



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

Apoya:



La Mesa de Seguimiento se complace en invitarle:

# Lanzamiento virtual: Mujeres

ACCESO A LA JUSTICIA PARA  
Víctimas de  
violencia sexual



26 de Noviembre de 2020 - 9:00 a.m.



Séptimo informe de seguimiento al Auto 092 de 2008  
y Segundo informe de seguimiento al Auto 009 de 2015

## Anexos reservados – Corte a noviembre de 2019

*En este evento se hace entrega de un documento que contempla la Mesa de Seguimiento a los autos 092 de 2008 y 009 de 2015 - se actualiza la información concerniente al estado de cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional para la garantía de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual en los casos que componen los anexos reservados de los autos.*

Facebook Live: @CorporacionSismaMujer @colectivodeabogados  
@coljuristas @CodhesDDHH

## Resumen Ejecutivo

En el presente documento, la Mesa de Seguimiento a los autos 092 de 2008 y 009 de 2015 - anexos reservados (en adelante, la Mesa) actualiza la información concerniente al estado de cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional para la garantía de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual en los casos que componen los anexos reservados de los autos mencionados. Para ello, toma como punto de partida el Sexto Informe de la Mesa publicado en 2016, elaborado a partir del corte de información realizado hasta 2015 (año de emisión del Auto 009). Además, se orienta por los requerimientos actualizados por la Corte Constitucional mediante Auto 737 de 2017 (y otros posteriores para reiteración y/o ampliación de información), decisión mediante la cual valoró como bajo el nivel de cumplimiento de las órdenes emitidas a las diferentes

entidades estatales en orden a enfrentar y superar el estado de cosas inconstitucional (ECI) declarado en Sentencia T-025 de 2004 .

A efectos de este reporte, tomamos como insumos las respuestas de las diferentes entidades dirigidas a la Corte en atención al Auto 737 y la información complementaria suministrada a la Mesa en virtud de solicitudes específicas formuladas por esta.

Priorizamos tres ámbitos de actuación institucional: acceso a la justicia (sección II), en el que abordamos también la reparación (judicial y administrativa) y las estrategias institucionales de las diferentes entidades del sistema de justicia; protección (sección III), en el que analizamos su materialización en las esferas judicial (programas de la Fiscalía) y administrativa (programa de la Unidad Nacional de Protección); y atención a salud (sección IV). Concluimos con la formulación de las recomendaciones (sección V) que resultan de los hallazgos descritos y de la valoración correlativa desarrollada en las secciones II, III y IV.

## I. Acceso a la justicia

La Mesa focaliza, para los efectos de este informe, dos bloques temáticos que se relacionan con preocupaciones antiguas, pero aún vigentes, en el seguimiento a los casos que componen los anexos reservados: la persistencia de la impunidad; el acompañamiento jurídico para las mujeres víctimas; la reparación integral (judicial y administrativa) y las estrategias institucionales implementadas por las entidades estatales con incidencia en el acceso a la justicia de las mujeres víctimas.

### A. Persistencia de la impunidad

En su VI Informe, la Mesa constató la casi total impunidad de los eventos de violencia sexual consignados en los anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015. La lectura de los informes más recientes remitidos por la Fiscalía a la Corte Constitucional y suministrados a la Mesa, reflejan que ese cuadro no ha tenido prácticamente ninguna variación. Enseguida presentamos los aspectos más relevantes que sustentan esta afirmación, para lo cual enfocamos: (i) el estado procesal de los casos en general (inconsistencias en la información sobre el total de casos judicializados, situación de casos con sentencia y estado procesal de los casos) y (ii) la manutención de diversas prácticas que inciden en la impunidad.

#### 1. Estado procesal de los casos en general

##### a. Universo de casos judicializados: ¿De cuántos procesos penales hablamos?

Para los efectos de esta actualización, el primer obstáculo identificado en el seguimiento del trámite procesal de las investigaciones iniciadas sobre los casos de los anexos reservados es la calidad de la información reportada periódicamente por la Fiscalía: En el tiempo transcurrido desde la emisión de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015, la información entregada tanto a la Corte Constitucional como a la Mesa ha resultado inconsistente, incompleta, confusa y/o ambigua. Esta situación torna la información oficial poco confiable e impide alcanzar la precisión necesaria a la hora de extraer y analizar los datos para conocer y evaluar la situación real de los casos en su trámite ante las instancias de justicia.

Tres aspectos caracterizan este obstáculo: (i) la ausencia de precisión cuantitativa sobre el total de casos judicializados hasta la fecha; (ii) variaciones en los números de radicación,

recogiendo bajo el mismo número dos o más casos que antes se reportaban como casos judicializados de manera independiente (procesos diferentes); (iii) imprecisión en la información suministrada para explicar lo ocurrido con los casos que en 2015 aún no estaban judicializados.

Para la elaboración del último informe de seguimiento de la Mesa en 2016, se partió de un universo de 634 eventos de violencia sexual (178 inferidos de los 183 casos inicialmente reportados en el anexo reservado del Auto 092 y 456 resultantes de los 444 casos que componen originalmente el anexo reservado del Auto 009). No obstante, los datos suministrados por la Fiscalía a la época permitieron valorar la situación de apenas 175 procesos penales iniciados por los eventos de violencia sexual del Auto 092 (descontado un caso remitido a la jurisdicción indígena, aunque no sea violencia sexual del Auto 009, sumando un total de 304 procesos. Con relación a los 330 eventos restantes (3 del Auto 092 y 327 del Auto 009), la Fiscalía no reportó información de estado procesal.

Para explicar parcialmente el vacío concerniente a los 330 eventos de violencia sexual de los que ninguna información se reportó, esa entidad estableció que 172 eventos de violencia sexual aún carecían de investigaciones penales y anunció el inicio de una estrategia de priorización que focalizaría la judicialización efectiva de esos casos.

En el año 2018, ante las nuevas órdenes emitidas por la Corte Constitucional mediante Auto 737 de 2017, la Fiscalía presentó nuevos datos sobre los procesos penales en curso. Lo hizo en dos ocasiones: en una presentación oral realizada el 17 de abril de 2018 y por escrito en el informe rendido el 22 de mayo de 2018. Sin embargo, las inconsistencias en la cuantificación de casos judicializados fueron notorias, por lo que la Corte tuvo que pedir aclaraciones específicas, a través del Auto 681 de 2018.

A partir de la lectura integral de esa información, la Mesa observa que los datos sobre el universo de casos continúan presentando inconsistencias en los diferentes reportes rendidos. La sucesión de dichas inconsistencias se resume así:

Mientras que en **abril de 2018** la Fiscalía se refirió a **176** casos judicializados para el Auto 092<sup>1</sup> en mayo de 2018 aludió a **228** casos<sup>2</sup> y para el Auto 009, mientras en abril de 2018 reportó 442 casos<sup>3</sup> en mayo del mismo año se refirió a **402**<sup>4</sup>.

Con la intención de rectificar la información, ante el llamado de atención de la Corte en Auto 681 de 2018, en noviembre de ese año la Fiscalía informó a la Corte que: para los **183** casos inicialmente incluidos en el anexo reservado del Auto 092, se adelantan **176** investigaciones penales<sup>5</sup> y 1 caso es tramitado por la jurisdicción indígena. Para los **442** casos reportados en el anexo reservado del Auto 009, se adelantan 419 investigaciones penales<sup>6</sup>, **166** de las cuales corresponden a casos que a la fecha de notificación del Auto 009 (en 2015) aún no estaban judicializados y solo se judicializaron en el marco de la estrategia de duplas psico-investigativas.

---

<sup>1</sup> 150 casos de Ley 600, 21 de Ley 906 y 4 de Ley 975.

<sup>2</sup> 140 de Ley 600, 18 de Ley 906 y 70 de Ley 975.

<sup>3</sup> 126 de Ley 600, 150 de Ley 906 y 161 de Ley 975.

<sup>4</sup> 119 de Ley 600, 153 de Ley 906 y 130 de Ley 975.

<sup>5</sup> 131 de Ley 600, 20 de Ley 906 y 24 de Ley 975.

<sup>6</sup> 122 de Ley 600, 141 de Ley 906 y 156 de Ley 975

No obstante, los datos que se extraen de la última matriz de casos entregada por la Fiscalía a la Mesa reflejan nuevas variaciones, sin que esa entidad justifique la actual discordancia. Según esta última versión de la base de datos, para los casos del anexo reservado del Auto 092, se tiene noticia de **171** investigaciones penales<sup>7</sup> y **1** caso tramitado ante la jurisdicción indígena. Y de los casos del Auto 009, se identifican **435** investigaciones penales en curso<sup>8</sup>. Es decir que, pese al requerimiento de la Corte, las inconsistencias siguen surgiendo con cada nuevo reporte.

Analizada en detalle la nueva base de datos, se observa que, aparte de las situaciones de aparente duplicación que se habían detectado en 2015, algunos casos que antes eran reportados por la Fiscalía con diferentes radicados, ahora se reportan con el mismo número de radicación, por lo que se deduce que se tramitan en un único proceso penal. Al respecto, se observa la ausencia de una descripción más detallada por parte de esa entidad que permita entender el motivo que llevó a reportar con el mismo radicado un grupo de por lo menos **20** casos que antes se registraban de manera independiente, sobre todo en aquellas situaciones donde no se verifica identidad en las víctimas o en las circunstancias fácticas que justifique entenderlos como casos repetidos o duplicados. Asimismo, es importante mencionar que solo es perceptible algún avance procesal en **5** casos, al contrastar la información aportada a la Mesa por la Fiscalía en octubre de 2019 con la entregada en noviembre de 2017. De acuerdo con la información recopilada y contrastada, puede inferirse que el avance procesal en **4** de ellos está asociado a su remisión al sistema procesal penal de la Ley 975.

Adicionalmente, continúa siendo poco clara la información sobre los casos del anexo reservado del Auto 009 que para 2015 no estaban aún judicializados. La Fiscalía carece de precisión en su más reciente respuesta, según esa entidad, con la implementación de la estrategia de duplas psico-investigativas se identificaron 3 duplicaciones y se descontaron otras 3 que ya estaban a cargo de otros despachos, concluyendo que se trataba de **166** casos. La Fiscalía explicó también que las duplas realizaron nuevas verificaciones y ubicaron varios casos adicionales que ya tenían investigaciones en curso, pero no especificó cuántos ni cuáles. Además, según afirma, las duplas dedujeron que era probable que algunos casos no judicializados correspondieran a aquellos en donde las mujeres en las jornadas colectivas no optaban por formular la denuncia penal ante Fiscalía y solo eligieron declarar ante el Ministerio Público. Empero, esta última es apenas una conjetura, no una afirmación sustentada en una revisión a fondo que lleve a constatar que así ocurrió efectivamente y en cuáles casos.

b. Casos con sentencia: persistencia del cuadro de casi total impunidad

Analizados los datos de la última matriz entregada por la Fiscalía, se concluye que el avance en materia de resolución de fondo de los casos, con sentencia, es muy bajo. De manera que la única conclusión posible es que se mantiene el cuadro de casi total impunidad frente a los eventos de violencia sexual reportados en los anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015. Adicionalmente, la información actualizada por la Fiscalía es imprecisa y confusa, en dos sentidos: (i) por un lado, sobre un conjunto importante de los casos que se reportan con sentencia, no se tiene noticia del contenido del fallo (si absolutorio o condenatorio y si incluye los hechos de violencia basada en el género); (ii) por otro lado, en

---

<sup>7</sup> 127 de Ley 600, 21 de Ley 906 y 23 de Ley 975.

<sup>8</sup> 131 de Ley 600, 147 de Ley 906 y 155 de Ley 975.

la última base de datos entregada por la Fiscalía a la Mesa (actualizada a 1° de octubre de 2019), algunos casos que en el pasado habían sido reportados como casos con sentencia, ahora se reportan bajo un número de radicación diverso y en una etapa procesal anterior, sin que la Fiscalía explique la razón de este cambio en el reporte.

