, el Estado debe redoblar sus esfuerzos porque estas condiciones profundizan el riesgo de sufrir violencia sexual. Al indagar en la Fiscalía sobre cómo ha incorporado estos enfoques, el órgano investigador informó que creó unas mesas temáticas, sin que quede claro cómo contribuyen a miradas intersectoriales que atiendan los múltiples riesgos y qué impacto real e inmediato han tenido en las investigaciones penales y en los programas metodológicos de las investigaciones<sup>41</sup>.

Del total de 768 víctimas incluidas en los dos anexos, la Mesa encontró que 9% eran afrodescendientes, 8,3% indígenas, 20,3% niñas, 7 mujeres con alguna discapacidad y 2 casos contra mujeres con orientación sexual diversa. Estos factores incidieron en el proceso de victimización y han dejado secuelas que deberían ser reparadas teniendo en cuenta estos enfo-

<sup>40</sup> Se trata de los casos 69 y 52 del Auto 092 de 2008.

<sup>41</sup> Son 13 mesas: “mujeres, personas LGBTI, trata de personas, líderes sociales y políticos, líderes de tierras, indígenas, afrodescendientes, personas en situación de discapacidad, docentes, periodistas, niños(as) y adolescentes, defensores de derechos humanos y sindicalistas”. La mesa temática de mujeres se había reunido hasta julio en tres oportunidades (Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, rad. 20159430000541, 23 de julio de 2015).

ques; no obstante, la Mesa desconoce que se haya realizado una completa caracterización de todas las víctimas, que se les haya dado un tratamiento diferencial y que se hayan tomado en cuenta estos factores para establecer los patrones de victimización y las medidas apropiadas de atención y reparación, tal como se detallará a continuación.

### 3.1. Enfoque étnico y racial

Del total de víctimas, 69 reportaron ser afrodescendientes (9%), todas en hechos individuales, mientras que 64 (8,3%) eran mujeres indígenas, víctimas de un total de 28 hechos. De los 69 eventos de las mujeres afrodescendientes, la Fiscalía no reporta estado procesal en 63,8% de los casos, indica que el 30,4% están en indagación o investigación preliminar y que el 5,8% cuentan con sentencia. En relación con las mujeres indígenas, de los 28 eventos, la Fiscalía reporta que el 35,7% se encuentran archivados por resolución inhibitoria o preclusión; el 28,6%, en investigación preliminar; el 7,1%, en instrucción; el 7,1% con sentencia (un caso con absolutoria y otro con condenatoria); un caso se remitió a jurisdicción indígena, al parecer por solicitud del propio cabildo (3,6%), y no reporta respecto del 17,9% de los casos.

ESTADO PROCESAL POR ENFOQUE ÉTNICO Y RACIAL

TABLA 16

Estado procesal	Auto 092	Auto 009	Total	%
Afrodescendientes: 69 víctimas - 69 eventos	1	68	69	
Indagación/investigación preliminar	1	20	21	30,4
Sentencia	-	4	4	5,8
No reporta	-	44	44	63,8
Indígenas: 64 víctimas - 28 eventos	23	5	28	
Archivo/inhibitorio	9	-	9	32,1
Preclusión	1	-	1	3,6
Indagación/investigación preliminar	6	2	8	28,6
Instrucción	2	-	2	7,1
Sentencia	2	-	2	7,1
Jurisdicción especial indígena	1	-	1	3,6
No reporta	2	3	5	17,9
<b>Total general</b>	<b>24</b>	<b>73</b>	<b>97</b>	

**FUENTE:** Elaborada por la Mesa a partir de la sistematización de los relatos de los Anexos y de la información entregada por la Fiscalía en la base de datos del 23 de julio de 2015 (Auto 009) y en el Anexo al diagnóstico del Auto 092 de abril de 2015 (Auto 092).

Es importante recordar que la Corte ha insistido en que las mujeres indígenas y afrodescendientes han estado mayormente expuestas a la violencia sexual y que esta exposición tiene un impacto específico y desproporcionado en ellas y en sus comunidades. Esto es más preocupante, si se tiene en cuenta que en relación con las mujeres indígenas, la Fiscalía diagnosticó que “el 52% de los casos contra esta población fue cometido por miembros de la

Fuerza Pública<sup>42</sup>. Pese a entender esta situación, ninguno de estos casos pareciera incluir en sus metodologías de investigación un componente étnico y de género manifiesto para hacer pruebas que incorporen estos enfoques, que incluyan intérpretes y/o que aborden de manera explícita las particulares limitaciones que encuentran estas mujeres para acceder a la justicia y que han sido reiteradamente diagnosticadas por organismos nacionales e internacionales. Es urgente que la Fiscalía adopte medidas inmediatas para revisar los casos archivados e impulsar bajo este enfoque los casos activos.

### 3.2. Enfoque etario

Frente al total de 768 víctimas, la Mesa identificó la edad de 238 de ellas (30,9%) en el momento de la ocurrencia de los hechos. El 65,5% eran niñas en ese entonces (de ese porcentaje, el 42,9% menores de 14 años, el 22,4% tenían entre 15 y 17 años, y el 34,6% eran menores de edad, pero no fue posible determinar con exactitud cuántos años tenían) y el 34,5% eran mujeres adultas (de ese porcentaje, el 47,6% eran jóvenes entre los 18 y 25 años, el 41,5% eran adultas de 26 años o más y el 11% eran adultas sin que se pudiera especificar su edad exacta). Por otra parte, las 238 personas cuya edad fue posible establecer fueron víctimas en 194 eventos: el 60,8% de los hechos se cometió en contra de niñas (118 hechos) y el 39,1% en contra de mujeres adultas (76 hechos).

**TABLA 17** NÚMERO DE VÍCTIMAS Y HECHOS POR ENFOQUE ETARIO

Enfoque etario	Auto 092	Auto 009	Total víctimas	% víctimas	Total hechos	% hechos
Niñas	78	78	156	65,5	118	60,8
Entre 3 y 14 años	34	33	67	42,9	55	46,6
Entre 15 y 17 años	17	18	35	22,4	26	22
Menor de edad sin dato exacto	27	27	54	34,6	37	31,3
Adultas	29	53	82	34,5	76	39,1
Entre 18 y 25 años	16	23	39	47,6	36	47,3
Mayores de 26 años	12	22	34	41,5	31	40,7
Mayor de edad sin dato exacto	1	8	9	11	9	11,8
<b>Total general</b>	<b>107</b>	<b>131</b>	<b>238</b>	<b>100</b>	<b>194</b>	<b>100</b>

**FUENTE:** Elaborada por la Mesa a partir de la sistematización de los relatos de los Anexos y de la información entregada por la Fiscalía en la base de datos del 23 de julio de 2015 (Auto 009) y en el Anexo al diagnóstico del Auto 092 de abril de 2015 (Auto 092).

Al contrastar el estado procesal, la Mesa encuentra que el porcentaje de casos archivados y precluidos en los eventos contra niñas es muy superior al correspondiente a las adultas (21,2% para niñas y 13,1% para adultas) y que el porcentaje de casos que están siendo inves-

<sup>42</sup> Fiscalía General de la Nación, Informe de la Dirección Nacional de Análisis y Contextos (DINAC), Auto 092 de 2008, abril de 2015, p. 85.

ESTADO PROCESAL POR ENFOQUE ETARIO

TABLA 18

Estado procesal	Niñas	% niñas	Adultas	% adultas
Archivo/inhibitorio	20	16,9	8	10,5
Preclusión	5	4,2	2	2,6
Indagación/investigación preliminar	38	32,2	41	53,9
Instrucción	5	4,2	3	3,9
Juicio	1	0,8	1	1,3
Sentencia	7	5,9	6	7,9
Jurisdicción especial indígena	0	-	1	1,3
No reporta	36	30,5	14	18,4
Fiscalía no incluye este caso	6	5,1	0	-
<b>Total general</b>	<b>118</b>	<b>100</b>	<b>76</b>	<b>100</b>

**FUENTE:** Elaborada por la Mesa a partir de la sistematización de los relatos de los Anexos y de la información entregada por la Fiscalía en la base de datos del 23 de julio de 2015 (Auto 009) y en el Anexo al diagnóstico del Auto 092 de abril de 2015 (Auto 092).

tigados es casi el doble en casos de adultas en relación con los de niñas (59,1% de casos en investigación preliminar, instrucción o juicio en adultas y 37,2% en niñas).

Los actores armados atacaron de manera particular a las niñas, y la Mesa no tiene conocimiento de estrategias desplegadas por la Fiscalía para tener en cuenta este factor en el momento de la investigación de los hechos.

### 3.3. Enfoque de discapacidad

En siete casos (cinco cometidos por actores armados y dos por civiles contra mujeres desplazadas), la Mesa identificó que las víctimas tenían algún tipo de discapacidad en el momento de los hechos. En el caso de las víctimas de actores del conflicto, dos padecieron violencia sexual en el marco de masacres y tres más para obtener placer sexual o por simple ferocidad. De estos siete casos, uno está en investigación preliminar, dos en juicio, uno cuenta con sentencia condenatoria y en tres casos no se reporta información.

41

Obstáculos  
para el acceso  
a la justicia

ESTADO PROCESAL POR ENFOQUE DISCAPACIDAD

TABLA 19

Estado procesal	Auto 092	Auto 009	Total
Indagación/investigación preliminar	-	1	1
Juicio	1	1	2
No reporta	-	3	3
Sentencia condenatoria por VBG	1	-	1
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>7</b>

**FUENTE:** Elaborada por la Mesa a partir de la sistematización de los relatos de los Anexos y de la información entregada por la Fiscalía en la base de datos del 23 de julio de 2015 (Auto 009) y en el Anexo al diagnóstico del Auto 092 de abril de 2015 (Auto 092).



La Mesa desconoce que la Fiscalía haya tenido en cuenta la incidencia del factor de discapacidad para esclarecer la verdad en estos casos y judicializar adecuadamente a los autores de los hechos.

Muestra de ello es el caso de ‘Lucía’<sup>43</sup>, una joven afrocolombiana, víctima del desplazamiento y con una discapacidad cognitiva. La madre de Lucía, quien vela por ella, es una mujer afrocolombiana, cabeza de familia, analfabeta y tiene una discapacidad física que limita su movimiento. Lucía fue víctima de violencia sexual en dos oportunidades (años 2005 y 2006), por dos sujetos diferentes en el barrio de población desplazada donde vive. La Corte Constitucional, a través del Anexo del Auto 092, puso en conocimiento de la Fiscalía estos dos hechos (casos 33 y 57) y solicitó el impulso de los procesos; sin embargo, posteriormente tuvo que pronunciarse en dos sentencias de tutela para proteger su derecho a acceder a la justicia y para garantizar que sea adecuadamente atendida y reparada (sentencias T-973/11 y T-595/13), dado que sus derechos fueron abiertamente desconocidos y no se tuvieron en cuenta las condiciones de especial y reforzada vulnerabilidad a que están sujetas ella y su cuidadora. La inclusión de estos hechos en el Anexo del Auto 092, no tuvo ningún impacto en el desarrollo de los procesos penales ni en la protección de los derechos de esta mujer.

El hecho de que las víctimas deban acudir a acciones de tutela para la protección de sus derechos es una muestra suficiente de la ausencia de estrategias articuladas e integrales que contemplen las diferencias y particularidades entre las mujeres víctimas, lo cual es inaceptable transcurridos tantos años desde la expedición del Auto 092.

42

Acceso a la justicia  
para mujeres víctimas  
de violencia sexual

### 3.4. Enfoque de orientación sexual e identidades de género diversas

Del total de hechos reportados por la Corte Constitucional, únicamente dos se refieren explícitamente a ataques contra tres mujeres derivados de su orientación sexual y ninguno hace alusión a victimización por identidad de género. Los dos procesos se encuentran archivados: un caso implicó violación, tortura sexual, mutilación y homicidio de una niña de 14 años por paramilitares, por ser señalada como lesbiana y está archivado, según la Procuraduría, por basarse en hechos, personas y situaciones indeterminadas. El otro caso implicó a dos paramilitares en la violación, según ellos correctiva, de dos mujeres lesbianas, y está archivado sin información<sup>44</sup>.

La Mesa solicitará a la Corte que pida a la Fiscalía un informe detallado sobre el avance de cada uno de los procesos en los que son víctimas afrodescendientes, indígenas, niñas, mujeres con discapacidad y con orientación sexual diversa, la forma en que estos factores han impactado en las investigaciones y un programa claro que incorpore estos enfoques en cada caso.

<sup>43</sup> Es el nombre utilizado por la Corte Constitucional para referirse a la víctima para no mencionar su nombre real en las dos sentencias de tutela en las que conoció del caso.

<sup>44</sup> Se trata de los casos 128 y 131 del Auto 092 de 2008.

#### 4. FALTA DE CLARIDAD EN LAS RUTAS

En el Auto 009, la Corte Constitucional encontró que se mantenía la desinformación de las víctimas sobre sus derechos y procedimientos, quienes se veían obligadas a emprender “largos peregrinajes institucionales” sin que en muchas ocasiones recibieran respuestas a sus necesidades, lo cual en sí mismo implicaba una revictimización.

A pesar de las estrategias implementadas por la Fiscalía, este obstáculo sigue sin superarse: el sistema de justicia resulta confuso, diverso en sus respuestas y complejo para las víctimas, sin que sea clara la ruta que una víctima debe transitar para que su caso sea investigado ni qué trámite debe seguirse para obtener una atención integral dadas las especificidades que revisten estos hechos.

A lo largo de los cinco informes previos, la Mesa ha señalado como problemático que, de manera desarticulada y sin procedimientos uniformes, diversas direcciones en el interior de la Fiscalía tengan conocimiento de los hechos de violencia sexual, sin que la reestructuración del Decreto 016 de 2014 haya remediado este problema. Actualmente, tienen conocimiento de estos hechos las direcciones Nacional de Políticas Públicas, Nacional de Análisis y Contextos, de Fiscalías Nacionales, Especializada de Derechos Humanos y DIH, Especializada de Justicia Transicional, de Seccionales y de Seguridad Ciudadana. Esta distribución no ha remediado el problema que enfrentan las víctimas cuando deben denunciar, en el sentido de no conocer los procedimientos y de ser remitidas de un lugar a otro. Por ejemplo, sólo en Bogotá, las víctimas podrían acceder a la Fiscalía a través del Centro de Atención a Víctimas de Violencia Sexual (CAIVAS), del Centro de Atención Penal Integral a Víctimas (CAPIV), de la Dirección de Justicia Transicional, entre otras. No resulta claro cuál es el camino para además acceder a atención especializada y a los diversos beneficios que la ley les brinda. Esta situación se agrava aún más en sitios donde la Fiscalía no hace presencia o donde las entidades hacen presencia, pero desconocen los autos de la Corte Constitucional y los lineamientos de la Fiscalía.

Por ejemplo, la mujer víctima del caso 148 del Anexo del Auto 092, además de lideresa de población desplazada, había sido víctima de violencia sexual siendo niña, y fue nuevamente víctima de un episodio de violencia sexual en el año 2014. Según la Corporación Sisma Mujer, que la representa judicialmente, las autoridades no aplicaron el protocolo del Ministerio de Salud para estos hechos y la Fiscalía Seccional que asumió el conocimiento de la investigación no posee una estrategia investigativa que tenga en cuenta los Autos 092, 009 y ni siquiera el Auto 098 de 2013 (que estudió la situación de las defensoras).

Por ello, la Mesa solicitará a la Corte que inste a la Fiscalía a diseñar una ruta aplicable para casos de violencia sexual contra mujeres en el marco del conflicto armado que atienda las particularidades territoriales y que incorpore de manera clara y accesible las rutas, los derechos (tomando en cuenta los enfoques diferenciales), el directorio de entidades y a dónde acudir en caso de incumplimiento de estos procedimientos y derechos.

43

Obstáculos  
para el acceso  
a la justicia

## 5. APLICACIÓN DE LA PRESUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE CONEXIDAD

La Corte Constitucional en el Auto 009 declaró “una presunción de que un acto de violencia sexual cuenta con una relación cercana y suficiente con el conflicto armado y la violencia generalizada, si ha ocurrido en una región o localidad en la que hacen presencia actores armados, cualquiera que sea su denominación o modus operandi”. Para que se configure la presunción “basta que presenten dos elementos objetivos: (i) la ocurrencia de una agresión sexual, y (ii) la presencia de actores armados”.

En la práctica, esta presunción

se deberá establecer a favor de la víctima durante la etapa preliminar del proceso penal por parte de la Fiscalía, quien de manera oficiosa deberá verificar la presencia de los elementos objetivos que constituyen la presunción. En consecuencia, una vez establecida la presunción [...] el plan metodológico de la investigación deberá regirse por esta consideración, y en este orden de ideas, el Fiscal deberá cumplir con los mandatos de la debida diligencia.

Esto significa que cada evento de violencia sexual asociado al conflicto armado debe ser analizado por la Fiscalía partiendo de la presunción de conexidad, la cual podrá ser desvirtuada siempre y cuando se haga de manera explícita y motivada; mientras esto no se realice, las investigaciones deben adelantarse a la luz de esta presunción. En consecuencia, la Corte indicó que “la Fiscalía deberá tomar en consideración esta presunción, a fin de reevaluar las decisiones de preclusión, de inhibición o de archivo, aplicadas sobre los casos del Anexo reservado del Auto 092 de 2008. De tal manera, que siempre y cuando sea procedente, se deberán reabrir inmediatamente estos casos”.

