



Acceso a la justicia para
Mujeres víctimas de
violencia sexual

Quinto Informe de Seguimiento al Auto 092 de la Corte Constitucional • Anexo Reservado

SEGUIMIENTO A LA SITUACIÓN DE IMPUNIDAD EN VIOLENCIA SEXUAL

MESA DE SEGUIMIENTO AL AUTO 092 DE 2008 – ANEXO RESERVADO

Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual
Quinto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, anexo reservado
Mesa de seguimiento al Auto 092 de la Corte Constitucional, anexo reservado

ISBN: 978-958-8608-07-5
Primera edición: octubre de 2013

Elaboración del informe

Liliana Rocío Chaparro Moreno

Secretaría técnica

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad
Carrera 24 No. 34 - 61, Bogotá D. C., Colombia
Conmutador (571) 6083605 • (571) 2327858
info@dejusticia.org

Coordinación de la publicación

Diana Esther Guzmán, Linda María Cabrera C.

Traducción al inglés

Neil Martin

Fotografía de portada

Archivo de ONU Mujeres

Fotografías del interior

Archivo de ONU Mujeres y Giulia Ducci
Archivos de la Liga de Mujeres Desplazadas, la Comisión Colombiana de Juristas,
la Organización Nacional Indígena de Colombia

Preparación editorial

Marta Rojas

Diseño de cubierta

Martha Gómez

Revisión de textos

Emma Ariza

Impresión

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

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

Acceso a la justicia para
Mujeres víctimas de
violencia sexual

Quinto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional • Anexo Reservado

| | | |
|---|-------------------|-----------|
| CONTENIDO | Resumen ejecutivo | 7 |
| I. INTRODUCCIÓN | | 10 |
| II. OBSTÁCULOS INSTITUCIONALES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AUTO 092 DE 2008 | | 16 |
| 1. Respuesta normativa parcial y no articulada | | 17 |
| 2. Ausencia de un registro adecuado y confiable | | 19 |
| 2.1 Problemas en el registro judicial | | 19 |
| 2.2 Fallas en la articulación de los registros | | 22 |
| 3. Problemas de coordinación entre los diferentes espacios institucionales de interlocución | | 23 |
| 4. Ausencia de interseccionalidad de enfoques | | 25 |
| 5. Barreras en la labor de supervigilancia de la Procuraduría | | 26 |
| 5.1 Resultados del ejercicio de intervención en los procesos penales | | 26 |
| 5.2 Análisis del proceso de evaluación y seguimiento a las políticas | | 27 |
| 6. Ausencia de estrategias en el Consejo Superior de la Judicatura | | 29 |
| 7. Dificultades en la interlocución | | 30 |
| III. OBSTÁCULOS EN LA GARANTÍA DE ACCESO A LA JUSTICIA EN CASOS DE VIOLENCIA SEXUAL ASOCIADA AL CONFLICTO ARMADO | | 34 |
| 1. Ausencia de garantías para la denuncia y de respeto por las víctimas | | 37 |
| 2. Persistencia de la impunidad | | 39 |
| 2.1 La casi total impunidad derivada de las cifras | | 39 |
| 2.2 Falta de estrategias investigativas que apunten a superar la impunidad | | 42 |
| 3. Falta de claridad en la ruta de atención para la denuncia e investigación | | 43 |
| 4. Persistencia de una visión restringida de la violencia sexual en el conflicto armado | | 45 |
| 5. Persistencia de patrones discriminatorios y de revictimización | | 46 |
| 6. Problemas en los sistemas de capacitación | | 47 |
| 7. Ausencia de medidas que garanticen el acompañamiento jurídico | | 48 |
| 8. Ausencia de medidas de reparación en el marco de los procesos penales | | 50 |
| 9. Existencia de normas que ponen en riesgo la garantía de justicia | | 51 |
| IV. OBSTÁCULOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN | | 54 |
| 1. Reconocimiento de la Corte Constitucional sobre el deber de brindar protección específica y diferenciada a las mujeres | | 56 |
| 2. Obstáculos en la estructura institucional y la eficacia de las medidas de protección | | 58 |
| 2.1 Diferenciación entre los distintos programas de protección | | 58 |
| 2.2 Falta de la incorporación efectiva de un enfoque de género | | 59 |
| 2.3 Obstáculos en la implementación de la ruta y las medidas de protección | | 60 |
| 3. Falta de articulación entre la protección y las investigaciones penales | | 61 |

| | |
|---|-----------|
| V. OBSTÁCULOS EN MATERIA DE ATENCIÓN EN SALUD | 64 |
| 1. Falta de coordinación para lograr la atención de las secuelas propias de la violencia sexual | 65 |
| 2. Falta de incorporación de un enfoque psicojurídico en el trámite de los procesos penales | 68 |
| VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 70 |

Las organizaciones que conforman la Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008 - Anexo reservado se permiten presentar a la honorable Corte Constitucional, a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación y a toda la sociedad colombiana, el *Quinto Informe de Seguimiento al Cumplimiento del Auto 092 de 2008*, en relación con la superación de la impunidad de los crímenes sexuales cometidos durante o conexos con el conflicto armado.

En el Auto 092 de 2008, la Corte Constitucional reconoció que la violencia sexual –ya fuera derivada de las acciones de los actores armados o como parte de los impactos del desplazamiento forzado– constituía una “práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano”. Por ello, requirió a la Fiscalía para que adoptara en un lapso breve las medidas necesarias para que los casos avanzaran de manera acelerada y se iniciaran las investigaciones de los que aún no hubieran sido investigados. Con el objetivo de garantizar la realización de una *supervigilancia particularmente estricta* a las investigaciones y procedimientos penales, la Corte Constitucional extendió una invitación a la Procuraduría.

A lo largo de los cinco años que han transcurrido desde la expedición del Auto 092 de 2008, la Mesa ha realizado un seguimiento detallado a las acciones desplegadas por la Fiscalía y la Procuraduría. En virtud de dicho seguimiento, la Mesa ha concluido que la situación de impunidad persiste casi en su totalidad, razón por la cual es evidente que las órdenes proferidas en el Auto 092 han sido incumplidas.

La respuesta brindada por el Estado para superar la impunidad y los obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder a la justicia ha sido claramente insuficiente. La mayor parte de la respuesta ha sido de carácter normativo, sin que haya tenido un efecto directo en el goce efectivo de los derechos de las mujeres víctimas de estos delitos. El despliegue reglamentario no ha estado caracterizado por una estrategia clara que pretenda enfrentar la situación fáctica y los obstáculos identificados por la Corte Constitucional en el Auto 092, en particular para “el diseño e implementación inmediata de una política pública diseñada para la finalidad concreta de prevenir estos crímenes, proteger a sus víctimas y sancionar a los culpables de su comisión”.

Cinco años después de emitido el Auto 092 de 2008, la Mesa nuevamente manifiesta que aunque existen medidas puntuales, estas no constituyen una política en los términos señalados por la Corte Constitucional, lo cual impide realizar un abordaje integral del fenómeno y contribuye a mantener la impunidad de la violencia sexual.

Para demostrar esta afirmación, el *Quinto Informe de Seguimiento* aborda cuatro barreras que se mantienen de manera constante en el tiempo:

en primer lugar, se estudian los obstáculos institucionales para dar cumplimiento al Auto 092, los cuales se refieren a aquellos propios de cada entidad en los órdenes administrativo, técnico, estratégico y de coordinación, que afectan la respuesta global al fenómeno. Estas barreras dificultan el diseño y la materialización de una respuesta adecuada, afectan la posibilidad de generar respuestas articuladas y estratégicas e inciden negativamente en la garantía de justicia de las mujeres víctimas. La Mesa destaca como obstáculos institucionales: la respuesta normativa parcial y no articulada, la ausencia de un registro adecuado y confiable, la existencia de problemas de coordinación entre las entidades competentes, la inexistencia de políticas claras frente a la interseccionalidad de enfoques, las barreras específicas en la labor de supervigilancia de la Procuraduría, la inactividad del Consejo Superior de la Judicatura en la materia y las dificultades en la interlocución con la Mesa.

En segundo lugar, el documento estudia los obstáculos en la garantía de acceso a la justicia, relacionados con las condiciones previas y específicas de la investigación que inciden en la impunidad. Aunque la Fiscalía de manera permanente ha informado de la existencia de un plan integral, las medidas desarrolladas hasta el momento no han tenido en consideración los aspectos fácticos –por ejemplo, el catálogo de violencia sexual– ni los obstáculos identificados por la Corte Constitucional en el Auto 092, razón por la cual no han respondido adecuadamente al fenómeno que deberían superar. Esto puede observarse en la ausencia de garantías para la denuncia y de respeto por las víctimas, la persistencia de la impunidad, la falta de claridad en la ruta de atención para la denuncia e investigación, la persistencia de una visión restringida de la violencia sexual en el conflicto armado, la existencia de normas que ponen en riesgo la garantía de justicia, la persistencia de patrones discriminatorios y de revictimización, los problemas en los sistemas de capacitación, la ausencia de medidas que garanticen el acompañamiento jurídico, la ausencia de interseccionalidad de enfoques y la ausencia de medidas de reparación en el marco de los procesos penales.

En tercer lugar, la Mesa presenta las barreras referidas a la protección desde una mirada institucional, de articulación y efectividad, a la luz de los pronunciamientos de la Corte Constitucional, los cuales afectan la posibilidad de acceso a la justicia. Aunque la Mesa reconoce avances importantes en esta materia, considera que las falencias en las garantías de denuncia y la ausencia de un sistema de protección siguen constituyendo uno de los principales obstáculos para la denuncia de la violencia sexual y para la participación de las mujeres dentro de los procesos penales. Además, estos avances no han logrado impactar directamente las necesidades puntuales de este fenómeno ni de las víctimas incluidas en el Anexo reservado a la luz de las

directrices del Auto 092. En tal sentido, persisten fallas en la estructura institucional y en la implementación de la ruta y medidas de protección.

En cuarto lugar, el informe aborda los obstáculos en materia de atención en salud desde la mirada de la coordinación para atender las secuelas propias de la violencia sexual y la falta de incorporación de un enfoque psicojurídico. La Mesa considera que los avances en la protección de los derechos asociados a la salud de las mujeres son escasos y no han logrado impactar la garantía de justicia. Este vacío está asociado al incumplimiento del deber de diseñar políticas para atender las necesidades de las víctimas del conflicto armado, en particular a la recuperación de los impactos psicosociales. Esta ausencia de política se manifiesta, entre otros aspectos, en la falta de coordinación para lograr la atención de las secuelas propias de la violencia sexual y en la falta de incorporación de un enfoque psicojurídico en el trámite de los procesos penales.

La Mesa espera que este informe contribuya a impulsar una respuesta integral, articulada y permeada por las consideraciones de la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008, que tienda a garantizar de manera efectiva los derechos de las mujeres víctimas y a constituir una respuesta idónea que permita superar la impunidad y sirva como mecanismo disuasorio frente a la violencia contra todas las mujeres colombianas.

El incumplimiento del Auto 092 de 2008 afecta de manera grave y continua la satisfacción de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado y da un mensaje de tolerancia estatal frente a este tipo de violencia, perpetuando su ocurrencia.

Por esta razón, la Mesa urge a las diversas entidades del Estado a que adopten medidas inmediatas que garanticen el goce efectivo de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral de las mujeres víctimas de estos hechos.

Finalmente, de manera respetuosa la Mesa solicita a la honorable Corte Constitucional que acoja las solicitudes elevadas en el *Quinto Informe de Seguimiento*, las cuales tienen por objetivo aportar en el impulso de la creación de una política integral que proteja a las mujeres colombianas frente al fenómeno de la violencia sexual asociada al conflicto armado.



1. INTRODUCCIÓN

La Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, la Comisión Colombiana de Juristas, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, la Corporación Casa de la Mujer, la Corporación Sisma Mujer, la Liga de Mujeres Desplazadas, la Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, el Observatorio Género Democracia y Derechos Humanos, la Organización Nacional Indígena de Colombia y la Ruta Pacífica de las Mujeres, reunidas en la Mesa de Seguimiento (en adelante la Mesa) a la orden segunda emitida a la Fiscalía General de la Nación y a la invitación hecha a la Procuraduría General de la Nación respecto del Anexo reservado del Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, presentan el informe de seguimiento titulado *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual. Quinto Informe de Seguimiento al Auto 092 de la Corte Constitucional- Anexo reservado*. La Mesa cuenta con el acompañamiento en calidad de observadoras de la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de ONU Mujeres. Este informe ha sido posible gracias al apoyo de ONU Mujeres.

La Corte Constitucional emitió el Auto 092 de 2008, por medio del cual estudió el impacto del conflicto armado y del desplazamiento forzado en la vida de las mujeres y evidenció que ellas enfrentan en esos entornos una serie de riesgos y facetas de género por su condición de mujeres, los cuales configuran un impacto diferencial y agudizado que las expone a padecer situaciones que contrarían y vulneran sus derechos fundamentales. Dentro de ellos, la Corte Constitucional constató que la violencia sexual —ya fuera derivada de las acciones de los actores armados o como parte de los impactos del desplazamiento forzado— constituía una “práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano” (Sección III.1.1.1). Además, el alto tribunal identificó algunas barreras que les impide a las mujeres acceder a la justicia y corroboró la existencia de un triple proceso conformado por la invisibilidad oficial y extraoficial del fenómeno, el silencio por parte de las víctimas y la altísima impunidad de los casos.

Además, la Corte Constitucional tuvo conocimiento de 183 eventos de violencia sexual asociados al conflicto armado, los cuales reunió en un anexo que declaró reservado y que remitió a la Fiscalía General de la Nación (en adelante Fiscalía), a fin de adoptar en un lapso breve las medidas necesarias para que los casos avanzaran de manera acelerada y se iniciaran las investigaciones de los que aún no hubieran sido investigados. Con el objetivo de garantizar la realización de una *supervigilancia particularmente estricta* a las investigaciones y procedimientos penales, la Corte Constitucional extendió una invitación en ese sentido a la Procuraduría General de la Nación (en adelante Procuraduría).

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional consideró que se debía “incluir la respuesta al fenómeno de la violencia sexual a la que han estado y están expuestas las mujeres colombianas en el marco del conflicto armado dentro del más alto nivel de prioridad de la agenda oficial de la nación”.

Este informe constituye un análisis de la respuesta que, a lo largo de los cinco (5) años transcurridos desde el Auto 092, las entidades encargadas han dado de manera específica a

los 183 casos de violencia sexual y de la respuesta general frente a la inclusión del tema dentro del más alto nivel de prioridad de la agenda oficial de la nación. En el informe se estudian las respuestas de la Fiscalía, la Procuraduría, el Consejo Superior de la Judicatura, el Ministerio de Salud y la Unidad de Protección, entre otras entidades.

Este documento ha sido construido a partir de datos oficiales y de la experiencia directa de la Mesa. De manera principal, tiene como fuentes las respuestas a peticiones elevadas por la Mesa a la Fiscalía¹, los documentos de análisis de la Procuraduría², la información conocida en el marco de los espacios de interlocución con dichas instituciones y los informes oficiales producidos por otras instancias nacionales e internacionales. Muchas de las afirmaciones son producto del conocimiento directo derivado de la labor de representación judicial y acompañamiento a víctimas de violencia sexual asociada al conflicto que algunas de las organizaciones de la Mesa realizan.

Para la construcción de este informe, la Mesa retoma los estándares internacionales de protección de los derechos humanos³, los cuales señalan que el Estado está obligado a disponer de un recurso judicial para investigar, juzgar y sancionar a los responsables de violaciones a los derechos humanos; que dicho recurso debe ser efectivo; adelantado bajo los parámetros de la debida diligencia⁴; y ejecutado bajo el principio de la igualdad y no discriminación. En tal sentido, las acciones de todos los órganos deberían estar orientadas a cumplir con dicho estándar.

Como podrá observarse a lo largo del documento, la Mesa considera que la respuesta brindada por el Estado para superar la impunidad y los obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder a la justicia ha sido claramente insuficiente. La mayor parte de la respuesta ha sido de carácter normativo, sin que haya tenido un efecto directo en el goce efectivo de los derechos de las mujeres víctimas de estos delitos, razón por la cual la Mesa considera que el despliegue reglamentario no ha estado caracterizado por una estrategia clara que pretenda dar respuesta a la situación fáctica y a los obstáculos identificados por la Corte Constitucional en el Auto 092, en particular para “el diseño e implementación inmediata de una política

1 Por parte de la Fiscalía, las respuestas a la Mesa de octubre de 2012 (Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012) y junio de 2013 (Oficio DNF 13322 del 13 de junio de 2013). Además, la respuesta al Auto 028 de 2013 dirigido a la Corte Constitucional (Oficio 20135000055241 del 6 de marzo de 2013).

2 Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, *Evaluación y seguimiento a las políticas públicas y programas de atención integral, prevención, promoción y protección de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado colombiano*, Bogotá, diciembre de 2012.

3 Estos estándares fueron ampliamente estudiados en el *Cuarto Informe de Seguimiento* de la Mesa.

4 La debida diligencia se traduce en el deber de organizar todo el aparato gubernamental y todas las estructuras del poder público, “de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”. Además, debe manifestarse en la utilización, dentro de un plazo razonable, de todos los medios disponibles para llevar a cabo todas las actuaciones y averiguaciones, incluidas las “necesarias para visibilizar los patrones sistemáticos que permitieron la comisión de graves violaciones de los derechos humanos” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, 1988, párr. 166).

pública diseñada para la finalidad concreta de prevenir estos crímenes, proteger a sus víctimas y sancionar a los culpables de su comisión” (Sección III.1.1.7). En este sentido, la respuesta ha resultado inocua⁵ y, por ello, el recurso dispuesto por el Estado colombiano es ilusorio⁶, lo que afecta de manera seria y continua los derechos de las mujeres víctimas a la dignidad, la igualdad y el acceso a la administración de justicia, y vulnera gravemente sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación como víctimas de violaciones a los derechos humanos.