**Tabla No. 1. Sentencias emitidas en casos de anexos reservados<sup>9</sup>**

Sentencias emitidas		A-092	A-009
Condenatorias	VBG	16	
	No VBG	8	
	No se informa		3
Absolutorias	VBG	2	
	No VBG		
	No se informa		
Sentido no informado		2	3
Subtotal		28	6
Total		34	

Al extraer la información relevante de la matriz de la Mesa y ubicar en ella los casos con sentencia reportados por la Fiscalía en 2019, inferimos de forma global que, en el curso de los últimos 10 años, se han reportado 34 sentencias emitidas en casos de los anexos reservados. De esas 34 sentencias, 5 corresponden a nuevas sentencias emitidas después del corte de 2015 reflejado en el VI Informe de la Mesa. Aunque tal incremento representa un avance, no deja de ser una diferencia muy estrecha que refuerza la preocupación por la ineficacia de las estrategias de la Fiscalía para priorizar e imprimir celeridad a los procesos hasta su resolución de fondo con sentencia, lo que es más grave con respecto a los casos del Auto 092, visto el tiempo transcurrido desde su notificación a la Fiscalía (más de 10 años).

Relativas al anexo reservado del Auto 092, las 2 nuevas sentencias corresponden a las proferidas en los procesos que se adelantan en dos casos, bajo el régimen de la Ley 975. Estos dos casos venían siendo reportados en los años anteriores como de Ley 600. En el último informe nada se dice sobre cuándo se realizó el cambio de sistema penal (de ley 600 a ley 975), a cuál despacho se asignaron, tampoco se ofrecen datos detallados de las sentencias (fecha ni contenido).

Concernientes al anexo reservado del Auto 009, se reportan como sentencias adicionales proferidas las de cuatro casos que tienen mismo radicado, de manera que la Fiscalía da a entender que se trata de un único proceso y una única sentencia, y se localizan en el sistema penal de la Ley 906); y, otros dos casos que se encuentran bajo la Ley 975. De esas nuevas sentencias también se desconocen todos los detalles (fecha, sentido del fallo, condena impuesta, si incluye hechos de violencia basada en género, en adelante VGB).

Vale aclarar que, de las 16 sentencias condenatorias por hechos de VBG proferidas en casos del anexo reservado del Auto 092, se sabe que 3 fueron emitidas con anterioridad al Auto

<sup>9</sup> Fuente: Elaboración propia con base en la matriz de sistematización de casos de la Mesa actualizada a 1° de octubre de 2019 a partir de los datos entregados por la Fiscalía y fuente (gráficos 1, 2 y 3): Elaboración propia a partir de los datos sintetizados en la tabla 2.

092 y en otros 3 casos la Fiscalía no reportó la fecha de la sentencia. En cuanto a las 8 sentencias condenatorias que no incluyeron delitos de VBG, en un caso la Fiscalía no reportó la fecha de emisión y 3 son de fechas anteriores al Auto 092. Las sentencias absolutorias abordando delitos de VBG corresponden a los casos 80 y 176 y las 2 sentencias de las que se desconoce el sentido y la fecha se refieren a los casos 88 y 163.

Con relación al Auto 009, como se observa, la información es notoriamente incompleta. La Fiscalía omite la fecha de las 6 sentencias reportadas, no informa el contenido de 3 de ellas y para las 3 sentencias restantes solo comunica que son condenatorias, sin especificar si se refieren a delitos de VBG.

En lo que respecta al porcentaje de las sentencias emitidas, como indicador de avance en la superación del cuadro de casi total impunidad, la siguiente tabla discrimina el número de eventos de violencia sexual a los que tales sentencias se refieren y su incidencia expresada porcentualmente frente al universo de 634 eventos que suman ambos anexos reservados:

**Tabla No. 2. Peso de las sentencias emitidas en relación con el universo de eventos de violencia sexual de los anexos reservados<sup>10</sup>**

Sentido sentencias		Anexo A-092				Anexo A-009			
		# sentencias	# eventos	Peso preliminar (% de 178 eventos)	Peso global (% de 634 eventos)	# sentencias	# eventos	Peso preliminar (% de 456 eventos)	Peso global (% de 634 eventos)
Condenatorias	Incluyen VBG	16	16	8,99	2,52	0	0	0,00	0,00
	No VBG	8	8	4,49	1,26	0	0	0,00	0,00
	No se informa	0	0	0,00	0,00	3	4	0,88	0,63
Absolutorias	Incluyen VBG	2	3	1,69	0,47	0	0	0,00	0,00
	No VBG	0	0	0,00	0,00	0	0	0,00	0,00
	No se informa	0	0	0,00	0,00	0	0	0,00	0,00
Sentido no informado		2	2	1,12	0,32	3	6	1,32	0,95
Subtotales		28	29	16,29	4,57	6	10	2,19	1,58
Totales		Sentencias ambos anexos							34
		Eventos involucrados							39
		Peso en universo de eventos - ambos anexos (% de 634 eventos)							6,15

Considerando las 16 sentencias condenatorias que tratan sobre violencia sexual<sup>11</sup>, se puede afirmar que solo para 16 eventos de violencia sexual se ha obtenido una decisión de fondo responsabilizando penalmente a los agresores, en un universo de 634 eventos (sumados los hechos de ambos anexos reservados). Se observa, en suma, la constante del cuadro de casi total impunidad: en 97% de todos los eventos de violencia sexual que componen los dos anexos reservados. Aun si se confirmara que las sentencias de las que se desconoce el contenido fueron condenatorias con relación a delitos de violencia sexual, el cuadro no reflejaría ninguna diferencia significativa.

<sup>10</sup> Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en la base de datos de la Fiscalía actualizada a 1º de octubre de 2019 y de la matriz de sistematización de casos de la Mesa.

<sup>11</sup> Todas ellas del Auto 092.



Finalmente, llama la atención que 18 casos<sup>12</sup> en los que hubo sentencia reportada en años anteriores, ahora se registran como procesos que se encuentran en fases procesales anteriores a esa etapa. Cabe solicitar a la Fiscalía aclarar este asunto.

c. Estado procesal general de los casos

Para evaluar el estado procesal de los casos en esta ocasión, tomamos como base la información más actualizada reportada por la Fiscalía en 2019 y elaboramos la siguiente tabla en la que se detallan las fases según sistema procesal penal (Ley 600, Ley 906 y Ley 975):

Tabla No. 3. Estado procesal de los casos de los anexos reservados<sup>13</sup>

Sistema procesal penal / Etapa procesal		A-092			A-009					
		%	"Activos"	"Inactivos"	Total	%	"Activos"	"Inactivos"	"Suspendidos"	Total
Ley 600	Investigación preliminar	61%	15	67	82	41%	14	40		54
	Instrucción	29%	16	23	39	8%	2	9		11
	Juicio	2%	1	2	3	0%				0
	Sin información	7%			10	50%				66
					<b>134</b>					<b>131</b>
Ley 906	Indagación	76%	8	8	16	91%	112	21		133
	Investigación previa	0%			0	3%	4			4
	Juicio	5%	1		1	3%	4			4
	Ejecución de penas	14%		3	3	3%	1	3		4
	Sin información	5%			1	1%				1
					<b>21</b>					<b>146</b>
Ley 975	Documentación	17%	1	3	4	7%	8	1	1	10
	Documentado	13%	1	2	3	41%	15	2	45	62
	Versión libre	9%	1	1	2	39%	59			59
	Imputación	9%	2		2	10%	15			15
	Audiencia concentrada	35%	8		8	3%	4			4
	Apelación sentencia	9%	2		2	1%	2			2
	Incidente de reparación	4%	1		1	0%				0
Sin información	4%			1	0%				0	
					<b>23</b>					<b>152</b>
					<b>178</b>					<b>429</b>
<b>Total procesos (ambos anexos)</b>										<b>607</b>

Al respecto, se resaltan los siguientes hallazgos, tras analizar los datos sobre estado procesal contenidos en la matriz actualizada entregada por la Fiscalía:

- En los casos del Anexo reservado del Auto 092, el 61% está en investigación preliminar y en los de ley 906 un 76% están en indagación. En el caso del Anexo reservado del Auto 09, el 41% de los casos que se tramitan por ley 600 están en investigación preliminar y en los de ley 906 el 91% están en indagación y un 3% más en investigación previa. Esto significa que, del conjunto de casos tramitados por ambos procedimientos, un 66,8%

<sup>12</sup> Todos del anexo del Auto 092.

<sup>13</sup> No se contabiliza en esta tabla un caso que está siendo tramitado por la jurisdicción indígena. Fuente:

Elaboración propia a partir de los datos contenidos en la base de datos de la Fiscalía actualizada a 1º de octubre de 2019.

(289) está en fases preliminares de investigación, de los cuales casi la mitad (136) están inactivos. Estas cifras representan una falla por parte de la Fiscalía en cuanto a su deber de investigar de manera efectiva los hechos.

- Además, no se informa la fase procesal en **12** casos del Auto 092 y en **67** casos del Auto 009. Estos casos, en la base de datos de 2019, se registran con la expresión “no info”.
- **108** casos del Auto 092 y **117** del Auto 009 se registran como “inactivos”<sup>14</sup>. Una alta proporción de estos casos se concentra en etapas iniciales del proceso.
- Por Ley 975 se están tramitando 23 casos del Auto 092 y 152 del Auto 009. De ellos, una cantidad significativa (**79**) se registran en fase de “documentación”<sup>15</sup> o “documentados”<sup>16</sup>. No obstante, llama la atención el número de casos en documentación o documentados que se registran como “inactivos”<sup>17</sup> o “suspendidos”<sup>18</sup>.
- Son escasos los casos que se ubican en una etapa avanzada del proceso<sup>19</sup>.
- Una cantidad considerable de casos del anexo reservado del Auto 092 se registra sin actividad procesal en varios años. Además, varios casos no han tenido ningún movimiento durante la vigencia de los Autos 092 y 009.

Algunas consideraciones son pertinentes, partiendo de esos hallazgos:

Es preocupante que se siga omitiendo la información (con la etiqueta “no info”) en un grupo significativo de casos (79). Según la Fiscalía, “las investigaciones adelantadas con base en las Leyes 600 de 2000 y 906 de 2004 en etapa “no info” corresponden a aquellas que en los sistemas de la entidad no registran la etapa en la que se encuentran”<sup>20</sup>.

Por otro lado, a pesar del llamado de atención de la Corte en Auto 681 de 2018, la Fiscalía mantiene en sus reportes las categorías “activo” e “inactivo”, términos usados en sus sistemas internos de gestión que no son claros al respecto de la verdadera situación procesal de cada caso a la luz de las categorías previstas en las leyes de procedimiento. En su respuesta al Auto 737 de 2017, la Fiscalía expuso lo que significa genéricamente el estado “inactivo”, expresando que se trata de una categoría interna usada en los sistemas misionales de información de esa entidad que puede aludir a diversas circunstancias o desenlaces en un caso dado que se resumen en la no continuidad del proceso penal: que hubo una decisión de archivo o una decisión inhibitoria, que se dictó sentencia y esta no fue apelada o que el caso fue remitido al sistema de justicia y paz.

En respuesta al Auto 681 de 2018, la Fiscalía ofrece datos cualitativos sobre los procesos reportados como inactivos, discriminando los que fueron archivados y los que finalizaron con sentencia. Sin embargo, estos datos continúan confusos, por no incluir una identificación precisa de los casos a los que se refieren y porque para el reporte de 2019 no se actualizan.

---

<sup>14</sup> La Fiscalía omite explicitar la situación procesal real en la que se encuentran los casos etiquetados como “inactivos”.

<sup>15</sup> 4 del Auto 092, 10 del Auto 009.

<sup>16</sup> 3 del Auto 092, 62 del Auto 009.

<sup>17</sup> 5 del Auto 092, 3 del Auto 009.

<sup>18</sup> 46 del Auto 009.

<sup>19</sup> 11 casos del Auto 092 (2 de ellos “inactivos”) y 8 del Auto 009 (“activos”).

<sup>20</sup> Respuesta al Auto 681 de 2018, 26 de noviembre de 2018, p. 4, nota de pie 2.



En suma, el marcador genérico “inactivo” que la Fiscalía insiste en usar en sus informes oficiales es insuficiente para dar cuenta del estado procesal de los casos de los anexos reservados. Esa entidad continúa en mora de ofrecer datos inequívocos al respecto, lo que representa un bloqueo para cualquier intento de elaborar un diagnóstico objetivo y confiable que refleje la gestión y avance procesal en estos casos a fin de valorar adecuadamente el cumplimiento del deber de investigar y de actuar con la debida diligencia.