Al indagar por la aplicación de la presunción de conexidad, la Fiscalía respondió que “será competencia del fiscal del caso definir si las condiciones fácticas a las que se circunscribe la investigación se enmarcan en tipos penales que contemplan entre sus elementos la relación de los hechos con el conflicto armado”<sup>45</sup>. La Mesa manifiesta su oposición a esta interpretación de la Fiscalía sobre la presunción de conexidad, porque la reduce a adelantar las investigaciones bajo los tipos penales incluidos en el Título II del Código Penal, es decir, contra personas protegidas por el DIH, lo cual es erróneo por dos razones: primera, porque es posible que hechos cometidos en el marco del conflicto armado no sean investigados bajo esos tipos penales, lo cual no desdice de su conexión con el conflicto, y segunda, porque deja entrever que la Fiscalía limita la aplicación de la presunción de conexidad a la adecuación de la conducta a esos tipos penales y no al reforzamiento de su obligación de actuar con la debida diligencia para investigar, juzgar y sancionar estos hechos y brindar atención especial a las víctimas. De esta manera, la Fiscalía ha vaciado de contenido el sentido de la presun-

45 Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, rad. 20159430000541, 23 de julio de 2015.

ción establecida por la Corte, reduciéndola a una mera tipificación de delitos al Título II del Código Penal.

La Mesa entiende por las diversas respuestas de la Fiscalía, que aún no ha establecido una estrategia para la revisión, a la luz de esta presunción constitucional, de los 80 casos de los Anexos que se encuentran archivados, ni de los 12 precluidos, así como tampoco ha emitido indicaciones claras dirigidas a las y los fiscales para que incorporen dentro de sus metodologías de investigación la presunción de conexidad en los términos establecidos por la Corte. Por ello, solicitará al alto tribunal que exhorte a la Fiscalía para que rinda un informe detallado sobre cómo ha aplicado la presunción de conexidad en cada uno de los procesos archivados y precluidos, y de qué manera se ha utilizado en la revisión y en los casos que se encuentran activos. La Mesa considera que, dada la naturaleza de la presunción, las decisiones de archivo y preclusión deberían ser tomadas sólo con posterioridad a la realización de comités técnico-jurídicos, donde sea obligatoria la participación del Ministerio Público y de la fiscalía experta en enfoque de género<sup>46</sup>, y se debata su conexidad con el conflicto; por ello también solicitará a la Corte que invite a la Fiscalía a adoptar este procedimiento de manera formal.

## 6. ACOMPAÑAMIENTO JURÍDICO

En relación con la asistencia y el acompañamiento jurídico y psicosocial, la Corte encontró problemas de articulación en los programas y que “muchos se encuentran aún en etapa de diseño sin ejecución, y otros no han superado las experiencias piloto”. Según la Ley 1257/08, las mujeres víctimas de violencia de género tienen derecho a recibir orientación y asesoramiento jurídico gratuito, especializado e inmediato, que deben garantizarse a través de la Defensoría Pública<sup>47</sup>.

La Mesa tiene conocimiento de dos acciones principales promovidas por la Defensoría del Pueblo: de un lado, a cargo de la delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género, la creación de equipos *in situ* conformados por duplas de género de abogada y psicóloga en 13 regiones del país y, por otro, a cargo de la Dirección Nacional de Defensoría Pública, la vinculación de representantes judiciales de víctimas (368 a diciembre de 2014 en la justicia ordinaria y 174 a diciembre de 2014 en el marco de la Ley 975/05)<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> La Fiscalía informó a la Mesa que había destacado en cada una de las direcciones seccionales un fiscal “experto/a en derechos humanos, género y enfoque diferencial, a fin de que sirva de enlace con la Dirección Nacional para el seguimiento de las investigaciones y acompañen los comités técnico-jurídicos, como garantía de eficacia de los derechos de las víctimas” (Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, rad. 20159430000541, 23 de julio de 2015).

<sup>47</sup> Ley 1257/08, artículo 8.b. Este derecho fue reiterado por la Ley 1448/11 (art. 43) y la Ley 1719/14 (arts. 13.9 y 27, párrafo 2º).

<sup>48</sup> Defensoría del Pueblo, Delegada Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género, Informe de seguimiento al Auto 009 de 2015, oficio 40100 DMM-0090, 30 de marzo de 2015, e Informe dirigido a la Procuraduría sobre el cumplimiento de las responsabilidades establecidas en la Ley 1719/14, oficio 40100 DDM-0117, 1 de junio de 2015.

Aunque son acciones importantes, de acuerdo con la información presentada por la Defensoría, no es posible establecer cuántas víctimas de los casos incluidos en los Anexos reservados se han beneficiado de la asesoría brindada por los equipos *in situ* o de la representación judicial de víctimas. La Mesa quiere enfatizar que aunque las labores de acompañamiento y asesoría son muy importantes, se requieren mayores esfuerzos por parte de la Defensoría para que todos los casos incluidos en los Anexos cuenten con representación judicial, puesto que este mecanismo no solo tiende a apoyar a la víctima sino a defender sus derechos dentro del proceso penal<sup>49</sup>.

La Mesa solicitará a la Corte que exhorte a la Defensoría para que dé información desagregada y detallada sobre las labores de acompañamiento y representación judicial de víctimas, emprendidas frente a cada una de las mujeres incluidas en los Anexos reservados y para que asigne representante judicial de víctimas a cada uno de los procesos incluidos en los Anexos, inclusive de aquellos que se encuentran archivados para que haga su análisis, tenga en cuenta la presunción de conexidad y, si es procedente, solicite la revisión o emprenda cualquier acción judicial a la que haya lugar.

## 7 REPARACIÓN

Pese a los reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional para que se garantice la reparación integral a las mujeres víctimas, persisten dificultades que afectan gravemente este derecho en los escenarios de los procesos penales ordinarios, los derivados de la Ley 975/05 y en la reparación por vía administrativa, tal como se detallará a continuación.

A la Mesa no le fueron informadas las medidas de reparación judicial por hechos de violencia sexual otorgadas a las víctimas incluidas en los Anexos, ni el desarrollo de políticas tendientes a reparar de manera integral a estas mujeres en el marco de los procesos penales ordinarios. En su *Quinto Informe*<sup>50</sup>, la Mesa señaló que la Procuraduría encontró que no existían políticas de reparación judicial y por ello requirió al Consejo Superior de la Judicatura para que gestionara dicha política desde una perspectiva transformadora.

Al indagar ante el Consejo Superior de la Judicatura sobre las medidas implementadas para dar cumplimiento a los autos 092 y 009, el órgano indicó que no tenía competencia para conocer de las acciones frente a los autos<sup>51</sup>, es decir, estas políticas de reparación judicial no han sido promovidas por parte del Consejo. Al preguntar a la Fiscalía por este aspecto, el ente

<sup>49</sup> Según información con que cuenta la Mesa, de las 14 sentencias condenatorias por violencia sexual que se han proferido hasta el momento, 5 tuvieron representación judicial, es decir, el 35,7%, y ninguno de los restantes 13 casos con sentencia absolutoria o condenatoria por delitos diferentes a violencia sexual contó con representación judicial de víctimas.

<sup>50</sup> Mesa de seguimiento al Auto 092 de la Corte Constitucional, Anexo reservado, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual*, Quinto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, Anexo reservado, Bogotá, octubre de 2013.

<sup>51</sup> “Según el Acuerdo PSAA08-4552 de 2008, la Comisión Nacional de Género, no tiene competencia sobre las acciones que se adelantan frente a los Anexos reservados del Auto 092 de 2008 y 009 de 2015” (Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, oficio PSA15-3277, 28 de julio de 2015).

investigador respondió que no contaba “con información sistematizada sobre el trámite del incidente de reparación integral”<sup>52</sup>. La Mesa concluye que, en el escenario de la justicia ordinaria, estas medidas no han sido implementadas de manera institucional y que impulsarlas depende de cada funcionario.

En relación con el procedimiento de la Ley 975/05, la Mesa reconoce que ha habido un importante avance en la incorporación del fenómeno de la violencia sexual como parte de los repertorios de violencia que son estudiados en este escenario. Aunque ninguna de las víctimas beneficiarias de las sentencias de los tribunales de justicia y paz está incluida en los Anexos, es importante reconocer que estos tribunales han avanzado en la emisión de órdenes generales que tienden a la implementación de programas y políticas territoriales que beneficien a las víctimas de violencia sexual, las cuales la Mesa espera que sean cumplidas a cabalidad<sup>53</sup>. No obstante, en el marco de un procedimiento judicial se debería avanzar en la identificación de daños individuales frente a cada víctima de violencia sexual y según sus particularidades, y no reducir la reparación a la remisión a entidades administrativas para que procedan con lo que leyes, como la 1448/11, les ordena de manera general<sup>54</sup>.

En relación con la reparación administrativa, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) entregó a la Corte Constitucional un informe donde reportó acciones frente a las medidas de satisfacción y reparación simbólicas para las víctimas de violencia sexual<sup>55</sup>. Con respecto a los procesos individuales de reparación, la UARIV señaló que contaba con cuatro medidas: i) el Modelo de Operación de la Unidad para las Víctimas con Enfoque Diferencial y de Género, adoptado mediante la Resolución 0758 de 21 de noviembre de 2014; ii) el Día Nacional por la Dignidad de las Mujeres Víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno, adoptado mediante el Decreto 1480 de 5 de agosto de 2014; iii) la estrategia de Reparación Integral a Mujeres Víctimas de Violencia Sexual, la cual se lleva a cabo en tres sesiones, y iv) la Estrategia de Recuperación Emocional a Nivel Grupal, adelantada en nueve encuentros. Aunque la Mesa considera que estas estrategias constituyen un avance, no resulta claro de qué manera se identifican previamente los daños

52 Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, rad. 20159430000541, 23 de julio de 2015.

53 Resultan especialmente interesantes las sentencias proferidas contra Ramiro Vanoy Murillo, alias “Cuco Vanoy” (sentencia del 2 de febrero de 2015, radicado 110016000253200680018 del Tribunal de Medellín) y contra Orlando Villa Zapata y otros (sentencia del 24 de febrero de 2015, radicado 110016000253200883612-00), en las cuales se ordenan medidas de reparación en cabeza de la UARIV, el Centro Nacional de Memoria Histórica, el Ministerio de la Protección Social, las secretarías de Salud, el Ejército, la Policía y la Fiscalía, entre otras.

54 En este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional en las sentencias C-438/13, SU-254/13, C-912/13 y C-180/14. La Corte ha sido enfática en reconocer que “La reparación integral a las víctimas debe diferenciarse de la asistencia y servicios sociales y de la ayuda humanitaria brindada por parte del Estado, de manera que no pueden confundirse en razón a que difieren en su naturaleza, carácter y finalidad”; y que la reparación administrativa y judicial son complementarias.

55 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 9 de abril de 2015, oficio 20152007100651.

que deben ser reparados, cuáles son las particularidades de las medidas para las víctimas de violencia sexual y si tienen alguna articulación con los procesos penales<sup>56</sup>.

La Corte Constitucional, en la orden vigésimo cuarta del Auto 009, ordenó a la UARIV surtir “los correspondientes procedimientos de valoración, registro y posterior desarrollo de Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI), respecto de las mujeres víctimas de violencia sexual” referenciadas en los Anexos. La UARIV presentó avances que resultan confusos, en tanto relaciona como víctimas de los Anexos “un universo [...] total de 967 registros”, que luego, al depurar la información arrojan 649 registros<sup>57</sup>. Esto es confuso porque los registros de ambos autos suman aproximadamente 768 víctimas. Más allá de estas inconsistencias, a la Mesa le preocupa que el anexo denominado *Plan de trabajo, procedimiento, valoración y registro anexo reservado*, que entrega la UARIV a la Corte, tiene un cronograma de actuación de cinco meses con únicamente dos fases: “depuración y clasificación de los registros” y “proceso de valoración y registro”. La UARIV en ninguna parte presenta cronogramas que incorporen mecanismos específicos de reparación para estas víctimas, tal como lo ordenó la Corte. Además, de acuerdo con la respuesta de la Unidad, no es posible conocer si ha reparado a alguna de las víctimas incluidas en los Anexos reservados.

La Mesa considera que es necesario que las distintas entidades incorporen estrategias que les permitan rendir cuentas a la Corte Constitucional y a la sociedad sobre los avances en materia de reparación frente al universo de casos que se encuentran incluidos en los Anexos reservados y sobre los cuales se espera mayor celeridad, en tanto las mujeres allí incluidas son beneficiarias de una orden judicial que las protege y porque sus casos deberían constituir oportunidades para impulsar medidas de reparación transformadora.

La Mesa pedirá a la Corte Constitucional que solicite al Consejo Superior de la Judicatura o a quien haga sus veces, a la Fiscalía y a la UARIV, información detallada sobre las medidas de reparación impulsadas para cada una de las víctimas incluidas en los casos de los Anexos reservados, según sus particularidades. Esta información no debería presentarse de manera global sino específica para cada caso.

<sup>56</sup> Para una aproximación detallada a las dificultades de las medidas de reparación individual y a la incorporación del enfoque de género en ellas, ver Centro Internacional para la Justicia Transicional, *Estudio sobre la implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia*, Bogotá, ICTJ, marzo de 2015.

<sup>57</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 19 de marzo de 2015, oficio 20152005725481.

[IR A TABLA DE CONTENIDO](#)



## II. OBSTÁCULOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN



La Corte Constitucional en el Auto 009 encontró que persisten los obstáculos relacionados con la protección que inhiben la denuncia de las víctimas: “Las mujeres no se sienten protegidas de forma adecuada por los programas de protección oficiales, y este temor llega a aumentar cuando los actos de violencia sexual se han cometido por miembros de la Fuerza Pública o por grupos paramilitares”. La Corte también señaló que cuando las víctimas o sus defensoras denuncian hechos de amenaza o riesgo, probablemente basados en los procesos penales, no existen “variables diseñadas para conocer, mitigar y superar la situación de riesgo de las víctimas denunciadas y de sus defensoras”. Esto implica, según el tribunal, que las amenazas no son investigadas en una relación de causalidad con los procesos por violencia sexual y que los riesgos no son considerados en el momento de elaborar los planes metodológicos. La Mesa comparte esas consideraciones y evidencia que dichos obstáculos aún se mantienen.

Aunque en estos años ha habido importantes avances normativos, aún no se han tomado correctivos suficientes para remediar los obstáculos señalados: la Ley 1719/14 estableció reglas para proteger a las víctimas de violencia sexual<sup>1</sup> y el Decreto Ley 016/14 señaló que la Dirección Nacional de Protección y Asistencia de la Fiscalía debía incorporar enfoques diferenciales en las medidas de protección implementadas (art. 28.7). Aunque estas normas son muy importantes, no resulta claro de qué manera se han ido materializando en la práctica. Por ejemplo, la Fiscalía indicó que el artículo 28.7 del señalado Decreto Ley 016 se reflejaba en “la aplicación de un conjunto de elementos que se deben tener en cuenta para generar un adecuado conocimiento en lineamientos y medidas complementarias judiciales, administrativas, sociales y económicas que pueden ser individuales y colectivas, destinadas a evitar la discriminación de personas o poblaciones y garanticen la aplicación de la Política de Igualdad”<sup>2</sup>. No obstante, la Fiscalía no señaló en qué consistía ese “conjunto de elementos”.

Para demostrar esa distancia que sigue existiendo entre las normas y la práctica, la Mesa presentará información sobre los retrasos en el cumplimiento de la orden de la Corte Constitucional en el Auto 009 y la falta de articulación entre la protección y las investigaciones penales.

## 1. RETRASOS EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES DEL AUTO 009

La Corte resolvió invitar a la Fiscalía a que adoptara un *plan de acción* en protección y para que en conjunto con la Unidad Nacional de Protección diseñara e implementara estrategias concretas para aplicar la presunción de riesgo extraordinario de las mujeres víctimas de violencia sexual, reforzada cuando este se origina en la declaración o denuncia. Indicó que, aunque las medidas debían dirigirse a todas las mujeres víctimas, “para efectos de su imple-

1 La imposibilidad de supeditar las medidas provisionales de protección a estudios de riesgo; la incorporación de enfoques diferenciales; la atención psicosocial permanente como medida de protección; la extensión de estas medidas a sus familiares, personas bajo su cuidado y quienes las defienden; la prohibición de supeditar el otorgamiento de las medidas a la denuncia previa; la imposibilidad de condicionar el acceso a los programas de protección a la eficacia o utilidad de la víctima en el proceso penal, entre otras.

2 Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, rad. 20159430000541, 23 de julio de 2015.

mentación en el corto plazo, se solicita la priorización de los casos del Anexo Reservado del Auto 092 de 2008 y del Anexo Reservado del presente Auto, si fuera procedente”. A continuación, la Mesa se referirá a estos tres elementos.