La Mesa reitera su conclusión del *Cuarto Informe de Seguimiento* –dos años después de publicado y cinco años después de la emisión del Auto 092–, en el que constató:

[...] esta política no existe, lo que contribuye a mantener la situación de impunidad de la violencia sexual cometida contra las mujeres durante o con ocasión del conflicto armado. Aunque se han implementado algunas medidas puntuales, estas no responden a una política en los términos señalados por la Corte Constitucional y en esta medida no responden a un abordaje integral que permita superar la impunidad⁷.

Esta inexistencia de la política está ligada al incumplimiento del Estado de su deber de proveer a las víctimas de un recurso judicial efectivo y de actuar con la debida diligencia en estos casos, entre otras razones porque el Estado ha omitido organizar todo su aparato para asegurar los derechos de las víctimas de estos delitos o, lo que es igual, incluir su respuesta en el más alto nivel de prioridad de la agenda oficial de la nación.

Este incumplimiento perpetúa una situación histórica de impunidad⁸, posibilitando con ello la repetición y utilización crónica de la violencia sexual asociada al conflicto armado, tal como ha seguido ocurriendo con posterioridad a la expedición del Auto 092 y como fue verificado por la propia Corte Constitucional en el Auto 098 de 2013⁹.

5 En el Auto 098 de 2013, considerando V.2.2.1, la Corte Constitucional consideró que tratándose de la política pública de equidad de género “que responda a las necesidades y especificidades de las afectaciones que padecen las mujeres en el marco del conflicto armado, tales aspiraciones resultan inocuas si no se ven reflejadas en la progresividad del goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres en su realidad materia”. (Corte Constitucional, Auto 098 de 2013).

6 “[...] no basta con la existencia formal de los recursos sino que estos deben ser eficaces, es decir, deben dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados en la Convención. [...] No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el órgano jurisdiccional carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia [...]” (Corte IDH, Caso 19 Comerciantes, 2004, párr. 192 y ss.).

7 Mesa de Seguimiento al Auto 092 de la Corte Constitucional - Anexo reservado, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual. Cuarto Informe de Seguimiento al Auto 092 de la Corte Constitucional*, 2011, p. 67.

8 Definida como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana” (Corte IDH, Caso de la Masacre de Mapiripán, 2005, párr. 237).

9 Corte Constitucional, Auto 098 de 2013, considerando 2.1. (iii).

Para demostrar estas afirmaciones, el documento se divide en cinco partes. En primer lugar, se abordan los obstáculos institucionales para dar cumplimiento al Auto 092, los cuales se refieren a aquellas barreras propias de cada entidad en los órdenes administrativo, técnico, estratégico y de coordinación, que afectan la respuesta global al fenómeno. En segundo lugar, se estudian los obstáculos en la garantía de acceso a la justicia, relacionados con las condiciones previas y específicas de la investigación que inciden en la impunidad. En tercer lugar, la Mesa presenta las barreras referidas a la protección desde una mirada institucional, de articulación y efectividad, a la luz de los pronunciamientos de la Corte Constitucional, que afectan la posibilidad de acceso a la justicia. En cuarto lugar, se abordan los obstáculos en materia de atención en salud desde la mirada de la coordinación para atender las secuelas propias de la violencia sexual y la falta de incorporación de un enfoque psicojurídico. Por último, se recogen las conclusiones y las solicitudes.

La Mesa espera que este informe contribuya a impulsar una respuesta integral, articulada y permeada por las consideraciones de la Corte Constitucional en el Auto 092, que tienda a garantizar de manera efectiva los derechos de las mujeres víctimas y a constituir una respuesta idónea que permita superar la impunidad y sirva como mecanismo disuasorio frente a la violencia contra todas las mujeres colombianas.



II. OBSTÁCULOS INSTITUCIONALES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL AUTO 092 DE 2008

La Mesa ha constatado que las instituciones que deben promover el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado tienen serios problemas institucionales que afectan la posibilidad de dar cumplimiento integral a las órdenes del Auto 092. Estas barreras dificultan el diseño y la materialización de una respuesta adecuada, afectan la posibilidad de generar respuestas articuladas y estratégicas, e inciden negativamente en la garantía de justicia para las mujeres víctimas.

La Mesa destaca como obstáculos institucionales: la respuesta normativa parcial y no articulada, ausencia de un registro adecuado y confiable, problemas de coordinación, ausencia de interseccionalidad de enfoques, barreras en la labor de supervigilancia de la Procuraduría, ausencia de estrategias en el Consejo Superior de la Judicatura y dificultades en la interlocución.

1. RESPUESTA NORMATIVA PARCIAL Y NO ARTICULADA

La Mesa considera que la respuesta del Estado al fenómeno de la violencia sexual asociada al conflicto ha sido principalmente la promulgación de una gran cantidad de normas. Si bien este es un mecanismo útil y necesario para enfrentar la impunidad, tras cinco años de proferido el Auto 092, la Mesa observa que la producción normativa se ha caracterizado por ser parcial, desarticulada y especialmente desprovista de una estrategia integral que afronte el fenómeno a la luz de los mandatos específicos de la orden judicial, lo cual incide negativamente en su efectividad.

La Fiscalía ha informado a lo largo de estos cinco años de la expedición de múltiples normas internas, las cuales han variado o han sido reiteradas sin tener en cuenta las anteriores. Dentro de ellas se encuentran: estrategias de justicia con enfoque diferencial de género¹, medidas para el impulso de casos de violencia sexual y orientaciones para su atención², espacios de articulación interna e interinstitucional³ y la asignación a diversas unidades y dependencias internas del tema de la violencia sexual asociada al conflicto⁴.

La Mesa considera que no existe una estrategia que articule todas esas normas ni que tienda a brindar una respuesta clara, efectiva e integral al fenómeno de la violencia sexual, teniendo en consideración la situación fáctica y los obstáculos evidenciados en el Auto 092. En tal sentido, la mera expedición de normas es insuficiente para enfrentar una situación sistemática de discriminación contra las mujeres en el entorno del conflicto armado.

1 Memorando 40 de 2008, Memorando 30 de 2009, Memorando 67 de 2009, Memorando 052 de 2011, Resolución 0368 de 2012, Resolución 0450 de 2012.

2 Resolución 0266 de 2008, Memorando 0117 de 2008, Memorando 73 de 2008, Memorando 075 de 2009.

3 Resolución 3788 de 2009, Memorando 046 de 2009.

4 Resolución 05510 de 2008, Resolución 0-2608 de 2011. Esta última conformó la Subunidad de Registro, Atención Integral y Orientación a las víctimas de los grupos organizados al margen de la ley de la Unidad Nacional para la Justicia y para la Paz, que, según la Fiscalía (Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012), atiende “la problemática de interés superior que tiene que ver con niñas, niños y adolescentes, mujeres, afrodescendientes e indígenas, así como la atención frente a hechos que comporten violencia de género en cualquiera de sus formas”. Como se verá en la siguiente parte, esta asignación ha variado constantemente en diversas unidades y dependencias.

Aunado a ello, estas normas en su conjunto carecen de definición de metas, de cronogramas de implementación, de presupuestos suficientes y de indicadores claros que permitan hacerle seguimiento al avance en la superación de la impunidad⁵. Según la propia Fiscalía, no existe un presupuesto asignado específico para abordar esta temática, dado que el presupuesto es general para toda la institución⁶.

Para la Mesa no es aceptable que, existiendo una orden de la Corte Constitucional que requirió desde hace cinco años la adopción de medidas específicas e inmediatas, no haya siquiera un presupuesto específico destinado a enfrentar este fenómeno⁷. Esta falta de especificidad contribuye a la inoperancia de muchas medidas y a que la respuesta no trascienda el ámbito normativo.

Es preciso aclarar que la Mesa considera, a partir del estándar fijado por los organismos internacionales de derechos humanos y por la propia Constitución (artículo 85), que el deber de suministrar un recurso judicial efectivo a las víctimas de violencia sexual es de cumplimiento inmediato y no progresivo. Cada una de las mujeres que ha sido víctima de crímenes sexuales tiene derecho de manera inmediata a que el Estado proteja sus derechos. Además, tratándose de una política pública en materia de acceso a la justicia que el Estado está en el deber de implementar, esta debe contar con los elementos establecidos por la Corte Constitucional, especialmente como parte del deber de garantía y como un mecanismo de no repetición, el cual ha sido ampliamente desarrollado por los organismos internacionales.

La Fiscalía informa que las diversas medidas y espacios que ha creado han operado de manera adecuada; no obstante, la experiencia de acompañamiento y representación de algunas organizaciones de la Mesa permite asegurar que la mayoría de ellas no se vienen implementando o si lo hacen no operan de manera unificada para todos los casos, tal como será señalado a lo largo del documento.

A manera de ejemplo, en su respuesta de octubre de 2012⁸, la Fiscalía señala que el Memorando 0117 de 2008, “el cual establece la metodología investigativa diferencial para los casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, con observancia del enfoque psicosocial [...], fue difundido y socializado en la institución y esta directriz es de aplicación por los funcionarios que investigan esta tipológica de violencias”. No obstante, no informa sobre los resultados de su aplicación y mecanismos de evaluación de su efectividad⁹.

5 Estos constituyen elementos mínimos de racionalidad establecidos por la Corte Constitucional en diversas providencias, entre ellas en la Sentencia T-496 de 2008, en la que estudió el programa de protección como una política que debía dar “respuesta a la problemática específica de afrontar el impacto diferenciado y agudizado que el conflicto armado genera sobre las mujeres víctimas de la violencia”.

6 Fiscalía, Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012.

7 En el mismo sentido se refirió la Procuraduría, ob. cit., p. 88.

8 Fiscalía, Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012.

9 Fiscalía, Oficio DNF 13322 del 13 de junio de 2013.

La Mesa tiene conocimiento de que este memorando no ha sido socializado adecuadamente, ni es conocido por la institución en su totalidad, como señala la Fiscalía¹⁰. Por el contrario, la manera como se han adelantado muchas investigaciones, el altísimo nivel de impunidad y la persistencia de actos de revictimización contra las mujeres dan cuenta de la poca apropiación de las directrices allí emitidas y del Auto 092.

Teniendo en cuenta que esta situación ya había sido alertada, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que requiera a la Fiscalía para que informe de qué manera ha socializado todas las normas expedidas, cuáles son los principales resultados de su aplicación y cuáles son los mecanismos utilizados para asegurar su cumplimiento, incluida la activación de la competencia disciplinaria interna.

2. AUSENCIA DE UN REGISTRO ADECUADO Y CONFIABLE

La Corte Constitucional señaló en el Auto 092 que no existía un registro oficial que pudiera dar cuenta de la violencia sexual cometida en contra de las mujeres en el marco del conflicto armado, aspecto sobre el cual debían “adoptarse correctivos radicales de forma inmediata, por parte de todas las autoridades con competencias” (Sección III.1.1.2).

Además, la Corte Constitucional consideró que frente a la violencia sexual se desarrollaba un triple proceso que incluía la invisibilidad oficial, la cual fomentaba *la casi total impunidad* de estos hechos. El alto tribunal señaló que dentro de los factores que contribuían a ese proceso se encontraba el subregistro oficial de los casos (Sección III.1.1.6). En virtud de ello, las entidades encargadas de dar cumplimiento al Auto 092 debían haber desarrollado sistemas de información que dieran cuenta de los crímenes sexuales cometidos en el conflicto armado, a fin de contribuir a través de ellos al conocimiento de este delito y a superar la impunidad *casi total* de los hechos.

Pese a la existencia de esta orden, lo que observa la Mesa es que a la fecha no existe por parte de las autoridades de justicia un registro oficial claro y fiable que responda a las exigencias del Auto 092¹¹. Esta deficiencia, como se verá a continuación, se observa tanto en los registros internos de las entidades judiciales individualmente consideradas como en la completa desarticulación entre los diversos sistemas, cada uno de los cuales opera de manera aislada frente a los otros.

2.1 Problemas en el registro judicial

La Mesa considera que un registro judicial idóneo no debe servir solamente como mecanismo de producción estadística, sino que debe permitir dar cuenta de manera cuantitativa y cualitativa de los casos que son investigados, del avance de los procesos y de su movilidad

¹⁰ Muestra de ello es que ningún caso acompañado o representado por organizaciones de la Mesa cuenta con decisiones basadas en el Memorando o permeadas por sus lineamientos.

¹¹ La debilidad en los sistemas de información fue evidenciada recientemente por la Corte Constitucional en el Auto 098 de 2013, considerando 2.1 (iii).

y dinamismo. Además, debe servir como herramienta de investigación para la identificación de patrones de conducta, presuntos responsables y, en general, del contexto dentro del cual se produce la violencia, teniendo claridad de que esta es un instrumento de perpetuación de un sistema de discriminación histórica contra las mujeres que se manifiesta de manera diferente y que es exacerbada en medio de la guerra. Aunado a lo anterior, el registro debe facilitar información sobre la remisión a los sistemas de salud y protección como parte integral del componente de acceso a la justicia y servir como mecanismo de gestión y de seguimiento al cumplimiento del Auto 092.

Al respecto, la Fiscalía informó que a partir del Auto 092, mediante Resolución 0266 de 2008, elaboró un registro de víctimas tomando como insumo los 183 casos del Anexo reservado y que actualmente continúa en un proceso de fortalecimiento de los sistemas de información “mediante proyectos de caracterización de víctimas”¹². De acuerdo con la Fiscalía, la matriz de datos existente contiene diversos factores que permiten evidenciar condiciones de vulnerabilidad, optimizar mecanismos de control y seguimiento, formular estrategias y facilitar la producción de información estadística¹³.

Pese a las ventajas señaladas por la Fiscalía, la Mesa encontró que la información de las matrices entregadas resulta confusa porque no permite conocer ni siquiera de manera general el número de casos por etapa procesal, no distingue entre los casos del Auto 092 y los que no hacen parte del Anexo reservado, utiliza variables imprecisas, es estática y por ello no es posible conocer el avance o estancamiento de las investigaciones. En tal sentido, no resulta útil para identificar el avance en la superación de la impunidad ni el cumplimiento del Auto 092¹⁴.

A manera de ejemplo, el registro está diseñado en el programa Excel y no existe un único archivo por lo que el análisis cuantitativo debe hacerse manualmente¹⁵. Además, las variables disponibles no corresponden a categorías comprensibles a partir del marco normativo, de tal forma que es posible encontrar casos con las variables “acumulación/inactivo” o “previa/inactivo”.

No deja de ser llamativo que la matriz de estos casos esté diligenciada en el programa Excel, cuando la Fiscalía cuenta con sistemas de información para los casos tramitados en

¹² Fiscalía, Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012.

¹³ “En la matriz se registran datos tales como número único de noticia criminal, Dirección Seccional a la cual corresponde, Unidad, número del despacho fiscal, delito, nombre de la víctima, lugar y fecha de los hechos, relación de los mismos, nombre e identificación de los responsables, presunto grupo autor de los hechos, gestión judicial, etapa procesal, características específicas o enfoque diferencial de la víctima, teniendo en cuenta especificidades propias de estas como género, etnia, orientación sexual, rol social, entre otros” (Fiscalía, Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012).

¹⁴ La Procuraduría encontró estas mismas falencias en su informe de diciembre de 2012 (Procuraduría, ob. cit., p. 53).

¹⁵ Existe un archivo distinto según se trate de procesos investigados por el procedimiento de la Ley 600 de 2000, de la Ley 906 de 2004, si son de conocimiento de la Unidad de Derechos Humanos o de la Dirección Nacional de Fiscalías y varían según sea el mes de reporte (son distintos, por ejemplo, para marzo y para abril).

las leyes 600 de 2000, 906 de 2004 y 975 de 2005. La Mesa desconoce la razón por la cual la Fiscalía no utiliza estos sistemas. No obstante, este aislamiento y diferenciación en el análisis puede dar cuenta de la poca confianza o conocimiento de estos sistemas de información ya establecidos, de que la violencia sexual no ha permeado estos registros y de que quienes los manejan no los conocen o tienen restricciones para su acceso.

Para la Mesa, esta situación evidencia que este registro con el que la Fiscalía pretende dar cumplimiento a la orden de la Corte Constitucional está orientado únicamente a responder derechos de petición, pero no permite hacer un seguimiento cualificado de los casos.

En virtud de estas deficiencias, no es posible analizar la información y conocer el estado de avance en la superación de la impunidad y en el cumplimiento del Auto 092. Lo más preocupante es que siendo este el registro de casos, es ilusorio creer que puede servir para analizar el contexto, como mecanismo de investigación y de impulso de casos, de construcción de patrones, etc. La inexistencia de un registro de estas características configura una muestra de la falta de una estrategia que dé cuenta del contexto particular en el que se produce la violencia sexual, lo que no solo implica la investigación aislada de cada hecho sino que impide hacer un análisis completo y adecuado de la situación.

Sumado a las deficiencias en el sistema de información de la Fiscalía, la Mesa encontró que no existe un registro en el Consejo Superior de la Judicatura. En respuesta de marzo de 2012 a un derecho de petición elevado por Dejusticia, este ente respondió remitiendo el *Cuarto Informe de Seguimiento de esta Mesa*¹⁶ y señaló que “la Rama Judicial no dispone de la desagregación” por el delito de violencia sexual¹⁷.