Adicionalmente, para los casos ubicados en fase de documentación o documentados bajo Ley 975 que se clasifican como “suspendidos”, la Fiscalía omite explicar el motivo de tal circunstancia. Esto último es muy llamativo, si se tiene en cuenta que una de las estrategias anunciadas por la Fiscalía para la priorización de los casos y su impulso procesal consistía precisamente en el traslado de los casos atribuidos a grupos paramilitares a la Dirección Nacional de Justicia Transicional para su documentación.

## 2. Mantenimiento de prácticas que inciden en la impunidad

En su VI Informe, la Mesa identificó algunas prácticas que inciden en la impunidad, visibles en casos concretos. A continuación, hacemos un recuento de esas prácticas y revisamos la situación actual de esos casos de acuerdo con la base de datos entregada por la Fiscalía (actualizada a 1º de octubre de 2019), a fin de valorar la continuidad o superación de esas prácticas:

- a. **Renuncia al deber de investigar situaciones generalizadas de violencia sexual:** esta práctica se identificó en por lo menos **16** casos del Auto 092, ante los cuales la respuesta de la Fiscalía había sido la de optar por el archivo de las investigaciones. Al revisar la base de datos de 2019 de la Fiscalía, se tiene que **9** de esos casos aparecen clasificados como “inactivos”. Los demás aparecen “activos” y con movimientos procesales datados entre los años 2017 y 2018;
- b. **Renuncia al deber de investigar la violencia sexual en casos donde hay sentencia por otros delitos:** esta práctica se identificó en por lo menos **4** casos del Auto 092. Al revisar la última base de datos de la Fiscalía, se advierte que un caso aparece “inactivo”; la etapa y fecha de la última actuación son inconsistentes, si se tiene en cuenta que la fecha de la sentencia (que no sancionó la violencia sexual) es de 2006. Otro caso se registra como “no info”. Solo **dos** casos aparecen activos y con movimientos procesales más o menos recientes.
- c. **Renuncia al deber de investigar en casos extraviados:** hasta 2015 la Fiscalía admitió no tener noticia de dónde se encontraban las investigaciones relativas a dos casos, uno relacionado con la violación de por lo menos 20 mujeres víctimas por la Fuerza Pública; y, el otro sobre la violación de una mujer por parte de paramilitares del Auto 092. A la fecha de hoy, la situación de estos casos permanece invariable: en la base de datos más reciente, se registran como “no info”.
- d. **Decisiones de archivo, inhibitorio y de preclusión sin información sobre su fundamento:** práctica identificada en por lo menos **35** casos del Auto 092 que no presenta mayor variación. Únicamente en **2** casos se registra un movimiento

sustancial: ambos aparecen activos, y en etapa de apelación de sentencia, bajo el sistema de la Ley 975. La Fiscalía no presenta información de cuándo estos casos fueron trasladados a justicia y paz y no es posible valorar, con la escasa información suministrada por esa entidad, si se trata de un resultado positivo ligado a una estrategia de priorización e impulso procesal. El resto de los casos se registra con estado “inactivo” y con fechas de última actuación anteriores al corte de información de 2015, salvo en 3 casos que tuvieron movimientos en 2016 y 2017.

- e. **Decisiones de archivo aparentemente contrarias al deber de investigar:** se identificó esta práctica en más de **10** procesos del Auto 092. Inferimos el mismo balance negativo que con las decisiones de archivo sin información. Todos, salvo **2** casos, permanecen “inactivos” (se deduce que por ausencia de revisión de la decisión de archivo o simplemente por su mantenimiento motivado —aunque desconocemos el nuevo motivo—, vista la fecha de la última actuación, que solo para 3 casos es posterior al corte de información de 2015). Solo **2** casos fueron reactivados y aparecen con última fecha de actuación procesal en 2018 y 2019. En todo caso, no se refleja un avance procesal sustantivo, ya que continúan en una fase procesal inicial.
- f. **Decisiones de preclusión aparentemente contrarias al deber de investigar:** práctica que la Mesa infirió en por lo menos 6 casos. Todos, hasta la fecha de la base de datos más actualizada de la Fiscalía, continúan registrados como “inactivos”, en etapa de instrucción y con fecha de última actuación entre los años 2004 y 2013. Quiere decir que, con posterioridad al corte de información de 2015, y pese a las órdenes de la Corte Constitucional y de las recomendaciones de la Mesa, la Fiscalía se sostiene en su decisión de no emprender ninguna medida orientada a revisar las decisiones de preclusión en sus casos y cumplir su deber de investigar con la debida diligencia.

#### **A. Estado de casos remitidos por la Fiscalía a la Jurisdicción Especial para la Paz.**

La Mesa solicitó información a la Fiscalía General y a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en relación con los casos de los Anexos reservados que habrían sido remitidos de la primera entidad a la segunda, conforme a su competencia para conocer de estos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado. En términos generales la Mesa consultó a la Jurisdicción Especial para la Paz si los casos de los Anexos reservados habían sido remitidos a la entidad y el estado procesal actual de los que efectivamente esté conociendo.

Al respecto, se constató que la JEP no cuenta con criterios claros y una estrategia de investigación de violencia sexual, coherente y articulada para los diferentes hechos. Se espera que la decisión de priorizar el caso de violencia sexual y la estrategia que se ha formulado para esto den pronta solución a la situación existente, y se dé cumplimiento al artículo 33 de la Ley 1719 de 2014. Finalmente, frente a dicho ente, no hay claridad sobre el análisis y tratamiento que están teniendo los casos trasladados de los anexos reservados al interior de la JEP.

Por otra parte, la JEP indicó que está pendiente de decidir si se priorizará la apertura de un caso autónomo de violencia sexual, a partir de una propuesta que se preparó al respecto, junto con una estrategia de investigación y juzgamiento, en mayo de 2019. Igualmente, la

Mesa manifiesta su preocupación en relación con la falta de cumplimiento por parte de la JEP, de la presunción constitucional de relación cercana y suficiente con el conflicto armado que ampara claramente los casos de los Anexos reservados de violencia sexual de los Autos 092/08 y 09 de 2015 de la Corte Constitucional.

### **B. Acompañamiento jurídico**

En materia de acompañamiento jurídico, a la luz del derecho de las mujeres víctimas de violencia de género a recibir orientación y asesoramiento jurídico gratuito, especializado e inmediato, el cual debe garantizarse a través de la Defensoría Pública, y de conformidad con las órdenes décimo quinta del Auto 009 de 2015 y décimo tercera del Auto 737 de 2017, observamos que la Defensoría del Pueblo no ofrece información actualizada sobre la superación de las dificultades para garantizar que haya recurso humano suficiente y capacitado para asistir jurídicamente a las mujeres víctimas de violencia sexual.

En oficio de 25 de abril de 2018 remitido a la Corte para informar el estado de cumplimiento, la Defensoría realizó una descripción del histórico de acciones institucionales y coordinadas para definir el “Plan de Acción Integral para asesorar e instruir a las mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia”. El informe rendido se limita a la descripción de la formulación de una política institucional y ruta de atención internas, sin detallar datos actualizados que permitan medir el nivel de satisfacción del derecho a la orientación y asesoramiento jurídico.

En suma, la conclusión del VI Informe de la Mesa permanece vigente y se reitera: a la fecha de hoy, continúa siendo un interrogante sin respuesta la cantidad de víctimas de los casos incluidos en los anexos reservados que se benefician efectivamente de la asesoría brindada por los equipos especializados de la Defensoría del Pueblo (equipos de género *in situ* y otros a nivel nacional y regional) y, más importante aún, de la representación judicial para las víctimas a cargo de la Dirección Nacional de Defensoría Pública. Sin esa asistencia técnica-legal efectiva (función que las duplas psico-jurídicas no ejercen), difícilmente puede hablarse de garantía de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual, puesto que se trata de una medida que redundaría directamente en su participación procesal eficaz y en la defensa de sus intereses y derechos al interior del proceso penal.

### **C. Reparación**

No es posible en esta oportunidad realizar una valoración completa y precisa sobre los avances y/o persistencia de dificultades en las medidas judiciales y administrativas de reparación integral a favor de las mujeres víctimas de violencia sexual incluidas en los anexos reservados de los Autos 092 y 009 por ausencia de respuesta por parte de esta entidad. Sin embargo, frente a información de presentación de julio de 2019, se concluye que la UARIV debe justificar el motivo por el cual no se han reconocido los hechos de violencia sexual para 129 víctimas de los anexos reservados (de las incluidas en el RUV hasta ahora). Es crucial que se aclare ese punto, especialmente en virtud de la presunción constitucional de conexidad con el conflicto armado consagrada en el Auto 009. La negación de ese vínculo ha sido también un obstáculo para el acceso a las medidas de atención y reparación administrativas. Además de la falta de claridad en las cifras, los interrogantes planteados

por la Mesa en su VI Informe se reactualizan: “No resulta claro de qué manera se identifican previamente los daños 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”. Finalmente, es esencial que la UARIV adopte estrategias que garanticen el acceso a la reparación integral, sin que las medidas queden reducidas a la indemnización.

De otro lado, el Consejo Superior de la Judicatura continúa sin una política institucional en materia de reparación integral para las víctimas de violencia que vincule la actuación de los jueces, juezas y magistrados(as) en los casos de los anexos reservados (en especial) y de violencia sexual asociada al conflicto armado. A la fecha no es posible determinar cuál ha sido el impacto de los procesos de formación, a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, funcionarios y funcionarias de la Rama Judicial para el juzgamiento de la violencia sexual en el conflicto armado.

#### D. Estrategias implementadas por las instituciones: parciales, insuficientes y/o incipientes para el efectivo acceso de las mujeres víctimas a la justicia

A partir de la lectura de los informes rendidos por las entidades del Sistema de Justicia ante la Corte, en reacción al Auto 737 de 2017 y otros posteriores con requerimientos específicos, planteamos las siguientes observaciones relativas a las estrategias institucionales orientadas a la garantía del acceso a la justicia para las mujeres víctimas de los casos de los anexos reservados.

##### 1. Estrategia de la Fiscalía

En los reportes recientes de mayo y noviembre de 2018, la Fiscalía actualiza la información referida a dos ámbitos de acción estratégica institucional: por un lado, las medidas tendientes a priorizar el avance procesal de los casos que componen los anexos reservados y a resolver los problemas de gestión administrativa en su trámite. Por otro, actualiza la información referida a la estrategia de abordaje de un grupo de casos en el marco de la Ley 975, como un correlato de la respuesta exigida por la Corte. A continuación, destacamos los aspectos relevantes de la información suministrada al respecto por la Fiscalía y presentamos nuestra valoración.

##### a. Estrategia orientada a la priorización de los casos

En los años recientes, la Fiscalía ha enfocado las siguientes medidas para priorizar el avance procesal de los casos de los anexos reservados: (i) estrategia específica para los casos del anexo reservado del Auto 009 que no estaban judicializados; (ii) concentración de las investigaciones (estrategia específica para hechos del anexo reservado del Auto 092); (iii) asociación de casos; (iv) caracterización de contextos; (v) subcomité de articulación para la investigación y judicialización de la violencia sexual ocurrida en el marco del conflicto armado.

Observamos lo siguiente:

- En cuanto a la estrategia orientada a los casos del anexo del Auto 009 que no habían sido judicializados hasta 2015, la Fiscalía refiere medidas que se resumen en: identificar cuáles eran esos casos; generar las noticias criminales correspondientes y poner en marcha las correlativas investigaciones penales; asignar las investigaciones a equipos regionales

especializados que cuentan con el apoyo de duplas psico-investigativas; y “documentación exhaustiva de los casos durante el primer año de la estrategia”, en diálogo y con apoyo de las organizaciones sociales que reportaron el mayor número de casos del Auto 009 para identificar, localizar y/o entrevistas a las víctimas.