### 1.1. Plan de acción en materia de protección

Al indagar sobre el avance en el plan de acción que solicitó la Corte, la Fiscalía informó<sup>3</sup> que existen dos rutas de protección distintas: la del procedimiento de la Ley 975/05<sup>4</sup> y la de “las víctimas de violencia sexual agredidas por fuera del conflicto armado”, tramitada por el Programa de Protección y Asistencia de la Fiscalía<sup>5</sup>. Para la Mesa no es claro de qué manera la consolidación de rutas constituye un plan de acción en los términos señalados por la Corte Constitucional, aunque reconoce que la transparencia en estos procedimientos es en sí misma un avance.

En todo caso, persisten por lo menos seis problemas en las rutas enunciadas. En primera instancia, a la Mesa le parece preocupante que el Programa de Protección y Asistencia señale explícitamente que protegerá bajo el procedimiento descrito a las víctimas por fuera del conflicto armado. Esto es problemático por dos razones: porque no es clara la denominación “dentro del conflicto armado” que utiliza el programa y porque no se sabe cuál es el mecanismo de protección de aquellas víctimas de actores armados cuyos procesos no se tramitan por la Ley 975/05.

En segundo lugar, no se entiende de qué manera se cumple con la excepción a la solicitud de denuncia como condición a la protección, puesto que, según queda claro del paso siete

3 Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, rad. 20159430000541, 23 de julio de 2015.

4 Consistente en: 1) solicitud de protección, la cual ingresa por el Grupo de correspondencia, que oficia a la Policía para implementar medidas preventivas o asistencia inicial inmediatas. Paralelamente, se da trámite preferencial a la solicitud de protección y se pide misión de trabajo a la Policía o Fiscalía para iniciar evaluación de riesgo. “Así, se espera a que el Grupo Técnico de Evaluación de Riesgo (GTER) determine la medida de protección más idónea que cubra tanto a la víctima como a su núcleo familiar”; 2) una vez allegado el estudio técnico de riesgo, el GTER estima y concierta la medida de protección que más le beneficie a la víctima; 3) formalización del ingreso al Programa; 4) ejecución de la medida; 5) reevaluación de la medida de protección del caso cada seis meses; y 6) solicitud de medidas complementarias ante los entes territoriales por intermedio de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

5 La ruta consiste en: 1) solicitud de protección recibida por el Grupo de correspondencia, que inmediatamente direcciona misión de trabajo a la Unidad de Investigación y Evaluaciones, la cual informa sobre el caso a la asesora en Factor Diferencial y de Género; 2) selección de perfiles de funcionarios dedicados a la atención a víctimas, quienes se ponen en contacto directo con estas; 3) realización de entrevista inicial por investigador y psicólogo, quienes solicitan el consentimiento de ingreso por escrito y emiten un concepto para el otorgamiento de protección temporal; 4) formalización del ingreso al programa que ordena el otorgamiento de una medida de protección temporal de un mes de duración; 5) ejecución de la medida de protección temporal por parte de servidores de la Unidad Operativa; 6) solicitud de medidas de protección complementarias por parte de la Unidad de Asistencia Integral ante los entes territoriales; 7) evaluación de amenaza y calificación de riesgo: “Luego de que la víctima instaure la respectiva denuncia se realiza la evaluación de amenaza y calificación de riesgo, y se emite el concepto de protección condicionada, la cual tiene una duración de tres meses y está sujeta a los avances que en materia de investigación realice el Fiscal del caso”; y 8) ejecución de la medida de protección condicionada y realización de seguimiento.

de la segunda ruta, la víctima deberá presentar la denuncia al mes siguiente de ser otorgada la medida provisional. En su respuesta, la Fiscalía señaló:

[C]omo parte de los mecanismos que se han implementado para que las víctimas presenten su solicitud de protección antes de la formulación de la denuncia [...] ha entablado enlace directo con el CAPIV - CAIVAS - CAVIF y GEDES, con la Defensora Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género de la Defensoría del Pueblo y con la Unidad Nacional de Protección UNP, quienes remiten a través de comunicación directa con la asesora en Enfoque Diferencial y de Género de la DNPA, los casos por violencia sexual, para iniciar la ruta de atención inmediata para las víctimas que manifiesten su deseo de ingresar al programa de protección<sup>6</sup>.

Sin embargo, no es evidente si esta ruta se ha implementado y si ha sido efectiva, puesto que, en otra respuesta, la Fiscalía señala que “actualmente no tiene bajo su radio de acción mujeres con medidas de protección sin que hayan presentado denuncia penal, dentro del conflicto armado, ni fuera de él”<sup>7</sup>.

Como tercer aspecto, no es claro de qué manera se presta el apoyo jurídico y psicosocial en el marco de la protección, especialmente cuando la medida a otorgar se deriva de un riesgo extraordinario. En cuarto lugar, la Mesa encuentra sumamente preocupante que las medidas de salud, educación, trabajo, asesoría psicojurídica, entre otras, sean delegadas a las entidades territoriales, puesto que en muchos lugares ni las alcaldías ni las gobernaciones disponen de recursos o han desarrollado políticas en esta materia. Esto ha quedado suficientemente claro del seguimiento a la Ley 1257/08<sup>8</sup>, y tal es el reconocimiento de esta situación, que en la Ley 1761/15 (art. 9), que tipificó el delito de feminicidio, el Congreso dio a las entidades territoriales un plazo de un año para crear las instancias y mecanismos establecidos en el artículo 9 de la Ley 1257/08.

En quinto lugar, es altamente preocupante que en el procedimiento de protección en casos por fuera de la Ley 975/05, la protección se supedita a los avances del proceso: el punto siete de la ruta señala que “está sujeta a los avances que en materia de investigación realice el Fiscal del caso”, lo cual contraría abiertamente la Ley 1719/14<sup>9</sup>. Finalmente, subsiste la falta de claridad sobre cómo se articulan las medidas de protección con el proceso penal en los términos señalados por la Corte Constitucional. Este aspecto ha sido objeto de preocupación

6 Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, rad. 20159430000541, 23 de julio de 2015.

7 Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, rad. 20159430000761, fechado 29 de septiembre de 2015 y entregado a la Mesa el 23 de octubre de 2015.

8 Ver los dos informes de seguimiento a la implementación de la Ley 1257/08, elaborados por la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, Ley 1257 de 2008.

9 El artículo 22.10 señala: “[N]o podrá condicionarse a la eficacia o utilidad de la participación de la víctima, para la recolección de elementos probatorios o para la identificación del autor del hecho; se entenderá que la finalidad de la protección en estos casos, corresponde a la generación de condiciones de seguridad y de confianza suficientes, para el pleno ejercicio de los derechos de la víctima y para garantizar su participación durante el trámite del proceso penal”.

reiterada por parte de la Mesa por cuanto considera que debe existir una articulación entre el proceso penal y el riesgo de las víctimas. Sin embargo, a la fecha, tampoco pareciera que hubiera esa coordinación<sup>10</sup>.

La Mesa solicita a la Corte Constitucional que exhorte a la Dirección Nacional de Protección y Asistencia de la Fiscalía para que revise sus procedimientos y la eficacia de los mismos, a la luz de las observaciones planteadas. De manera particular deberá velar por que la presunción de riesgo se materialice en medidas concretas y que su permanencia en el programa no se supedita a la denuncia ni a la eficacia en el proceso penal.

## 1.2. Aplicación a la presunción de riesgo extraordinario y evaluación del riesgo de violencia sexual

La Ley 1719/14 en su artículo 22.1 estableció a favor de las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado una presunción de riesgo de sufrir nuevas agresiones. En consecuencia, la Corte, en el Auto 009, solicitó el diseño e implementación de estrategias concretas para su aplicación. Al indagar en la Fiscalía sobre estas estrategias, el órgano investigador señaló que acordó suscribir una carta de intención con la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial, en cuyo marco se creó un Comité Técnico<sup>11</sup>, al que fue convocada la Unidad Nacional de Protección para que fuera en este espacio donde se evaluaran las competencias. Uno de los temas que se ha trabajado en este Comité es “la necesidad de diseñar un formato de solicitud de protección universal, que facilite el trámite para los aspirantes a protección, y que tenga en cuenta el programa de protección al cual serán dirigidos”, con lo que se superaría el problema indicado por la Mesa en el *Quinto informe*<sup>12</sup>, relacionado con la diferencia de criterios con que cada programa cuenta, lo cual es solo una proyección hasta el momento. También señaló la Fiscalía que funcionarios del Programa de Protección asisten a las jornadas de acceso a la justicia promovidas por el Ministerio de Justicia.

Aunque la Mesa considera que las acciones descritas son importantes, no constituyen estrategias concretas para dar aplicación a la presunción de riesgo, tal como lo solicitó la Corte. Al igual que ocurre con muchos elementos de la política para atención, estas medidas son proyecciones de acciones que a futuro probablemente se realicen, pero no dan respuesta a la solicitud del alto tribunal.

<sup>10</sup> En su respuesta de 23 de julio de 2015, la Fiscalía indicó que “la constatación sobre la existencia de medidas de protección otorgadas por la FGN en favor de las víctimas incluidas en los anexos reservados de los autos 092 de 2008 y 009 de 2015 no se ha concluido”, por lo cual solicitaba un término mayor para dar respuesta.

<sup>11</sup> “Comité Técnico para diseñar, impulsar y monitorear los mecanismos de acción interinstitucional coordinada y articulada para la prevención, atención, protección, investigación y judicialización adecuada de la violencia sexual y la incorporación adecuada de la perspectiva de género y el enfoque diferencial en estos procesos” (Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, rad. 20159430000541, 23 de julio de 2015).

<sup>12</sup> Mesa de seguimiento al Auto 092 de la Corte Constitucional, Anexo reservado, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual*, Quinto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, Anexo reservado, Bogotá, octubre de 2013.

Sumado a la falta de estrategias concretas para la aplicación de la presunción de riesgo, la Mesa encuentra que los Programas de Protección no cuentan con mecanismos para identificar la violencia sexual como un riesgo específico, que se comete bajo ciertas particularidades y que no necesariamente se asocia al riesgo de perder la vida. En el caso 148 del Anexo reservado del Auto 092, la víctima lideresa de población desplazada denunció el riesgo de violencia sexual derivado de su liderazgo, pero el Programa de Protección no logró contrarrestarlo, al punto que se concretó en contra de la mujer. La falta de medidas adecuadas para identificar la violencia sexual como riesgo y de medidas apropiadas de protección condujo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a otorgar medidas cautelares a favor de la mujer el 20 de junio de 2014.

Por ello, la Mesa solicitará a la Corte que reitere a la Fiscalía para que en un plazo perentorio formule estrategias concretas para aplicar la presunción de riesgo establecida en la Ley 1719/14 y que establezca mecanismos específicos para identificar el riesgo de la violencia sexual como autónomo.

### 1.3. Medidas de protección para las víctimas incluidas en los Anexos reservados

La Corte Constitucional solicitó la priorización de los casos de los Anexos reservados para evaluar las situaciones de riesgo de las mujeres allí incluidas y otorgar medidas de protección, si fuera pertinente. La respuesta de los programas de protección de la Fiscalía es altamente preocupante: “[A]unque se han diseñado rutas específicas para tratar casos de violencia sexual de acuerdo con la normatividad vigente, no existe una estrategia de priorización específica, en materia de solicitudes de protección para las víctimas de los hechos relatados en los anexos reservados de los autos”<sup>13</sup>. Esto significa que la Fiscalía está incumpliendo abiertamente con la solicitud de priorización hecha por la Corte en el Auto 009 y que no está dando aplicación a la presunción, con lo cual es posible que estos riesgos se materialicen sin que la Fiscalía haya hecho nada para impedirlo.

La Fiscalía informa que del total de víctimas incluidas en los Anexos reservados (768), únicamente 12 mujeres han recibido medidas de protección<sup>14</sup>, sin que se conozca cómo se aplicó la presunción de riesgo de violencia sexual y la posibilidad de riesgos derivados del proceso penal.

La Mesa concluye que hay un incumplimiento total de la solicitud de priorización de los casos de los Anexos reservados para evaluar el nivel de riesgo y que no se sabe cómo se está aplicando en estos casos la presunción establecida por la Corte. Por ello, solicitará a la

<sup>13</sup> Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, rad. 20159430000761, fechado 29 de septiembre de 2015 y entregado a la Mesa el 23 de octubre del mismo año.

<sup>14</sup> De este total, dos ingresaron con posterioridad a la expedición de la Ley 1719/14, por lo cual se les aplicó el procedimiento descrito. En uno de esos casos no se emitió concepto por parte del GTER porque la víctima es beneficiaria del Programa de la Unidad Nacional de Protección en su calidad de lideresa, y en el otro caso, el riesgo fue calificado como ordinario porque la amenaza fue colectiva y no individualizada. En el caso de dos mujeres, no pueden confirmar que se trate de la misma persona porque su documento de identidad no coincide.

Corte Constitucional que ordene a la Fiscalía, en coordinación con la Unidad Nacional de Protección, informar de manera detallada y en cada caso incluido en los Anexos: el diagnóstico hecho acerca de cada mujer, la aplicación de la presunción de riesgo (teniendo en cuenta también la presunción de relación cercana de la violencia sexual con el conflicto armado en zonas de presencia de actores armados), el trámite surtido, las razones de ingreso o exclusión de los programas y las medidas otorgadas.

## **2. FALTA DE ARTICULACIÓN ENTRE LA PROTECCIÓN Y LAS INVESTIGACIONES PENALES**

La Mesa considera que persisten los problemas de articulación entre los programas de protección y las investigaciones penales: quienes adelantan el seguimiento de los casos incluidos en los Anexos no cuentan con variables que permitan conocer la situación de riesgo de las víctimas; los hechos de amenaza no son investigados bajo la probabilidad de que su causa sea la denuncia o el proceso, y los planes metodológicos no son elaborados considerando los posibles riesgos que pueden recaer en las víctimas y sus familiares.

La Fiscalía no informó de la adopción de ninguna medida para superar estos obstáculos, por lo que la Mesa concluye que se mantienen vigentes. Por ello, solicitará a la Corte Constitucional que ordene a la Fiscalía la adopción urgente de las siguientes medidas: incluir en los registros de seguimiento de los casos de violencia sexual, con énfasis en los reportados en los Anexos reservados, variables que permitan hacerle seguimiento a la situación de riesgo de las mujeres y la adopción de medidas de protección; remitir un reporte minucioso y detallado sobre las investigaciones penales iniciadas con ocasión de las amenazas denunciadas por las víctimas de violencia sexual de los casos incluidos en los Anexos, y diseñar parámetros y lineamientos para garantizar que la investigación de los hechos de violencia sexual tenga en consideración las situaciones de riesgo que enfrentan las mujeres con ocasión de las denuncias.



### III. OBSTÁCULOS EN MATERIA DE ATENCIÓN EN SALUD

En el Auto 009, la Corte Constitucional constató que persistía la desconfianza de las mujeres en el sistema de justicia, provocada entre otras razones por “las severas cargas psicológicas que supone para las mujeres iniciar, continuar y culminar un proceso judicial, sin el debido acompañamiento psicológico y jurídico por parte de las entidades competentes e, incluso, aun contando con algún tipo de acompañamiento”. También indicó que una de las dificultades más importantes que afrontan estas víctimas es la ausencia de tratamientos adecuados, expeditos y oportunos a las gravísimas afectaciones que los hechos suelen producir en su salud sexual y reproductiva. Por ello, enfatizó en el deber que tiene el Estado de proveer asistencia médica permanente, completa y gratuita, la cual debería incluir “exámenes médicos completos y tratamientos de calidad, que por un lado, diagnostiquen de manera completa las afectaciones en la salud de las sobrevivientes, y por otro, ordenen las medidas y tratamientos necesarios para superar estas afectaciones”.

La Mesa comparte plenamente estas valoraciones y en el presente capítulo ampliará información sobre las dificultades que persisten en materia de articulación para lograr la identificación y la atención de las secuelas de la violencia sexual, la carencia del enfoque psicojurídico en el trámite de los procesos penales y la insuficiente atención a la salud sexual y reproductiva de las víctimas.

## 1. FALTA DE COORDINACIÓN PARA LA ATENCIÓN DE LAS SECUELAS PROPIAS DE LA VIOLENCIA SEXUAL

La remisión de los Anexos a la Fiscalía y la UARIV tenía como objetivo no solo impulsar los procesos penales sino garantizar que las víctimas fueran atendidas de manera integral. La Mesa observa que, a la fecha, el nivel de descoordinación es de tal magnitud que pese a que la Fiscalía manifestó haber remitido los casos al Ministerio de Salud<sup>1</sup>, no sabe qué mujeres han sido atendidas<sup>2</sup>. Por su parte, el Ministerio de Salud reporta no haber recibido la información de los casos<sup>3</sup>, aunque tampoco indica haberla solicitado para prestarles a las mujeres la atención señalada en el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI). Así pues, todo indica que la orden de brindar una atención integral en salud a las víctimas de los Anexos reservados no se ha cumplido. Bajo ninguna circunstancia, esto podría servir de excusa al Ministerio de Salud, por cuanto en su articulación con la UARIV

1 Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, oficio DNSSC 00793, rad. 20157720007321, 16 de enero de 2015.

2 “No se tiene información relacionada y específica, que nos ayude a determinar cuántas de las víctimas relacionadas en el Anexo reservado de Auto 092 se encuentran recibiendo asistencia médica y psicosocial” (Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, oficio DNSSC 00793, rad. 20157720007321, 16 de enero de 2015).