El hecho de que el órgano que debería tener estadísticas sobre la labor judicial en casos de violencia sexual remita a los informes elaborados por esta Mesa constituye a todas luces una muestra sobre la ausencia de dichos registros y, especialmente, sobre la poca operatividad que la orden proferida en el Auto 092 ha tenido en dicho órgano. Asimismo, que el Consejo Superior de la Judicatura no cuente con información desagregada sobre violencia sexual impide conocer con exactitud el trámite que los procesos siguen una vez salen de la esfera individual de la Fiscalía. Estas debilidades en los sistemas de registro fueron corroboradas por la Procuraduría en su informe de diciembre de 2012¹⁸.

Además de lo anterior, la Mesa encontró que la Procuraduría tampoco cuenta con un sistema oficial que permita conocer su actuación en el marco de la invitación a ejercer supervigilancia en los procesos incluidos en el Anexo reservado. Aunque tiene una matriz en Excel, esta no da cuenta del avance de los casos, pues es una matriz de inventario y no de flujo de procesos.

Por todo ello, la Mesa concluye que, pese a lo señalado por la Corte Constitucional en el Auto 092, las entidades encargadas de responder por la atención y judicialización de los

¹⁶ Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Oficio de 23 de marzo de 2012.

¹⁷ Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Oficio UDAEOF12-646 de 26 de marzo de 2012.

¹⁸ Procuraduría, ob. cit., pp. 53 y 57.

casos de violencia sexual asociados al conflicto aún no cuentan con sistemas de información que puedan reflejar la magnitud del fenómeno y los avances en la atención a las víctimas y superación de la impunidad.

La Mesa considera que las entidades competentes deben ajustar sus registros para que brinden información cuantitativa que permita hacer análisis cualitativos, que diferencien entre los casos incluidos en el Anexo reservado del Auto 092 y los que no lo están, y que permitan conocer el flujo de los procesos de manera progresiva, sus avances y estancamientos.

2.2 Fallas en la articulación de los registros

Además de las constataciones hechas por la Corte Constitucional en el Auto 092 en relación con las fallas estructurales del registro oficial, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe anual de 2009 reiteró que aún constituía un desafío la creación y mejoramiento de los sistemas de información, a fin de superar el subregistro y reflejar adecuadamente la realidad de la violencia sexual asociada al conflicto¹⁹.

Estos sistemas de registro estatal, de acuerdo con las recomendaciones de organismos internacionales y el Auto 092, deberían estar orientados a identificar lo ocurrido con las mujeres antes de ser asesinadas; reflejar la situación a nivel nacional y local; desagregar la información por sexo, raza, etnia, entre otros factores, y reflejar la situación específica de las mujeres indígenas y afrocolombianas²⁰. Además, la Mesa considera que el sistema de registro estatal debería permitir conocer de manera integral cuál ha sido el desarrollo de los diferentes componentes de la oferta institucional tanto del aparato judicial como gubernamental hasta lograr su completa reparación. Lo anterior, a fin de garantizar una atención integral que tienda a reparar a la mujer, evite su revictimización y sirva como insumo de análisis para la creación y diseño de políticas públicas.

Aunque la Mesa reconoce la existencia de varios registros²¹, estos no se encuentran articulados, lo cual se evidencia tanto en los sistemas de registro en general como entre los registros judiciales, utilizan variables diferentes, no permiten conocer la atención brindada a las víctimas y no parecieran responder a las consideraciones de la Corte Constitucional en el Auto 092. Según la información disponible, ninguno de estos registros recoge el catálogo de violencia sexual elaborado por el Alto Tribunal.

19 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*. Capítulo V Informe de seguimiento – “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, párrs. 13, 21, 71 y 73.

20 Organización de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Radhika Coomaraswamy*, Misión a Colombia, 1 a 7 de noviembre de 2001, E/CN.4/2002/83/Add. 3, 11 de marzo de 2002, párr. 115; CIDH, “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”, ob. cit., e Informe anual CIDH, Capítulo V, 2009, recomendaciones 20, 21, 22, 23, 24, 27 y 40.

21 Policía, Medicina Legal, Fiscalía, Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas, Ministerio de Salud, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, etc.

Por ello, a la fecha no es posible identificar la magnitud del fenómeno de la violencia sexual, ni conocer si la víctima ha recibido orientación, atención en salud, protección, etc. En consecuencia, la Mesa acoge la conclusión de la Procuraduría en el sentido de la necesidad de revisar e integrar los diferentes sistemas de información²².

En virtud de lo anterior, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que ordene a todas las entidades competentes, y de manera particular a la Fiscalía, al Consejo Superior de la Judicatura y a la Procuraduría, la elaboración inmediata y sin prórrogas de un sistema oficial articulado para lo cual deberían tener en cuenta las consideraciones de la Mesa.

3. PROBLEMAS DE COORDINACIÓN ENTRE LOS DIFERENTES ESPACIOS INSTITUCIONALES DE INTERLOCUCIÓN

El marco normativo ha creado diversos espacios intra e interinstitucionales que pretenden articular la respuesta al fenómeno de la violencia sexual contra las mujeres en el conflicto armado. No obstante, la Mesa observa que no existe una verdadera articulación ni interna de esos espacios en las entidades comprometidas con el cumplimiento de la orden del Auto, ni interinstitucional entre todas ellas.

En lo que se refiere a la articulación intrainstitucional, pareciera no existir coordinación interna entre las diversas unidades de la Fiscalía, cada una de las cuales opera de manera diferente según sus competencias, pero sin articulación con las otras²³. Esto afecta el derecho a la igualdad, en la medida en que los criterios que se utilizan para la investigación de los delitos y las dinámicas de trabajo varían ostensiblemente si se trata, por ejemplo, de la Unidad Nacional de Derechos Humanos, de la Unidad de Justicia y Paz, de la Unidad Bacrim o de la Unidad de Delitos Sexuales. De otro lado, refleja la ausencia de una estrategia clara que apunte a identificar patrones de conducta y sistematicidad de los casos de violencia sexual asociados al conflicto armado, en tanto fenómeno de criminalidad específico.

La Fiscalía informó que a través de la Resolución 3788 de 2009 creó un grupo de trabajo para abordar y formular estrategias investigativas y asistenciales para las víctimas de violencias basadas en género. De acuerdo con esa respuesta, ese Comité de Género “ha sesionado en dos ocasiones, no obstante lo cual, esperan que desde allí se optimicen las estrategias implementadas y se crearán nuevas herramientas orientadas a garantizar el disfrute de los derechos constitucionales fundamentales de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado”²⁴.

Es impensable que un espacio que haya sesionado en solamente dos ocasiones cuatro años después de creado, más aun cuando estaba previsto que sería convocado de forma or-

²² Procuraduría, ob. cit., p. 57.

²³ Muestra de la desarticulación interna es la respuesta de la Fiscalía al derecho de petición –Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012– por medio del cual informó que respecto de los criterios de priorización no era posible suministrar información por cuanto “es política propia del despacho del señor Fiscal”.

²⁴ Fiscalía, Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012.

dinaria una vez al mes²⁵, pueda servir de respuesta a un fenómeno complejo que debería ser parte *del más alto nivel de prioridad de la agenda oficial de la nación*. Por ello, la Mesa considera que esta respuesta evidencia la falta de una estrategia frente al fenómeno y de la falta de voluntad para que esta sea efectivamente implementada, lo cual constituye una muestra clara del incumplimiento y la respuesta meramente formal con que la Fiscalía ha asumido la orden emitida en el Auto 092.

En la ampliación de la respuesta entregada por la Fiscalía a la Mesa en junio de 2013, el órgano añadió que actualmente cuenta “con un grupo conformado por un Fiscal y dupla de investigadoras psicóloga y policía judicial, que se encargan de direccionar investigaciones con enfoque de género, implementar y ejecutar políticas macro al interior de la institución y transversalizar el enfoque de género y diferencial en la actividad de la institución”²⁶.

La conformación de un grupo adicional al ya existente en el Comité de Género, conformado por un fiscal y una dupla de investigadoras, es a todas luces insuficiente frente a la complejidad del fenómeno, la masividad de casos y la cantidad de funciones asignadas. Tampoco es justificable que se trate de un equipo integrado por tres personas para atender la problemática de violencia sexual asociada al conflicto armado, ni que se omita un reporte pormenorizado de los principales resultados de su gestión para “ejecutar políticas macro al interior de la institución y transversalizar el enfoque de género”, más aun cuando es ostensible la falta de resultados de esa pretendida gestión. Por ello, la Mesa considera que esta no puede asumirse como una respuesta estructural a un fenómeno de esta magnitud y que se requiere una estrategia clara al respecto con los elementos mínimos de racionalidad señalados por la Corte Constitucional.

En lo concerniente a la coordinación interinstitucional, la falta de articulación es también notoria y afecta gravemente la garantía de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas. Esto se demuestra en la inoperancia de las mesas de coordinación entre las entidades, las cuales no funcionan de manera periódica y continua. De acuerdo con la información con la que cuenta la Mesa, hasta el momento no ha sido posible establecer un canal de comunicación fluido entre la Fiscalía y la Procuraduría, a fin de realizar un diálogo interinstitucional que incida en el avance de los procesos.

En virtud de lo anterior, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que requiera a la Fiscalía para que de manera inmediata informe las razones por las cuales el Comité de Género creado mediante Resolución 3788 de 2009 solo ha sesionado en dos ocasiones y cuáles son los principales resultados de su gestión en función de las órdenes del Auto 092, así como para que establezca con claridad cuáles son los espacios de articulación interna e interinstitucional –especialmente con la Procuraduría–, las fechas en las que se reunirán y los propósitos que pretenden cumplir.

²⁵ Resolución 0-3788 de 2009, artículo 3. Este aspecto fue ratificado por la Fiscalía en su Oficio DFN 25869 del 29 de septiembre de 2009.

²⁶ Fiscalía, Oficio DNF 13322 del 13 de junio de 2013.

4. AUSENCIA DE INTERSECCIONALIDAD DE ENFOQUES

La Corte Constitucional en el Auto 092 advirtió sobre la manera aguda en que los hechos de violencia sexual impactan a las mujeres indígenas, afrocolombianas y niñas; señaló que “la incidencia, frecuencia y gravedad” de los hechos se incrementa significativamente ante estas poblaciones y que ellas se encuentran en “condiciones de mayor vulnerabilidad, indefensión y exposición” (Secciones III.1.1.3 y III.1.1.4).

Uno de los vacíos más importantes en la respuesta estatal frente a la superación de la impunidad de los crímenes sexuales tiene relación con la falta de adopción de un enfoque y medidas particulares que atiendan las diferencias derivadas de la pertenencia étnica y racial, la edad, la orientación sexual y la discapacidad de las mujeres víctimas.

Pese a esta verificación, ninguna política desarrollada hasta el momento apunta a enfrentar las investigaciones penales a partir de enfoques diferenciales que atiendan estas condiciones particulares de discriminación reforzada, lo que ha incidido de manera negativa en la protección de los derechos de estas mujeres.

Aunque en la información que presenta la Fiscalía²⁷ es posible determinar cuántas son víctimas mujeres, niñas, afrocolombianas, campesinas, activistas de derechos humanos, LGTB [sic] y con discapacidad, no resulta claro que esta desagregación impacte el trámite de las investigaciones, ni que la Fiscalía cuente con enfoques para atender cada situación particular. No es claro que el órgano investigador cuente con intérpretes para los casos de comunidades indígenas, con personas capacitadas para entender la cosmovisión en las comunidades étnicas y raciales o que en el marco de las investigaciones donde las víctimas son niñas cuente con personas capacitadas dentro de todas las unidades para dar el tratamiento que la ley exige en estos casos.

En el caso de las mujeres indígenas que son víctimas de violencia sexual, la realización de exámenes médico-legales no solo se limita a un aspecto probatorio en tanto prueba directa sino que, en últimas, define su acceso a la justicia. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML) cuenta con direcciones regionales, direcciones seccionales y unidades básicas, estas últimas en la mayoría de ocasiones con presencia solo nominal, dado que quienes adelantan los exámenes son los médicos rurales o de atención en urgencias de los hospitales, que no cuentan con modelos de atención a víctimas de violencia sexual. En las regiones con población mayoritariamente indígena, dichas unidades básicas constituyen la única presencia institucional de esta entidad –con las limitaciones señaladas–. Según datos de la Organización Nacional Indígena de Colombia, los departamentos donde la población indígena constituye un alto porcentaje son: Vaupés, Guainía, Guajira, Amazonas y Vichada; en estos departamentos no hay INML, como en el caso de Vaupés, o hay una unidad básica que “funciona” en el hospital de la cabecera municipal, como en Guainía, Amazonas y Vichada²⁸.

²⁷ Fiscalía, Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012.

²⁸ Unidad de Archivo y Correspondencia, Directorio Medicina Legal.

Por ello, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que requiera a la Fiscalía y al Consejo Superior de la Judicatura para que de manera inmediata informen cuáles son los parámetros, criterios y medidas adoptadas para responder a las especificidades de las mujeres indígenas, afrocolombianas, con orientación sexual diversa, con identidad de género diversa, niñas, adultas mayores y en condición de discapacidad. Además, cuáles son los lineamientos dispuestos para garantizar que en el trámite de las investigaciones penales sean garantizados sus derechos.

5. BARRERAS EN LA LABOR DE SUPERVIGILANCIA DE LA PROCURADURÍA

La Corte Constitucional, mediante el Auto 092, remitió el Anexo reservado de los 183 casos de violencia sexual a la Procuraduría para que garantizara, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, “la realización de una supervigilancia particularmente estricta sobre el desarrollo de los procesos investigativos y de restitución de derechos fundamentales”.

Tras cinco años de dicha invitación, no es clara cuál es la estrategia específica que la Procuraduría ha diseñado para dar cumplimiento a la orden del Auto 092, a fin de garantizar una supervigilancia de manera estricta en los términos establecidos por la Corte Constitucional. Aunque la Mesa reconoce que, desde el año 2011, la Procuraduría ha desarrollado algunas acciones tendientes a vigilar la garantía de los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia sexual, es necesario que refuerce su actuación, a fin de acelerar el cumplimiento del Auto 092.

A continuación, la Mesa presenta el análisis de la actuación de la Procuraduría sobre dos aspectos: el ejercicio de intervención en los procesos penales y el proceso de evaluación y seguimiento de las políticas públicas.

5.1 Resultados del ejercicio de intervención en los procesos penales

La remisión del Anexo reservado a la Procuraduría tenía como objeto garantizar la supervigilancia en los procesos penales. Transcurridos cinco (5) años desde el Auto 092, la Mesa considera que esa intervención no ha sido suficiente para acelerar el impulso de los procesos.

En oficio remitido a la Corte Constitucional en febrero de 2013, la Procuraduría informó que el balance del año 2012 era favorable frente al seguimiento de los casos y al aumento del nivel de sensibilización de la violencia sexual asociada al conflicto²⁹.

Pese al balance positivo que hace la Procuraduría, la Mesa nota con preocupación que, aunque de sus bases de datos pareciera que interviene en todos los procesos, la labor de vigilancia en muchos de los casos incluidos en el Anexo reservado se ha limitado a solicitar información sobre el estado de los procesos, pero no ha implicado una actuación en términos procesales y cualitativos que implique a la Procuraduría un ejercicio profundo de análisis

²⁹ Procuraduría, Oficio 1281 del 7 de febrero de 2013. Esta información fue presentada a la Corte Constitucional en el marco de la sesión técnica convocada por el alto tribunal en febrero de 2013.

que tienda a impactar su curso con base en el Auto 092. Por ejemplo, según la información suministrada por la Procuraduría a la Corte Constitucional, únicamente ha asignado agencia especial a cuatro (4) casos³⁰.

En vista de la limitada intervención en los procesos penales por parte de la Procuraduría, la Mesa considera que el balance de la actuación es negativo, contrario al presentado por el Ministerio Público en su informe a la Corte Constitucional de febrero de 2013.

Por ello, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional exhorte nuevamente a la Procuraduría para que intervenga en todos los casos del Anexo reservado, mediante una estrategia jurídica articulada y definida con base en los mandatos del Auto 092. De igual manera, para que remita inmediatamente un informe sobre las labores desarrolladas en cada uno de ellos, con especial énfasis en las intervenciones con ocasión de los procesos que se encuentran archivados y en etapa previa. Además, para que requiera a la Procuraduría la entrega de informes periódicos por lo menos una vez cada tres meses.

5.2 Análisis del proceso de evaluación y seguimiento a las políticas

A partir del año 2011, la Procuraduría comenzó un proceso de orientación y emisión de lineamientos en relación con la violencia sexual asociada al conflicto armado. En desarrollo de sus funciones de prevención en derechos humanos, en diciembre de 2012 y tras la construcción de indicadores de seguimiento, publicó su informe *Evaluación y seguimiento a las políticas públicas y programas de atención integral, prevención, promoción y protección de los derechos de las mujeres víctimas de la violencia sexual en el marco del conflicto armado colombiano*.

La Mesa considera un paso muy importante la creación de indicadores de seguimiento por parte del Ministerio Público para vigilar la gestión pública en relación con la violencia sexual asociada al conflicto. Con el ánimo de fortalecer esa labor de vigilancia, la Mesa remitió a la Procuraduría un documento con observaciones –algunas de las cuales se retoman a continuación– sobre los indicadores y el proceso de evaluación³¹. En ese sentido, la Mesa valora que, en los dos últimos años, la Procuraduría haya solicitado información y diagnosticado la situación. No obstante, la Mesa mantiene serias preocupaciones en relación con el contenido del informe asociadas a la poca profundización en algunos aspectos, la pérdida de

³⁰ Según el Código de Procedimiento Penal –Ley 906 de 2004, art. 109–, la agencia especial es una figura jurídica por medio de la cual la Procuraduría puede de manera oficiosa o a petición de parte intervenir “en los procesos de significativa y relevante importancia”. Según la información aportada, las agencias especiales se han constituido en los casos 33, 35, 160 y 161 (Procuraduría, Oficio 1281 del 7 de febrero de 2013). En estos casos –uno de los cuales es representado por Sisma Mujer y otro por Sisma Mujer y la Comisión Colombiana de Juristas– no es clara cuál ha sido la intervención del Ministerio Público en el marco de la agencia especial ni cómo se ha resaltado y gestionado por parte de la Procuraduría el cumplimiento e impulso del proceso a partir de las directrices del Auto 092.