Como resultado de esta estrategia, la Fiscalía señala que “todos los casos [los 166 identificados] cuentan con un proceso en curso orientado por programas metodológicos de investigación que contemplan las hipótesis contenidas en la Ley 1719 de 2014 y que retoman las presunciones y constataciones expuestas por la Corte Constitucional en los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 respecto a la relación de los hechos de violencia sexual”. Todos los casos también han sido objeto de “actuaciones para la reconstrucción de los contextos” en articulación con el Ejército y con intervención de diferentes direcciones y secciones de la Fiscalía, y en la medida en que todos fueron asignados a los equipos regionales especializados.

La Mesa reconoce el esfuerzo emprendido para iniciar y poner en marcha las investigaciones penales en los casos del anexo reservado del Auto 009 que no se encontraban judicializadas, si bien subsisten dudas sobre el inventario numérico de esos casos, por lo que haría falta que la Fiscalía señale cuáles son en concreto esos 166 casos y su estado procesal. También celebra el hecho de que se hayan asignado equipos especializados con enfoque territorial y que las prescripciones de la Ley 1719 de 2014 y de la Corte Constitucional se estén considerando como eje central en los programas metodológicos. Especialmente es de destacar que la presunción de conexidad con el conflicto armado se esté aplicando a este grupo de casos, como una directriz vinculante en su abordaje y que la investigación contextual esté avanzando.

Sumado a ello, la Mesa espera que se siga avanzando en superar las dificultades para identificar o localizar a las víctimas en algunos casos. Esta situación puede ser leída como una consecuencia directa de los obstáculos y deficiencias en el proceso de recepción de denuncia y como una evidencia de los desafíos que subsisten en la investigación de situaciones generalizadas en donde la identificación de las víctimas es un factor a más a ser suplido en el trabajo investigativo. También es muestra del inicio tardío de las acciones de priorización lo que ciertamente redundará en complicar más la tarea de contacto con las víctimas.

Por otro lado, cabe preguntar si la estrategia de asignación de equipos regionales con duplas psico-investigativas se agota en los 166 casos referidos o se prevé extender estas acciones al resto de casos de los anexos reservados.

Finalmente, el compromiso en la aplicación de la presunción de conexidad con el conflicto solo es explícita en relación con dicho grupo, no con el resto de los casos que integran los anexos reservados. Hace falta información detallada sobre la extensión de la aplicación de la presunción al universo completo de eventos de violencia sexual que se derivan de los anexos reservados.

- Sobre la *concentración de las investigaciones*, la Fiscalía menciona **30** investigaciones activas de eventos del Auto 092 y 3 del Auto 009 llevadas bajo esa estrategia por la Dirección Especializada contra Violaciones a los Derechos Humanos. La estrategia

consiste básicamente en asignar (concentrar) “la mayoría” de los casos a 4 fiscales que reciben acompañamiento y asistencia técnica, con capacitación en la temática. La Fiscalía, sin embargo, no identifica cuáles son esos 30 casos, por lo que no es posible realizar un cotejo con la base de datos y poder valorar el impacto de la estrategia en el efectivo avance procesal.

- En cuanto a la estrategia de *asociación de casos*, el resultado presentado por la Fiscalía se refiere a la asociación de 11 casos del anexo reservado del Auto 092 a 7 situaciones o fenómenos previamente identificados en los que se ha podido vincular a por lo menos 37 comandantes de las FARC-EP<sup>21</sup>. Empero, la Fiscalía no identifica cuáles son esos 11 casos ni justifica por qué no se ha extendido esta estrategia al universo de casos que componen los anexos reservados o cuáles son las dificultades que ha encontrado para ello.
- Acerca de la *caracterización de contextos*, estrategia dirigida únicamente a los casos del Auto 009, esta ha permitido, según la Fiscalía, identificar 3 situaciones o fenómenos sobre violencia sexual cometida en marcos geográficos y temporales específicos, en las que “se identifican, documentan y caracterizan los patrones, modalidades y finalidades de los crímenes de violencia sexual basada en género atribuibles a las FARC-EP”. Esto ha llevado a “establecer dos escenarios diferenciados” de comisión de los crímenes sexuales: intrafilas (contra mujeres y niñas al interior de la organización) y contra la población civil. Entretanto, la Fiscalía omite la cuantificación e identificación de los casos que han sido asociados a las situaciones y a los escenarios mencionados y cuál el impacto, en términos de avance procesal, de esos resultados en la labor de caracterización de contextos. Tampoco justifica por qué no es extensiva esta estrategia al universo de casos que integran los anexos reservados (no solo los del Auto 009) y por qué solo se está focalizando en los crímenes atribuibles a las FARC-EP y no a todos los casos con independencia del presunto autor. La Mesa debe insistir, como lo refirió en su VI Informe, en la necesidad de “desarrollar una estrategia [de investigación] integral que incorpore a todos los autores por igual”, de manera “que no se vulnere el derecho a la igualdad de las víctimas en el acceso a la justicia”.
- Finalmente, en lo que respecta al “*subcomité de articulación para la investigación y judicialización de la violencia sexual ocurrida en el marco del conflicto armado*”, creado en 2015 en cumplimiento de la orden 12ª del Auto 009, la Fiscalía menciona las temáticas priorizadas por ese subcomité (presentándolas también como avances logrados), todas ellas de la mayor importancia y orientadas a la revisión e impulso procesal en casos que involucran a la Fuerza Pública (con la realización de comités técnico jurídicos); en casos archivados, precluidos y con resoluciones inhibitorias, en casos sobre los cuales las organizaciones sociales solicitan seguimiento, y en especial en los casos de los anexos reservados de los Autos 092 y 009. No obstante, la Fiscalía no detalla cuáles son los casos específicos de los anexos que están siendo focalizados en estas acciones ni cuáles los avances concretos en términos de avance procesal. Tampoco, esta entidad detalla la implementación de estrategias que hace parte de ese subcomité.

---

<sup>21</sup> Se trata de 11 casos asignados al Grupo de Violencia Basada en Género y Violencia Sexual en el Conflicto de la DINAC.

## b. Estrategia en el marco de la Ley 975 de 2005

En su oficio de noviembre de 2018, la Fiscalía explicó que la estrategia de la DINAC (hoy Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada) “fue informar a la Dirección de Justicia Transicional sobre aquellos casos cuya investigación en la jurisdicción ordinaria había concluido con una decisión inhibitoria o preclusiva, o no presentaba avances sustanciales”. La finalidad de esa comunicación interinstitucional era que “se pusiera de presente la ocurrencia de dichos hechos a los postulados de la Ley de Justicia y Paz, para que bien por autoría directa o línea de mando, se responsabilizara penalmente a quien correspondiera”. Los casos que se clasifican en fase de “documentación” en la base de datos entregada por la Fiscalía corresponderían a casos cobijados por esa estrategia. No queda claro, sin embargo, cuál ha sido el resultado de esa estrategia, si los casos que aparecen con sentencia o en etapa de audiencia concentrada bajo Ley 975 se corresponden con logros directos derivados de esas medidas y cuáles casos, tras el ejercicio de documentación, fueron devueltos a la jurisdicción ordinaria.

## 2. Estrategia de la Procuraduría

Sobre las estrategias impulsadas por la Procuraduría, en concordancia con las órdenes impartidas por la Corte Constitucional a esa entidad<sup>22</sup>, analizamos la información más relevante a fin de valorar los avances en materia de: (i) constitución de agencias especiales, (ii) seguimiento y vigilancia superior y (iii) ejercicio de la función disciplinaria.

### a. Constitución de agencias especiales

En respuesta reciente a la Mesa, la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz suministró copia de los últimos informes entregados a la Corte Constitucional. Revisados los informes de respuesta al Auto 821 de 2018 y al Auto 263 de 2019. Tras su análisis, encontramos que, como fruto de los avances en el levantamiento de la línea de base para la vigilancia especial de los procesos penales de violencia sexual en el marco o por ocasión del conflicto armado y con base en los indicadores de cumplimiento construidos por la Procuraduría en mayo de 2018, las agencias especiales constituidas en los casos de los anexos reservados se cuantifican así:

- 42 agencias especiales en casos del anexo reservado del Auto 092 (corte de 31 de diciembre de 2018).
- 122 agencias especiales en casos del Auto 009 (hasta el 4 de junio, fecha de remisión de la respuesta de la entidad a la Corte Constitucional).

La entidad, no obstante, no ofrece un informe cualitativo que dé cuenta del impacto de la intervención de los procuradores que actúan como agentes especiales en el avance procesal y en la eficacia de las investigaciones penales en tales casos. Tampoco describe la estrategia de la entidad orientada a aumentar el número de agencias especiales a partir de los obstáculos identificados en los diferentes casos, en articulación con la Fiscalía.

---

<sup>22</sup> Autos 737 de 2017, 681 de 2018, 821 de 2018 y 263 de 2019.



b. Vigilancia superior: indicadores de seguimiento a los casos de los anexos reservados y línea de base

La Procuraduría construyó dos tipos de indicadores: *de cumplimiento* (6 indicadores) “para ejercer un proceso de vigilancia estricta a los procesos penales por los casos de violencia sexual de los Anexos Reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015” y *de gestión* (2 indicadores) “para evaluar la gestión de vigilancia en los procesos penales relativos a hechos de violencia sexual con ocasión al conflicto armado”.

No obstante, a la fecha la Procuraduría no ha culminado el levantamiento de la línea de base sobre el seguimiento a los casos de los anexos reservados en aplicación de esos indicadores. En sus últimos informes rendidos a la Corte, se describen acciones institucionales genéricas y se incluye una relación global del estado procesal de los casos de los anexos reservados, pero no presenta un documento de medición a la luz de cada indicador formulado para completar la línea de base. De manera que esta estrategia institucional continúa en una fase incipiente, por no haber pasado de la formulación de los indicadores a su aplicación continua y permanente, con generación de una línea de base completa que oriente la vigilancia superior en esos casos de manera eficaz.

Si el balance sobre el impacto de las agencias especiales constituidas en los casos de los anexos reservados ya es negativo, el estado incipiente de la estrategia de indicadores de cumplimiento y gestión lleva a un panorama también muy cuestionable frente a los casos que solo cuentan con la intervención ordinaria de procuradores judiciales (no como agentes especiales), pues la vigilancia y seguimiento de su actuación no está siendo realmente monitoreada por la Procuraduría.

Por otro lado, la Procuraduría no actualiza en sus últimos informes los avances que atañen a la vigilancia superior ejercida sobre las acciones que otras entidades involucradas en la atención a las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado están llamadas a desarrollar.

c. Ejercicio de la función disciplinaria

Sobre este aspecto, la Procuraduría no rinde un informe cualitativo que dé cuenta del impacto de la intervención de los procuradores que actúan como agentes especiales en el avance procesal y en la eficacia de las investigaciones penales en tales casos y que describa la estrategia de la entidad orientada a aumentar el número de agencias especiales a partir de los obstáculos identificados en los diferentes casos, en articulación con la Fiscalía. En suma, es visible la escasa actividad de la Procuraduría para ejercer su función disciplinaria, ampliándola a todos los casos que tienen como presuntos responsables a miembros de la Fuerza Pública y a otros agentes del Estado eventualmente involucrados en las conductas de violencia sexual.

3. Estrategia de la Rama Judicial (Consejo Superior de la Judicatura)

En atención a las órdenes de la Corte Constitucional dirigidas al Consejo Superior de la Judicatura (Auto 737 de 2017), se priorizan dos acciones: (i) el diseño e implementación de un “Programa de Formación para los Funcionarios Judiciales que tienen a su cargo procesos relacionados con violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, con la finalidad de capacitarlos en temas como: los estándares internacionales de debida diligencia, los derechos fundamentales de las mujeres y la jurisprudencia constitucional aplicable en la materia” y (ii) el diseño e implementación de un “Sistema de

Información sobre los procesos penales relacionados con violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado”.