3 La respuesta dice: “[E]s preciso informar que para poder garantizar la aplicación del Protocolo y Modelo de Atención Integral en Salud para víctimas de Violencia Sexual específicamente para las mujeres asociadas a este anexo reservado, se requiere contar con los registros de identificación de dicha población, información que está pendiente por enviar la Fiscalía” (Ministerio de Salud, respuesta a derecho de petición, rad. 201516001374541, 14 de agosto de 2015).



ha debido buscar dicha información para prestarles a las mujeres la atención señalada en el PAPSIVI.

Al indagar sobre los mecanismos internos de la Fiscalía para garantizar el derecho de las mujeres a recibir asistencia psicológica, psiquiátrica y forense especializada e integral, este órgano respondió que no tiene un mecanismo establecido para garantizar este derecho, pero que “generó un espacio de articulación con la Oficina de Promoción Social del Ministerio de Salud y Protección Social, a fin de garantizar su asistencia médica y psicológica”<sup>4</sup>. La Mesa no cuenta con información adicional sobre esta articulación, sus alcances, periodicidad y la formulación de mecanismos claros y expeditos que permitan coordinar adecuadamente las labores de justicia y salud. Sin embargo, por su misma respuesta, pareciera que este mecanismo no ha redundado en que el impulso de los procesos tenga en cuenta la atención en salud como mecanismo de garantía de justicia.

La Mesa no comprende por qué razón, después de más de siete años de expedido el Auto 092, la Fiscalía no ha logrado establecer mecanismos claros de coordinación con el sector salud, de tal forma que su actuación en este tema no se reduzca a la remisión, sino que se logre una adecuada articulación que incida en una atención integral, bajo el reconocimiento de que la atención y estabilización de las secuelas físicas y mentales en las víctimas contribuyen positivamente a un mayor interés, voluntad y disposición de ellas para la participación en los procesos penales. Por ello, solicitará a la Corte Constitucional que ordene al Ministerio de Salud remitir a la Fiscalía y a la Corte informes periódicos sobre los avances en la atención de las secuelas físicas y mentales de las víctimas y su entorno familiar, previos a la elaboración de diagnósticos individuales que tengan en cuenta los hallazgos de los autos 092 y 009.

60

Acceso a la justicia  
para mujeres víctimas  
de violencia sexual

## 2. FALTA DE INCORPORACIÓN DE LAS PARTICULARIDADES DEL CONFLICTO ARMADO EN LA ATENCIÓN EN SALUD

Los mecanismos dispuestos para la atención de las mujeres víctimas de violencia sexual por actores armados o del desplazamiento siguen sin tener en consideración su carácter de víctimas del conflicto. Su atención se debería realizar bajo las medidas generales dispuestas en el Protocolo y Modelo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual (Resolución 459/12), cuyas falencias se han profundizado ante la expedición de la Ley 1719/14 que eliminó su carácter obligatorio y lo redujo a facultativo. Esta norma fue demandada ante la Corte Constitucional y la Mesa aportó un concepto sobre la obligatoriedad del protocolo. Mediante sentencia C 754 de 2015, la Corte Constitucional declaró inconstitucional la norma teniendo en cuenta que “la garantía del derecho a la salud de las víctimas de violencia sexual en condiciones de igualdad comprende una **garantía mínima** en el acceso al derecho a

4 Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, oficio DNSSC 00793, rad. 20157720007321, 16 de enero de 2015.

la salud de una población vulnerable que no se cumple con la expresión acusada de la norma”<sup>5</sup> (énfasis original). La Mesa espera que se cumpla a cabalidad esta sentencia.

Al indagar ante el Ministerio de Salud sobre las medidas adoptadas en esta materia, el órgano respondió que había contratado a una “entidad experta” para que realizara unos talleres, hiciera diagnósticos y, a partir de allí, obtener una línea de base para la protección de atenciones diferenciadas, que en un futuro próximo serían complementadas para construir un enfoque diferencial<sup>6</sup>. La Mesa considera inaceptable la respuesta del Ministerio de Salud y ve en ella la muestra más clara de la falta de actuación en esta materia. No es admisible que la entidad encargada de emitir los lineamientos y supervisar la satisfacción del derecho a la salud, aún no haya adoptado medidas formales y materiales para garantizar que las víctimas de violencia sexual sean atendidas a la luz de sus particulares afectaciones y que la garantía de sus derechos se supedita a los estudios de una “entidad experta” que en un “futuro próximo” continuará y complementará sus resultados.

Por ello, la Mesa solicitará a la Corte que ordene al Ministerio de Salud emitir lineamientos claros sobre la atención especializada a la salud física y mental de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, que incorporen todos los elementos mínimos de racionalidad señalados en la Sentencia T-045/10, que atiendan de manera diferencial los contextos de victimización y tengan en cuenta los enfoques de género, etario, étnico, racial, de discapacidad y orientación sexual. En el caso de las mujeres indígenas y afrodescendientes, la incorporación de este enfoque debería considerar los daños espirituales y comunitarios y articularse con la medicina tradicional.

### 3. FALTA DE INCORPORACIÓN DE UN ENFOQUE PSICOJURÍDICO EN EL TRÁMITE DE LOS PROCESOS PENALES

La importancia de incorporar un enfoque psicojurídico en los procesos penales que evite la revictimización ha sido señalado de manera constante por la Mesa, bajo la convicción de que un proceso debe ser en sí mismo *reparador*. Por ello, la Mesa ha instado en repetidas ocasiones a la Fiscalía para que establezca acciones inmediatas que garanticen la incorporación de un enfoque psicosocial y psicojurídico como garantía de acceso a la justicia. Pese a ello, nuevamente observa que este enfoque y las medidas para llevarlo a cabo aún no han sido adoptadas.

5 Corte Constitucional, C754 de 2015. Magistrada ponente Gloria Stella Ortiz, aparte VII, párrafo 52.

6 La respuesta indica que el Ministerio contrató a “una entidad experta en atención a víctimas de violencia sexual ‘Círculos de Estudio’, para la realización de talleres en apoyo mutuo, resolución de duelos y resiliencia; dirigidos a mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, con el fin de lograr un diagnóstico específico y diferenciado sobre afectaciones y daño generado por esta violencia en el marco del conflicto y obtener una línea de base para la proyección de atenciones diferenciadas [...]. Se tiene proyectado en un futuro próximo la continuidad y complementariedad de estos resultados para la construcción de un enfoque diferencial en la atención a víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado” (Ministerio de Salud, respuesta a derecho de petición, rad. 201516001374541, 14 de agosto de 2015).

La Fiscalía señaló que “no cuenta aún con un protocolo para la atención de víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, que contemple pautas o directrices investigativas con enfoque sicosocial”, ni “con registros relacionados de procesos de formación o capacitación específica para los funcionarios encargados de los casos para garantizar la adopción de pautas de cuidado emocional con las víctimas”. Sin embargo, señala que tiene la “Estrategia de atención con enfoque diferencial para la atención de las mujeres víctimas de violencia, contenidas en el memorando 052 de 2011”<sup>7</sup>.

Mientras la Fiscalía no se tome en serio la incorporación del enfoque psicojurídico en sus actuaciones, no sólo continuará faltando a su deber de actuar con la debida diligencia, sino que profundizará los daños ocasionados a las mujeres con la violencia<sup>8</sup>. Por ello, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que ordene a la Fiscalía emitir lineamientos claros sobre la incorporación del enfoque psicojurídico y dotar de recursos humanos y técnicos a fiscales y a todos los funcionarios que tienen relación con las víctimas desde el primer contacto, de tal forma que sus acciones sean articuladas, cuidadosas con los derechos de las mujeres y cumplan con el deber de actuar con la debida diligencia.

#### 4. INSUFICIENCIA EN LA ATENCIÓN DE LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA DE LAS VÍCTIMAS

Las afectaciones a la salud sexual y reproductiva de las víctimas son desproporcionadas y directamente vinculadas a los hechos de violencia sexual. Frente a esta situación, la respuesta del Estado colombiano ha sido precaria, lo cual refuerza la gravedad de estas secuelas. Esto fue verificado por la Corte en el Auto 009, en el que evidenció que persisten serias dificultades para el acceso a exámenes y tratamientos de enfermedades de transmisión sexual y a la interrupción voluntaria del embarazo, los cuales en muchas ocasiones son negados por razones económicas, pese a que existe un mandato legal de gratuidad. Dos casos incluidos en los Anexos reservados ilustran esta situación.

El primer hecho (caso 33 del Anexo del Auto 092) se refiere a una joven desplazada, afrocolombiana, con una discapacidad cognitiva, víctima de violencia sexual en dos ocasiones en el marco del desplazamiento forzado y cuyo único apoyo es su madre, quien sufre de una discapacidad física que limita su movilidad. Como consecuencia de los hechos, la joven afronta graves secuelas en su salud sexual y reproductiva que fueron estudiadas por la Corte en Sentencia T-595/13. Para proteger su derecho a la salud, el Tribunal ordenó a la UARIV,

7 Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, oficio DNSSC 00793, rad. 20157720007321, 16 de enero de 2015.

8 Así lo señaló Jineth Bedoya en una audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “La falta de actuación por parte de la Fiscalía General de la Nación además de aumentar el porcentaje de impunidad que hoy llega al 98% en los casos de violencia sexual también está generando una revictimización diaria de estas mujeres con consecuencias irreversibles en su salud y su estabilidad emocional” (Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Derecho a la salud y a la justicia de víctimas de violencia sexual en Colombia”, celebrada el 22 de octubre de 2015).

en coordinación con el Ministerio de Salud, la realización de diagnósticos especializados, la aprobación de un tratamiento permanente e integral para las mujeres con discapacidad y la definición concertada de cualquier otro tipo de intervención recomendada por el personal médico. De acuerdo con la Corporación Sisma Mujer, organización que representa a la víctima, pese a la decisión judicial, aún no se han realizado a la joven ni a la madre los diagnósticos completos para atender las secuelas en su salud.

El segundo caso se refiere a una mujer y su hijo (incluidos en el caso 154 del Anexo del Auto 009), quienes fueron víctimas de violencia sexual por bandas criminales y, luego de los actos, han presentado múltiples afectaciones a su salud sexual y reproductiva. La Corte se pronunció sobre este caso en la Sentencia T-418/15, donde estableció que la atención en salud para las víctimas de violencia sexual en hechos asociados al conflicto armado no puede limitarse a los planes básicos porque estos “no incluyen tratamientos esenciales para la recuperación de las afectaciones que generan las violaciones a los derechos humanos” y señaló que el Estado debe brindar diagnósticos y exámenes médicos completos y tratamientos especializados, idóneos y de calidad. En consecuencia, la Corte ordenó al Ministerio de Salud rendir un informe en un plazo máximo de dos meses sobre las acciones adelantadas para prestar servicios de salud mental y sexual a las víctimas de violaciones de los derechos humanos<sup>9</sup>. Según la información con la que cuenta la Mesa, luego de cinco meses de emitida esta orden, el Ministerio no ha entregado el informe a la Corte.

Ante este panorama, la Mesa solicitará a la Corte que declare una presunción de afectación desproporcionada de las víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado en su salud sexual y reproductiva, la cual es consecuencia directa de los actos de violencia sexual. Además, pedirá que ordene al Ministerio de Salud diagnosticar de manera inmediata y completa las afectaciones de la salud de cada mujer incluida en los Anexos reservados y ordenar las medidas y tratamientos necesarios para superarlas de manera inmediata, integral, especializada, con enfoque diferencial, de forma gratuita y durante el tiempo necesario según las particularidades de cada caso. Finalmente, solicitará a la Corte que ordene al Ministerio de Salud dar cumplimiento a lo ordenado en la Sentencia T-418/15 y remitir por lo menos cada seis meses un informe sobre la prestación del servicio de salud a las mujeres víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado.

---

<sup>9</sup> La orden completa al Ministerio de Salud es: “1. Empezar un plan de verificación y seguimiento de la implementación del PAPSIVI en relación con la prestación del servicio en salud mental y salud sexual de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos. 2. Realizar visitas de verificación a las entidades prestadoras de servicios en salud mental y salud sexual. 3. Rendir un informe respecto de las acciones adelantadas por las instituciones encargadas de la atención a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos en relación con la prestación de los servicios en salud mental y salud sexual, el cual deberá ser rendido en un plazo máximo de dos (2) meses”.

[IR A TABLA DE CONTENIDO](#)



## IV. OBSTÁCULOS INSTITUCIONALES

La persistencia en la impunidad y los obstáculos en protección y salud descritos anteriormente son consecuencia de la ausencia de una respuesta articulada y estratégica que garantice la justicia para las víctimas de violencia sexual asociada al conflicto. La Mesa destaca como obstáculos institucionales que persisten, a pesar de las órdenes dadas por la Corte Constitucional en los autos 092 y 009, los problemas en los registros de información, las dificultades en la articulación intra e interinstitucional, los problemas en los sistemas de capacitación y algunos elementos de las estrategias impulsadas por la Procuraduría y la Fiscalía. En este orden se abordarán a continuación.

## 1. PROBLEMAS EN LOS REGISTROS DE INFORMACIÓN

En el Auto 009, la Corte concluyó que el Estado aún carece de datos sobre la violencia sexual en el conflicto armado que le permitan diseñar e implementar políticas de atención, prevención y reparación, e instó a las entidades a consolidar una fuente de información útil para la toma de decisiones, a partir de todos sus esfuerzos administrativos, presupuestales y de gestión. En el marco de esa conclusión, la Mesa aportará información en relación con tres escenarios: 1. el sistema de información unificado y articulado que la Corte ordenó diseñar e implementar al Consejo Superior de la Judicatura, 2. el sistema de información de la Fiscalía y 3. el sistema de información de la Procuraduría.

### 1.1. Sistema de información del Consejo Superior de la Judicatura

En el Auto 009 (resuelve 16), la Corte solicitó al Consejo Superior de la Judicatura que diseñara e implementara un sistema de información sobre los procesos penales relacionados con la violencia sexual asociada al conflicto armado. Al indagar acerca de la puesta en marcha de este sistema, el Consejo Superior de la Judicatura reportó la existencia de cuatro escenarios de captura de datos –todos creados antes de la expedición del Auto 009–, ninguno de los cuales puede ofrecer información completa sobre el estado de avance de estos procesos y específicamente sobre los casos incluidos en los Anexos reservados de los dos autos<sup>1</sup>.

Esta carencia de un sistema que pueda dar cuenta de la situación de garantía del derecho a la justicia de las víctimas se ve agravada porque al indagar al Consejo Superior de la Judicatura sobre la inclusión de los casos de los Anexos reservados en dichos sistemas de información, la respuesta es que, según el Acuerdo PSAA08-4552 de 2008, no tiene competencia sobre los Anexos. El acuerdo al que hace alusión es del 20 de febrero de 2008 (anterior a los

<sup>1</sup> Los cuatro sistemas son: el Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (SIERJU), el cual “no cuenta con información del nivel de detalle para caracterizar víctimas y género”; el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (SINEJ), en el que “se incorporó el diseño de una línea de indicadores sobre violencia sexual con especificidad de género, el cual se encuentra pendiente de aprobación en Comité Interinstitucional del SINEJ”; el sistema Justicia Siglo XXI Web, que se está actualizando para que funcione en línea y se “tiene estimada una cobertura nacional al 30 de junio del año 2016”, y el Observatorio Penal para Delitos Sexuales contra Niños, Niñas y Adolescentes, que por su propia naturaleza no tiene la capacidad de dar respuesta a la orden de la Corte Constitucional (Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, respuesta a derecho de petición, oficio PSA15-3277, 28 de julio de 2015).

dos autos) y dicta las “reglas para la aplicación de la equidad de género en la Rama Judicial”. Por obvias razones, los autos no se encuentran incluidos; sin embargo, para la Mesa, tal grado de taxatividad no es necesario, máxime cuando la orden de la Corte no contraría las competencias de dicho órgano sino que, por el contrario, le pide que sean cumplidas para el caso concreto de la violencia sexual asociada al conflicto armado.

La Mesa concluye que el sistema de información ordenado al Consejo Superior de la Judicatura no ha sido implementado y los existentes no responden a las falencias encontradas en el Auto 009 de la Corte Constitucional. En consecuencia, la Mesa solicitará a la Corte que inste al Consejo Superior de la Judicatura –o a quien haga sus veces– para que dé cumplimiento a la orden impartida por la Corte Constitucional en el Auto 009, en el sentido de diseñar e implementar un sistema de información sobre los procesos penales relacionados con la violencia sexual asociada al conflicto armado.

## 1.2. Sistema de información de la Fiscalía

En el Auto 009, la Corte Constitucional evidenció que la Fiscalía aún no cuenta “con un sistema de información unificado, con datos veraces y actualizados de las investigaciones”, lo cual, además de dificultar la toma de decisiones estratégicas para impulsar los procesos, es un obstáculo al acceso a información confiable de las víctimas y sus representantes.