³¹ Mesa de Seguimiento, *Comentarios de la Mesa de Seguimiento al Auto 092 - Anexo reservado, al informe de la Procuraduría General de la Nación: Evaluación y seguimiento a las políticas públicas y programas de atención integral, prevención, promoción y protección de los derechos de las mujeres víctimas de la violencia sexual en el marco del conflicto armado colombiano*, abril de 2013. Se anexa al presente informe.

oportunidad por la falta de recomendaciones en algunas materias (como el enfoque psicosocial o protección) y el alcance de algunos indicadores.

La Mesa considera que la Procuraduría debería someterse a sí misma a un ejercicio de vigilancia periódico para garantizar su adecuado funcionamiento frente a esta temática, especialmente con ocasión de sus funciones preventiva, de intervención en asuntos penales y disciplinarios. Además, para futuros ejercicios de análisis, la Mesa considera insuficiente que habiendo diagnosticado aspectos con evidente retraso –como el de los registros de información–, la Procuraduría se haya limitado a constatar y requerir de manera general. Las facultades que la ley le otorga le permiten dictar instrucciones mucho más cualificadas sobre el tipo de registro que debe existir, la información que debería contener y el plazo en el cual debe ser producido. También le permiten ordenar la apertura de investigaciones disciplinarias frente al incumplimiento de las funciones correspondientes. Luego de cinco años, ni la Fiscalía ni los agentes del Ministerio Público han cumplido las órdenes de la Corte Constitucional; por tanto, procede activar la competencia disciplinaria de la entidad, lo cual no se ha hecho.

Aunque la Mesa entiende que este proceso obedece a un primer análisis y ejercicio de evaluación, para los próximos, la Procuraduría debería avanzar en la vigilancia sobre el goce efectivo de los derechos de las mujeres víctimas y no reducir el análisis a la información que entregan las entidades, puesto que la mayoría contiene resultados únicamente formales sobre iniciativas de protocolos, documentos, etc. y no dan cuenta del grado de aplicación de estos instrumentos normativos.

De otro lado, es importante que el ejercicio de vigilancia apunte a identificar los obstáculos en la articulación entre instituciones. Para la Mesa es claro que la protección integral requiere un ejercicio mancomunado y sincronizado por parte de muchas entidades; no obstante, el análisis de la información no contempla esta variable de articulación de manera específica frente a derechos –por ejemplo, a la salud o en el caso del sistema de atención a población desplazada– por lo cual sugerimos sea incluido a futuro.

Sumado a lo anterior, la Mesa considera necesario que la Procuraduría incluya en sus futuros análisis el cumplimiento frente al derecho a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE), el cual no fue tenido en cuenta en el primer informe de diciembre de 2012 ni se encuentra contemplado dentro de los indicadores. En su informe, la Procuraduría concluyó que es fundamental la atención médica y psicológica para garantizar la salud de la madre y del que está por nacer. Para la Mesa, esto constituye una tergiversación del tema de IVE, razón por la cual solicitó revisar la formulación de dicho indicador y rectificar el sentido y alcance de su recomendación³². Es claro que frente a la violencia sexual debería darse cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-355 de 2006, que despenalizó el aborto³³.

³² *Ibidem*, anotación frente al indicador 44.

³³ Adicionalmente, la Corte Constitucional despenalizó el aborto cuando la continuación del embarazo constituya peligro para la vida o la salud de la mujer y cuando exista grave malformación del feto que haga inviable su vida.

Este ejercicio hecho por la Procuraduría, con modificaciones, podría tener vocación para medir el estado de avance o estancamiento del goce de los derechos de las mujeres víctimas. Por ello, la Mesa considera importante que la Procuraduría informe con qué periodicidad va a aplicar los indicadores y cuál es el presupuesto específico para hacer de este ejercicio un proceso sostenible. Esta preocupación tiene sustento en que la evaluación y construcción de los indicadores fueron elaborados con la financiación de la cooperación internacional, pero no pareciera ser producto de un ejercicio que se derive de recursos autónomos de la Procuraduría.

En consecuencia, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que exhorte a la Procuraduría para que establezca los plazos y recursos que dispondrá para este ejercicio de evaluación, que debería hacerse por lo menos cada cuatro meses e incorporar las observaciones de la Mesa. Además, para que estudie la posibilidad de activar su competencia disciplinaria por el incumplimiento de las órdenes del Auto 092 en relación con el Anexo reservado. Al respecto, es importante que la Corte Constitucional alerte a la Procuraduría sobre la importancia de vigilar y proteger lo correspondiente a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, en especial aquellos referidos a la interrupción voluntaria del embarazo.

6. AUSENCIA DE ESTRATEGIAS EN EL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

Aunque el Auto 092 no dio instrucciones dirigidas al Consejo Superior de la Judicatura, en función de su competencia de gobierno y administración integral de la Rama Judicial debe adoptar medidas para garantizar que las mujeres víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado accedan a la justicia³⁴.

De acuerdo con el conocimiento de la Mesa, derivado de su acompañamiento a mujeres víctimas, del trabajo de seguimiento y solicitud de información, el Consejo Superior de la Judicatura no ha adoptado medidas para que una vez los hechos de violencia sexual salgan de la esfera individual de la Fiscalía, cuenten con garantías que respeten los estándares internacionales y constitucionales en la materia. Esta situación fue corroborada por la Procuraduría en su informe de 2012³⁵.

Este nulo seguimiento por parte del Consejo Superior de la Judicatura redundante en que los pocos casos que logran superar la etapa de conocimiento individual de la Fiscalía sean sometidos a los mismos obstáculos ya identificados por la Corte Constitucional en el Auto 092 respecto del análisis probatorio, tratamiento a las víctimas, etc.³⁶.

³⁴ De conformidad con el Acuerdo PSAA08-4552 de 2008 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, esta dependencia es responsable de “promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la no discriminación por género en las decisiones judiciales, en el servicio público de la administración de justicia, y en el funcionamiento interno de la Rama Judicial” (art. 1). Además, dicho Acuerdo creó la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial, encargada de “garantizar la igualdad y la no discriminación de las mujeres en el acceso a la administración de justicia” (art. 3).

³⁵ Procuraduría, ob. cit., p. 195.

³⁶ En este sentido, la Procuraduría solicitó al Consejo Superior de la Judicatura “establecer un lineamiento que

La Mesa considera que el Consejo Superior de la Judicatura está en mora de establecer lineamientos de actuación que comprendan cada una de las etapas ante los juzgados y tribunales, que tengan en consideración los supuestos fácticos y jurídicos establecidos en el Auto 092, y de activar su competencia disciplinaria cuando evidencie acciones de discriminación o lesivas contra los derechos de las mujeres víctimas.

Además, el Consejo Superior de la Judicatura tampoco cuenta con medidas de articulación con la justicia propia de los pueblos indígenas para la judicialización y sanción de hechos de violencia sexual contra mujeres indígenas. Según información de la ONIC, la estrategia de trabajo con esta institución se desarrolla mediante talleres de formación que lejos están de traducirse en una estrategia clara para la judicialización de hechos de violencia sexual que ocurren en los pueblos y comunidades indígenas en los que se discute la jurisdicción para investigar, judicializar y sancionar. Las decisiones han sido aisladas y, en muchos casos, contradictorias.

Por esta razón, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional requerir al Consejo Superior de la Judicatura y a la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial para este fin.

7 DIFICULTADES EN LA INTERLOCUCIÓN

Desde la expedición del Auto 092, la Mesa solicitó de manera reiterada la creación de espacios de interlocución periódicos y permanentes con la Fiscalía y la Procuraduría, los cuales fueron establecidos a finales de 2011. Su existencia ha permitido conocer las iniciativas, progresos y obstáculos en cada una de estas entidades.

En el caso de la Fiscalía, se creó un espacio de interlocución de alto nivel con la Mesa para dialogar y debatir aspectos particulares referidos a la investigación de crímenes sexuales asociados al conflicto armado. Durante los primeros meses de funcionamiento del espacio fue posible avanzar en la definición y el desarrollo de una agenda de trabajo que tenía como propósito acceder a la información específica sobre el estado de los casos del Anexo reservado. Inicialmente, la labor del espacio tuvo énfasis en la socialización de los instrumentos con que cuenta la entidad para el seguimiento de los casos y la correspondiente revisión y formulación de observaciones por parte de la Mesa para aportar en la cualificación del procedimiento.

Hasta el mes de marzo de 2012, el espacio fue continuo y contó en una oportunidad inicial con la presencia de la entonces Fiscal General, quien se comprometió a impulsar el diálogo entre la entidad y la Mesa. No obstante, con la salida de la Fiscal se presentó un receso del espacio entre marzo y septiembre de 2012, momento en que fue reactivado nuevamente de manera más o menos continua y contó con la participación de solo una funcionaria de la Dirección Nacional de Fiscalías. Por ende, no fue posible lograr mayores avances en el propósito de la agenda prevista inicialmente.

permita dar cuenta en los procesos no solo de las circunstancias particulares en las que se cometió el delito, sino del contexto del conflicto armado en el que se enmarca y sus características” (Procuraduría, ob. cit., p. 225).

Durante la presente etapa de trabajo en materia de incidencia ante la Fiscalía, la Mesa se ha propuesto promover la revisión de la delegación por parte de la entidad para que esté garantizada la participación de todas las unidades e igualmente plantear la necesidad de acceder a información específica sobre cada uno de los 183 casos del Anexo, dado que la información genérica padece de falencias tales que impiden avanzar en las acciones de seguimiento a las órdenes de la Corte Constitucional.

En relación con la Procuraduría, para la creación del espacio de interlocución con la Mesa fue necesario llevar a cabo una serie de reuniones con el fin de definir la agenda de trabajo del espacio. La Mesa hizo énfasis en la necesidad de conocer los avances logrados por la Procuraduría en la función de supervigilancia indicada por la Corte Constitucional en el Auto 092 a propósito de los 183 casos del Anexo reservado. Por su parte, la Procuraduría se planteó como alternativa el reporte periódico sobre las acciones institucionales para responder a la problemática de la violencia sexual ocurrida con ocasión del conflicto armado.

Como producto de este proceso, para la concertación de una agenda de trabajo, en el espacio de interlocución se han incluido las temáticas relativas tanto al seguimiento de las acciones adelantadas por la entidad para impulsar y vigilar los 183 casos del Anexo reservado como las acciones orientadas a la definición de las políticas institucionales para enfrentar el fenómeno de la violencia sexual ocurrida con ocasión del conflicto armado.

El espacio de interlocución con la Procuraduría desde su inicio ha mantenido en términos generales una periodicidad bimensual y, por ende, la Mesa destaca el compromiso y la disposición de la entidad para fortalecer el diálogo. No obstante, no siempre es posible mantener continuidad en la agenda de trabajo, bien sea por la ausencia o cambio de las funcionarias y funcionarios delegados para participar en el espacio o porque no ha sido posible el acceso a la información puntual y actualizada sobre las acciones de seguimiento a los casos del Anexo reservado.

No obstante, aunque la creación de estos espacios constituye un avance importante, es relevante poner a consideración de la Corte Constitucional algunas dificultades, que más que afectar de manera particular la fluidez de la interlocución con las entidades, da cuenta de obstáculos de orden estructural que afectan el cumplimiento del Auto 092.

En primer lugar, estos espacios de interlocución no son continuos y dependen en buena medida de la decisión y disposición de las personas que los integran. En el caso concreto de la Fiscalía, el espacio fue creado bajo la administración de la doctora Vivian Morales, pero con ocasión de su salida se debilitó de manera considerable, aun antes de obtener los primeros resultados planteados como objetivos del trabajo entre las partes.

En relación con la Procuraduría, la Mesa considera que si bien este espacio ha permitido conocer mejor las labores desplegadas por el órgano de control frente a la invitación hecha por la Corte Constitucional, la información con la que cuenta la Procuraduría todavía adolece de problemas y vacíos que dificultan un adecuado seguimiento al cumplimiento de las órdenes emitidas en el Auto 092.

En segundo lugar, otro obstáculo se relaciona con el perfil del espacio de interlocución. La Mesa valora el compromiso y disposición de las personas que lo integran; no obstante, es insuficiente que el espacio se limite –en el caso de la Fiscalía– a una sola persona que institucionalmente no ha sido dotada de capacidad de decisión para adoptar estrategias, lo cual afecta la posibilidad de que los encuentros periódicos redunden en la adopción de políticas. Esto es esencial en el momento de valorar el cumplimiento de la disposición de la Corte Constitucional, en el sentido de ubicar el tema “dentro del más alto nivel de prioridad de la agenda oficial de la nación”. Cumplir con este mandato es responsabilidad del Fiscal General y requiere la conformación de un espacio integrado por personas de diversas unidades que puedan articularlas, dotadas con capacidad de decisión que redunde en la posibilidad real e inmediata de adoptar medidas efectivas para superar la impunidad.

En tercer lugar, la existencia del espacio de interlocución con las entidades no ha logrado remediar la dificultad en el acceso a información clara, fiable y completa que permita hacer seguimiento al Auto 092. A manera de ejemplo, en la Fiscalía se presentó un derecho de petición en agosto de 2012, el cual fue respondido de manera incompleta en octubre del mismo año³⁷. La Mesa tuvo que reiterar la petición en los aspectos faltantes y solicitar ampliación y aclaración de algunas respuestas en noviembre de ese año y solo se obtuvo respuesta en junio de 2013³⁸, es decir, diez meses después de la solicitud inicial, la cual es en todo caso incompleta.

Además, resulta preocupante que en el momento de responder a algunas preguntas, la información es vaga, en ocasiones ambigua y en algunos casos no responde a la realidad. Por ejemplo, en la respuesta inicial de octubre de 2012, la Fiscalía señaló que para la realización de un Protocolo de Investigación de Delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexual había instaurado “una mesa de trabajo con participación de los Jefes de Unidad, Policía Judicial, Medicina Legal, Organizaciones de Mujeres”. No obstante, en noviembre de 2012, al indagar sobre las organizaciones de mujeres que habían participado en ese proceso, la respuesta de la Fiscalía fue que “a la fecha [el Protocolo] no ha sido socializado con las Organizaciones de Mujeres, como quiera que se encuentra en proceso de revisión por parte del Despacho del señor Fiscal”³⁹.

Esto da cuenta una vez más de las dificultades para hacer el seguimiento al cumplimiento del Auto 092. Esta situación resulta grave porque la información requerida a las autoridades es aquella relacionada con los aspectos básicos del cumplimiento de la orden del Auto y, por tanto, debería ser de respuesta fácil e inmediata. Estos son aspectos sobre estrategia, cifras, medidas normativas, protección, atención en salud, articulación, entre otros. Resulta, por tanto, preocupante y bastante dicente que deban pasar diez meses para obtener una respuesta sobre los aspectos básicos de afrontamiento del fenómeno de la violencia sexual asociada al

37 Fiscalía, Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012.

38 Fiscalía, Oficio DNF 13322 del 13 de junio de 2013.

39 *Ibidem*.

conflicto armado. La Mesa considera este hecho como una muestra más de la falta de ubicación de la temática “dentro del más alto nivel de prioridad de la agenda oficial de la nación”.

Finalmente, es preocupante que el espacio de interlocución no signifique un diálogo fluido con cada entidad como un todo, sino con alguna parte de ellas, sin que se encuentre articulada a la totalidad de la institución. Esto da cuenta de la poca coordinación interna, de la falta de una estrategia clara que comprometa a cada una de las dependencias de la institución y de la necesidad de generar espacios que involucren a la totalidad de las entidades.

Por todo lo anterior, aunque la Mesa reconoce como un avance muy importante que se hayan constituido los escenarios de interlocución con la Fiscalía y la Procuraduría, considera que es necesario que estos sean sometidos a ajustes que permitan hacer seguimiento de manera inmediata y continua al cumplimiento de la orden derivada del Auto 092. En razón de ello, solicitará a la Corte Constitucional que ordene a la Fiscalía y a la Procuraduría la designación de un grupo de personas del más alto nivel en el interior de cada institución, con capacidad de decisión en las políticas internas, que asistan de manera continua y periódica al espacio de interlocución con la Mesa y que se encarguen de la coordinación de la respuesta institucional.



III. OBSTÁCULOS EN LA GARANTÍA DE ACCESO A LA JUSTICIA EN CASOS DE VIOLENCIA SEXUAL ASOCIADA AL CONFLICTO ARMADO

El Auto 092 evidenció la grave situación que enfrentan las mujeres en el marco del conflicto armado, una de cuyas manifestaciones más crueles es la violencia sexual, que fue calificada por el alto tribunal como “una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano”. Durante los cinco años transcurridos desde su expedición, la Mesa ha constatado que existen serias barreras de acceso a la justicia que no han sido superadas y que son el reflejo de obstáculos estructurales de por lo menos tres tipos: generales para todas las víctimas de violaciones a los derechos humanos con un efecto particular en razón de la condición de mujer de la víctima o del hecho, específicos por tratarse de violencia por razones de género y específicos exclusivamente asociados a la violencia sexual en el conflicto armado.