A partir de las respuestas remitidas por el Consejo Superior de la Judicatura a la Mesa que incluyen copia del último informe rendido a la Corte y copia del Plan de Formación de la Rama Judicial – Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” aprobado para 2019, valoramos lo siguiente:

El *plan de formación* actual (vigencia 2019) por primera vez incluye explícitamente, en su propuesta curricular y pedagógica, temáticas que se relacionan con las señaladas en el Auto 737 de 2017. Revisado el documento descriptivo de dicho plan, encontramos que hay dos subprogramas creados para desarrollar de manera específica esos temas<sup>23</sup>. Los programas consisten en una serie de talleres y cursos regionales (respectivamente) de duración de 16 horas (8 horas para el componente conceptual y 8 para el “fortalecimiento del ser”) en las que solo se contemplan 2 horas para abordar “la mujer víctima de la violencia sexual en el marco del conflicto armado”. La meta de población capacitada es un número de 120 personas en el primer subprograma citado y de 930 en el segundo. Aunque el abordaje en subprogramas autónomos representa un avance, es cuestionable que en solo dos horas se pueda completar un proceso de formación con impacto en la superación de los obstáculos para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas. A su turno, la meta de población capacitada, además de limitada, no discrimina cuántas personas son funcionarias(os) y cuántas empleadas(os) judiciales, ni de qué jurisdicciones y despachos, lo que impide saber cuántos(as) jueces/juezas y magistrados(as) y de cuáles despachos judiciales están efectivamente participando en estas actividades de formación. Menos aún es posible saber si quienes están involucrados en la resolución de los casos de los anexos reservados están accediendo a esos recursos de cualificación de sus funciones.

Por otro lado, la estructura curricular contiene un programa de formación dirigido a las personas ingresantes a la carrera judicial (curso concurso y subprograma de formación inicial) en el que se ignoran por completo estas temáticas. Además, se contempla un extenso programa de formación básica, que contempla subprogramas diversos, muchos de las cuales constituyen buenas oportunidades de transversalización de las temáticas indicadas en el Auto 737 de 2017. No obstante, en todos ellos es ausente el abordaje explícito de la violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, y los temas correlativos que la Corte prioriza (estándares internacionales de debida diligencia, derechos fundamentales de las mujeres y jurisprudencia constitucional aplicable en la materia). Por su parte, los subprogramas sobre derecho de familia y derecho civil y comercial incluyen menciones a la sentencia T-388 de 2018 y al Auto 737 de 2017, sin explicitar la pertinencia de abordar este último y cómo. Finalmente, en el subprograma de construcción de materiales académicos, se prevé elaborar un módulo de técnicas de interrogatorio con enfoque diferencial que incluye la especificidad de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado. Saludamos ese esfuerzo, aunque no sea explícita su instrumentalización en los subprogramas correlativos (derecho penal, responsabilidad penal adolescente y justicia y paz, por ejemplo).

En lo que atañe al *sistema de información*, la Mesa no ha recibido respuesta a la última petición remitida al Consejo Superior de la Judicatura en noviembre de 2019. Solo se tiene

---

<sup>23</sup> El “Subprograma de formación en incorporación de la perspectiva de género” y el “Subprograma de formación para el cumplimiento de la sentencia T-388 de 2018 y el Auto 737 de 2017”.

noticia de lo reportado a la Corte Constitucional por esa entidad en junio de 2018: un cronograma de acciones administrativas tendientes a la inclusión y aprobación en el Plan de Inversión de 2019 de la Unidad de Informática de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. Se ignora a la fecha el estado de cumplimiento del cronograma, si se incluyó o no en el Plan de Inversión el diseño e implementación del sistema de información, y, en suma, si el proceso de diseño e implementación está avanzando efectivamente.

Finalmente, la Mesa llama la atención sobre el hecho de que las obligaciones de la Rama Judicial a la luz de los Autos 092 y 009 continúan siendo sistemáticamente incumplidas y la información al respecto es omitida reiteradamente en los informes emitidos por el Consejo Superior de la Judicatura, en lo que toca al direccionamiento de la política de administración de justicia y al ejercicio de la prestación jurisdiccional en los casos de los anexos reservados (resolución de fondo de los casos con sentencia y adopción de medidas de reparación judicial en cumplimiento de la Ley 1719 de 2014).

#### 4. Estrategia de la Defensoría del Pueblo

En virtud de la orden decimotercera del Auto 737 de 2017, la Mesa ha buscado conocer el contenido y estado actual del “Plan de Acción Integral para asesorar e instruir a las mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia”. Un avance que hay que reconocer, es el esfuerzo institucional por propiciar la coordinación entre las diferentes dependencias de la Defensoría del Pueblo cuya tarea es la atención y asesoría a las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado. El Plan de Acción Integral refleja ese proceso de articulación interna y constituye hoy un instrumento formalizado y vinculante para los y las servidores(as) de esa institución. Además, cuenta con una Ruta de Atención actualizada, clara y comprensiva de las diferentes obligaciones constitucionales y legales a cargo de esa entidad, que refleja las acciones defensoriales internas, distinguiendo la intervención y papel de cada dependencia, así como la gestión defensorial externa (esta última, para la coordinación interinstitucional, conectando con rutas específicas en salud, justicia, asistencia y reparación y protección).

En abril de 2018, la Defensoría informó a la Corte que “durante el año 2018 se prevé la difusión e implementación interna de estos instrumentos en la Defensoría del Pueblo. Para ello, estamos elaborando el cronograma de capacitaciones y definiendo la metodología para su adecuada implementación”. Este anuncio, sobre cuya ejecución no se tienen noticias a la fecha de elaboración de este documento, refleja que existe aún una brecha entre la formulación y formalización del Plan de Acción y su efectiva implementación, por lo que no es posible valorar su impacto en la efectividad de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual de los casos incluidos en los anexos reservados.

## II. Protección

---

En lo que respecta a la **protección**. Existen obstáculos burocráticos e institucionales para que las mujeres puedan acceder al Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Ley 975 de 2005. Además de una estrategia descoordinada de protección que depende el régimen jurídico que cobija al perpetrador. Frente a la UNP, no es claro cómo se aplican las presunciones constitucionales de riesgo, especialmente para las mujeres víctimas de violencia sexual y más allá del trámite de emergencia. Tampoco se explicita el contenido de las medidas de protección otorgadas a las mujeres que hacen parte de los anexos reservados.

### III. Atención en salud

---

En esta sección, actualizamos y valoramos los avances reportados por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) en dos ámbitos: en primer lugar, hacemos referencia a las medidas específicas de acceso a salud de las mujeres víctimas de violencia sexual incluidas en los anexos reservados de los Autos 092 y 009. Enseguida abordaremos brevemente las medidas generales de atención integral en salud a las mujeres víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado y al desplazamiento forzado. Para el efecto, tomamos como referencia las órdenes recientes de la Corte Constitucional (Auto 737 de 2017) y las preocupaciones correlativas priorizadas por la Mesa (reforzadas en la respectiva petición de información dirigida al MSPS).

#### A. Medidas de acceso a atención integral en salud para las mujeres incluidas en los anexos reservados

Acerca de la atención integral en salud de las mujeres víctimas de violencia sexual incluidas en los anexos reservados, el Ministerio de Salud y Protección Social (en adelante, MSPS) recapitula las acciones emprendidas en el marco de un Plan de Acción presentado ante la Procuraduría General de la Nación en 2017, el cual integra, por un lado, la creación de un “flujograma de atención individual en salud” y una serie de acciones de gestión en salud.

El MSPS mostró un corte de resultados a junio de 2019 (de las acciones de gestión en salud desarrolladas desde 2018) en una reunión realizada en julio de 2019 en la que participó la Mesa. A partir de los datos expuestos en esa reunión, la Mesa solicitó aclarar y ampliar algunos puntos que guardan relación con: el universo de mujeres víctimas reconocidas en el sector salud y estados de afiliación; atención en salud sexual y reproductiva y atención en salud mental.

##### 1. Universo de mujeres víctimas de los anexos reservados reconocidas en el sector salud y estados de afiliación

La Mesa encontró una discordancia cuantitativa en el *universo de mujeres víctimas* que son reconocidas en el sector salud como parte de los anexos reservados. A partir del análisis de los relatos de los casos que componen esos anexos y a través del cruce de informes y bases de datos disponibles hasta 2015, contabilizó 634 eventos de violencia sexual<sup>24</sup> y por lo menos 768 mujeres víctimas<sup>25</sup>. No obstante, el MSPS, en sus últimos reportes, refiere un universo de solo 538 mujeres. En respuesta a la Mesa, esa entidad justifica la diferencia numérica en virtud de la revisión de la base de datos efectuada en forma conjunta con la UARIV, que llevó a consolidar “la versión para cruces con los sistemas de información de Minsalud”.

Aunque la Mesa considera relevante la precisión realizada, los datos que se rectifican no resuelven la disparidad numérica y por tanto insistimos en la necesidad de aclarar ese punto. La discordancia sobre el universo de víctimas, dependiendo de la entidad de que se trate, continúa evidente y solo refuerza la continuidad de fallas estructurales en los

---

<sup>24</sup> 178 del Auto 092, 456 del Auto 009.

<sup>25</sup> 270 del Auto 092, 498 del Auto 009.

sistemas de información de las diferentes instituciones y, sobre todo, en la articulación entre ellos.

Las 17 mujeres del Auto 098/13 mencionadas, no hacen parte de los anexos reservados de los Autos 092/08 y 009/15, por lo cual es lógico no considerarlas incluidas en el universo de víctimas focalizadas por estos. En cambio, la mujer omitida y las 14 que no fueron incluidas en el RUV, sí deberían ser consideradas. No obstante, eso nos llevaría a un total de 553 víctimas, haciendo falta explicar la diferencia que subsiste, de 215 mujeres. Por otro lado, la UARIV había reportado un universo de 794 mujeres víctimas de violencia sexual incluidas en los Autos 092 y 009, de las cuales: 589 han sido identificadas; después de identificadas, 538 han sido incluidas en el RUV, pero solo para 409 esa inclusión ha sido expresamente en virtud de delitos contra la libertad e integridad sexual<sup>26</sup>. La nueva información traída por el Ministerio de Salud contradice esa información que la Mesa conocía de la UARIV. Ahora bien, la Mesa entiende que el Ministerio de Salud, para los efectos de la atención en salud, se limita a las mujeres que están incluidas en el RUV, lo cual no tiene un fundamento claro en atención a las ordenes prevista en los autos de seguimiento a los Anexos reservados.

En cuanto a los *estados de afiliación* de las mujeres identificadas y reconocidas en el sector salud, se tiene que, al corte de 31 de junio de 2019, “de las 538 mujeres reportadas en ambas sentencias, 489 fueron encontradas en las bases de datos del SISPRO”. De acuerdo con esa revisión de las bases de datos, el MSPS extrae que: **455** aparecen con estado de afiliación “activo”, **24** con “retirado”, **4** con “afiliado fallecido”, **3** con “suspendido”, **2** con “desafiliado” y **1** con “suspendido por mora”. **49** se reportan “sin información”. El 21% están en régimen contributivo y el 79% en el régimen subsidiado.

La Mesa solicitó realizar algunas precisiones sobre los datos relacionados con las mujeres que aparecen registradas con los estados “desafiliado”, “retirado” y “suspendido”. Sobre las 2 mujeres desafiliadas, indagó acerca de las medidas adoptadas para afiliarlas nuevamente. El MSPS da a entender que la afiliación es carga de la propia mujer y no del sistema de salud:

“[...] las dos mujeres desafiliadas, si tienen capacidad de pago deberán afiliarse a régimen contributivo nuevamente, de lo contrario siendo que cumplen con estar incluidas en un listado censal (RUV), podrán afiliarse al régimen subsidiado sin dificultad, para lo cual deberán escoger una EPS de las que operan en el municipio donde se encuentran ubicadas y diligenciar el formulario único de afiliación. Una vez diligenciado y radicado el formulario tendrán derecho al Plan de Beneficios”.

En cuanto al estado “retirado” en el que aparecen **24** mujeres, sobre lo cual la Mesa pidió aclarar a qué se refiere, el MSPS afirma que las situaciones de desafiliación y retiro son análogas. De hecho, aclaró que en virtud del Decreto 2352 de 2015, “se estableció que ninguna persona puede quedar desafiliada del Sistema de Salud, a menos que esté fallecido, en este sentido, se cambió el concepto de desafiliado a retirado. Pero aún en algunas bases puede aparecer la anterior denominación”. Y explica que para prevenir esa situación de retiro (o “desafiliación”) se demanda de las personas usuarias conocer y seguir el procedimiento correspondiente ante las EPS. Pero el mismo Ministerio confirma que “difundir este derecho de manera permanente, es responsabilidad de las EPS y de las

---

<sup>26</sup> 70 mujeres del Auto 092 y 339 del Auto 009.