La Mesa encuentra que hay esfuerzos de registros de información en dos sentidos diferentes y que no se complementan: por un lado, un grupo de personas que tiene acceso a una base en Excel, a partir de la cual brinda respuestas a la Corte Constitucional y establece estrategias en las direcciones de la Fiscalía, pero cuyo contenido no es parte de los sistemas de información institucionales. Por el otro, todas las demás personas de la entidad que tienen acceso a los sistemas de información institucional deben hacer búsquedas manuales para establecer la conexión de los hechos de violencia sexual con el conflicto armado, sin que el sistema permita capturar esa información de manera automática y mucho menos haciendo alusión a la presunción de conexidad con el conflicto armado establecida por la Corte<sup>2</sup>. Esto es grave, si se tiene en cuenta que en este segundo grupo se encuentran fiscales y grupos de investigadores que tienen a su cargo un número importante de casos incluidos en los Anexos y que, con este tipo de información, no podrán acceder a los datos para identificar patrones de criminalidad.

La Mesa reconoce el trabajo de quienes en el interior de la Fiscalía hacen el seguimiento de los casos para entregar reportes a la Corte y a la Mesa; sin embargo, hace un llamado a la institución para que esos registros sean más sofisticados y misionales para hacer un segui-

---

2 Al indagar sobre las posibilidades de identificar en los sistemas oficiales de registro los casos de violencia sexual asociados al conflicto armado, la Fiscalía informó que “existen algunas categorías que podrían facilitar la consulta a los sistemas para identificar estos tipos de casos, tales como las siguientes: relación del indiciado con algún grupo armado, relato de los hechos y circunstancias de modo, tiempo y lugar”. Esto significa para la Mesa que la categoría no existe en el sistema, y la búsqueda debe hacerse manualmente (Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, rad. 20159430000541, 23 de julio de 2015).

miento de los procesos de manera dinámica. Mientras la Fiscalía mantenga el mecanismo vigente para actualizar la información, persistirán las dificultades para acceder a datos fiables y que reúnan los mínimos establecidos por la Corte<sup>3</sup>. Algunas de las inconsistencias de las bases de datos de la Fiscalía conocidas por la Mesa serán mencionadas a continuación.

Al revisar el reporte sobre los casos del Auto 009 entregado por la Fiscalía a la Corte en marzo de 2015, la Mesa encontró que la Fiscalía informó menos casos que los incluidos en el Anexo, duplica varios y omite otros<sup>4</sup>, además de obviar reportes donde una misma víctima lo fue en varias ocasiones<sup>5</sup>. En por lo menos 5 casos, el lugar donde se investigan los hechos no guarda coherencia con el lugar donde fueron cometidos<sup>6</sup>, y en 26 casos, el lugar de los hechos reportado por la Corte cambia frente al indicado por la Fiscalía, sin que sea claro si se debe a un error o a que el ente investigador cuenta con datos distintos<sup>7</sup>. Además, en 167 casos omite reportar radicado de las investigaciones, en 176 no incluye información sobre la fiscalía asignada para conocer los hechos, en 356 casos no incluye los datos del lugar donde se están llevando las investigaciones y en 327 no reporta estado procesal. En cuanto a la autoría, lo reportado por la Corte y la Fiscalía varía en por lo menos 192 de los 456 eventos del Anexo del Auto 009: este contiene 284 relatos donde el autor está por identificar, pero la Fiscalía asigna 137 a un autor específico<sup>8</sup>, y en otros 55 casos la información es diferente a la de los relatos allegados a la Corte<sup>9</sup>. Dado que la presunta autoría tiene consecuencias en la estrate-

- 3 Las dificultades para mantener el seguimiento quedan claras a partir de la siguiente respuesta de la Fiscalía: “El nivel de información en cuanto a los avances de la información exige una revisión detallada de los sistemas de información y, en muchos casos, una revisión cuidadosa de los expedientes y carpetas que reposan en las fiscalías en varios lugares del país. Esta situación obliga a restringir las actualizaciones dado el tiempo y los recursos que exige para contar con nuevos datos” (Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, rad. 20159430000761, fechado 29 de septiembre de 2015 y entregado a la Mesa el 23 de octubre de 2015).
- 4 La Corte reportó un total de 444 casos (los casos 223 y 224 están numerados dos veces, pero corresponden a hechos diferentes). La Fiscalía reporta en su base un total de 442 casos, pero omite incluir, sin justificación alguna, siete (casos 223(b), 224(b), 355, 439, 440, 441 y 442). En cambio, duplica cuatro casos que corresponden a las mismas víctimas y les asigna números del Anexo que realmente no corresponden (a los casos 11, 91, 130 y 109 les fija los números 436, 437, 438 y 439).
- 5 En el Anexo reservado, varias mujeres reportaron haber sido victimizadas en más de una ocasión; sin embargo, la Fiscalía únicamente reporta uno de los hechos, dejando por fuera diferentes relatos que ameritarían investigación. Esto ocurre con diez víctimas –casos 5, 15, 40, 41 (son tres víctimas), 43, 53, 60 y 124–. Esto implica, además, que la Fiscalía no reporta radicados por cada hecho ni ningún otro elemento sobre los casos que no están siendo incluidos, con lo cual la Mesa asume que no han sido investigados.
- 6 Un caso ocurrido en el Valle es investigado en Antioquia (caso 201), otro ocurrido en el Caquetá fue asignado al Cauca (caso 19), otro perpetrado en Arauca es de conocimiento en Norte de Santander (caso 34), otro cometido en Antioquia es conocido en Soacha (caso 140) y uno más cometido en Putumayo es investigado en el Valle (caso 196).
- 7 En cuatro casos, el Anexo reporta el departamento y la Fiscalía indica “sin información” (casos 54, 55, 150 y 206), y en 22 casos, el Anexo reporta un departamento y la Fiscalía indica otro (casos 53, 289 a 301, 304 a 307, 333, 340, 385 y 398).
- 8 No es claro para la Mesa si esa diferencia se debe a un avance en las investigaciones, a un error o una suposición entre cruzar la fecha y el lugar de los hechos con la presencia de actores armados.
- 9 Esto ocurre con 3 casos que la Fiscalía asigna a bandas criminales, pero las víctimas señalaron a grupos sin



gia y asignación de hechos, la Fiscalía debería suministrar información sobre las razones que explican esas diferencias (ver pág. 25, aparte sobre estado procesal en autor por determinar).

La situación de los registros de información frente al Anexo del Auto 092 es aún más preocupante. A lo largo de estos siete años, la Mesa ha obtenido directamente de la Fiscalía o a través de la Corte un total de seis reportes diferentes: ninguno de ellos mantiene la misma estructura, ni presenta los mismos datos, ni recoge la información previa. Cada vez que la Fiscalía reporta información, parece que lo hiciera en matrices distintas y que volviera a iniciar una y otra vez. Esta manera de entregar la información dificulta el seguimiento, en tanto impide evidenciar avances, estancamientos y retrocesos, tal como lo ha señalado la Mesa en sus cinco informes previos.

Por ejemplo, con menos de cuatro meses de diferencia en el suministro de información –entre una base entregada en enero de 2015 y el diagnóstico de abril del mismo año–, la Fiscalía reportó radicados distintos en 32 casos<sup>10</sup>, presentó información sobre estados procesales que resultan incoherentes entre sí<sup>11</sup>, cambió la información sobre la fiscalía de conocimiento en 45 casos, sin que se conozca si hubo una variación en la asignación o si es producto de un error<sup>12</sup>.

La Mesa solicita a la Corte que, atendiendo a las deficiencias verificadas en el Auto 009<sup>13</sup>, inste a la Fiscalía a adoptar mecanismos de captura en sus sistemas de información

- 
- identificar (2 casos) y a paramilitares (un caso); 5 casos que la Fiscalía asigna a guerrilla, pero que en los relatos corresponden a grupos sin identificar; 8 casos que la Fiscalía endilga a paramilitares y los relatos asignan a bandas criminales (2 casos), acciones conjuntas con la Fuerza Pública (2 casos) y a grupos sin identificar (4 casos); un caso que la Fiscalía le asigna a particular, pero el Anexo habla de un grupo armado sin identificar; y 38 casos en que la Fiscalía dice que el autor está por determinar, pero los relatos los asignan a bandas criminales (14 casos), civil (un caso), grupo armado sin identificar (17 casos), guerrilla (2 casos) y paramilitares (4 casos).
- 10** Casos 2, 3, 5, 13, 14, 18, 21, 31, 33, 35, 39, 40, 55, 57, 60, 76, 80, 84, 97, 102, 109, 110, 119, 120, 123, 124, 136, 148, 150, 156, 174 y 176.
- 11** A manera de ejemplo, en el caso 101/115, en enero de 2015, la Fiscalía indicó que el primero estaba en inhibitorio y el segundo en preclusión, pero en abril señaló que se trataba del mismo caso y que contaba con sentencia condenatoria por hechos distintos a la violencia sexual. En relación con cuatro hechos, en la fecha mencionada, la Fiscalía había señalado que se encontraban archivados, pero en abril del mismo año (2015) indicó que dos estaban precluidos (casos 81 y 136) y otros dos en instrucción (casos 40 y 156). Tres casos que en enero había dicho que contaban con sentencia condenatoria, en abril indicó que estaban en indagación o archivados (casos 13, 15 y 22).
- 12** Se trata de los casos 9, 32, 34, 40, 41, 43, 44, 45, 47, 51, 56, 66, 68, 69, 70/74, 71, 72, 76, 77, 84, 91, 94, 106, 107, 109, 118, 120, 127, 134/145, 136, 137, 140, 141, 142, 148, 153, 156, 157, 162, 166, 170, 171, 172, 174 y 180. Esto es grave si además se tiene en cuenta que los casos 34, 70/74, 71 y 142 se reportaban en enero como investigados en la Unidad Nacional de Derechos Humanos o en fiscalías especializadas y en abril de 2015 como de conocimiento de fiscalías seccionales.
- 13** Ver pie de página 341 del Auto 009, que indica como dificultades: carencia de un soporte técnico, fragmentación de la información, incompatibilidad de las variables, falta de rigurosidad en la construcción conceptual de las variables, insuficiente reporte de información sobre los derechos de las víctimas en el marco del proceso, deficiente información sobre las medidas de protección y salud, falta de coordinación interna e interinstitucional y falta de protocolos de diligenciamiento y recolección de la información para quienes deben adelantar esas labores.

institucional que suministren datos cuantitativos y cualitativos, integrando los datos de los Anexos de los dos autos y de la totalidad de hechos de violencia sexual asociada al conflicto armado, de tal forma que permita conocer el flujo de los procesos de manera progresiva, sus avances y estancamientos. Asimismo, solicita que para la entrega de información se mantenga una misma estructura que integre datos sustantivos sobre el avance de los procesos.

### 1.3. Sistema de información de la Procuraduría

La Procuraduría informó de la existencia de una ficha de captura de información y seguimiento de los casos, cuyo contenido la Mesa no conoce en detalle, por lo cual no puede pronunciarse<sup>14</sup>. Sin embargo, sí cuenta con la base de datos que le fue entregada en septiembre de 2014, con fecha de corte a agosto del mismo año y serias deficiencias en la captura de información. También está hecha en Excel y, al compararla con la de la Fiscalía, establece datos trascendentales (como el estado del proceso) de manera diferente e incluso contradictoria en algunos casos<sup>15</sup>.

Esto es sólo una muestra de las dificultades que tienen los registros de la Procuraduría, expuestos en informes previos<sup>16</sup>, y que dan cuenta de la precariedad de la información de este órgano y su falta de articulación con la Fiscalía. Por ello, la Mesa solicitará a la Corte que inste a la Procuraduría y a la Fiscalía a articularse para contrastar la información de sus respectivos registros, y que exhorte a la Procuraduría a mejorar los sistemas de captura de datos, de tal forma que haga seguimiento no sólo a las actuaciones de las agencias especiales, sino también a la garantía de los derechos de las víctimas para saber cuándo debería activar su competencia disciplinaria. La Procuraduría también debería contar con sistemas de registro de los procesos disciplinarios iniciados contra funcionarios públicos involucrados en la ocurrencia de los hechos y contra funcionarios por actos revictimizantes o violatorios de los derechos de las víctimas.

<sup>14</sup> Según la Procuraduría, esta ficha “contiene los criterios establecidos por la Corte Constitucional y es diligenciada por los procuradores judiciales que intervienen en dichos procesos, debiendo actualizarlas mensualmente. La ficha permite evaluar la intervención del agente del Ministerio Público y alimentar la base de datos” (Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, respuesta a derecho de petición, oficio DMP 10596, 11 de agosto de 2015).

<sup>15</sup> Por ejemplo, en 17 casos, la Procuraduría reporta archivo, mientras que la Fiscalía indica investigación preliminar en 9 de ellos (casos 30, 64, 66, 71, 95, 132, 140, 142 y 149), instrucción en 5 (casos 44, 96, 138, 150 y 156) y sentencia condenatoria en 3 (casos 82, 110 y 126); en 12 casos, el órgano de control indica etapa de instrucción, y la Fiscalía reporta etapa de indagación o investigación previa en 6 casos (19, 24, 34, 85, 143, 151), sentencia condenatoria en 2 (casos 38 y 75) e inhibitorio en uno (caso 172); en un caso, la Procuraduría reporta etapa de juicio y la Fiscalía archivo (caso 5); y en 4 casos, la Procuraduría indica sentencia condenatoria mientras que la Fiscalía reporta archivo (caso 15), instrucción (caso 173) e indagación (casos 13 y 22).

<sup>16</sup> Por ejemplo, tanto en el *Quinto Informe de Seguimiento* presentado en 2013 como en un escrito adjunto denominado “Documento de balance sobre los hallazgos encontrados en el estudio de respuesta judicial a los 183 casos incluidos en el Anexo reservado del Auto 092 de 2008”, la Mesa detalló algunos de los problemas de registro de información de la Procuraduría.

## 2. PROBLEMAS DE COORDINACIÓN INTRA E INTERINSTITUCIONAL

La coordinación que se requiere para dar respuesta a los autos 092 y 009 implica dos escenarios paralelos: el interno y el interinstitucional. Para efectos de este informe, la Mesa se concentrará en evaluar la coordinación interna de Fiscalía y Procuraduría, y la interinstitucional, cuyas directrices fueron ordenadas al Consejo Superior de Política Criminal en cabeza del Ministerio de Justicia.

### 2.1. Coordinación interna: Fiscalía y Procuraduría

La Mesa considera que la Fiscalía, a partir de su reestructuración interna, está dando pasos para lograr una mayor articulación entre sus direcciones nacionales, lo cual se refleja en la consolidación de un espacio informal denominado Mesa Temática de Mujeres y en la propuesta de crear un Comité Nacional para el seguimiento y la orientación en la investigación y judicialización de la violencia ocurrida en el marco del conflicto armado, que estaría conformado por nueve direcciones de la Fiscalía<sup>17</sup>.

La Mesa espera que este espacio sea conformado y que su funcionamiento diste de otros que se han presentado como escenarios de articulación, pero que no han logrado funcionar, como ocurre con el Comité de Género, creado por la Resolución 3788 de 2009, el cual, según información de la Fiscalía, “solo ha sesionado un par de veces” y no ha logrado transversalizar el enfoque de género en la entidad y mucho menos dar respuesta a las órdenes específicas del Auto 092. Seis años han transcurrido desde su conformación y no ha tenido ninguna efectividad, por lo que la Mesa hace un respetuoso llamado a evitar que el Comité recientemente creado tenga similar resultado.

En relación con la Procuraduría, el resultado es desalentador. Al indagar sobre las acciones impulsadas por el órgano de control, la Mesa obtuvo respuestas parciales y completamente desarticuladas por parte de tres delegadas y ninguna por parte de dos<sup>18</sup>. Pareciera que no existe y/o no funciona un espacio de coordinación interna que permita sumar esfuerzos y articular las distintas funciones de la Procuraduría para responder completa y ajustadamente a los requerimientos de la Corte Constitucional.

### 2.2. Coordinación interinstitucional

En el Auto 009, la Corte Constitucional consideró que ha habido un aumento de normas que no se refleja en su materialización. Por ello, instó a las diversas entidades a desarrollar estrategias, entre ellas la articulación y coordinación, para implementar las reformas legales, acompañadas por una asignación presupuestal suficiente para materializarlas, de tal manera

<sup>17</sup> Esta información fue presentada por la Fiscalía en reunión con la Mesa, el 17 de junio de 2015.

<sup>18</sup> Dieron respuesta las delegadas para el Ministerio Público en Asuntos Penales, Preventiva en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos y para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia. No ofrecieron respuesta las delegadas Disciplinaria para la Defensa de los Derechos Humanos ni para las Fuerzas Militares.

que las diferentes entidades no deban atender estas reformas con una precaria capacidad instalada. En tal sentido, invitó al Consejo Superior de Política Criminal a adoptar directrices para la promoción de la coordinación interinstitucional en el interior de la administración de justicia (punto resolutivo 10).

El Consejo Superior de Política Criminal le informó a la Corte Constitucional de la creación de un Subcomité de dedicación exclusiva al Auto 009 y del diseño de un plan de acción, que operaría entre el 26 de febrero de 2015 y marzo de 2016, consistente en construir un estado del arte, hacer seguimiento a los casos del Anexo reservado, crear la propuesta de directrices, ajustar y entregar un documento final<sup>19</sup>. A 11 de junio de 2015, el Ministerio de Justicia –Secretaría del Consejo– reportó que el Subcomité se reunió por primera vez el 20 de mayo y “se empezó a elaborar el borrador del estado del arte”<sup>20</sup>.