Como respuesta al Auto, la Fiscalía ha presentado a la Corte Constitucional diversas medidas que señala haber implementado para dar cumplimiento a lo ordenado en el mismo, las cuales han resultado insuficientes, desarticuladas e inconstantes. En tal sentido, la Mesa ha constatado que no existe una estrategia jurídica para la investigación y sanción de los casos de violencia sexual asociada al conflicto, en los términos descritos por el Auto 092.

En el primer informe de cumplimiento presentado por la Fiscalía a la Corte Constitucional¹, esta mencionó algunas debilidades a las que se enfrentó en el momento de dar cumplimiento², frente a las cuales reportó la adopción de estrategias en materia de reparto, investigativas, de seguimiento, de afianzamiento de canales de comunicación con organizaciones de contacto y de capacitación³.

En el segundo informe de cumplimiento presentado por la Fiscalía a la Corte Constitucional en virtud de lo dispuesto en el Auto 036 de 2009, esta informó sobre la implementación de un “Plan Integral de Acción para la defensa de los derechos fundamentales de

1 Con ocasión del Auto 092 que ordenó a la Fiscalía remitir un reporte seis meses después con información detallada sobre los 183 casos incluidos en el Anexo reservado.

2 Dentro de ellas se encontraban: (i) No se contaba con una infraestructura operativa suficiente para atender la cantidad de casos; (ii) Las noticias criminales carecían de información que condujera a esclarecer los hechos; (iii) Las víctimas no existían dentro de la realidad procesal y era muy difícil acceder a su concurso y cooperación pues estaban atemorizadas, desesperanzadas, solitarias y desconfiadas del accionar de la justicia e inclusive, en su mayoría, indeterminadas; (iv) Las pruebas y evidencias que se requerían para mostrar resultados habían huido (sic) ante el paso del tiempo, y las experiencias judiciales no eran de ayuda para resolver los desafíos que se presentaban ante las complejidades de los hechos” (Fiscalía, Oficio 0053 del 13 de enero de 2009).

3 Estas estrategias son desarrolladas en el marco del Plan Integral presentado en el segundo informe. Frente a la estrategia de afianzamiento de canales de comunicación con organizaciones de contacto, es importante anotar que en el informe suministrado en octubre de 2012, la Fiscalía señala que a partir de la Resolución 266 de 2009 “se estableció la necesidad de generar espacios de interlocución con las distintas organizaciones de contacto y con la Mesa de seguimiento al Auto 092 de 2008; se designó un fiscal que sirve de enlace entre las organizaciones y la institución para generar un espacio de control y gestión articulada” (Fiscalía, Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012). Sobre este aspecto es importante anotar que no es cierto que a partir de la Resolución 266 de 2009 se haya creado el espacio de interlocución hoy existente. Por el contrario, tal como fue referido en los primeros cuatro informes de seguimiento presentados a la Corte Constitucional, la Fiscalía de manera reiterada se negó a crear ese espacio, pese a los insistentes requerimientos de las organizaciones. No sino hasta el año 2011 cuando el espacio pudo ser constituido, con las limitaciones ya anotadas.

las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado⁴, el cual buscaba atender el impacto desproporcionado, en términos cuantitativos y cualitativos, del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado”, para lo que se enfocaba en ocho componentes: (i) construcción de base de datos, (ii) realización de comités técnico-jurídicos de impulso de casos, (iii) investigación diferencial, (iv) capacitación a operadores jurídicos, (v) creación de unidades de fiscalía, (vi) creación de centros de atención a víctimas, (vii) articulación interinstitucional y (viii) coordinación intrainstitucional⁵.

En cuanto a la creación de unidades, en el segundo informe, la Fiscalía comunicó la creación de la Unidad de Asuntos Humanitarios –a la cual se habían asignado los casos de violencia sexual en el conflicto armado– y cuya implementación obedecía a un criterio de gradualidad, de tal forma que se esperaba que en 2009 estuviera completamente concluida en todo el territorio⁶. No obstante, para septiembre de 2010, la Fiscalía informó que las unidades de asuntos humanitarios habían desbordado su capacidad debido al volumen de casos asignados. Por ello, y en virtud de los llamados de la Corte Constitucional, la Fiscalía reportó la creación de una Unidad Nacional especializada para los delitos de desplazamiento y desaparición forzada⁷. Según la Fiscalía, uno de los objetivos de esta Unidad era brindar una respuesta oportuna, “más aún cuando se trata de sujetos de mayor vulnerabilidad, como sucede con las mujeres, que son afectadas por la ocurrencia de estos crímenes de manera diferencial y desproporcionada, como consecuencia de la violencia sexual perpetrada en su contra dentro de estos contextos”⁸. Recientemente, en la información suministrada en octubre de 2011, la Fiscalía reiteró la existencia del Plan Integral, pero eliminó la información sobre las estrategias referidas a “creación de unidades de fiscalía”.

De acuerdo con el conocimiento de la Mesa, los casos han sido asignados a la Unidad de Derechos Humanos, la Unidad de Justicia y Paz, la Unidad Bacrim, fiscalías seccionales, entre otras. Como puede observarse, a lo largo de estos cinco años no ha existido una estrategia clara, uniforme y consistente en el tiempo definida con base en el Auto 092, lo cual se observa en la continua variación de competencias y de creación y desmonte de unidades que han estado a cargo de la investigación de la violencia sexual asociada al conflicto.

Además, las medidas desarrolladas hasta el momento no han tenido en consideración los aspectos fácticos –por ejemplo, el catálogo de violencia sexual– ni los obstáculos identificados

4 Este Plan Integral es nuevamente mencionado en el Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012; sin embargo, en ninguno de los informes entregados por la Fiscalía se menciona el documento que lo contiene, ni si ha sido aprobado por alguna resolución, memorando o directiva interna.

5 La mención al Plan Integral fue hecha por la Fiscalía en su segundo informe de cumplimiento al Auto 092, remitido mediante Oficio DNF-22516 del 24 de agosto de 2009. Con posterioridad a este informe, la Fiscalía no volvió a citar este Plan en sus oficios DNF-007914 del 29 de septiembre de 2010 y DNF-006573 del 1 de abril de 2011. Para octubre de 2012, nuevamente la Fiscalía menciona la existencia del Plan, en su Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012.

6 Fiscalía, Oficio DNF-22516 del 24 de agosto de 2009.

7 Fiscalía, Oficio DNF-007914 del 29 de septiembre de 2010.

8 Fiscalía, Oficio DNF-007914 del 29 de septiembre de 2010 y Oficio DNF-006573 del 1 de abril de 2011.

por la Corte Constitucional en el Auto 092, razón por la cual no han respondido adecuadamente al fenómeno que deberían superar.

A lo largo de esta tercera parte, la Mesa demostrará que la situación de *impunidad casi total* evidenciada en el Auto 092 permanece hasta la fecha, lo que configura un incumplimiento claro de la orden proferida en él⁹. Para ello, aquí se abordan: (i) la ausencia de garantías para la denuncia y de respeto por las víctimas; (ii) la persistencia de la impunidad; (iii) la falta de claridad en la ruta de atención para la denuncia e investigación; (iv) la persistencia de una visión restringida de la violencia sexual en el conflicto armado; (v) la existencia de normas que ponen en riesgo la garantía de justicia; (vi) la persistencia de patrones discriminatorios y de revictimización; (vii) los problemas en los sistemas de capacitación; (viii) la ausencia de medidas que garanticen el acompañamiento jurídico; (ix) la ausencia de interseccionalidad de enfoques; y (x) la ausencia de medidas de reparación en el marco de los procesos penales.

1. AUSENCIA DE GARANTÍAS PARA LA DENUNCIA Y DE RESPETO POR LAS VÍCTIMAS

En el Auto 092, la Corte Constitucional evidenció dentro del triple proceso de invisibilidad, silencio e impunidad, la persistencia de fallas en el sistema de atención a las víctimas de violencia sexual, que constituyen, *per se*, mecanismos disuasores para adelantar los trámites judiciales, entre los que se destacan la desconfianza ante el sistema de justicia, el miedo a las amenazas de retaliaciones, factores culturales como la vergüenza, el aislamiento y la estigmatización sociales y la ignorancia y desinformación sobre los derechos.

Además, en el Auto 098 de 2013, la Corte Constitucional señaló que tenía conocimiento de casos “de violencia sexual en los que las mujeres son remitidas de una entidad a otra sin recibir un trato digno y sin respuestas claras sobre el procedimiento a adelantar, sin ningún tipo de auxilio y atención en su situación de altísima vulnerabilidad, sin atención médica inmediata o la misma es incompleta o tardía. Asimismo, las víctimas no han contado con el acompañamiento jurídico o psicológico necesario”¹⁰.

En el *Cuarto Informe de Seguimiento*, esta Mesa alertó sobre las razones que explicaban la falta de denuncia por parte de las mujeres, entre las cuales se encontraban el miedo por su seguridad, la vergüenza, la culpa, el desconocimiento de las instancias de atención, la falta de confianza, la falta de recursos económicos, la estigmatización, razones que se ven incremen-

37

Obstáculos en la garantía de acceso a la justicia en casos de violencia sexual asociada al conflicto armado

9 “[...] la inacción de las autoridades competentes para iniciar las investigaciones correspondientes, las dilaciones injustificadas en la investigación y juicio, las prácticas probatorias que propicien la revictimización de las mujeres víctimas, la falta de metodologías investigativas que consideren adecuadamente el contexto en el que ocurren los actos de violencia y que los conduzca a catalogar tales actos como violencia común: la indagación basada en pruebas impertinentes e inconducentes como las averiguaciones sobre la conducta afectiva privada de las víctimas, las prácticas despectivas y discriminatorias de funcionarios judiciales en los procedimientos, la falta o inadecuada protección a la seguridad, privacidad e intimidad de las mujeres y de su núcleo en el transcurso del proceso penal, entre otros, constituyen el desconocimiento del Estado de su deber mínimo de investigar, enjuiciar, sancionar y reparar a las mujeres víctimas” (Corte Constitucional, Auto 098 de 2013).

10 Corte Constitucional, Auto 098 de 2013, considerando 4.

tadas cuando los hechos de violencia sexual ocurren en el marco del conflicto armado. En ese momento, la Mesa indicó que “la ausencia de denuncia no exime de responsabilidad a las autoridades en su deber de garantizar el acceso de las víctimas a la justicia. Al contrario, las altas tasas de subregistro se explican, en gran medida, por las deficiencias del Estado en el cumplimiento de sus deberes de promover entre las mujeres el conocimiento de sus derechos, garantizar condiciones mínimas de seguridad, asistencia en salud y psicológica con enfoque psicosocial, entre otros”¹¹.

Tras dos años de publicado el *Cuarto Informe* y cinco años de emitido el Auto 092, la Mesa considera que esta situación de desatención a las necesidades de las víctimas persiste sin que haya una estrategia institucional clara para brindar garantías para la denuncia de las mujeres que han sido víctimas de violencia sexual en el conflicto armado en Colombia.

A este respecto, la Procuraduría encontró problemas importantes en relación con el respeto por la dignidad de las víctimas que configuran un cuadro preocupante en relación con la protección de sus derechos. En su informe de 2012, el órgano de control informó que pudo establecer casos en los cuales no se toma la denuncia cuando la víctima desconoce la identidad del victimario o se niega la atención en salud por falta de afiliación. Aunado a ello, la Procuraduría evidenció que “ninguna de las respuestas es clara para establecer si existen condiciones o no de privacidad y respeto por la dignidad para las víctimas”¹².

La remisión de una entidad a otra sin recibir un trato digno, la falta de información, la ausencia de auxilios, la recepción de la denuncia supeditada al conocimiento por parte de la víctima de su agresor, la negación de atención en salud por no encontrarse afiliadas al sistema y el desconocimiento de sus derechos constituyen para las mujeres factores que desincentivan e impiden denunciar los hechos de violencia sexual asociados al conflicto armado¹³. Esta corroboración demuestra, una vez más, los pocos avances que en la generación de garantías de denuncia ha tenido el Estado.

A lo anterior debe añadirse que en los casos de violencia sexual contra las mujeres indígenas, tratar las situaciones de forma pública bajo el entendido que son asuntos comunitarios o con la simple presencia institucional que se despliega sin precauciones y reservas en los pueblos indígenas, atenta contra el derecho a la intimidad y la privacidad de las mujeres, para quienes el mensaje se traduce en la “no denuncia” por la estigmatización y el rechazo ante los hechos de los que han sido víctimas. Esta situación se ha constatado en casos acompañados por la ONIC, en particular de mujeres wiwas y nukaks.

A estas se suman las dificultades en las medidas referidas a la atención de los efectos despiadados de los hechos en la salud física y psicosocial de las víctimas y a la falta de adopción de medidas efectivas de protección que permitan denunciar los casos en un entorno seguro

¹¹ Mesa de Seguimiento al Auto 092 de la Corte Constitucional - Anexo reservado, ob. cit., p. 34.

¹² Procuraduría, ob. cit., p. 212.

¹³ Por ello, la Procuraduría solicitó “a la Fiscalía y al CSJ desarrollar una estrategia clara de información respecto del derecho de las víctimas a participar en las investigaciones y los procesos” (Procuraduría, ob. cit., p. 223).

y desprovisto de mayores riesgos. Cada uno de estos aspectos será analizado en los apartes subsiguientes.

En vista de este vacío, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que requiera a la Fiscalía para que de manera inmediata adopte las medidas necesarias, a fin de garantizar la denuncia por parte de las mujeres víctimas, a la luz de lo señalado en el Auto 092.

2. PERSISTENCIA DE LA IMPUNIDAD

Uno de los elementos más contundentes que permite a la Mesa afirmar que el Auto 092 ha sido incumplido tiene relación con la persistencia de la impunidad en los 183 casos del Anexo reservado remitido a la Fiscalía y con la escasa actividad investigativa desplegada al respecto, aspectos que se analizarán a continuación.

2.1 La casi total impunidad derivada de las cifras

De acuerdo con la información suministrada por la Fiscalía a marzo de 2013, “en cuanto a los procesos iniciados por actos de violencia sexual contra mujeres en situación de desplazamiento forzado, relacionados en el Anexo reservado del Auto 092 y otros que se encuentran fuera de su ámbito la investigación arroja lo siguiente”¹⁴:

TABLA 1
CASOS DE VIOLENCIA SEXUAL
UNIDADES SECCIONALES

| | |
|---------------------------------------|----|
| Investigación preliminar | 48 |
| Instrucción | 8 |
| Casos precluidos | 4 |
| Archivados por resolución inhibitoria | 26 |
| Resolución de acusación | 3 |
| Sentencia condenatoria | 11 |
| Sentencia absolutoria | 1 |
| Órdenes de captura | 5 |
| Medidas de aseguramiento | 1 |
| Indagación | 9 |
| Remitidos a otra jurisdicción | 4 |

FUENTE: Fiscalía, Oficio DNF 13322 del 13 de junio de 2013.

TABLA 2
CASOS DE VIOLENCIA SEXUAL UNIDAD
NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

| | |
|-------------------------|----|
| Casos asignados | 87 |
| Casos en preliminar | 38 |
| Casos en instrucción | 8 |
| Personas vinculadas | 47 |
| Resolución de acusación | 2 |
| Sentencia condenatoria | 7 |
| Órdenes de captura | 11 |

FUENTE: Fiscalía, Oficio DNF 13322 del 13 de junio de 2013.

De las tablas presentadas por la Fiscalía es imposible hacer un análisis omnicompreensivo del avance en la superación de la impunidad de estos hechos, dado que los registros presentan serias dificultades referidas en la segunda parte de este documento. No obstante, de la información entregada por la Fiscalía en esas tablas se tiene que, en relación con la violencia sexual asociada al conflicto armado, 95 casos se encuentran en investigación preliminar o

¹⁴ Fiscalía, Oficio DNF 13322 del 13 de junio de 2013.

indagación, 16 en instrucción, 4 han sido precluidos, 26 han sido archivados por resolución inhibitoria, 5 cuentan con resolución de acusación, 18 tienen sentencia condenatoria y una sentencia absolutoria¹⁵.

Dado que estos datos cuantitativos no resultan fiables por las razones ya expuestas, la Mesa buscó (en las matrices entregadas por la Fiscalía a esta Mesa en junio de 2013) la información de las 18 sentencias condenatorias que señala que existen, de las cuales once (11) corresponden a la información aportada por las unidades seccionales de fiscalías y siete (7) a la Unidad de Derechos Humanos. Ese ejercicio arrojó los siguientes resultados:

De las once (11) sentencias condenatorias de las unidades seccionales de fiscalías, obran en los registros únicamente cuatro (4), bajo la categoría de condena o ejecución de pena. Sobre las restantes siete (7) sentencias no obra registro alguno en la base de datos. De las cuatro (4) condenas, dos (2) tienen sentencia condenatoria por homicidios y no por tipos penales relacionados con violencia sexual¹⁶. De las restantes dos (2) donde la condena se dio por actos de violencia sexual, dicen haber sido adelantadas por la Unidad de Delitos Sexuales de Quibdó; sin embargo, los casos a los que se refiere el Anexo ocurrieron en Tolima y Arauca¹⁷. De esta manera, en el ejercicio no se encontró ni siquiera una sentencia condenatoria con información fiable.

En relación con las siete (7) condenas referidas en el cuadro de la Unidad de Derechos Humanos, al analizar la base de datos remitida en junio de 2013, la Mesa encuentra que la Fiscalía registra nueve (9) sentencias condenatorias, de las cuales solamente cinco (5) se refieren a hechos de violencia sexual¹⁸. Las restantes cuatro (4) sentencias se refieren a delitos de homicidio, secuestro extorsivo y desplazamiento forzado; no obstante, tampoco es claro si se trata de sentencias condenatorias¹⁹.