Direcciones Territoriales de Salud, mediante medios masivos de comunicación o demás estrategias de que dispongan, para mantener informada a su población afiliada”.

Ahora bien, sobre las 24 mujeres que figuran como retiradas, el MSPS rectifica y aclara que una de ellas está actualmente “con afiliación activa en otra EPS, mientras que otras de aquellas, presenta (sic) una inconsistencia por afiliación a régimen especial”.

Se infiere, entonces, que las mujeres “desafiliadas” y las “retiradas” muy probablemente desconocían el trámite a seguir, lo que se explicaría por fallas institucionales en la divulgación de derechos y del paso a paso del correspondiente procedimiento ante la EPS o DTS. Por otro lado, salta a la luz que el MSPS no ofrece claridad ni precisión cuando dice que “otras de aquellas [de las retiradas]” presentan “inconsistencia por afiliación a régimen especial”. ¿“Otras de aquellas” equivale a cuántas? ¿Cuál es ese “régimen especial”? Por lo demás, la rectificación sobre una mujer que en realidad no está retirada sino con afiliación activa a otra EPS y la situación de “régimen especial” de otras, debe llevar a alterar los datos numéricos presentados por el MSPS.

Finalmente, en relación con las 4 mujeres que aparecen como “suspendidas”, la Mesa buscó saber cuáles han sido las medidas adoptadas para restablecer el estado activo de afiliación y las instrucciones precisas en este escenario. Al respecto, el MSPS señaló que el estado “suspendido” es “variable” y advierte, sobre la suspendida por mora, que “la responsabilidad para su superación recae en la mujer, quien bien, deberá poner al día su situación con el régimen contributivo, o pasar al régimen subsidiado, cuando haya perdido su capacidad de pago”. En cuanto a las otras 3 mujeres, afirma que “no se puede conocer a nivel de base de datos las razones para la suspensión”, por lo cual “se requiere el contacto con la misma (sic) para consultar las razones de la suspensión”. Añade que “en todo caso, es responsabilidad del empleador si es empleado dependiente, o de la persona misma, si es independiente, presentar la novedad de retiro al terminar la relación laboral o perder la capacidad de pago, respectivamente”.

Sobre la alternativa de movilidad al régimen subsidiado (en el caso de la mujer suspendida por mora), y bajo la hipótesis de pérdida de capacidad de pago, aplicaría la misma consideración sobre las fallas instituciones en el suministro de información a las mujeres sobre sus derechos y los trámites que caben en cada eventualidad. Ahora bien, es preocupante la ausencia de información sobre el motivo de suspensión en los demás casos. Y es contradictorio que el MSPS al mismo tiempo mencione la alternativa (y responsabilidad) de reportar la novedad de retiro en cabeza de las mujeres, cuando se sabe que ese no es un escenario posible para las mujeres víctimas de los anexos reservados, que bajo ninguna hipótesis tienen por qué quedar excluidas del sistema de salud. Lo que cabría es la movilidad al régimen subsidiado, no la alternativa del simple retiro de la EPS del régimen contributivo.

En suma, considerándose la condición de especial vulnerabilidad y la calidad de sujetos de especial protección constitucional de las mujeres incluidas en los anexos reservados, la Mesa enfatiza que no puede trasladarse a ellas la responsabilidad de resolver las alteraciones en su estado de afiliación ni supeditar a ello la atención en el ámbito de la salud. En efecto, a la luz de la normatividad vigente, garantizar esa atención es una obligación estatal que en Colombia es operada por los actores públicos y privados que componen el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Eso incluye la obligación de adoptar las medidas oficiosas necesarias para garantizar la afiliación a salud de las mujeres

víctimas, para lo cual ha de seguirse el trámite establecido en el artículo 11 del Decreto 4796 de 2011. Así las cosas, la situación de las mujeres que entran en estados de suspensión o retiro debería ser contemplada en el “Flujograma de atención individual en salud” diseñado para superar los obstáculos en el acceso a salud de las mujeres de los anexos reservados, a fin de asistirles eficaz y oportunamente en la reactivación de su estado de afiliación, a través de la movilidad célere al régimen subsidiado (si a ello hay lugar). Las acciones de gestión en salud derivadas de dicho flujograma no pueden constituirse en un escenario de discriminación y desprotección social al ignorar o dejar por fuera a las mujeres que aparecen en las bases de datos como suspendidas o retiradas.

Además, es urgente que el Ministerio de Salud, en su función rectora y de monitoreo, imparta instrucciones e incluya en sus mediciones las fallas ya detectadas en la divulgación de derechos y de trámites y servicios a cargo de las EPS y DTS, sobre todo si ya se cuenta con un instrumento como el flujograma que incluye una etapa de acercamiento y contacto con las mujeres de los anexos reservados.

## 2. Atención en salud

El Ministerio de Salud informa que de 489 mujeres de los anexos reservados encontradas en las bases de datos del SISPRO, 444 (el 83%) recibieron atención en salud en el período de 2012 a 2018<sup>27</sup>, totalizando 27.356 atenciones distribuidas en 16.854 procedimientos, 9.908 consultas, 427 urgencias y 167 hospitalizaciones. Por su relevancia para el seguimiento, la Mesa focaliza a continuación la información reportada sobre salud sexual y reproductiva y salud mental —temas en los que fue necesario solicitar precisiones adicionales al Ministerio después de su presentación de julio de 2019.

### a. Atención en salud sexual y reproductiva

De acuerdo con las cifras presentadas por el Ministerio de Salud, se dieron **536** atenciones en salud sexual y reproductiva en el período referido. Esas 536 atenciones se tradujeron en **756** diagnósticos y **425** mujeres diagnosticadas distribuidas en los siguientes subgrupos: “personas en contacto con los servicios de salud en circunstancias relacionadas con la reproducción” (219 diagnósticos); “otras enfermedades del sistema urinario” (193); “enfermedades inflamatorias de los órganos pélvicos femeninos” (173); “trastornos no inflamatorios de los órganos genitales femeninos” (171).

Nótese que el Ministerio da cuenta de la cantidad de diagnósticos por subgrupo, pero no detalla en cada uno de ellos el número de mujeres diagnosticadas. Aunque entendemos que la cuantificación de diagnósticos y atenciones constituyen datos relevantes en la política de salud, toda vez que estamos hablando de un grupo de mujeres focalizado por las características de la victimización que ellas padecieron, del contexto en el que fueron violentadas y de la protección reforzada que la Corte Constitucional les otorgó, consideramos que la información cuantitativa sobre el número de mujeres atendidas y diagnosticadas es esencial y en todos los aspectos debe presentarse detalladamente, no solo de manera global.

Por otro lado, hace falta que esa entidad informe si las mujeres que recibieron diagnósticos y atenciones relacionadas con la salud sexual y reproductiva también han recibido atenciones de rehabilitación correlativas, especializadas y de calidad.

---

<sup>27</sup> No especifica cuántas de cada anexo reservado (autos 092 y 009).



La Mesa recuerda en este punto el énfasis que la Corte Constitucional<sup>28</sup> ha dado al derecho de las víctimas de violencia sexual “a restablecer de manera plena su salud sexual y reproductiva” y a la obligación estatal de “proveer asistencia médica completa, gratuita y permanente”. Esto implica: asegurar el acceso a exámenes que lleven a diagnósticos completos y detallados sobre las afectaciones sufridas por las sobrevivientes en su salud sexual y reproductiva, así como la adopción e implementación de las medidas y tratamientos idóneos y de calidad, permanentes y por el tiempo necesario hasta superar tales afectaciones.

b. Atención en salud mental

Fueron 63 (el 12% de las encontradas en el SISPRO) las mujeres que recibieron algún diagnóstico relacionado con la salud mental. No obstante, el Ministerio puntualizó que la cifra de 63 se reduce a 55 mujeres (equivalente al 11%), en atención a que “una mujer puede presentar uno o más diagnósticos”. Por consiguiente, entendemos que es esta (55) la cantidad real de mujeres diagnosticadas en el marco de la atención en salud mental.

Con esa aclaración, el Ministerio señala que en total *fueron 80 diagnósticos relacionados con salud mental realizados a 55 mujeres, de las cuales, al corte de 1º de noviembre de 2019, 33 (60%) han recibido atenciones en el componente de atención psicosocial PAPSIVI*. Sin embargo, no detalla a qué casos corresponden las mujeres atendidas y diagnosticadas, lo que dificulta el seguimiento de la situación de salud mental de las mujeres “una a una”.

En lo que atañe a la *atención psicosocial como parte de las medidas de rehabilitación* a cargo del sector salud, se tiene que **241** mujeres (49,2% de las mujeres de los anexos reservados encontradas en el SISPRO<sup>29</sup>) han recibido ese tipo de atención entre 2014 y julio de 2019. El Ministerio de Salud solo suministra las cifras anuales para un “panorama global” sin especificar a cuántas mujeres y de cuántos casos de los anexos reservados corresponden esas atenciones para fines de rehabilitación realizadas, situación que dificulta conocer el estado de goce efectivo del derecho a la salud de las mujeres víctimas.

En cuanto a las mujeres direccionadas a *atención psiquiátrica*, el Ministerio manifestó que “la información puede presentar subregistro toda vez que los códigos CUPS (Clasificación Única de Procedimientos en Salud) que usan los prestadores de salud, pueden ser específicos (señalar la especialidad que atienden) o generales (consulta especializada sin determinar el tipo)”. La Mesa considera que el subregistro referido no es admisible, tratándose de las mujeres de los anexos reservados, para quienes se demanda una respuesta institucional del más alto nivel. En la medida en que la atención por psiquiatría constituye un componente relevante de la atención en salud mental, se requieren datos confiables y completos para realizar una valoración plena sobre la efectividad del derecho a la atención integral en salud de las mujeres víctimas pero no se cuentan con ellos. Medidas generales de atención integral en salud a las mujeres víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado y al desplazamiento forzado

La Mesa centra su atención, en esta ocasión, en los siguientes aspectos que pasamos a valorar con base en los reportes presentados ante la Corte Constitucional como respuesta al Auto 737 de 2017: (i) atención en salud que reconozca los impactos diferenciados por el

---

<sup>28</sup> Auto 009 de 2015.

<sup>29</sup> Y, 44,8% del universo de 538 mujeres reconocido por el Ministerio de Salud.

contexto en que ocurrieron los hechos; (ii) conocimiento y cumplimiento de la resolución 459 de 2012; (iii) abordaje forense; (iv) anticoncepción de emergencia e interrupción voluntaria del embarazo; (v) función rectora del MSPS para la atención integral en salud conforme a la Ley 1719 de 2014; (vi) coordinación con la Superintendencia Nacional de Salud; (vii) articulación de las medidas de rehabilitación psicosocial dispuestas para la atención y reparación de las mujeres víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado. Aunque se trata de medidas generales, consideramos importante valorarlas, ya que repercuten en la atención específica suministrada a las mujeres que hacen parte de los casos de los anexos reservados.

1. Atención en salud que reconozca los impactos diferenciados por el contexto en que ocurrieron los hechos

La Mesa indagó ante el MSPS sobre las medidas adoptadas por esa entidad para garantizar que las mujeres víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado y al desplazamiento forzado reciban una atención en salud que reconozca los impactos diferenciados por el contexto en que ocurrieron los hechos. Al respecto, el MSPS se atuvo a mencionar la existencia de un “Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial”, formulado en el marco del PAPSIVI, que, entre otros, tiene el doble propósito de “orientar al talento humano en salud para la atención integral en salud con enfoque psicosocial y diferencial” y “establecer los mecanismos para la incorporación” de dicho enfoque, entendido como “medida de asistencia y rehabilitación a víctimas del conflicto armado”. Además, señala que ese instrumento se articula con el “Protocolo de atención integral a víctimas de violencia sexual” (resolución 459 de 2012), el cual está en proceso de actualización para incluir los aspectos específicos que se requieran relacionados con la violencia sexual en el conflicto armado. Finalmente, menciona un curso de capacitación realizado en 2016, en el que se certificaron 187 profesionales de salud que se desempeñan en 14 departamentos.