Sobre esta respuesta preocupan cuatro aspectos: el evidente atraso que ya presenta el plan de acción (la construcción del estado del arte tenía un plazo de cuatro meses que se venció en junio); la ausencia de la Fiscalía en las reuniones y la no delegación de una persona para el Subcomité; la desarticulación evidente entre el Consejo Superior de Política Criminal y otros escenarios con la misma finalidad, como el Comité Interinstitucional para ampliar y cualificar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual dentro y fuera del conflicto armado<sup>21</sup>, y la falta de articulación interinstitucional, que a la fecha sigue siendo evidente y afecta dramáticamente los derechos de las víctimas a acceder a la administración de justicia. Por ejemplo, cuando se trata de conocer la articulación entre la Fiscalía y la Procuraduría, esta última se limita a indicar que la interlocución fue hecha por medio de un oficio<sup>22</sup>.

Aunque existen múltiples espacios de articulación<sup>23</sup>, no han tenido la capacidad de impactar directamente a las víctimas ni los procesos, de tal forma que existan directrices de actuación conjunta que lleven a reducir el riesgo emocional y físico del peregrinaje institucional. Se requiere una respuesta a un alto nivel y el Consejo Superior de Política Criminal es un espacio idóneo para concretar esta articulación. En este sentido, la Mesa hace un llamado a la Fiscalía, a la Procuraduría y al Consejo Superior de Política Criminal para que concierten un único espacio de articulación interinstitucional enfocado en el seguimiento y coordinación de las estrategias de investigación y judicialización de casos de violencia sexual asociada al

---

19 Secretaría Técnica del Consejo Superior de Política Criminal, informe entregado al Consejo Superior de Política Criminal, oficio OFI15-0006543-DCP-3200, 9 de marzo de 2015.

20 Consejo Superior de Política Criminal, informe entregado a la Corte Constitucional, oficio OFI15-0015182-DCP-3200, 11 de junio de 2015.

21 Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, rad. 20159430000541, 23 de julio de 2015.

22 Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, respuesta a derecho de petición, oficio DMP 10596, 11 de agosto de 2015.

23 La Fiscalía menciona por lo menos 11 espacios de coordinación que específicamente se relacionan con mujeres, pero aclara que no existen espacios de articulación “enfocados en el seguimiento y coordinación de las estrategias de investigación y judicialización de casos de violencia sexual” (Fiscalía General de la Nación, Acta de la reunión de articulación para seguimiento del eje temático del acceso a la justicia de las mujeres, 7 de mayo de 2015. Esta información fue ratificada en reunión conjunta con la Mesa, el 17 de junio de 2015).

conflicto armado, que pueda dar respuestas de alto nivel en el corto, mediano y largo plazo, priorizando los casos de los Anexos reservados y con los mínimos señalados en los autos 092 y 009 de la Corte Constitucional.

### 3. PROBLEMAS EN LOS SISTEMAS DE CAPACITACIÓN

La Corte, en el Auto 009 solicitó al Consejo Superior de la Judicatura que diseñara un programa de formación para quienes tienen a su cargo los procesos de violencia sexual asociada al conflicto, con la finalidad de capacitarlos en diferentes temas sobre los derechos de las mujeres (punto resolutivo décimo sexto). El Consejo Superior de la Judicatura informó de diversas acciones realizadas a través de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla<sup>24</sup>, cuyo programa de formación considera que presenta un avance del 100% en tanto ya fue finalizado un documento de lineamientos y se prevé hacer 12 talleres con 500 funcionarios para su apropiación<sup>25</sup>. Los medios de verificación sobre el cumplimiento de los objetivos de la formación son documentos, memorias, listados de asistencia y registros fotográficos, es decir, no hay ninguna medición del impacto real de estos talleres y documentos en el impulso de los procesos penales.

Aunque la Mesa reconoce estas actividades como acciones importantes, encuentra que no responden a lo señalado por la Corte: este programa es general y, según el Consejo, “sólo está dirigido a los servidores judiciales de los municipios de intervención del Proyecto de Fortalecimiento Institucional”<sup>26</sup>. Al indagar acerca del involucramiento en estos procesos de capacitación de las autoridades que adelantan las investigaciones de los casos incluidos en los Anexos reservados, el Consejo se limita a plantear que, según el Acuerdo PSAA08-4552 de 2008, no tiene competencia en este aspecto. La Mesa considera que el Consejo Superior de la Judicatura está incumpliendo con lo dispuesto en el Auto 009. De otro lado, la Mesa quiere resaltar que la Fiscalía reporta una serie de capacitaciones en distintos niveles a partir de la expedición de la Ley 1719/14. Sin embargo, la Mesa no conoce los resultados de los múltiples procesos de formación reportados por la entidad desde la expedición del Auto 092 de 2008.

La Mesa solicitará a la Corte Constitucional que inste al Consejo Superior de la Judicatura –o a quien haga sus veces– a desarrollar de manera autónoma un proceso de formación en el sentido establecido en el Auto 009 y que involucre directamente a quienes tienen a su cargo el impulso de los casos incluidos en los Anexos. Asimismo, solicitará a la Fiscalía que

24 Entre otras, una videoconferencia realizada en 2014, un módulo de autoaprendizaje, dos talleres de formación de formadores, un proyecto con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que ha derivado en un protocolo denominado Lineamiento de Atención y Protección a Mujeres Víctimas de Violencia Sexual para la Rama Judicial y un material académico (Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, respuesta a derecho de petición, oficio PSA15-3277, 28 de julio de 2015).

25 Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, respuesta a derecho de petición, oficio PSA15-3277, 28 de julio de 2015.

26 Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, respuesta a derecho de petición, oficio PSA15-3277, 28 de julio de 2015.

evalúe el impacto de las múltiples capacitaciones que ha ofrecido y consolide un proceso de formación integral, sostenido, con presupuesto autónomo, indicadores de impacto verificables y que tienda a impulsar concretamente los casos incluidos en los Anexos.

#### 4. OBSERVACIONES A LA ESTRATEGIA DE LA PROCURADURÍA

En relación con la estrategia de la Procuraduría, la Mesa se referirá a continuación a la implementación de los planes ordenados por la Corte en el Auto 009, a la aplicación de indicadores en el seguimiento a otras entidades y a la constitución de agencias especiales e investigaciones disciplinarias.

##### 4.1. En relación con la elaboración de los planes ordenados por la Corte

La Corte Constitucional invitó a la Procuraduría a adoptar dos planes: el primero debía contener “la metodología, el talento humano y los indicadores de cumplimiento para ejercer un proceso de vigilancia estricta a los procesos penales por los casos de violencia sexual” de los Anexos reservados y el segundo debía considerar:

- (i) una estrategia jurídica articulada en todos los procesos, y especialmente en aquellos que se encuentren archivados y en etapa preliminar; (ii) mecanismos para el monitoreo y evaluación de su gestión en los procesos penales relativos a hechos de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado, y (iii) indicadores para evaluar esta gestión de vigilancia acorde a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, especialmente los relativos a la interrupción voluntaria del embarazo, consagrados en la Sentencia C-355 de 2006.

En relación con el primer plan, la Procuraduría informó que la estrategia planteada se compone de cinco elementos: elaboración y aplicación de una ficha de captura de información y seguimiento a los procesos relacionados en los autos, rediseño de la base de datos, evaluación de los casos con el fin de identificar cuáles cuentan con agencia especial y priorizar los que no la tienen y reúnen los requisitos para constituirla, expedición del Memorando 038 de 2014 y desarrollo de un plan de formación dirigido a agentes del Ministerio Público responsables del seguimiento de los casos<sup>27</sup>. Aunque estas son acciones importantes, no responden al requerimiento de la Corte: no señala la metodología, ni el talento humano, ni los indicadores de cumplimiento del proceso de vigilancia de los casos.

En cuanto al segundo plan, la respuesta de la Procuraduría es genérica: indica que la intervención de quienes ejercen la función de Ministerio Público en las investigaciones debe ser activa y oportuna, y en aras de la justicia material, para lo cual deben velar por una adecuada atención con enfoque psicosocial y 32 acciones más basadas en los deberes generales

<sup>27</sup> Procuraduría General de la Nación, respuesta a derecho de petición, oficio 10596, rad. 275291/15, 11 de agosto de 2015. Esta misma información fue entregada a la Corte. Ver Procuraduría General de la Nación, Informe a la Corte Constitucional, oficio 02734, rad. SIAF 78883/15, 6 de marzo de 2015.

de la Procuraduría o en estándares en violencia sexual<sup>28</sup>. En ninguna parte, la Procuraduría da cuenta de la estrategia jurídica, ni de los mecanismos de monitoreo y evaluación de su gestión, ni de los indicadores en relación con derechos sexuales y reproductivos, por lo que la Mesa concluye que este plan tampoco ha sido diseñado.

#### **4.2. En relación con la labor de seguimiento a otras entidades**

En el *Quinto informe*<sup>29</sup>, la Mesa señaló que consideraba un paso muy importante que la Procuraduría en 2012 hubiera diseñado indicadores de seguimiento para vigilar la gestión pública en tanto “podría tener vocación para medir el estado de avance o estancamiento del goce de los derechos de las mujeres víctimas”. Por ello, le pidió a la Procuraduría que informara “con qué periodicidad va a aplicar los indicadores y cuál es el presupuesto específico para hacer de este ejercicio un proceso sostenible”. En agosto de 2015, la Procuraduría señaló que estaba actualizando los indicadores que había aplicado en 2012 para incluir el enfoque étnico y de población LGBTI y que no tenía un presupuesto específico para su desarrollo<sup>30</sup>. Además, presentó un “Plan de seguimiento y control preventivo” para 2015-2016, el cual incluye la aplicación de los indicadores y la presentación de informes periódicos.

La Mesa lamenta que a lo largo de los tres años transcurridos desde la implementación de los indicadores, estos no se hayan vuelto a aplicar de tal forma que pudiera hacerse un seguimiento periódico al cumplimiento de las recomendaciones. En todo caso, espera que el ajuste no implique la transformación total de la batería de indicadores, lo cual permitiría evidenciar si hay incumplimientos sostenidos por parte de las entidades y activar la competencia disciplinaria. La Mesa considera que es fundamental que la entidad cuente con un presupuesto específico para hacer seguimiento al cumplimiento de las normas a este respecto y llama a la entidad a establecer cronogramas y destinar una partida presupuestal para ello.

#### **4.3. En relación con la labor de supervigilancia e investigaciones disciplinarias**

En relación con la labor de supervigilancia de los procesos penales, la Procuraduría ha informado acciones en tres esferas: la expedición de normas y proyectos, la constitución de agencias especiales y el impulso de investigaciones disciplinarias.

En relación con el primer aspecto, la Procuraduría señala como avances la expedición de la Directiva 006 de 2012 y la Resolución 248 de 2014, en las cuales dispuso la priorización de casos bajo diversos criterios, entre ellos los delitos contra la libertad sexual, y de la Directiva 005 de 2015 por medio de la cual establece las directrices para la intervención judicial en

<sup>28</sup> Procuraduría General de la Nación, respuesta a derecho de petición, oficio 10596, rad. 275291/15, 11 de agosto de 2015.

<sup>29</sup> Mesa de seguimiento al Auto 092 de la Corte Constitucional, Anexo reservado, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual*, Quinto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, Anexo reservado, Bogotá, octubre de 2013.

<sup>30</sup> Procuraduría Delegada Preventiva en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, respuesta a derecho de petición, oficio 1110-460000011-253151/15-225071/15, 10 de agosto de 2015.

casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, especialmente, lo contenido en la Ley 1719/14 y la Ley 1761/15. La Procuraduría también informó a la Corte Constitucional que había elaborado en 2013 un proyecto estratégico cuyos objetivos eran hacer seguimiento de los casos, realizar intervención penal, presentar informes y formular recomendaciones, y que sería modificado para incluir los casos del Anexo del Auto 009<sup>31</sup>. Aunque estas son acciones importantes, la Procuraduría no aportó información sobre el impacto de las normas expedidas y de este proyecto; por tanto, la Mesa considera que es necesario pasar del nivel proyectivo al de ejecución desde una perspectiva de vigilancia al goce efectivo de los derechos de las mujeres.

En relación con la constitución de agencias especiales, la Procuraduría indicó que designó agentes en cada uno de los casos del Auto 092<sup>32</sup>; sin embargo, la Mesa encuentra que sólo 77 casos cuentan con número de asignación: 17 de esos casos están archivados, 3 precluidos y 7 tienen sentencia (5 de las cuales fueron emitidas antes de la designación de agencia especial). De las 77 agencias, 10 fueron canceladas (4 tuvieron una vigencia inferior a seis meses) y en 15, la intervención es realizada por la personería municipal, lo cual puede resultar problemático por su alta movilidad, la escasa capacitación de estas entidades para intervenir con suficiencia en estos casos y ser entidades con bajos conocimientos sobre competencias y con alta tolerancia a la violencia contra las mujeres<sup>33</sup>. Respecto de los casos incluidos en el Auto 009, la Procuraduría dispuso la visita especial a 24 procesos, pero no informó haber constituido ninguna agencia<sup>34</sup>. La Mesa lamenta que el número de agencias especiales sea tan bajo y considera que, dado que la Procuraduría no ofrece información cualitativa sobre las labores desplegadas por ellas, no puede concluirse que hayan contribuido a impulsar los procesos.

Finalmente, sobre los procesos disciplinarios, la Mesa encuentra que según la información aportada por la Procuraduría<sup>35</sup>, no existen sanciones en contra de agentes estatales vinculados directamente con la comisión de actos de violencia sexual en ninguno de los casos de los Anexos reservados de los autos 092 y 009. La Procuraduría tampoco ha suministrado información que permita establecer que se han iniciado investigaciones en contra de servi-

---

31 El Proyecto se denomina Acceso a la justicia de las mujeres víctimas del conflicto armado - seguimiento a los autos 092/08 y 098/13 de la Corte Constitucional. Procuraduría General de la Nación, Informe a la Corte Constitucional oficio 02734, rad. SIAF 78883/15, 6 de marzo de 2015.

32 Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, informe a la Corte Constitucional, oficio DMP-02735, 6 de marzo de 2015.

33 Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, *Segunda medición sobre la tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres*, Bogotá, D.C., ONU Mujeres y AECID, marzo de 2015.

34 La Procuraduría reporta los oficios de solicitud dirigidos internamente a procuradores judiciales y coordinadores de Procuraduría en los casos 3, 5, 9, 31, 50, 57, 71, 154, 169, 170, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185 y 186 (Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, Informe a la Corte Constitucional, oficio DMP-03976, 6 de abril de 2015.

35 Procuraduría Delegada Disciplinaria para la Defensa de los Derechos Humanos, respuesta a derecho de petición de la Corporación Sisma Mujer, oficio 710, 27 de febrero de 2014.



dores públicos que en los procesos penales o de atención a las víctimas hayan violado sus derechos o las hayan revictimizado.

En virtud de todo lo anterior, la Mesa solicitará a la Corte que inste a la Procuraduría a elaborar los dos planes señalados en el Auto 009 en un corto plazo, que establezca cronogramas y presupuestos para la aplicación de la batería de indicadores diseñada en 2012, que constituya agencias especiales en cada uno de los casos incluido en los Anexos y ofrezca información cualitativa sobre las actividades emprendidas para impulsarlos, y que establezca mecanismos para la investigación e impulso de procesos para determinar responsabilidades disciplinarias contra agentes estatales que infringen los derechos de las víctimas o que directamente son responsables de la violencia sexual.

## 5. OBSERVACIONES A LA ESTRATEGIA DE LA FISCALÍA

En el Auto 009, la Corte Constitucional solicitó a la Fiscalía desarrollar acciones conjuntas para superar las dificultades identificadas en el Auto 009 e impulsar las investigaciones de los casos incluidos en el Anexo reservado del Auto 092; adoptar estrategias para mejorar el trámite de los procesos, los problemas de gestión administrativa y las falencias en los programas de protección; evaluar la inclusión de los casos de los Anexos reservados dentro de la política de priorización y análisis de contexto, aplicando la presunción establecida en el Auto 009, entre otras (puntos resolutivos 7, 11 y 12).

La Mesa tiene conocimiento de que la Fiscalía ha desarrollado estrategias en por lo menos cuatro ejes: la política de priorización en relación con los casos incluidos en los Anexos reservados de los autos, el Protocolo de investigación de violencia sexual ordenado en la Ley 1448/11, el impulso de comités técnico-jurídicos y el procedimiento de la Ley 975/05. En ese orden hará la valoración.

### 5.1. Política de priorización en relación con los casos incluidos en los Anexos reservados

La Fiscalía reportó que, el 17 de junio de 2015, la Dirección Nacional de Análisis y Contextos (DINAC) presentó al Comité Nacional de Priorización una estrategia que tomó como referentes los diagnósticos realizados sobre los casos de los autos 092, 098 de 2013 y 009<sup>36</sup>. La estrategia de priorización planteada por la Fiscalía tiene tres líneas de acción: la judicialización de los hechos reportados en el Auto 009 que no cuentan con investigaciones, la atención

<sup>36</sup> La Mesa tuvo acceso a los diagnósticos de los casos incluidos en los Anexos de los autos 092 y 009 y considera que constituyen avances importantes en la medida en que, por primera vez, la Fiscalía aborda su análisis desde una perspectiva de identificación de patrones, de asociación y de macrocriminalidad. El diagnóstico del Auto 092 fue elaborado por la DINAC en abril de 2015, el diagnóstico del Auto 098 de 2013 fue elaborado por la Dirección Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana (DNSSC) (la Mesa desconoce su contenido) y el diagnóstico del Auto 009 fue realizado por la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación en mayo de 2015.

de los casos tomando como insumo los tres diagnósticos antes señalados y la creación de un Subcomité de Articulación de la estrategia de priorización<sup>37</sup>.