Por ello, la Mesa concluye que al contrastar las tablas en abstracto con las matrices de los casos aportadas por la Fiscalía, no existen las dieciocho (18) sentencias condenatorias que reporta el órgano de investigación, sino solamente cinco (5), de las cuales únicamente tres (3) corresponden a casos incluidos en el Anexo reservado.

Ante este panorama, es claro para la Mesa que ni las tablas publicadas por la Fiscalía, ni la base de datos en la que supuestamente se sustentan suministran información fiable que

¹⁵ La sumatoria de estas etapas procesales arroja un total de 164 casos y no los 183 que contiene el Anexo reservado. Además, en la presentación de las tablas, la Fiscalía claramente señala que no es información exclusiva del Anexo reservado del Auto 092.

¹⁶ Corresponden a los casos 126 y 135 del Anexo reservado.

¹⁷ Corresponden a los casos 84 y 89 del Anexo reservado. Aunque la base de datos reporta que las condenas se dieron en estos casos, no corresponden ni los lugares, ni los números de radicado.

¹⁸ Corresponden a los casos 28, 15 y 22 del Anexo reservado. Los otros dos casos, al parecer, no están incluidos en dicho anexo.

¹⁹ Corresponden a los casos 1, 93 y dos casos adicionales que no se encuentran incluidos en el Anexo reservado. En estos casos, la información no es suficientemente clara por cuanto manejan distintas categorías: condena, investigación previa, absolución e instrucción.

pueda ser analizada. El panorama en tal sentido es desolador y demuestra de manera tajante el protuberante incumplimiento de la Fiscalía de la orden contenida en el Auto 092.

De otro lado, la Procuraduría Delegada para Asuntos Penales ha informado sobre los 183 casos incluidos en el Anexo reservado. A continuación se presenta el análisis de dicha información de acuerdo con el estado de los procesos.

TABLA 3

| Estado procesal | N° Casos |
|-------------------------|------------|
| Sentencia condenatoria | 11 |
| Sentencia absolutoria | 1 |
| Instrucción | 17 |
| Investigación previa | 76 |
| Archivo | 69 |
| Juicio | 4 |
| Jurisdicción indígena | 1 |
| Caso repetido | 1 |
| Acumulación de procesos | 2 |
| Sin información | 1 |
| TOTAL | 183 |

FUENTE: Procuraduría, “Consolidado información violencia sexual a mujeres”, noviembre de 2012.

De acuerdo con la información reportada por la Procuraduría, de los casos incluidos en el Anexo reservado, solamente 11 cuentan con sentencia condenatoria, lo cual corresponde al 6% de la totalidad. Con presunto autor identificado y con actividad procesal de acusación o juicio, únicamente se encuentran 21 casos (11,4%). Del resto preocupa sobremanera que 69 (37,7%) se encuentran archivados y 76 (41,5%) en investigación preliminar.

De los once (11) casos que la Procuraduría reporta con sentencia condenatoria, cinco (5) tienen como autores a particulares en contra de mujeres o niñas en situación de desplazamiento forzado. De estos cinco casos, al analizar la información, la Mesa encuentra que uno (1) no cuenta con sentencia condenatoria sino con traslado a la jurisdicción correspondiente a la Ley 1098 de 2006. De los seis (6) casos restantes en los que los autores son actores armados, es posible evidenciar que por lo menos uno –que cuenta con la representación judicial de la Corporación Sisma Mujer– no obtuvo sentencia condenatoria sino absolutoria por los hechos de violencia sexual. Así las cosas, esta información también presenta algunos problemas para hacer seguimiento a los casos y por ello tampoco es fiable.

En conclusión, con la información disponible es imposible hacer un análisis minucioso y detallado de los avances en los casos incluidos en el Anexo reservado del Auto 092. Sin embargo, ya sea que se trate de once (11) sentencias condenatorias –según la información de la Procuraduría–, de dieciocho (18) –según la información de la Fiscalía– o de cinco (5) –según el análisis hecho por esta Mesa a partir de la base de datos de la Fiscalía, de las cuales solo

tres (3) serían del Anexo reservado—, es posible concluir que la situación de impunidad sigue siendo *casi total*²⁰.

Por esta razón, la Mesa entregará a la Corte Constitucional un anexo sobre cada uno de los casos incluidos en el Anexo reservado, en donde incluye un análisis minucioso de la información presentada por la Fiscalía de la cual hemos tenido conocimiento. Sobre cada uno de estos casos, la Mesa plantea preguntas y observaciones, que de manera respetuosa solicitaremos a la Corte Constitucional sean remitidas a la Fiscalía para que presente las respuestas pertinentes.

2.2 Falta de estrategias investigativas que apunten a superar la impunidad

Como se señaló, resulta preocupante que muchos casos permanezcan en estado de investigación preliminar o se encuentren archivados, sin que parezca existir un marco de actuación que apunte a superar su impunidad, con base en el contenido del Auto 092. Según la información de la Fiscalía ya señalada, 95 casos se encuentran en investigación preliminar o indagación y 26 han sido archivados por resolución inhibitoria.

En relación con estos casos, la Fiscalía indicó en octubre de 2012 que los casos archivados, precluidos o con resolución inhibitoria, contaron “con actividad probatoria y por circunstancias ajenas al querer institucional no llegaron a feliz término. No obstante, frente a los inhibitorios se impartió la directriz de su revisión en los comités técnicos jurídicos, como garantía de efectividad y acceso a la justicia y cuatro (4) de estas decisiones fueron revocadas”²¹.

Esta categórica afirmación que hace la Fiscalía acerca de la actividad probatoria desplegada en los procesos que finalizaron con preclusión, sentencia absolutoria o resolución inhibitoria es desmentida por la propia Corte Constitucional en por lo menos un caso del cual tuvo conocimiento y sobre el que se pronunció en la Sentencia T-973 de 2011.

En dicha decisión, la Corte Constitucional estudió uno de los casos incluidos en el Anexo reservado del Auto 092 —representado por la Corporación Sisma Mujer—, en el que la Fiscalía precluyó un caso de violencia sexual cometido en contra de una niña afrodescendiente, en condición de discapacidad y víctima de desplazamiento forzado. En el análisis del caso, la Corte Constitucional consideró que la Fiscalía había faltado a su deber de investigar, sancionar, conocer la verdad y reparar los daños ocasionados. Por ello, es claro para la Mesa que no es verdad que en todos los casos que han finalizado con decisiones de preclusión o con resoluciones inhibitorias, la Fiscalía haya desplegado todas las acciones investigativas posibles para hallar a los responsables y superar la impunidad. Esto es sumamente preocupante,

20 La Corte Constitucional señaló que los relatos de violencia sexual asociada al conflicto conocidos por ella configuraban “un panorama fáctico de violencia, crueldad y barbarie sobre el cual se ha tendido un manto casi total de invisibilidad, silencio e impunidad a nivel oficial y extraoficial”. Además, señaló que uno de los factores que contribuía a ese panorama era “la casi total impunidad de los perpetradores, particularmente si pertenecen a grupos armados ilegales” (Corte Constitucional, Auto 092 de 2008, Secciones III.1 y III.1.1.6).

21 Fiscalía, Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012.

mucho más cuando la mayoría de estos casos no han contado con acompañamiento legal y la intervención del Ministerio Público ha sido limitada.

De otro lado, la escasa actividad investigativa se manifiesta en la persistencia de la búsqueda de la prueba física y testimonial de la víctima, sin desplegar otra actividad probatoria para dilucidar los hechos victimizantes. Esta situación fue verificada por la Corte Constitucional en la Sentencia T-973 de 2011 ya mencionada. En dicho hecho, se trataba de una niña en condición de discapacidad, víctima de violencia sexual y de desplazamiento forzado. En su decisión, la Corte Constitucional consideró que la Fiscalía no había sido diligente, entre otras razones porque exigió como prueba esencial para adelantar la investigación el testimonio de la víctima, sin tener en cuenta que era “una prueba imposible de recaudar y de valorar, pues sus condiciones particulares le impedían a aquella exponer dentro del proceso un relato serio, real y coherente en relación con los hechos que dieron lugar al proceso”.

En esta misma decisión, la Corte Constitucional consideró que la Fiscalía había desconocido el derecho a la protección reforzada de la víctima derivada de su “situación de extrema indefensión y vulnerabilidad”, ocasionada por ser niña, en condición de discapacidad y víctima de desplazamiento forzado. Por ello, reiteró que, en estos casos, la Fiscalía debe actuar con la máxima diligencia posible sin que esté facultada a renunciar al ejercicio de la acción penal, “sin antes haber ejecutado todas las acciones posibles, tendientes a acopiar el material probatorio suficiente para esclarecer la ocurrencia de los hechos delictivos y, de esa manera, asegurar un juicio justo acorde con la realidad de lo ocurrido”.

En consecuencia, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que requiera a la Fiscalía para que diseñe una estrategia, a la luz del Auto 092, con el propósito de impulsar los casos que se encuentran en investigación preliminar e indagación y para revisar los casos precluidos o archivados. Además, para que de manera inmediata remita un informe detallado sobre las actuaciones desarrolladas en cada uno de los casos que se encuentran en investigación preliminar e indagación, a fin de garantizar la obtención de todas las pruebas posibles, a la luz de los estándares fijados en la jurisprudencia constitucional y para que, en relación con los casos que fueron precluidos o archivados por resolución inhibitoria, remita un informe detallado sobre las razones que motivaron esas decisiones y que entregue copia completa de cada una de las resoluciones que justificaron la preclusión o inhibición.

3. FALTA DE CLARIDAD EN LA RUTA DE ATENCIÓN PARA LA DENUNCIA E INVESTIGACIÓN

Como se ha detallado anteriormente, la Mesa ha encontrado una hiperproducción normativa que ha establecido una amplia cantidad de lineamientos y competencias que en muchas ocasiones resultan confusos, contradictorios y poco claros para las víctimas. La ausencia de una estrategia para afrontar los hechos de violencia sexual en el conflicto armado es cada vez más aguda por un aumento en la complejidad del sistema de justicia que hace confusa y diversa la respuesta del Estado, sin que sea posible identificar con claridad cuál es la ruta que debe transitar un caso de violencia sexual una vez que es denunciado.

En la actualidad existen diversas medidas que operan de manera simultánea y que llevan a que un solo caso pueda encontrarse en varias jurisdicciones –ordinaria (y en ella en la Unidad de Derechos Humanos, la Unidad Bacrim, la Unidad de Análisis de Contextos, los Centros de Atención e Investigación Integral a las Víctimas de Delitos Sexuales, Caivas, etc.) o la creada por la Ley 975 de 2005–, sin que compartan criterios o sin que tiendan de manera articulada a buscar a los responsables y reparar a las víctimas y, especialmente, sin que apunten a identificar los patrones de conducta, ni a establecer los móviles y el contexto particular en que fueron cometidos los hechos. Esta complejidad del sistema judicial en la actualidad hace aún más difícil encarar el fenómeno y demuestra que el Auto 092 no ha impactado suficientemente la investigación de los casos ni la definición de estrategias.

Esta situación fue reconocida por la propia Fiscalía en la Directiva 0001 de 2012, en la que señaló que existen ciertas prácticas administrativas caracterizadas por “(i) su ausencia de transparencia; (ii) estar desarticuladas; (iii) no ser democráticas; (iv) carecer de controles efectivos y (v) no estar vinculadas con la ejecución de una estrategia global de investigación, las cuales conducen a una atención diferenciada entre las mencionadas peticiones, sin que exista una justificación racional y legítima para ello”²².

Esta falta de claridad se transfiere también al escenario general de atención a las víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado. Al respecto, la Procuraduría observó que no existe una única ruta para la atención a nivel nacional, lo cual dificulta el acceso a los servicios del Estado por parte de las víctimas²³. Sumado a ello, tampoco existe claridad sobre la jurisdicción competente en casos de mujeres indígenas víctimas de violencia sexual, en tanto las decisiones del Consejo Superior de la Judicatura han sido aisladas y en muchos casos contradictorias, tal como lo informa la ONIC.

Ante esta situación, la Mesa considera urgente que exista claridad sobre la ruta general que debe ser aplicada por todas las instituciones comprometidas en la atención a víctimas de violencia sexual y sobre la ruta específica en materia de investigación penal. Por ello, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que ordene a la Fiscalía diseñar una ruta para dar trámite a las investigaciones por estos hechos y los criterios de reparto y asignación en el interior del órgano de investigación. Asimismo, para que informe cuál es la ruta coordinada con las otras entidades competentes para la atención integral.

22 “[...] en la actualidad, el paradigma según el cual todos los delitos deben ser investigados al mismo tiempo, de igual forma y como hechos aislados, ha conducido a elevados índices de impunidad [...]. Tal estado de cosas, además de afectar gravemente el disfrute de los derechos de las víctimas, ha producido diversas disfuncionalidades del sistema, como son, entre otras, las siguientes: [...] (ii) idéntica conducta delictiva viene recibiendo diverso trato en las distintas Fiscalías Delegadas (v. gr. delitos sexuales)” (Fiscalía, Directiva 0001, “Por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos, y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquéllos en la Fiscalía”, capítulo V).

23 Procuraduría, ob. cit., p. 113.

4. PERSISTENCIA DE UNA VISIÓN RESTRINGIDA DE LA VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO ARMADO

Uno de los problemas que contribuye a la impunidad en los crímenes sexuales se relaciona con la visión restringida sobre cuándo estos se encuentran relacionados con el conflicto armado. La Mesa ha observado que persiste una mirada simplista de la complejidad del fenómeno que no tiene en consideración ni el catálogo de violencia sexual definido por la Corte Constitucional en el Auto 092, ni la información recogida por diversos organismos internacionales y nacionales de derechos humanos.

La Fiscalía ha informado que los lineamientos para definir cuándo se entiende la violencia sexual relacionada con el conflicto armado se encuentran en el memorando 0117 de 2008. Aunque este memorando brinda herramientas para la investigación de los crímenes, no apunta a definir qué debe entenderse por un hecho relacionado con el conflicto armado. Este vacío y falta de orientación ha implicado que algunos casos que podrían interpretarse como conectados con el conflicto se estén investigando por fuera de este.

En respuesta de junio de 2013, la Fiscalía informó que los criterios para determinar cuándo un caso está relacionado con el conflicto se encuentran descritos en el Código Penal, en el capítulo sobre personas y bienes protegidos por el DIH y en lo establecido por los organismos internacionales y la jurisprudencia nacional²⁴.

La Fiscalía obvia el análisis y seguimiento a la adecuada aplicación de uno de los más graves y complejos aspectos de la violencia sexual en el conflicto armado, cual es la identificación y comprensión de cuándo un hecho debe enmarcarse en esa categoría. La complejidad del conflicto armado que se manifiesta en diversas modalidades de violencia sexual, patrones de conducta y utilización de los cuerpos de las mujeres, hace que el análisis de los hechos deba ser cuidadoso y atienda a criterios claros que permitan encuadrar los casos dentro de los tipos penales.

Esa complejidad ha sido analizada en reiteradas ocasiones por la Corte Constitucional²⁵. La Mesa considera relevante que se asegure una adecuada aplicación de los criterios desarrollados por el alto tribunal en su jurisprudencia, especialmente en su Sentencia C-781 de 2012, por medio de la cual aclaró la interpretación de la noción de “con ocasión del conflicto armado” y adoptó una posición amplia de dicho concepto. En tal sentido, para la Mesa es fundamental que las autoridades que administran justicia se aseguren de vincular los hechos de violencia sexual perpetrados por actores armados y por actores civiles en contra de mujeres desplazadas como actos relacionados con el conflicto armado. Para ello, es necesario tener en cuenta el perfil de la víctima y la complejidad de los hechos de violencia sexual en el marco del conflicto, a la luz de la citada interpretación amplia.

45

Obstáculos en la garantía de acceso a la justicia en casos de violencia sexual asociada al conflicto armado

²⁴ Fiscalía, Oficio DNF 13322 del 13 de junio de 2013.

²⁵ Entre otras, en las sentencias C-291 de 2007, C-781 de 2012 y C-253A de 2012.

No es verdad, entonces, que el Código Penal responda a esa complejidad, en tanto la adecuación típica debe obedecer a un ejercicio de interpretación amplio y garantista que atienda a la realidad del fenómeno en Colombia. La Fiscalía, el Consejo Superior de la Judicatura y la Procuraduría deberían velar por la aplicación correcta de la jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto.

En virtud de lo anterior, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que requiera a la Fiscalía, a la Procuraduría y al Consejo Superior de la Judicatura para que vigilen la aplicación de la jurisprudencia constitucional que aclara cómo debe valorarse la conexión de un hecho delictivo con el conflicto armado, en particular la aplicación de la prevalencia de la interpretación a favor de la víctima en caso de duda.

5. PERSISTENCIA DE PATRONES DISCRIMINATORIOS Y DE REVICTIMIZACIÓN

La Corte Constitucional constató en el Auto 092 que los riesgos y facetas de género padecidos por las mujeres en el marco del conflicto y del desplazamiento forzado tenían como uno de sus fundamentos su condición de género. Además, evidenció que sumado a estos factores, las mujeres que reclamaban la protección de sus derechos se encontraban ante situaciones de discriminación y de utilización de estereotipos de género que las revictimizaban y contribuían al triple proceso de invisibilidad, silencio e impunidad.

Dar respuesta desde el aparato de justicia a una situación de histórica discriminación –como la vivida por las mujeres– debe implicar la adopción de medidas afirmativas en los procesos judiciales que tengan en cuenta esta condición y que procuren por todos los medios enfrentarla²⁶.