Consideramos que la pregunta sigue sin respuesta, toda vez que no se explicita cómo se incorpora, en el proceso de actualización referido, el impacto diferencial según el contexto de los hechos de violencia sexual. Además, el MSPS no deja claro cuándo se prevé culminar la actualización del protocolo ni cómo se ajustará correlativamente el proceso de capacitación a los profesionales de salud.

2. Conocimiento y cumplimiento de la Resolución 459 de 2012

Son 3 las estrategias creadas y promovidas por el MSPS para la divulgación de la Resolución 459 de 2012 y su cumplimiento por las entidades competentes en la atención a las mujeres víctimas de violencia sexual y las y los profesionales a vinculados(as) a ellas: (i) inclusión de un estándar de habilitación específico para los servicios de urgencias, hospitalización y consulta externa de las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS); (ii) instrumento de evaluación y medición en la implementación de la resolución 459; (iii) generación de capacidades del talento humano a través de cursos de formación periódicos (en su mayor parte realizados en convenio con el SENA).

Consideramos que se trata de acciones pertinentes e idóneas, diseñadas como medidas sistemáticas y medibles, adoptadas como política permanente en el sector salud y bajo el control del MSPS. Si bien reconocemos estos avances, algunas observaciones son necesarias, partiendo no de su formulación sino de los resultados informados (o no) en desarrollo de esas estrategias:

Sobre la *inclusión como estándar de habilitación específico*, el MSPS no informa cuántas y cuáles IPS, desde la formulación del requisito en 2014, (i) se han ajustado a él y han recibido la habilitación consecuente y (ii) no se han ajustado y su habilitación ha debido ser negada o removida (si es que de hecho una intervención tal se ha adoptado en esos eventos).

Sobre el *instrumento de evaluación y medición*, la descripción de avances ofrecida por el MSPS, que el histórico de aplicación desde 2012, y que permitió identificar deficiencias concretas con impactos negativos graves en el derecho a la salud de las mujeres víctimas, refleja que se trata de un proceso de medición sostenible que ha venido priorizando la identificación de los nudos críticos que requieren mejora y ajuste y del que se derivan planes de acción correlativos para intervenir en esos nudos críticos, involucrando a todos los actores en los diferentes niveles del sistema de salud y en los diferentes niveles territoriales.

Ahora bien, el MSPS menciona que, en 2017 y 2018, se inició la transferencia de la metodología y los instrumentos de evaluación a las Secretarías o Direcciones Territoriales de Salud, las cuales “adquirieron el compromiso de efectuar el seguimiento a los planes de mejora de aseguradores y prestadores de servicios de salud en el departamento o distrito”. Finalmente, durante 2019, “se realizó la medición nacional, similar a lo realizado en 2012 – 2014”, cuyos “resultados aún se encuentran en consolidación”. La Mesa no puede dejar de manifestar preocupación sobre la transferencia (que se traduce en delegación) a las secretarías de salud y DTS para que continúen siendo ellas quienes efectúen el seguimiento a los planes de mejora en la respectiva entidad territorial. Máxime cuando para esto basta la manifestación de que adquirieron un “compromiso” de asumir esa responsabilidad, lo que no representa más que una manifestación de voluntad política sin fuerza jurídica que puede variar en cualquier momento de acuerdo con las dinámicas y coyunturas locales (de orden electoral, burocrático, económico, etc.). ¿Cómo el MSPS continuará controlando la efectividad del instrumento de evaluación y medición? —es un interrogante emergente por atender—. Además, llama la atención que el inicio de esa transferencia a las autoridades territoriales de salud se realice cuando ni siquiera se tienen consolidados los resultados de la medición nacional realizada en el año corriente.

Igualmente sería importante, para una valoración más consistente y completa de los avances, conocer los hallazgos procedentes de las auditorías que las EAPB a las IPS en el cumplimiento de la resolución 459, especificando cuáles son las EAPB auditoras y cuáles las IPS auditadas, a fin de localizar con mayor precisión las deficiencias en la prestación de servicios a las mujeres víctimas de violencia sexual. Esto sería importante, también, para cotejar con la información de las EAPB a las cuales las mujeres de los anexos reservados están afiliadas. Para la Mesa no queda claro, además, a cuál instrumento de medición las EAPB atienden, esto es, si existe un instrumento uniforme diseñado por el MSPS para que ellas lo apliquen en sus auditorías o si estos ejercicios de auditoría se libran a la suerte de la autonomía técnica y administrativa de las EAPB.

Sobre la *generación de capacidades del talento humano* a través de cursos de formación periódicos, el MSPS presenta como resultado un total de 6.721 profesionales de la salud que atienden víctimas de violencia sexual capacitados y certificados en el contenido de la Resolución 459 de 2012, entre 2014 y 2018. Es perceptible el esfuerzo institucional por hacer de la estrategia de formación una acción institucional permanente y sostenible, con consolidación de alianzas como la existente con el SENA —para aprovechamiento de la

plataforma virtual y ampliación de cobertura—. También es de destacar que la capacitación y certificación de los profesionales de salud en los contenidos de la resolución 459 al mismo tiempo esté ligado al estándar mínimo de habilitación de las IPS (que obliga a las IPS a tener profesionales certificados en materia de atención en salud a víctimas de violencia sexual de acuerdo con la normatividad vigente).

En todo caso, llama la atención que la tendencia sea la de virtualizar la formación continuada en esta materia, visto que algunas deficiencias tienen que ver con la ejecución práctica de ciertos procedimientos —como el de toma de muestras para fines forenses o la aplicación del kit de profilaxis post exposición— con la prestación de servicios en los que suelen anteponerse barreras subjetivas y administrativas —como la IVE y la anticoncepción de emergencia—. Habría que ver de qué manera la virtualización de la formación no lleva a la certificación apenas formal, sin reflejarse en la transformación de las prácticas (dimensión que representa mayores desafíos en la evaluación).

### 3. Abordaje forense adecuado

La Mesa indagó al Ministerio para conocer las instrucciones precisas que esa entidad ha dictado para que el abordaje forense en los hechos de violencia sexual asociada al conflicto armado y al desplazamiento forzado sea adecuado y según los estándares en la materia. La respuesta del Ministerio se limita a citar el protocolo adoptado por resolución 459 de 2012, sobre el cual, en el punto anterior, ya vimos que algunos desafíos prácticos persisten.

Por otro lado, el Ministerio optó por trasladar al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) la petición de la Mesa, para que esa entidad complemente lo de su competencia y en relación con los lineamientos y orientaciones que esa entidad ha emitido. Se omite cualquier consideración a la articulación interinstitucional entre el sector salud y el INMLCF para los fines del abordaje forense adecuado y uniforme, de modo que todas las víctimas reciban la misma atención de calidad en ese ámbito, sea cual sea el lugar en donde el procedimiento con fines forenses se realice (en una sede del INMLCF o en una IPS).

### 4. Anticoncepción de emergencia e interrupción voluntaria del embarazo

Se pidió al MSPS informar qué medidas se han adoptado para que el componente de la anticoncepción de emergencia (AE) sea suministrado sin demoras a las mujeres víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado o al desplazamiento forzado que lo requieran. También qué medidas se han tomado para que estas puedan acceder con plenas garantías a ejercer su derecho a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE).

Sobre el acceso a la *anticoncepción de emergencia*, además de reiterar lo normado en el protocolo adoptado por la resolución 459 de 2012, esa entidad presenta como avance la adopción del “lineamiento técnico y operativo para la planificación familiar y la anticoncepción”, que incluye la anticoncepción de emergencia, mediante la resolución 3280 de 2018. En su definición, se incluye la causa “violación o sexo forzado”, término que debería adecuarse a la definición de violencia sexual sobre la que existe consenso desde un enfoque de derechos humanos de las mujeres. Resulta problemática la alusión restringida a la “violación” y al uso de la “fuerza”, sin referencias claras a los estándares normativos en materia de violencia sexual y a favor de las víctimas. Además, preocupa que, para el acceso a la AE, las mujeres víctimas se vean sometidas a trabas administrativas y exigencias

injustificadas para argumentar y demostrar que el embarazo fue producto de “sexo forzado”, recoge el citado Ministerio. Máxime, cuando la norma técnica ni siquiera prevé la presunción de ausencia de consentimiento en los casos de menores de 14 años prevista en la legislación penal.

Por otro lado, salta a la vista que la resolución 3280 de 2018 no focaliza explícitamente a las mujeres víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado y al desplazamiento forzado como población de especial protección. En suma, aunque la adopción del lineamiento es un avance general plausible (es decir, para la población en general y en materia de salud pública), el Ministerio de Salud no responde plenamente a la pregunta sobre la remoción de obstáculos y de garantía de acceso oportuno a la AE para las mujeres víctimas de violencia sexual en el conflicto armado.

En cuanto a la *interrupción voluntaria del embarazo*, el MSPS se limita a presentar la lista de documentos y lineamientos técnicos emitidos hasta la fecha para regular y garantizar la prestación adecuada del servicio de IVE —empezando por el mismo protocolo de la Resolución 459. La producción de directrices técnicas es vasta y demuestra un esfuerzo institucional notable por la adecuación a las recomendaciones de la OMS para la prevención del aborto inseguro y por ofrecer parámetros claros a los profesionales de salud. Es destacable el contenido del “Protocolo para la prevención del aborto inseguro en Colombia”, que incorpora un capítulo dedicado a la tercera causal para acceder a la IVE, con claras precisiones sobre los requisitos legales, las prácticas prohibidas y obligaciones, y con algunas alusiones a las mujeres en situación de desplazamiento forzado y a las víctimas de violencia sexual como sujetos de especial protección y al conflicto armado como contexto en que la violencia sexual se produce.

5. Función rectora del Ministerio de Salud para la atención integral en salud conforme a la Ley 1719 de 2014

Sobre el ejercicio de la función rectora del MSPS para que las medidas de atención integral y gratuita en salud y de atención psicosocial contempladas en los artículos 23 y 24 de la ley 1719 de 2014 sean efectivas (conforme, también, a la orden undécima del Auto 737 de 2017), el Ministerio entregó a la Mesa copia de los informes pertinentes rendidos ante el Comité de Seguimiento a la Ley 1719 de 2014.

En cuanto a las obligaciones del artículo 23, la presentación de octubre de 2018 contiene la descripción de avances y resultados, que se resumen en: (i) formación del talento humano en salud mediante diferentes cursos realizados entre 2014 y 2018 (estrategia a la que ya nos referimos en el punto 2 sobre cumplimiento de la Resolución 459 de 2012); (ii) asistencia técnica para el cumplimiento de la Resolución 459 de 2012 (estrategia que ya examinamos en el mismo punto). Además, es un avance destacable la expedición de la Circular 018 de 2018 en la que se dispone expresamente la gratuidad para las víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado (avance en la función rectora que debe reconocerse).

En lo que respecta al artículo 24, el MSPS remite a los documentos ya conocidos de formulación del PAPSIVI (Documento Marco PAPSIVI y Estrategia de Atención Psicosocial y Anexo técnico), sin traer avances adicionales en la función rectora para contrarrestar las dificultades que la implementación del PAPSIVI ha enfrentado en relación con las mujeres víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado y al desplazamiento forzado y, específicamente, para que las medidas de atención psicosocial sean efectivas.

## 6. Coordinación con la Superintendencia de Salud

Sobre la coordinación con la Superintendencia de Salud materializada en información actualizada sobre multas impuestas, el MSPS manifiesta que solicitó tales datos a la Superintendencia Nacional de Salud, sin que a la fecha hubiera sido allegada la correspondiente respuesta. Así, fue extendida una invitación a esa Superintendencia para que presente los datos correspondientes en la reunión convocada para el próximo 12 de diciembre. A pesar de las competencias diferenciadas, es desafortunado que el MSPS, como ente rector de las políticas en materia de salud, no tenga canales de articulación con la Superintendencia para acceder a la información sobre la situación de multas impuestas por prácticas contrarias a los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado y al desplazamiento forzado.