1. Para la judicialización de los hechos que aún no han sido investigados (172 correspondientes al 39% de los casos del Auto 009, según la Fiscalía), el Comité de Priorización ordenó conformar cuatro grupos de trabajo, los cuales, con un(a) fiscal especializado(a) y una “dupla psicoinvestigativa”, deberán adelantar las investigaciones teniendo en cuenta al autor y las dinámicas territoriales de conflicto. Este grupo será evaluado al cabo de seis meses para decidir sobre su continuación o terminación. A octubre de 2015, la Fiscalía señaló que “no se cuenta con información actualizada respecto al avance de las investigaciones<sup>38</sup>”.

Al analizar las bases de datos de la Fiscalía entregadas a la Corte y a la Mesa y los reportes del Anexo del Auto 009, la Mesa encuentra que la Fiscalía deja de informar número de radicado en 167 casos<sup>39</sup> y no en 172. De estos 167 casos, 59 fueron atendidos en jornadas masivas de denuncia, por lo cual ya debían contar con un proceso penal activo; de los que no fueron tomados en esas jornadas, 18 ya habían sido denunciados, según los reportes del Anexo. Esto significa que de los 167 casos en los que no hay radicado, la Fiscalía únicamente podría justificar que debía iniciar el procedimiento en 90 casos y no en 172, como asegura en su primera línea de estrategia.

2. Sobre la investigación de hechos ya denunciados, la Fiscalía reporta cuatro ejes: (i) los casos referidos a grupos paramilitares serán trasladados a la Dirección Nacional de Justicia Transicional para su documentación; (ii) los atribuidos a la guerrilla serán revisados por la DINAC “para que pueda incluirlos en su análisis y de considerarlo necesario pedir la variación de asignación al Fiscal General”; (iii) todos los demás casos (que incluyen Fuerza Pública, bandas criminales, desconocidos y civiles contra mujeres desplazadas) seguirán en los despachos en los que vienen siendo investigados, los cuales se “sugiere” adelantar “de acuerdo con los análisis desarrollados [...] y procurando una comprensión integral de los hechos que tenga en cuenta las dinámicas territoriales del conflicto armado”, y (iv) en los casos inactivos del Anexo reservado del Auto 009 se avanzará en su análisis a través de un grupo de trabajo conformado mediante Resolución 0-0256 de 2015.
3. El Subcomité Articulador creado por el Comité Nacional de Priorización está conformado por nueve direcciones de la Fiscalía y sus funciones son: revisar las resoluciones

<sup>37</sup> Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, rad. 20159430000541, 23 de julio de 2015. Esta estrategia fue presentada a la Mesa en una reunión conjunta llevada a cabo el 17 de junio de 2015 y su alcance precisado en otra reunión, el 26 de octubre de 2015.

<sup>38</sup> Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, rad. 20159430000761, fechado 29 de septiembre de 2015 y entregado a la Mesa el 23 de octubre de 2015.

<sup>39</sup> Al filtrar la base de datos entregada por la Fiscalía a la Corte se observa que 168 casos no cuentan con radicado; no obstante, el reporte 8 se refiere a tres víctimas de dos hechos diferentes y ambos cuentan con este dato, por lo tanto, este caso no se incluye dentro de los que no tienen esta información.

inhibitorias, archivos, preclusiones y sentencias absolutorias; estudiar los casos donde se requiera variar la asignación y designar nuevos fiscales, y realizar seguimiento y monitoreo de procesos. No obstante, la Mesa no dispone de información sobre los cronogramas y metodologías que se emplearán para llevar a cabo estas labores.

La Mesa considera importante que la Fiscalía haya establecido una estrategia; sin embargo, no es claro cómo cada uno de los obstáculos, dificultades y retos identificados por la Corte Constitucional en los autos 092 y 009 han impactado esa estrategia y cómo se habrá de garantizar que en los casos individualmente considerados sean tenidos en cuenta los criterios y patrones identificados en los respectivos diagnósticos que, aunque importantes en tanto constituyen un primer paso, son insuficientes y no se refieren en su conjunto a todas las dinámicas de la violencia sexual, actores, ni regiones<sup>40</sup>. Los diagnósticos hacen un ejercicio de análisis y asociación de casos que no parece traducirse en el impulso de los procesos. Por ejemplo, en el diagnóstico del Auto 092, la Fiscalía mencionó un total de 31 casos como emblemáticos o ejemplo de situaciones: de ellos, 14 están archivados, 3 precluidos y uno tiene sentencia absolutoria<sup>41</sup>. La Mesa se pregunta: si son casos emblemáticos, ¿por qué no están siendo investigados?

Para la Mesa es sumamente preocupante que casos cometidos por Fuerza Pública, bandas criminales y civiles contra mujeres desplazadas se mantengan en los despachos que hasta ahora han adelantado estas investigaciones: estas fiscalías han demostrado su baja efectividad en el impulso de los procesos, no poseen todas las herramientas que les permitan avanzar de manera acelerada en estas investigaciones y, en muchas ocasiones, se investigan en los mismos lugares donde ocurrieron los hechos, lo cual puede constituir un riesgo para las víctimas y funcionarios(as), convirtiéndose en un obstáculo para el impulso de estos procesos.

Para la Mesa es evidente que la Fiscalía está jerarquizando la respuesta a la violencia sexual cometida en el conflicto a partir del actor armado, dejando en el último nivel de prioridad aquellos cometidos por Fuerza Pública, bandas criminales y civiles, sin que exista un argumento claro que lo justifique. Esto puede interpretarse, dado el estado tan precario de avance en estos casos, como una renuncia a su deber de investigar. Además, implica que sólo algunos casos de los incluidos en los Anexos de los autos serán priorizados, con lo cual se está dejando de atender lo señalado por la Corte Constitucional en el sentido de “que estos se tornen en pilotos para fortalecer la actividad de la Fiscalía en los demás casos”. Por último,

---

40 La Fiscalía señala en el diagnóstico al Auto 092 que es “un punto de partida para la rendición de una serie de informes”, acordes con el manual de análisis contextual, que incluirá “un informe de contexto socio-histórico o macro-contexto”, la “construcción de micro-contextos con la identificación de patrones” y “la presentación de una propuesta de asociación de casos al Comité Nacional de Priorización”. La Mesa no conoce la existencia de ningún cronograma para la presentación de dichos informes y la estrategia planteada no los incorpora.

41 Los casos archivados son: 5, 59, 65, 72, 73, 78, 98, 116, 139, 158, 159, 167, 168 y 174; precluidos: casos 32, 52 y 55; y el caso con sentencia absolutoria es el 176.

no queda claro de qué manera toda esta estrategia incorpora la presunción de conexidad que la Corte estableció en el Auto 009<sup>42</sup>.

La Mesa solicitará a la Corte que exhorte a la Fiscalía a priorizar todos los casos incluidos en los Anexos reservados –independientemente del autor de los hechos–, bajo la misma lógica y estándares establecidos para los asignados a la DINAC y que concluya el proceso de identificación de patrones en todos los casos de los Anexos.

## 5.2. Protocolo de investigación en violencia sexual (Ley 1448/11)

La Ley 1448/11 ordenó a la Fiscalía elaborar un protocolo para la investigación y judicialización de los delitos sexuales, en cuyo proceso de elaboración fue tomada en cuenta la propuesta de fases presentada por la Mesa en marzo de 2014, consistente en una fase preliminar (de inventario y reporte de lo existente) y tres fases posteriores (revisión de los insumos, consulta y construcción del texto con aportes técnicos de organizaciones). La Corporación Sisma Mujer se hizo cargo de la construcción de un documento insumo para la elaboración del protocolo, que entregó a la Fiscalía el 12 de junio de 2015. La Mesa comparte la apreciación de la Fiscalía cuando señala que “el proceso de construcción del Protocolo ha sido una oportunidad para generar y consolidar espacios de diálogo e interlocución con la sociedad civil y con las organizaciones representantes de las víctimas, para la definición de las políticas públicas institucionales que abordan los fenómenos que les afectan”<sup>43</sup>. La Mesa espera que, en el corto plazo, la Fiscalía expida el Protocolo de tal forma que pueda cumplir con la obligación emanada hace cuatro años por la Ley 1448/11 y que garantice su implementación y efectividad.

## 5.3. Impulso de comités técnico-jurídicos

La Fiscalía reportó a la Mesa que los comités técnico-jurídicos constituyen una herramienta para impulsar los procesos, que “ha permitido superar obstáculos en el abordaje investigativo y estratégico de los casos”<sup>44</sup>. Señaló que había realizado comités en 101 procesos, sin especificar si corresponden a los casos de los Anexos de los autos, puesto que no contaba con información consolidada sobre este aspecto<sup>45</sup>. También informó que en cada una de las 35 direcciones seccionales de Fiscalía se crearon unas comisiones de expertos<sup>46</sup>, encargadas de realizar dichos comités. Sin embargo, no reporta de qué manera esos comités permitieron

42 La Mesa presentó a la Fiscalía una comunicación el 18 de septiembre de 2015 sobre observaciones a la estrategia y a los diagnósticos elaborados por las diferentes dependencias del órgano investigador. Allí señaló algunos elementos positivos y otros que considera necesario que sean modificados.

43 Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, rad. 20159430000541, 23 de julio de 2015.

44 Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, rad. 20159430000541, 23 de julio de 2015.

45 “A pesar de que varias seccionales han remitido la información al nivel central, a la fecha no se cuenta con información consolidada y sistematizada respecto a los 101 comités técnico jurídicos realizados en las 19 direcciones seccionales señaladas en la respuesta inicial al derecho de petición, por lo que resulta imposible dar respuesta a las cuestiones planteadas” (Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, rad. 20159430000761, fechado 29 de septiembre de 2015 y entregado a la Mesa el 23 de octubre del mismo año).

46 Conformadas por directores y subdirectores de fiscalías y Policía Judicial, el fiscal del caso y su policía judicial,

impulsar los procesos, incorporar los estándares señalados por la Corte Constitucional en sus autos y garantizar los derechos de las víctimas. Por ello, aunque la Mesa concuerda en la importancia de esta herramienta para impulsar los procesos, no coincide con que los mismos, hasta el momento, hayan permitido superar los obstáculos en las investigaciones.

La Mesa reitera que los comités técnico-jurídicos pueden constituir una herramienta valiosa para impulsar los procesos por violencia sexual asociada al conflicto armado y, dado el carácter de “piloto” de los casos de los Anexos, solicitará a la Corte que inste a la Fiscalía a entregar información desagregada sobre los comités técnico-jurídicos desarrollados en los casos de los Anexos y determinar de qué manera han sido efectivos para el avance de las investigaciones, especialmente en los casos archivados y precluidos.

#### 5.4. Estrategia en el procedimiento de “justicia y paz” (Ley 975/05)

En el Auto 009, la Corte Constitucional convocó al Consejo Superior de Política Criminal a evaluar los impactos positivos de la normatividad transicional en el goce efectivo de los derechos de las víctimas y a promover los ajustes pertinentes. De acuerdo con la información conocida por la Mesa, hasta el momento el Consejo Superior de Política Criminal no ha hecho esta evaluación, la cual se encuentra en proceso de construcción.

De otro lado, según la información aportada por la Fiscalía, de los casos incluidos en el Anexo del Auto 092, 31 se encuentran reportados en el Sistema de Información de Justicia y Paz (SIJYP) y de los incluidos en el Anexo del Auto 009, 138<sup>47</sup>. Todos estos hechos están en proceso de documentación y registro<sup>48</sup>, sin que se sepa por qué no han sido imputados.

La Fiscalía informó que en el marco de la Ley 975/05 se han proferido siete sentencias en contra de 15 postulados, en las que se incluyen cargos por violencia basada en género, “algunas de ellas reconociendo la existencia de un patrón de macrocriminalidad”<sup>49</sup>. Ninguna

psicólogo y un fiscal experto en derechos humanos, género y enfoque diferencial, con experiencia en la persecución de crímenes sexuales, quien ha sido capacitado.

47 Aunque al revisar la base entregada por la Fiscalía a la Corte, el número de casos de conocimiento de fiscalías de justicia y paz es de 157.

48 Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, rad. 20159430000761, fechado 29 de septiembre de 2015 y entregado a la Mesa el 23 de octubre de 2015.

49 Se trata de las sentencias 110016000253200883612-00 del 24 de febrero de 2015 del Tribunal Superior de Bogotá, contra Orlando Villa Zapata y otros del Bloque Vencedores de Arauca; 11001-22-52000-2014-00058-00, rad. interno 2358 del 16 de diciembre de 2014 del Tribunal Superior de Bogotá, contra Arnubio Triana Mahecha y otros; 11 001 22 52 000 2014 00027 del 20 de noviembre de 2014 del Tribunal Superior de Bogotá, contra Salvatore Mancuso y otros de los Bloques Catatumbo, Córdoba, Norte y Montes de María de las extintas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC); 11001-22-52000-2014-00019-00 del 1 de septiembre de 2014 del Tribunal Superior de Bogotá, contra Luis Eduardo Cifuentes Galindo y otros del Bloque Cundinamarca de las AUC; 11-001-60-00253-2007 82855 del 29 de mayo de 2014 del Tribunal Superior de Bogotá, contra Ramón Isaza y otros; 110016000253-200681366 del 7 de diciembre de 2011 del Tribunal Superior de Bogotá, contra Édgar Ignacio Fierro Flores del Bloque Norte, Frente “José Pablo Díaz”; 1100160002532008-83194; 1100160002532007-83070 del 1 de diciembre de 2011 del Tribunal Superior de Bogotá, contra José Rubén Peña y otros.

de estas sentencias incluyó a víctimas de los casos de los Anexos reservados de los autos<sup>50</sup>, sin que resulte claro el porqué, dado que algunas se refieren a actos cometidos en las mismas zonas y por los mismos actores de algunos hechos incluidos en dichos Anexos.

La Mesa reconoce que en las últimas sentencias de los tribunales de justicia y paz ha habido un avance sustancial en el reconocimiento del uso de la violencia sexual como un patrón de criminalidad utilizado por los grupos paramilitares. No obstante, tal como lo han reconocido los tribunales, es necesario que la Fiscalía continúe investigando esta práctica<sup>51</sup>; priorice estos casos y revise las formas de imputación para incluir todas las situaciones fácticas que abarcan crímenes sexuales<sup>52</sup>; construya una política de prevención, protección y atención de las víctimas de violencia de género<sup>53</sup>; investigue a miembros de la Fuerza Pública involucrados<sup>54</sup>, y documente casos contra hombres y niños, basados en la orientación sexual y la identidad de género<sup>55</sup>.

La Mesa solicitará a la Corte que inste al Consejo Superior de Política Criminal para que de manera urgente evalúe los resultados de la implementación del sistema de justicia transicional y plantee los correctivos necesarios para que sean superados los obstáculos y atendidos los estándares planteados en el Auto 009. Además, solicitará a la Fiscalía información detallada sobre cómo cumplirá con las solicitudes de ajustes y avances formuladas por los tribunales superiores de justicia y paz y que informe cuál es el estado del proceso de cada caso incluido en los Anexos que se encuentran en la jurisdicción de la Ley 975/05.

---

50 Esta información fue corroborada por la Fiscalía. Ver Fiscalía General de la Nación, respuesta a derecho de petición, rad. 20159430000761, fechado 29 de septiembre de 2015 y entregado a la Mesa el 23 de octubre del mismo año.

51 Sentencia contra Orlando Villa Zapata y otros, punto resolutivo 57. En las sentencias en contra de Fredy Rendón Herrera (sentencia del 16 de diciembre de 2011) y Jhon Fredy Rubio Sierra (sentencia del 3 de julio de 2015), el tribunal no condenó por violencia sexual y, en cambio, solicitó a la Fiscalía avanzar en la documentación e investigación de estos hechos.

52 Sentencia contra Ramón Isaza y otros, párrafo 1401 y punto resolutivo 38: “Para la Sala resulta necesario que la FGN investigue las graves afectaciones en materia de esclavitud, trata de personas, trabajos forzados, violencia sexual y violencia basada en género que significaron los actos cometidos por las ACMM”.

53 Sentencia contra José Rubén Peña y otros, punto resolutivo 34.

54 Sentencia contra Salvatore Mancuso y otros, párrafo 1312.

55 Sentencia contra Arnubio Triana Mahecha y otros, puntos resolutivos 55 y 56.

[IR A TABLA DE CONTENIDO](#)



## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Mesa concluye que persisten los obstáculos de las mujeres víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado para acceder a la justicia, y obtener protección y atención integral en salud, obstáculos que se originan en la falta de estrategias integrales de investigación y en la ausencia de una política estatal integral que incorpore todas las dimensiones del deber de actuar con la debida diligencia.