No obstante el deber descrito, la Mesa sigue comprobando que en el trámite de los casos subsisten interpretaciones que subvaloran los crímenes sexuales y que profundizan la situación de discriminación, minando con ello la posibilidad real de acceder a la justicia. Estos patrones de discriminación no han sido superados, pese a los múltiples procesos de capacitación desarrollados en el interior de la Fiscalía. Por ello, adquiere relevancia la constatación hecha por la Corte Constitucional en el Auto 098 de 2013, en que se señaló que “al Estado le corresponde redoblar sus esfuerzos hacia la eliminación de los factores que generan la violencia y discriminación estructural de género”²⁷.

En el mismo sentido, la Procuraduría encontró un “patrón cultural patriarcal” que, además de facilitar que se cometa la violencia sexual, “dificulta su judicialización”. Por ello, consideró que “el cambio de patrones culturales en favor de condiciones de equidad es fundamental”²⁸.

²⁶ En este sentido se ha pronunciado la Corte IDH. Al respecto, ver *Opinión Consultiva 16/99, El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, 1 de octubre de 1999.

²⁷ Corte Constitucional, Auto 098 de 2013, considerando 4.2.2.

²⁸ Procuraduría, ob. cit., p. 109.

En virtud de lo anterior, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que requiera a la Fiscalía para que de manera inmediata diseñe mecanismos de prevención frente a los actos de discriminación y sanciones para funcionarios o funcionarias que en el curso de las investigaciones incurran en estos actos.

6. PROBLEMAS EN LOS SISTEMAS DE CAPACITACIÓN

La Fiscalía en su respuesta de octubre de 2012²⁹ afirmó que con posterioridad al Auto 092 ha realizado veintisiete (27) sesiones de formación, en las que participaron un total de mil nueve personas (1.009) y que ha continuado con un plan de capacitaciones en el tema de violencia sexual en el conflicto armado³⁰. Según lo mencionado, esos programas se vienen desarrollando hace tres (3) años, el último de los cuales se adelantó entre agosto y septiembre de 2011, tal como se detalla en la siguiente tabla.

TABLA 4

| Temática | Dirigido a | Número de participantes |
|---|--|-------------------------|
| Específica en violencia sexual en el conflicto armado | Direcciones seccionales y nacionales Unidad de Justicia y Paz | 231 137 |
| Sobre violencia de género en el conflicto armado | Direcciones seccionales y nacionales | 30 |
| Sobre violencia sexual en general | Unidad de Justicia y Paz | 23 |
| Sobre violencia de género en general | Direcciones seccionales y nacionales Unidad de Justicia y Paz | 39 349 |
| Sobre derechos humanos | Direcciones seccionales y nacionales | 200 |
| TOTAL | | 1.009 |

Tabla elaborada por la Mesa con base en la información de la Fiscalía, Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012.

La Mesa considera que el desarrollo de estos procesos de capacitación es en sí mismo un avance importante que podría contribuir a superar los problemas de discriminación preexistentes en el sistema de administración de justicia. Aunque la Fiscalía señala continuar con el proceso de capacitación, refiere que la última se adelantó en septiembre de 2011, es decir, hace dos años. Al respecto, la Mesa nota con preocupación que las capacitaciones no obedecen a un sistema articulado, estratégico, continuo y masivo, que tienda a impactar el desarrollo de los procesos judiciales a partir de las evidencias enunciadas en el Auto 092, razón por la cual considera que debería establecerse un plan estratégico que asegure que serán capacitadas todas las personas con competencias en la temática, desde un plan claro que atienda a las necesidades de investigación y atención a las víctimas³¹.

²⁹ Fiscalía, Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012.

³⁰ De la información aportada por la Fiscalía, no es posible determinar si los procesos de capacitación fueron tomados por las mismas personas o si los cursos de formación fueron tomados por personas distintas.

³¹ La Procuraduría sugirió la implementación de procesos sistemáticos de capacitación, con mecanismos de me-

De otro lado, es urgente que la implementación de los conocimientos y enfoques divulgados a través de los programas de capacitación sea obligatoria y no obedezca a la voluntad de quien deba aplicarlos. Así, el proceso de capacitación debería estar ligado a mecanismos de monitoreo, seguimiento y, si es del caso, investigación disciplinaria cuando haya negligencia frente a su aplicación.

Además, la Fiscalía, el Consejo Superior de la Judicatura y la Procuraduría también deberían revisar el perfil profesional de quienes tienen funciones en el tema; exigir hojas de vida con acreditación y como mínimo garantizar que quienes tienen a su cargo adelantar las investigaciones, juzgar o intervenir en estos procesos cuenten con capacitaciones internas o previas acreditadas.

En todo caso, al ser el acceso a la justicia un derecho de las víctimas y un deber de ejecución inmediata del Estado, la Mesa considera que la ausencia de capacitación de ninguna manera justifica el trato discriminatorio en el trámite de las investigaciones. Al igual que ocurre con otro tipo de delitos, quienes administran justicia se encuentran en el deber de aplicar las leyes a la luz de los principios constitucionales y dar aplicación al bloque de constitucionalidad. Por ello, esperar a que se transformen los imaginarios y se eliminen los estereotipos de género para dar una correcta aplicación de justicia constituiría un nuevo e inaceptable mecanismo de discriminación.

En virtud de lo anterior, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que requiera a la Fiscalía para que establezca un plan de capacitaciones, con recursos propios, prolongado en el tiempo y que atienda de manera específica a lo señalado en el Auto 092. Además, para que detalle en dicho plan cuáles son los procesos de monitoreo, seguimiento y sanciones dispuestas en caso de no dar aplicación a los lineamientos de los procesos de formación.

48

Acceso a la justicia
para mujeres víctimas
de violencia sexual

7. AUSENCIA DE MEDIDAS QUE GARANTICEN EL ACOMPAÑAMIENTO JURÍDICO

Como un componente que incide en la existencia del triple proceso de invisibilidad, silencio e impunidad de la violencia sexual asociada al conflicto, la Corte Constitucional en el Auto 092 evidenció la falta de “acompañamiento y asesoría especializada en términos legales y emocionales”.

La Ley 1257 de 2008 (artículo 8.b) estableció que las mujeres víctimas de violencia, por su condición de mujeres, tienen derecho a recibir orientación, asesoría jurídica y asistencia técnica legal por parte del Estado, de manera inmediata, gratuita y especializada desde el momento mismo en que el hecho se pone en conocimiento de las autoridades. Para tal fin, la ley indicó que ese derecho se garantizaría a través de la Defensoría pública³².

dición del impacto y que tiendan a transformar los patrones culturales. Al respecto, ver Procuraduría, ob. cit., p. 137.

³² Aunado a ello, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la Resolución 1960 de 2010 hizo un llamado para aumentar el acceso a la asistencia letrada para las víctimas de violencia sexual en conflictos armados,

La violencia sexual ha sido interpretada por la Corte IDH como un tipo de violencia contra la mujer de carácter paradigmático³³. Por ello, es claro que las mujeres víctimas de violencia sexual por hechos asociados al conflicto armado son titulares del derecho a recibir orientación, asesoramiento y asistencia técnica legal en los términos descritos en la Ley 1257 de 2008. Le corresponde al Estado colombiano garantizar dicha obligación.

No obstante, tal como lo señala la Fiscalía³⁴, este deber no ha sido cumplido, pese a existir desde el 4 de diciembre de 2008, fecha cuando la Ley 1257 fue aprobada en el Congreso y publicada en el *Diario Oficial*.

El Estado ha omitido cumplir con su deber de asegurar acompañamiento jurídico a las víctimas. Esto resulta grave, entre otras razones, porque los impactos desproporcionados de la violencia en contra de las mujeres, sumado a los múltiples obstáculos que deben afrontar para acceder a la justicia y a la complejidad misma del sistema judicial, hacen muy difícil que una mujer de manera individual pueda enfrentarse a los trámites que exige adelantar estos procesos. Además, como fue mencionado en el acápite anterior, subsisten una enorme cantidad de estereotipos y prejuicios que profundizan la discriminación y que en muchos casos justifican la violencia sexual, lo que hace aún más imperioso que las víctimas cuenten con representantes o apoyo y asesoría jurídica para enfrentar estas situaciones y disminuir el riesgo de revictimización.

Aunque la Ley 1257 de 2008 estableció el deber de acompañamiento en cabeza de la Defensoría pública y fue reiterado por la Ley 1448 de 2011 (artículo 43), esta solo puede operar una vez conoce de la existencia de los hechos, razón por la cual es a la Fiscalía a la que le corresponde en primera instancia poner en conocimiento de la Defensoría esta situación.

Por ello, no es de recibo para la Mesa la respuesta entregada por la Fiscalía, en la que se limita a informar que “dispondrá lo pertinente para que la institución realice la labor de derivación”, sin que señale con claridad cuál será la estrategia inmediata para garantizar este derecho a las mujeres que ya han denunciado los hechos y para quienes podrían ser víctimas.

En consecuencia, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que requiera a la Fiscalía para que establezca medidas para garantizar el cumplimiento de los artículos 8 de la Ley 1257 de 2008 y 43 de la Ley 1448 de 2011. Además, teniendo en cuenta que, en lo referido al Anexo reservado del Auto 092, las víctimas ya se encuentran identificadas, solicitará a la Corte Constitucional que requiera a la Defensoría del Pueblo para que disponga lo pertinen-

lo cual se suma a las insistentes recomendaciones en esta materia por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

33 Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y Otra vs. México*, Sentencia de 31 de agosto de 2010, párr. 109. Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y Otros vs. México*, Sentencia de 30 de agosto de 2010, párr. 119.

34 “[...] no se tiene noticia e información específica de quienes son concretamente los representantes legales de las víctimas, en el entendido si son abogados adscritos a la Defensoría del Pueblo o sin son abogados privados, y en cumplimiento de la Ley 1257 de 2008 se dispondrá lo pertinente para que la institución realice la labor de derivación a fin de que las víctimas si no tuviesen obtengan asesoramiento legal” (Fiscalía, Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012).

te para asesorar, orientar y procurar asistencia técnica legal a las mujeres víctimas de los casos allí contenidos. Lo anterior, alertando en todo caso para evitar que esta labor derive en una nueva victimización.

8. AUSENCIA DE MEDIDAS DE REPARACIÓN EN EL MARCO DE LOS PROCESOS PENALES

La persistencia de la impunidad de manera generalizada en los crímenes sexuales impacta de forma negativa la posibilidad de que las mujeres víctimas de estos delitos accedan a una reparación integral desde el aparato judicial. Esta ausencia de reparación no solo afecta a las mujeres individualmente consideradas, sino que, sumada a la impunidad, brinda un mensaje de permisividad y tolerancia estatal frente a este tipo de violencia, con lo cual afecta al conjunto de mujeres colombianas que continúan expuestas al riesgo de la violencia sexual.

La Mesa no conoce de medidas destinadas por fuera del procedimiento establecido en la Ley 975 de 2005 para garantizar una reparación integral; al respecto no existen lineamientos para que en sede judicial ordinaria sean adoptadas medidas de reparación integral. Su inexistencia explica el requerimiento de la Procuraduría al Consejo Superior de la Judicatura, en tanto indicó que “no existe una política de reparación judicial que busque transformar las causas que dieron origen a la violencia sexual”. Por ello, recomendó a la “Rama Judicial del poder público, a través del CSJ, la gestión de una política de reparación judicial para víctimas de VSCA que busque transformar las causas sociales y culturales que dieron origen a la violencia sexual”³⁵.

De otro lado, en materia de reparación por vía administrativa, de acuerdo con la información reportada a la Procuraduría, para los años 2009 a 2011 la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas había indemnizado a 176 víctimas de violencia sexual asociada al conflicto y en el año 2012 tenía previsto indemnizar a 238 mujeres³⁶. Para la Mesa resulta preocupante que frente a la magnitud del fenómeno conocido, la reparación es manifiestamente precaria.

Tal como será expuesto con mayor detenimiento en la cuarta parte, la Mesa observa con preocupación la reforma al procedimiento establecido en la Ley 975 de 2005, por cuanto transformó el incidente de reparación integral en uno de reconocimiento de afectaciones, lo cual pareciera eliminar por vía judicial el reconocimiento de la reparación en este procedimiento, remitiéndolo a la vía administrativa que es en todo caso insuficiente.

Aunado a ello, el Estado no ha dispuesto mecanismos ni lineamientos de reparación en los casos en que las mujeres son víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado, como parte de la faceta de género del desplazamiento forzado. En estos casos, pareciera que

³⁵ Procuraduría, ob. cit., p. 231. Adicionalmente, recomendó “la gestión de una política de reparación judicial para víctimas de VSCA que busque compensar el daño material y el daño moral”.

³⁶ Procuraduría, ob. cit., p. 228.

la única vía posible es la indemnización mediante el procedimiento ordinario, el cual desconoce la conexión de los hechos con el conflicto.

Finalmente, la Mesa desconoce cuáles mecanismos de reparación se han dispuesto frente a las mujeres incluidas en los 183 casos de violencia sexual reportados en el Anexo reservado del Auto 092.

En razón a lo anterior, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que requiera al Consejo Superior de la Judicatura para que informe cuál es la política de reparación judicial que ha diseñado o diseñará para garantizar una reparación integral a las mujeres víctimas de violencia sexual y para “transformar las causas sociales y culturales que dieron origen a la violencia sexual”.

9. EXISTENCIA DE NORMAS QUE PONEN EN RIESGO LA GARANTÍA DE JUSTICIA

La Mesa alerta con preocupación la existencia de normas recientes o de iniciativas que podrían profundizar la impunidad de los crímenes sexuales. Estas normas se refieren a la política de priorización, la reforma a la Ley 975 de 2005 y la reforma al fuero penal militar. A continuación, la Mesa desarrollará cada uno de estos aspectos, a fin de ser considerados por la Corte Constitucional en el análisis del cumplimiento al Auto 092 y para que, si lo considera, determine lineamientos y pautas claras para evitar que se concrete la impunidad en estos casos.

En primer lugar, en relación con la política de priorización, el Fiscal General de la Nación emitió la Directiva 0001 de 4 de octubre de 2012³⁷, donde plantea algunos interrogantes y preocupaciones a la Mesa. De una parte, en relación con los casos que no serán priorizados –probablemente muchos de violencia sexual asociados al conflicto armado–, preocupa que sigan siendo investigados de manera aislada, sin tener en cuenta el contexto en el que se han producido, lo cual es una de las principales causas de impunidad.

De otra parte, no es muy claro cómo se aplicarán los criterios objetivos (gravedad y representatividad) y el de complementariedad (factibilidad y viabilidad) a la violencia sexual. Es claro que, por su propia naturaleza, en estos hechos las autorías son difíciles de determinar, son denunciados mucho tiempo después de ocurridos, no cuentan con pruebas, tienen poca información y aún no se ha avanzado lo suficiente en identificar los impactos y grados de afectación. Por ello, no es claro cómo se plantea superar estos aspectos que constituyen la esencia misma de la investigación de la violencia sexual.

³⁷ “Por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos, y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquéllos en la Fiscalía”. A fin de obtener información sobre el plan y cronograma definidos, en relación particular con los actos de violencia sexual incluidos en el Anexo reservado del Auto 092, la Mesa indagó al respecto en la petición de agosto de 2012. En octubre del mismo año, la Fiscalía señaló que no suministraba información por cuanto la política de priorización se encontraba en construcción y era propia del despacho del señor Fiscal (Fiscalía, Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012).

Dado que la intención de remitir el Anexo reservado del Auto 092 a la Fiscalía era que el órgano investigador “desencadenar[a] en forma inmediata las actuaciones jurídicas a las que necesariamente” hubiera lugar, la Mesa considera que los casos incluidos en el Anexo configuran una muestra significativa de hechos que en sí mismos deberían tenerse como casos ya priorizados. Por ello, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que ordene a la Fiscalía la inclusión de los 183 casos del Anexo reservado dentro de la política de priorización.

En segundo lugar, el 3 de diciembre de 2012, el Congreso de la República aprobó la Ley 1592 de 2012. El artículo 22 estableció la suspensión de las investigaciones en la justicia ordinaria cuando esté en firme la medida de aseguramiento y hasta antes de haber proferido sentencia, para ser remitidas al procedimiento de la Ley 975 de 2005. Esta reforma podría tener un impacto negativo en el avance de los casos incluidos en el Anexo reservado.

De otro lado, el artículo 23 de dicha ley modificó el incidente de reparación previsto en la Ley 975 de 2005, por el incidente de identificación de las afectaciones causadas a las víctimas. La Mesa considera que la mencionada reforma puede minar aún más la posibilidad de justicia en la jurisdicción de la Ley 975 de 2005. Lo anterior, en tanto la reforma constituye un verdadero mecanismo para desincentivar a las víctimas a acudir a las instancias judiciales. Aunque se reconociera que el interés de las víctimas para presentarse a la administración de justicia no es únicamente la reparación –derecho legítimo en todo caso– sino la verdad y la justicia, es claro que el trámite judicial implica un desgaste emocional que se ve agravado en el caso de la violencia sexual. Por ello, la Mesa observa que, dado que el resultado probablemente será el mismo, las víctimas prefieren dirigirse directamente al procedimiento establecido en la Ley 1448 de 2011.

Aunado a lo anterior, desincentivar a las víctimas a presentar sus denuncias implica una pérdida de oportunidad para todo el país, especialmente en lo que se refiere a conocer la verdad sobre los hechos victimizantes en contra de las mujeres y sobre cómo los patrones de discriminación históricamente existentes han exacerbado esta violencia.

Por ello, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que requiera a la Fiscalía, a fin de que de manera inmediata informe qué mecanismos ha adoptado para garantizar que se conozca en los estrados judiciales lo ocurrido en el país frente a la violencia sexual y cuáles para garantizar que la reforma a la Ley 975 de 2005 no desincentive a las mujeres a presentar sus denuncias.