7. Articulación de las medidas de rehabilitación psicosocial dispuestas para la atención y reparación de las mujeres víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado

Se solicitó al MSPS, igualmente, copia del documento contentivo del plan de trabajo para superar los problemas de desarticulación de las medidas de rehabilitación psicosocial dispuestas para la atención y reparación de las mujeres víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, que debían suscribir la UARIV, el MSPS en coordinación con el DNP y el Ministerio de Hacienda, expresamente requerido en la orden décima del Auto 737 de 2017.

Según consta en los documentos suministrados por el MSPS, el plan de trabajo fue formulado en julio de 2018 y focaliza tres ejes de acciones para hacer frente a los problemas identificados por la Corte Constitucional (desarticulación institucional y de la oferta; baja cobertura de mujeres con atención psicosocial; contratación de operadores regionales y limitaciones presupuestales) en los que hay algunos avances iniciales. Entre estos se destacan:

- Para la *articulación de la oferta de atención psicosocial* brindada a través de las dos estrategias institucionales existentes (Estrategia de Recuperación Emocional a Nivel Grupal – EREG y Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas – PAPSIVI, del MSPS y de la UARIV respectivamente): conformación de la Mesa Nacional de Rehabilitación (instalada en octubre de 2018), la cual ha centrado sus esfuerzos en la definición de acciones para: (i) la armonización de instrumentos metodológicos de implementación y seguimiento, para mejorar la oferta de atención en un marco de complementariedad de las dos estrategias; (ii) formación y fortalecimiento del talento humano en los territorios; (iii) planeación conjunta de metas y coberturas territoriales, buscando priorizar los territorios no cubiertos por el PAPSIVI y “llegar a las zonas rurales para la implementación de la ERE-G en la actual vigencia”; (iv) focalización de personas a fin de “optimizar la búsqueda activa de mujeres víctimas de violencia sexual” y su priorización en la atención; (v) divulgación más amplia y eficiente, (vi) y un cronograma de implementación conjunto. Como resultado del trabajo coordinado impulsado por la Mesa Nacional de Rehabilitación, en julio de 2019 se consolidó la formulación de una “Ruta de Articulación Bilateral”. Además, se ha venido fortaleciendo el uso de la “Guía para la Territorialización de la Medida de Rehabilitación” (diseñada conjuntamente en 2018), así como los procesos de “transferencia técnica y diálogo de saberes” entre los equipos de atención psicosocial

de ambos modelos. En lo que tiene que ver con el acompañamiento técnico conjunto a los profesionales de atención psicosocial, aún no se tiene noticia de su concretización mediante la selección y contratación de entidades sin ánimo de lucro en 26 departamentos y Bogotá (meta que se esperaba concluir en el segundo semestre de 2019).

- Frente a la *baja cobertura de mujeres víctimas con atención psicosocial*, el esfuerzo institucional conjunto se ha centrado en el fortalecimiento de los “procesos de focalización y contactabilidad de las mujeres víctimas del conflicto armado para su acceso a la oferta de atención psicosocial”, incluyendo “orientaciones específicas para la focalización de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado”. Los lineamientos, con esa especificidad, fueron ajustados desde 2018 y serán usados con los nuevos equipos de profesionales y entidades sin ánimo de lucro que serán contratados próximamente. Además, “se vienen adelantando acciones para cualificar las fuentes de información y así poder establecer contacto con el mayor número de víctimas”, en el marco de una “oferta inducida”. Sin embargo, en desarrollo de esa oferta inducida, según se refiere en el último informe conjunto, subsisten dificultades en la contactabilidad y vinculación de las mujeres víctimas.
- En cuanto a la *contratación de operadores territoriales*, la UARIV y el MSPS ponen de presente las limitaciones que el “principio de anualidad presupuestal” viene generando “en contra de la capacidad de mantener equipos en el territorio habilitados para la atención”, esto es, “en la continuidad de la atención psicosocial”. Para sortear este obstáculo, el MSPS obtuvo en 2018 la aprobación de vigencias futuras (para 2019) ante la ADRES, por un monto de trece mil trecientos treinta y tres millones de pesos (\$13.333.000.000). Con ello, fue posible adelantar los procesos competitivos de selección de entidades sin ánimo de lucro que operarían el componente psicosocial del PAPSIVI en la vigencia de 2019. No obstante, se presentaron dificultades administrativas en el proceso de selección, desembocando en la declaratoria desierta para 2 de los 3 grupos que agrupan la totalidad de entidades territoriales priorizadas; así las cosas, solo 1 fue adjudicado a través de convenio de asociación y se encuentra en ejecución.

Adicionalmente, para enfrentar las limitaciones presupuestales, el plan conjunto también ha focalizado las gestiones con las entidades territoriales para la consecución de recursos de concurrencia (con recursos de inversión o provenientes del Sistema General de Regalías). Como resultado, “a 31 de mayo de 2019 se identificaron 16 entidades territoriales con recursos de concurrencia para el fortalecimiento de los procesos de implementación del PAPSIVI, con las cuales se ha logrado la atención de 8.481 víctimas”.

En general, la Mesa encuentra que, aunque los avances formales son visibles, la consolidación de avances materiales está aún en una etapa inicial. De acuerdo con lo anunciado por las entidades, se esperaría que al finalizar la actual vigencia de 2019 los resultados concretos (cuantitativos y cualitativos) sean visibles y que el plan de trabajo para la articulación nacional y territorial y ampliación de cobertura sea sostenible en las futuras vigencias y con las lecciones aprendidas puestas en práctica (especialmente en los procesos de contratación y en la asistencia técnica a las entidades territoriales).



#### IV. Recomendaciones

---

A partir de la actualización y valoración efectuadas encontramos necesario formular recomendaciones a las diferentes entidades involucradas en las esferas de actuación estatal focalizadas (justicia, protección y salud):

##### ***A la Fiscalía General de la Nación:***

La Mesa hace un llamado a la Fiscalía para que ajuste las estrategias de investigación con la finalidad de lograr la superación del cuadro de casi total impunidad. También, se recomienda aclarar todas las inconsistencias cualitativas y cuantitativas en la información, particularmente lo que tiene que ver con casos judicializados o con la implementación de categorías como “activo/inactivo” que no explicitan la verdadera situación procesal de cada caso a la luz de las categorías previstas en las leyes de procedimiento y que inviabilizan un diagnóstico objetivo y confiable que refleje la gestión y avance procesal en estos casos. De otro lado, se solicita que se establezcan datos precisos sobre el reporte las medidas de reparación por vía judicial. Asimismo, se solicita que se especifique cuestiones relacionadas con la implementación de la estrategia de asignación de equipos regionales con duplas psico-investigativas.

##### ***A la Jurisdicción Especial para la Paz***

La JEP debe garantizar una respuesta a la mayor brevedad a los casos de los Anexos reservados. En consecuencia, la JEP debe contar con una estrategia integral para el abordaje de la violencia sexual en el marco de la justicia transicional (art. 33 ley 1719), lo cual debería incluir, la apertura de un caso nacional de violencia sexual, que debería contener acciones específicas para dar respuesta entre otros casos, a los contenidos en los Anexos reservados de violencia sexual contra mujeres y niñas. Igualmente, la JEP debe dar aplicación a la presunción constitucional de relación cercana y suficiente de la violencia sexual con el conflicto armado y demás garantías establecidas en los Autos 092/08, 09/15 y subsiguientes de seguimiento, para las mujeres y niñas víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, como herramienta central para el abordaje de los casos de violencia sexual en la JEP.

##### ***A la Defensoría del Pueblo:***

Debido a que a la fecha continúa siendo un interrogante sin respuesta la cantidad de víctimas de los casos que se benefician efectivamente de la asesoría brindada por los equipos especializados de la Defensoría del Pueblo y, más importante aún, de la representación judicial para las víctimas a cargo de la Dirección Nacional de Defensoría Pública, hacemos un llamado para que la Defensoría dé respuesta completa, clara y suficiente al respecto. De otro lado, existe aún una brecha entre la formulación y formalización del Plan de Acción y su efectiva implementación. Insistimos en la necesidad de avanzar en la dimensión práctica y con impactos medibles del plan formulado.

##### ***Al Consejo Superior de la Judicatura:***

Recomendamos, con urgencia, suplir la ausencia sostenida de una política institucional en materia de reparación integral para las víctimas de violencia que vincule la actuación de los jueces, juezas y magistrados(as) en los casos de los anexos reservados y en los casos de violencia sexual asociada al conflicto armado. Asimismo, es necesario que se adecuen suficientemente los programas de formación, pues a pesar de los avances reportados, la intensidad horaria y la incorporación de temáticas específicas en la estructura curricular parece insuficiente, como lo describimos en la sección. Además, es crucial que se amplíe y cualifique la meta de población capacitada, así como, que los contenidos específicos también se incorporen en la estructura curricular del programa de formación dirigido a las personas ingresantes a la carrera judicial.

La Mesa hace un llamado para que se atiendan las obligaciones de la Rama Judicial a la luz de los Autos 092 y 009, en lo que toca al direccionamiento de la política de administración de justicia y al ejercicio de la prestación jurisdiccional en los casos de los anexos reservados, específicamente para

la resolución de fondo de los casos con sentencia y para la adopción de medidas de reparación judicial en cumplimiento de la Ley 1719 de 2014.

**A la UARIV:**

La UARIV debe justificar el motivo por el cual no se han reconocido los hechos de violencia sexual para 129 víctimas de los anexos reservados. Además de la falta de claridad en las cifras, los interrogantes planteados por la Mesa en su VI Informe se reactualizan en lo relacionado con el criterio para la identificación de los daños y las medidas específicas de reparación. Finalmente, es esencial que la UARIV adopte estrategias que garanticen el acceso a la reparación integral, sin que las medidas queden reducidas a la indemnización.

**A la Procuraduría General de la Nación:**

La Mesa recomienda a la Procuraduría rendir un informe cualitativo que dé cuenta del impacto de la intervención de los procuradores que actúan como agentes especiales en el avance procesal y en la eficacia de las investigaciones penales en tales casos y que describa la estrategia de la entidad orientada a aumentar el número de agencias especiales a partir de los obstáculos identificados en los diferentes casos, en articulación con la Fiscalía. De igual forma, se hace un llamado a explicitar los avances y dificultades institucionales sobre los casos que solo cuentan con la intervención ordinaria de procuradores judiciales.

Finalmente, se solicita rendir un informe sobre la forma en que ha ejercido esta entidad su facultad de vigilancia respecto a las entendidas que tienen compromisos relacionados los casos de los anexos reservados.

**A la Unidad Nacional de Protección (UNP):**

En el último informe de la UNP continúa sin quedar claro cómo se aplican las presunciones constitucionales de riesgo, especialmente para las mujeres víctimas de violencia sexual y más allá del trámite de emergencia. Tampoco se explicita el contenido de las medidas de protección otorgadas a las mujeres que hacen parte de los anexos reservados. Estos vacíos deben suplirse cuanto antes.

**Al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS):**

Sobre el *universo de víctimas*, los datos que se rectifican no resuelven la disparidad numérica y por tanto insistimos en la necesidad de aclarar ese punto. En lo que se refiere al *estado de afiliación a salud* recomendamos, por consiguiente, realizar los ajustes correlativos en el “Flujograma de atención individual en salud”. Además, es urgente que el Ministerio de Salud, en su función rectora y de monitoreo, imparta instrucciones e incluya en sus mediciones las fallas ya detectadas en la divulgación de derechos y de trámites y servicios a cargo de las EPS y DTS, sobre todo si ya se cuenta con un instrumento como el flujograma que incluye una etapa de acercamiento y contacto con las mujeres de los anexos reservados.

En materia de atención en salud sexual y reproductiva a las mujeres que hacen parte de los anexos reservados, insistimos, en la necesidad de asegurar el acceso a exámenes que lleven a diagnósticos completos y detallados sobre las afectaciones sufridas por las sobrevivientes en su salud sexual y reproductiva, así como la adopción e implementación de las medidas y tratamientos idóneos y de calidad, permanentes y por el tiempo necesario hasta superar tales afectaciones. En materia de atención en salud mental a las mujeres que integran los casos de los anexos reservados, hace falta que el MSPS detalle a qué casos corresponden las mujeres atendidas y diagnosticadas.