Por ello, la Mesa solicita a la Corte Constitucional que tenga en consideración estos argumentos en el marco del seguimiento al cumplimiento de los autos 092 y 009 y que:

1. **DECLARE** que las autoridades colombianas a todo nivel siguen sin cumplir con su deber constitucional e internacional imperativo de actuar en forma resuelta para conjurar las causas de raíz del panorama generalizado de violencia sexual asociada al conflicto armado.
2. **DECLARE** que la Fiscalía no ha dado cumplimiento cabal a las órdenes de los autos 092 y 009, en el sentido de haber adoptado a la mayor brevedad las medidas a las que hubiera lugar en relación con los hechos descritos en el Anexo reservado, ni ha asegurado que las investigaciones avancen aceleradamente.
3. **DECLARE** que la Fiscalía no ha dado cumplimiento cabal a los autos 092 y 009, en tanto no ha incluido en el más alto nivel de prioridad de la agenda oficial de la nación la respuesta al fenómeno de la violencia sexual a la que han estado y están expuestas las mujeres colombianas en el marco del conflicto armado.
4. **ESTABLEZCA** una presunción de conexidad entre la violencia sexual y el desplazamiento forzado en los casos de mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual por parte civiles, lo que deberá implicar que las investigaciones sean adelantadas bajo la presunción de conexidad con el conflicto armado y que las mujeres sean atendidas en función de esta faceta de género.
5. **ESTABLEZCA** una presunción de afectación desproporcionada de las víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado en su salud sexual y reproductiva, la cual es consecuencia directa de los actos de violencia sexual.
6. **ORDENE** a la Fiscalía que en el término improrrogable de tres (3) meses:
  - 6.1. En relación con la ausencia de medidas para la denuncia, adopte medidas urgentes y estrategias claras y sostenibles en el tiempo frente a cada uno de los obstáculos señalados en los autos, que permitan a las víctimas denunciar y que tengan como correlato respuestas articuladas e integrales del más alto nivel y un seguimiento efectivo por parte de la Fiscalía a esas denuncias. Estas medidas no deberían agotarse en la expedición de normas, sino verificarse en el goce efectivo de derechos.
  - 6.2. Diseñe e implemente el Plan Conjunto, Integral y Acelerado ordenado en el Auto 009, el cual debe incluir estrategias para la reactivación de casos archivados, y establezca mecanismos claros para el impulso acelerado de los procesos que se encuentran en indagación o investigación preliminar.



- 6.3. Informe sobre una estrategia de investigación para todos los autores que asegure que no se vulnerará el derecho a la igualdad de las víctimas en el acceso a la justicia.
- 6.4. Reasigne los casos que involucran a la Fuerza Pública a fiscalías especializadas bajo un criterio de investigación de patrones de macrocriminalidad y no de competencia territorial; conduzca las investigaciones a partir de análisis de contexto, y adopte todas las medidas que aseguren que el nivel de impunidad actual será superado y no seguirá aumentando.
- 6.5. Informe de manera detallada las decisiones adoptadas en cada uno de los casos cometidos en acciones conjuntas entre Fuerza Pública y paramilitares, e indique las medidas que adoptará para superar la impunidad.
- 6.6. Reasigne los casos que involucran a bandas criminales a fiscalías especializadas bajo un criterio de investigación de patrones de macrocriminalidad y no de competencia territorial; conduzca las investigaciones a partir de análisis de contexto, y adopte todas las medidas que aseguren que el nivel de impunidad actual será superado y no seguirá aumentando.
- 6.7. Reasigne los casos que involucran a civiles contra mujeres desplazadas a fiscalías especializadas bajo una estrategia de asociación de casos; conduzca las investigaciones a partir de análisis de contexto y bajo la hipótesis de su conexidad con el conflicto armado, y adopte todas las medidas que aseguren que el nivel de impunidad actual será superado y no seguirá aumentando.
- 6.8. Acelere la identificación de la autoría en aquellos casos en los que, a partir de los relatos de los Anexos, no es posible establecer el autor de los hechos; informe bajo qué criterios atribuyó responsabilidad a actores armados en 137 casos y establezca, en el marco de su estrategia frente a los autos, un procedimiento con criterios objetivos para la asignación de autorías y en el cual se permita la participación de la Mesa.
- 6.9. Informe sobre las actuaciones emprendidas en casos de masacres, enfatizando las labores impulsadas para revisar las decisiones de archivo, y aclare si los casos que dice que se encuentran en instrucción, lo están por violencia sexual. Además, elabore una estrategia completa de investigación de crímenes sexuales en el marco de masacres que asocie casos y tenga en cuenta las particularidades de estos hechos.
- 6.10. En los casos de violencia sexual cometidos en el marco de operativos militares, informe sobre el avance de estos procesos, las razones que causaron su archivo y las estrategias impulsadas para investigar estos hechos como parte de un posible patrón de conducta de la Fuerza Pública.
- 6.11. Informe si ha incorporado el ataque a los liderazgos femeninos como hipótesis en las investigaciones de los delitos sexuales, de qué manera serán asociados y qué acciones emprenderá en los casos archivados o con información preocupante.
- 6.12. Informe tanto sobre las acciones emprendidas en los casos de prostitución forzada y esclavitud sexual como sobre las estrategias impulsadas para investigar los hechos denunciados; y establezca, a la luz de la presunción de conexidad con el conflicto

- armado, si las mujeres que se encuentran aún en los lugares de donde salieron las víctimas denunciadas son también víctimas de estas formas de violencia sexual.
- 6.13. Informe el estado de avance de los casos que incluyen situaciones generalizadas de violencia sexual y las estrategias que utilizará para investigar aquellas que fueron reportadas en los Anexos de los autos.
  - 6.14. Informe las estrategias que emprenderá para revisar los casos que cuentan con sentencia, pero en los cuales la violencia sexual no fue objeto de análisis, o sí lo fue, pero no ha reportado las razones que justificaron la absolución.
  - 6.15. Informe cuál es el estado procesal de los casos 56 y 137 del Anexo de Auto 092, catalogados como “extraviados”, y las acciones emprendidas para asegurar investigaciones serias y que conduzcan a la verdad.
  - 6.16. Informe las razones que motivaron las decisiones de archivo de todos los casos que cuentan con resolución inhibitoria o de preclusión y cuál será el cronograma y la estrategia para revisar cada una de estas decisiones, a la luz de los estándares establecidos en los autos y de la presunción de conexidad declarada en el Auto 009.
  - 6.17. Informe sobre el avance de cada uno de los procesos en los que son víctimas afrodescendientes, indígenas, niñas, mujeres con discapacidad y con orientación sexual diversa, la forma en que estos factores han impactado en las investigaciones y un programa claro que en cada caso incorpore estos enfoques.
  - 6.18. Diseñe una ruta aplicable para casos de violencia sexual contra mujeres en el marco del conflicto armado que atienda las particularidades territoriales e incorpore de manera clara y accesible las rutas, los derechos (tomando en cuenta los enfoques diferenciales), el directorio de entidades y a dónde acudir en caso de incumplimiento de estos procedimientos y atribuciones.
  - 6.19. Informe cómo se ha aplicado la presunción constitucional de conexidad en cada uno de los procesos archivados, de qué manera se ha utilizado para su revisión y cómo viene siendo usada en los casos que se encuentran activos.
  - 6.20. Formalice un mecanismo en el que establezca que, en virtud de la presunción de conexidad establecida en el Auto 009, las decisiones de archivo y preclusión deben ser tomadas sólo con posterioridad a la realización de comités técnico-jurídicos donde sea obligatoria la participación del Ministerio Público y de la fiscalía experta en enfoque de género y se debata su conexidad con el conflicto.
  - 6.21. En relación con las rutas de protección a víctimas de violencia sexual asociada al conflicto, revise sus procedimientos a la luz de las observaciones del presente informe, valore la eficacia de estos y vele porque la presunción de riesgo se materialice en medidas concretas y no se supedite la permanencia en el programa a la denuncia ni a la eficacia en el proceso penal.
  - 6.22. Formule estrategias concretas para aplicar la presunción de riesgo establecida en la Ley 1719/14 y establezca mecanismos específicos para la identificación del riesgo de violencia sexual como un riesgo autónomo.
  - 6.23. Adopte de manera urgente las siguientes medidas para articular los procesos penales con la protección a las víctimas: incluir los casos de violencia sexual en los

registros de seguimiento, con énfasis en los reportados en los Anexos reservados; incorporar variables que permitan hacerle seguimiento a la situación de riesgo de las mujeres y la adopción de medidas de protección; remitir un reporte minucioso y detallado sobre las investigaciones penales iniciadas con ocasión de las amenazas denunciadas por las víctimas de violencia sexual de los casos incluidos en los Anexos, y diseñar parámetros y lineamientos para garantizar que la investigación de los hechos de violencia sexual tenga en consideración las situaciones de riesgo que enfrentan las mujeres con ocasión de las denuncias.

- 6.24. Emita lineamientos claros sobre la incorporación del enfoque psicojurídico y dote de recursos humanos y técnicos a fiscales y a todos los funcionarios que tienen relación con las víctimas desde el primer contacto, de tal forma que sus acciones sean articuladas, cuidadosas con los derechos de las mujeres y cumplan con el deber de actuar con la debida diligencia.
- 6.25. Adopte mecanismos de captura en sus sistemas de información institucional que atiendan las deficiencias verificadas en el Auto 009 y suministren datos cuantitativos y cualitativos, integrando los datos de los Anexos de los dos autos y de la totalidad de hechos de violencia sexual asociada al conflicto armado, de tal forma que permita conocer el flujo de los procesos de manera progresiva, sus avances y estancamientos. Asimismo, que para la entrega de información se mantenga una misma estructura que integre datos sustantivos sobre el avance de los procesos.
- 6.26. Evalúe el impacto de las múltiples capacitaciones que ha ofrecido y consolide un proceso de formación integral, sostenido, con presupuesto autónomo, indicadores de impacto verificables y que tienda a impulsar concretamente los casos incluidos en los Anexos.
- 6.27. Priorice todos los casos incluidos en los Anexos reservados –independientemente del autor de los hechos–, bajo la misma lógica y estándares establecidos para los casos asignados a la DINAC.
- 6.28. Concluya el proceso de identificación de patrones en todos los casos de los Anexos.
- 6.29. Informe de manera desagregada, para los casos incluidos en los Anexos reservados, de qué manera los comités técnico-jurídicos han sido efectivos para el avance de las investigaciones, especialmente para la revisión de los casos archivados y precluidos.
- 6.30. Informe cómo cumplirá con las solicitudes de ajustes y avances formuladas por los tribunales superiores de justicia y paz señaladas en el presente informe.
- 6.31. Informe cuál es el estado del proceso en cada caso incluido en los Anexos que se encuentran en la jurisdicción de la Ley 975/05.

## 7. EXHORTE a la Procuraduría a que en el término improrrogable de tres (3) meses:

- 7.1. Remita de manera urgente y periódica un informe detallado sobre las investigaciones disciplinarias impulsadas para investigar a agentes de la Fuerza Pública

- involucrados en casos de violencia sexual, las estrategias que implementará para impulsar estos procesos e iniciar los que aún no han sido investigados.
- 7.2. Mejore los sistemas de captura de datos, de tal forma que pueda hacer seguimiento no sólo a las actuaciones de las agencias especiales, sino también a la garantía de los derechos de las víctimas para saber cuándo debería activar su competencia disciplinaria.
  - 7.3. Informe sobre la activación y consolidación de sistemas de registro de los procesos disciplinarios iniciados contra funcionarios públicos involucrados en la ocurrencia de los hechos de violencia sexual.
  - 7.4. Informe sobre la activación y consolidación de sistemas de registro de los procesos disciplinarios iniciados contra funcionarios públicos por actos revictimizantes y violatorios de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual.
  - 7.5. Elabore, en un corto plazo, los dos planes señalados en el Auto 009, que contengan cada uno de los elementos solicitados por la Corte Constitucional.
  - 7.6. Establezca cronogramas y destine una partida presupuestal autónoma para la aplicación de la batería de indicadores diseñada en 2012.
  - 7.7. Constituya agencias especiales en cada caso incluido en los Anexos y ofrezca información cualitativa sobre las actividades emprendidas para impulsarlas.
  - 7.8. Establezca mecanismos para la investigación e impulso de procesos para determinar responsabilidades disciplinarias contra agentes estatales que infringen los derechos de las víctimas o que directamente son responsables de violencia sexual.
8. **EXHORTE** a la Procuraduría y a la Fiscalía a que se articulen para contrastar la información de sus respectivos registros.
  9. **EXHORTE** a la Defensoría a que en el término improrrogable de tres (3) meses:
    - 9.1. Informe de manera desagregada y detallada sobre las labores de acompañamiento y representación judicial de víctimas emprendidas de cada una de las mujeres incluidas en los Anexos reservados.
    - 9.2. Asigne representante judicial de víctimas a cada uno de los procesos incluidos en los Anexos, inclusive a aquellos que se encuentran archivados para que haga su análisis, tenga en cuenta la presunción de conexidad y, si es procedente, solicite la revisión o emprenda cualquier acción judicial a la que haya lugar.
  10. **EXHORTE** al Consejo Superior de la Judicatura –o a quien haga sus veces– a que en el término improrrogable de tres (3) meses:
    - 10.1. Dé cumplimiento a la orden impartida por la Corte Constitucional en el Auto 009, en el sentido de diseñar e implementar un sistema de información sobre los procesos penales relacionados con la violencia sexual asociada al conflicto armado.
    - 10.2. Desarrolle de manera autónoma un proceso de formación en el sentido establecido en el Auto 009, que involucre directamente a quienes tienen a su cargo el impulso de los casos incluidos en los Anexos.

11. **ORDENE** a la Fiscalía, al Consejo Superior de la Judicatura o a quien haga sus veces y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que entreguen información detallada sobre las medidas de reparación para cada una de las víctimas incluidas en los casos de los Anexos reservados, según sus particularidades. Esta información no debería presentarse de manera global sino específica para cada caso.
12. **ORDENE** a la Fiscalía, en coordinación con la Unidad Nacional de Protección, que informe de manera detallada y en cada caso incluido en los Anexos reservados, el diagnóstico hecho para cada mujer, la aplicación de la presunción de riesgo (teniendo en cuenta también la presunción de relación cercana de la violencia sexual con el conflicto armado en zonas con presencia de actores armados), el trámite surtido, las razones de ingreso o exclusión a los programas y las medidas otorgadas.
13. **ORDENE** al Ministerio de Salud que en el término de tres (3) meses:
  - 13.1. Remita a la Fiscalía y a la Corte informes periódicos sobre los avances en la atención de las secuelas físicas y mentales de las víctimas y su entorno familiar, previos a la elaboración de diagnósticos individuales que tengan en cuenta los hallazgos de los autos 092 y 009.
  - 13.2. Emita lineamientos claros sobre la atención especializada en salud física y mental de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado que incorporen todos los elementos mínimos de racionalidad señalados en la Sentencia T-045/10 y que atiendan de manera diferencial los contextos de victimización y los enfoques de género, etario, étnico, racial, de discapacidad y orientación sexual. En el caso de las mujeres indígenas y afrodescendientes, la incorporación de este enfoque debería considerar los daños espirituales y comunitarios y articularse con la medicina tradicional.
  - 13.3. Diagnostique de manera inmediata y completa las afectaciones de salud de cada mujer incluida en los Anexos reservados y ordene las medidas y tratamientos necesarios para superar dichas afectaciones de manera inmediata, integral, especializada, con enfoque diferencial, de forma gratuita y durante el tiempo necesario según las particularidades de cada caso.
  - 13.4. Cumpla con lo ordenado en la Sentencia T-418/15 y remita por lo menos cada seis meses un informe sobre la prestación del servicio de salud a las mujeres víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado.
14. **EXHORTE** a la Fiscalía, la Procuraduría y el Consejo Superior de Política Criminal a concertar un único espacio de articulación interinstitucional enfocado en el seguimiento y coordinación de las estrategias de investigación y judicialización de casos de violencia sexual asociada al conflicto armado, que pueda dar respuestas de alto nivel en el corto, mediano y largo plazo, priorizando los casos de los Anexos reservados y con los mínimos señalados en el Auto 092 y 009 de la Corte Constitucional.

15. **EXHORTE** al Consejo Superior de Política Criminal a que, de manera urgente, evalúe los resultados de la implementación del sistema de justicia transicional y plantee los correctivos necesarios para que sean superados los obstáculos y atendidos los estándares planteados en el Auto 009.



La Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, la Comisión Colombiana de Juristas, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, la Corporación Casa de la Mujer, la Corporación Sisma Mujer, la Liga de Mujeres Desplazadas, la Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, el Observatorio Género, Democracia y Derechos Humanos, la Organización Nacional Indígena de Colombia y la Ruta Pacífica de las Mujeres, reunidos en la Mesa de Seguimiento a la orden segunda emitida a la Fiscalía General de la Nación y a la invitación a la Procuraduría General de la Nación respecto de los anexos reservados de los autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional, presentan el informe de seguimiento titulado *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual. Sexto informe de seguimiento al Auto 092 y primer informe de seguimiento al Auto 009 de la Corte Constitucional - Anexos reservados*. Este informe ha sido posible gracias al apoyo de ONU Mujeres, entidad que acompaña a la Mesa en calidad de observadora.