Finalmente, el 18 de junio de 2013 se aprobó el informe de conciliación de la ley estatutaria que desarrolla los artículos 116 y 221 de la Constitución, reformados por el acto legislativo 2 de 2012. Dicha ley pretende establecer las “reglas para la investigación, acusación y juzgamiento de los miembros de la Fuerza Pública en el marco del derecho internacional humanitario”.

La Mesa considera que, aunque la reforma constitucional y el artículo 41³⁸ del proyecto de ley estatutaria explícitamente restringieron la competencia de la justicia penal militar en casos de violencia sexual, es necesario que –en caso de ser aprobada por la Corte Constitucional en el proceso de control previo y automático– se establezcan garantías para que bajo ninguna circunstancia los hechos de violencia sexual sean sometidos a la justicia penal militar.

Como fue anotado anteriormente, las normas contempladas en el Código Penal deben ser interpretadas de una manera garantista *províctima* que comprenda una visión amplia del significado de violencia sexual. Por ello, resulta problemático que el artículo 41 transcrito solamente haya referido como fuente de análisis los artículos del Código Penal, dejando por fuera otras fuentes que deberían complementarlo, como los elementos de los crímenes contemplados en el Estatuto de Roma y la jurisprudencia constitucional.

Aunado a ello, la Mesa alerta sobre posibles dificultades derivadas de los lineamientos establecidos en el “Protocolo para la Fuerza Pública en el manejo de la violencia sexual con énfasis en la violencia sexual con ocasión del conflicto armado”, por medio del cual se dotó de facultades a la Fuerza Pública para recolectar pruebas, tomar testimonios y asumir funciones de policía judicial. Para la Mesa resulta preocupante que la Fuerza Pública termine suplantando a la autoridad civil y desincentiva la denuncia de las mujeres, dadas las propias condiciones de la vida militar.

En virtud de lo anterior, la Mesa solicitará respetuosamente a la Corte Constitucional que en su estudio de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria tenga en consideración los riesgos que esta reforma podría tener en casos de violencia sexual y, de ser el caso, alerte de manera explícita que ningún caso, desde una interpretación amplia y a la luz del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho penal internacional, puede ser de conocimiento de la justicia penal militar.

53

Obstáculos en la garantía de acceso a la justicia en casos de violencia sexual asociada al conflicto armado

38 “Son de competencia exclusiva de la jurisdicción penal ordinaria los crímenes de lesa humanidad, los delitos de genocidio, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado. [...] Las conductas de violencia sexual son todos los delitos que atentan contra la libertad, integridad y formación sexuales contemplados en el Título IV del Código Penal, así como los artículos 138, 139 y 141 del Código Penal”.



IV. OBSTÁCULOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN

En el Auto 092, la Corte Constitucional señaló que el miedo de las víctimas a las amenazas de retaliaciones, sumado a la falta de protección estatal, constituía uno de los elementos del triple proceso de invisibilidad, silencio e impunidad de la violencia sexual asociada al conflicto. Por ello, el alto tribunal otorgó a la Fiscalía un plazo de seis meses para que informara de manera detallada sobre “las labores de apoyo y protección a las víctimas de estos crímenes”¹.

A lo largo de estos cinco (5) años, la Mesa ha verificado que la oferta de protección ha sido modificada en varias oportunidades, a fin de concebir un sistema que atienda las particularidades del conflicto armado y de las víctimas. A la fecha, existen por lo menos tres programas de protección diferentes.

En primer lugar, *el Programa de Protección para Víctimas y Testigos de la Ley 975 de 2005*, creado mediante Decreto 1737 de 2010, el cual modificó el Decreto 3570 de 2007, con ocasión de la Sentencia T-496 de 2008 que señaló que el Programa Integral de Protección debía contener unos elementos mínimos de racionalidad, que no estaban integrados al citado decreto.

En segundo lugar, *el Programa de Protección y Asistencia a Testigos, Víctimas e Intervinientes en el Proceso Penal de la Fiscalía*, creado mediante la Resolución 0-5101 de 2008.

En tercer lugar, *el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección*, creado mediante Decreto 4912 de 2011². Este Programa ha tenido un impacto importante para lideresas, defensoras y organizaciones acompañantes; no obstante, no está directamente relacionado con el riesgo derivado de la participación en los procesos penales.

Aunque la Mesa reconoce avances importantes en esta materia, considera que las falencias en las garantías de denuncia y la ausencia de un sistema de protección siguen constituyendo uno de los principales obstáculos para la denuncia de la violencia sexual y para la participación de las mujeres en los procesos penales. Además, estos avances no han logrado impactar directamente las necesidades puntuales de este fenómeno ni de las víctimas incluidas en el Anexo reservado, a la luz de las directrices del Auto 092.

1 De las respuestas aportadas por la Fiscalía a la Mesa, hasta el momento este órgano no ha entregado la información completa a la Corte Constitucional, de manera particular en lo referido a las labores de apoyo y protección a las víctimas de los crímenes sexuales incluidos en el Anexo reservado. Su respuesta señala que “se requirió a cada Fiscal que instruye las investigaciones del anexo reservado, para que adoptara si fuese necesario medidas asistenciales y de protección a favor de las víctimas, con criterios de enfoque diferencial en atención a las particularidades específicas de cada una de ellas. En los casos que fue necesario se adoptaron medidas de protección, como fue la referenciación a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para las víctimas aún menores de edad” (Fiscalía, Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012). Por esta razón, solicitaremos a la honorable Corte Constitucional que requiera a la Fiscalía para que de manera inmediata reporte, en cada uno de los casos incluidos en el Anexo reservado del Auto 092, cuáles fueron las labores de apoyo y protección ofrecidas y entregadas a lo largo de estos cinco (5) años.

2 Este Programa modificó el Decreto 1740 de 2010 “Por el cual se reglamenta el artículo 81 de la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y se dictan otras disposiciones”.

Por ello, la información que se presenta en este apartado se deriva del conocimiento directo de la Mesa y de los pronunciamientos que la Corte Constitucional ha emitido con posterioridad al Auto 092. Esta parte abordará tres aspectos: (i) reconocimiento de la Corte Constitucional sobre el deber de brindar protección a las mujeres; (ii) fallas en la estructura institucional y (iii) fallas en la implementación de la ruta y medidas de protección.

1. RECONOCIMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE EL DEBER DE BRINDAR PROTECCIÓN ESPECÍFICA Y DIFERENCIADA A LAS MUJERES

La Corte Constitucional se ha referido en por lo menos tres oportunidades al incumplimiento del Auto 092 y de la Sentencia T-025 de 2004, en relación con el deber que le asiste al Estado colombiano de brindar protección a las víctimas de violaciones a los derechos humanos desde un enfoque diferencial de género.

En primer lugar, un mes después de proferido el Auto 092, la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-496 de 2008, estudió la situación de riesgo de 14 mujeres representadas por Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz. En ese pronunciamiento, la Corte Constitucional estableció los elementos mínimos de racionalidad que debía contener un programa de protección para salvaguardar adecuadamente a las mujeres víctimas en el conflicto armado. Con ocasión de dicho pronunciamiento, fue modificado el programa de protección en el marco de la Ley 975 de 2005.

En segundo lugar, mediante Sentencia T-234 de 2012, la Corte Constitucional tuteló los derechos a la seguridad personal, vida, libertad, integridad y debido proceso de una mujer víctima de violencia sexual incluida en un caso del Anexo reservado del Auto 092, cuya situación había sido estudiada por la Fiscalía, la cual decidió no protegerla alegando que no existía un nexo causal directo entre el riesgo y su participación eficaz en el proceso penal.

En dicha decisión, la Corte Constitucional evidenció la inadecuada respuesta de la Fiscalía en relación con su deber de protección frente a la víctima de violencia sexual. Al respecto señaló que era “un despropósito exigir a una mujer víctima de violencia sexual y desplazamiento forzado, la descripción precisa de sus victimarios, así como de su paradero, para calificar su colaboración con la administración de justicia como eficaz”³. Además, señaló que ese argumento evidencia que “aún no existe la sensibilidad suficiente en cuestiones de género por parte de los funcionarios del Estado, para efectuar un estudio a partir de variables objetivas, que permita garantizar la efectividad de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral para las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, y con ello combatir la impunidad para evitar la repetición de las violaciones de derechos humanos”⁴.

En razón de las dificultades identificadas, la Corte Constitucional exhortó a la Fiscalía y al Ministerio del Interior a que revisara los respectivos programas, “a fin de adecuarlo[s]

³ Corte Constitucional, Sentencia T-234 de 2012, considerando 6.2.2.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-234 de 2012.

a los principios y elementos mínimos de racionalidad que ha precisado la jurisprudencia constitucional, así como a los criterios y elementos para la revisión e implementación de los programas de protección integral, contenidos en la Ley 1448 de 2011 (art. 32)”⁵.

Finalmente, la Corte Constitucional profirió el Auto 098 del 21 de mayo de 2013, por medio del cual hizo seguimiento a la situación de las mujeres lideresas desplazadas y organizaciones que trabajan por la población desplazada.

Aunque en el Auto 098 de 2013 la Corte Constitucional no estudió de manera particular los programas de protección para víctimas de violencia sexual que denuncian los hechos, sí hizo observaciones que resultan relevantes para el análisis de la situación y de la respuesta del Estado al respecto, entre otros, la continuidad de la utilización de la violencia sexual en contra de las mujeres con posterioridad a la expedición del Auto 092⁶ y los vacíos y deficiencias en el sistema de protección.

En el citado auto, la Corte Constitucional evidenció que, a partir del año 2009, el riesgo de quienes ejercen liderazgo en su condición de mujeres desplazadas y quienes trabajan a favor de la defensa de los derechos de las mujeres “se ha agravado de forma exacerbada”⁷. Dicho agravamiento se expresa en una dimensión cuantitativa (por el número cada vez mayor de mujeres en riesgo) y cualitativa (en tanto las formas como este se manifiesta *configuran la ejecución de actos de violencia de género*), que causa un impacto multidimensional a nivel personal, familiar, colectivo y comunitario. Por ello, el alto tribunal adoptó una *presunción de riesgo extraordinario de género* a favor de las mujeres defensoras de derechos humanos.

Dentro de su análisis, la Corte Constitucional estableció que los cambios normativos introducidos en el Decreto 4912 de 2011 y la Resolución 805 de 2012 constituían un primer paso hacia el diseño de rutas institucionales y medidas apropiadas para proteger a las mujeres desplazadas defensoras de derechos. No obstante, evidenció fallas en el diseño, referidas a (i) la desarticulación entre el programa de protección y el sistema de atención a población desplazada, (ii) la centralización del programa de protección en Bogotá, (iii) las dificultades del autosostenimiento material de los beneficiarios de las medidas de protección, (iv) la des-

5 Sentencia T-234 de 2012, puntos resolutivos quinto y sexto.

6 “Se ha tenido conocimiento de que después de emitido el Auto 092 de 2008, se han presentado desplazamientos forzados sucesivos y continuos de las mujeres y sus familias, el sometimiento a reiterados vejámenes sexuales sobre una misma mujer [...]” (Auto 098 de 2013, considerando 2).

7 La Corporación Casa de la Mujer, Codhes, la Corporación Sisma Mujer, Iniciativa de Mujeres por la Paz, la Ruta Pacífica de las Mujeres y la Liga de Mujeres Desplazadas del Sector El Pozón, que hacen parte de la Mesa, han sido objeto de amenazas y de riesgos específicos a causa de la defensa de los derechos de las mujeres. Esta situación fue corroborada por la Corte Constitucional en el Auto 098 de 2013. Al respecto, en la parte resolutive décimo primera, la Corte Constitucional ordenó analizar la situación de riesgo de estas organizaciones y dar aplicación a la presunción de riesgo extraordinario. En el caso de la Liga de Mujeres Desplazadas, más de diez eventos de violencia sexual que hacen parte del Anexo reservado del Auto 092 fueron archivados, lo cual implica un riesgo mayor por la permisividad y tolerancia derivada de la impunidad. Además, pese a la existencia de medidas cautelares a su favor, estas no han sido cumplidas y se mantiene el riesgo en contra de la organización.

protección de las familias en riesgo y (v) la falta de inclusión e implementación de un enfoque diferencial.

Como se demostrará a continuación, estas fallas evidenciadas en el Auto 098 de 2013 son aplicables como referente de análisis a los sistemas de protección destinados a enfrentar los riesgos que afrontan las mujeres víctimas de violencia sexual que han presentado denuncias penales.

2. OBSTÁCULOS EN LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN

La Mesa reconoce que la creación y consolidación de programas de protección que atiendan las situaciones de riesgo de las mujeres víctimas y defensoras es un avance. Además, considera importante el proceso de diálogo y de participación que se ha dado en el marco del Programa de Prevención y Protección derivado del Decreto 4912 de 2011. Pese a ello, la Mesa evidencia que persisten algunas dificultades de carácter institucional que afectan seriamente la posibilidad de que las mujeres que han denunciado los hechos de violencia sexual asociados al conflicto armado cuenten con protección.

En el presente acápite nos referiremos a algunos de los obstáculos más protuberantes. No obstante, nos parece relevante la conclusión a la que la Corte Constitucional llegó en la Sentencia T-234 de 2012, en el sentido de que los programas de protección no reúnen los elementos mínimos de racionalidad fijados en la Sentencia T-496 de 2008.

58

Acceso a la justicia
para mujeres víctimas
de violencia sexual

2.1 Diferenciación entre los distintos programas de protección

La primera dificultad tiene relación con la existencia de tres sistemas diferentes de protección que operan con criterios distintos y sobre los cuales no hay claridad en su articulación. En primer lugar, en el programa de la Fiscalía para el procedimiento ordinario (Resolución 05101 de 2008), la evaluación del riesgo tiene en cuenta la utilidad y pertinencia del testimonio dentro del proceso penal, lo que significa que brindar protección depende necesariamente de la contribución de la víctima al avance de la justicia. Ni el programa de la Fiscalía aplicable a la Ley 975 de 2005, ni el programa dirigido por la Unidad de Protección establecen el criterio descrito anteriormente.

Así las cosas, una víctima cuyo hecho sea objeto de investigación únicamente en el procedimiento ordinario, que no tenga el perfil de lideresa y que no pueda aportar al avance de la justicia, no cuenta con posibilidades de acceder a mecanismos de protección. Esto es problemático, especialmente tratándose de la violencia sexual, en la medida que muchas mujeres que han sido víctimas no conocen a sus agresores o no tienen posibilidades de aportar al avance judicial, razón por la cual quedan desprovistas de medidas de protección. Sumado a ello, este requisito de utilidad del testimonio es aún más grave en el caso de mujeres que no han denunciado los hechos, por cuanto ni siquiera se prevé un mecanismo de análisis del riesgo.

En segundo lugar, la diferencia entre los programas de protección se manifiesta en las medidas que se otorgan. A manera de ejemplo, en virtud de la Resolución 805 de 2012, las

mujeres beneficiarias de protección por el Decreto 4912 de 2011 pueden contar con medidas complementarias que los programas de la Fiscalía no contemplan. Ello implica condiciones de desigualdad entre las víctimas que no son justificadas.

En tercer lugar, la Mesa comparte las observaciones hechas por la Corte Constitucional sobre las fallas en el diseño de los programas en razón de su desarticulación con otras políticas, la centralización, el autosostenimiento material, la escasa inclusión de los núcleos familiares, la ausencia de un enfoque diferencial y, en general, por no adecuarse a los elementos mínimos de racionalidad.

Finalmente, de acuerdo con la información aportada por la Fiscalía, este órgano desconoce la situación de las víctimas de los casos incluidos en el Anexo reservado⁸. Esta respuesta da cuenta de por lo menos dos aspectos: de un lado, que desconoce la situación de amenaza y riesgo padecida por algunas mujeres incluidas en el Auto 092 y, de otro, que sus sistemas de información no le permiten responder por la protección otorgada a las víctimas de los casos del Anexo reservado. La Mesa tiene conocimiento de solicitudes de protección dirigidas a la Fiscalía y al Ministerio del Interior hechas por mujeres incluidas en el Anexo. Incluso, en un caso, la situación de riesgo fue objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional (Sentencia T-234 de marzo de 2012).

Por ello, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que ordene nuevamente al Ministerio del Interior y a la Fiscalía adecuar sus programas a dichos elementos y solicitar de manera urgente los mecanismos por los cuales dará cumplimiento a esa orden. Además, para que determinen cuáles son los mecanismos para las mujeres que aún no han denunciado y que requieren protección para hacerlo.

2.2 Falta de la incorporación efectiva de un enfoque de género

Aunque de manera reiterada la Corte Constitucional ha alertado sobre la necesidad de incorporar un enfoque de género en las políticas de protección, la Mesa observa que tratándose de los programas de la Fiscalía, dicha incorporación ha sido reducida y en la mayoría de casos se ha quedado en la enunciación formal.

Tal como fue reconocido en Sentencia T-234 de 2012, aún se sigue exigiendo a las mujeres hacer una descripción precisa de los victimarios, los programas de protección siguen desconociendo las afectaciones particulares de la violencia sexual en las mujeres, se desconocen los crímenes sexuales como un riesgo latente en contra de las mujeres víctimas y aún no existe la sensibilidad suficiente para efectuar los estudios de riesgo.

De acuerdo con la labor de acompañamiento de organizaciones de la Mesa, algunos esquemas de seguridad proporcionados por el Estado han contribuido a generar rupturas organizativas y profundizan patrones de discriminación preexistentes, en cuanto refuerzan prácticas de control a la vida de las mujeres por parte de los agentes de seguridad que no se derivan de las labores propias de brindar protección, sino que constituyen un sesgo de género.

⁸ “[...] no se tiene información relacionada con amenazas, con ocasión a investigaciones reportadas en el Anexo reservado del Auto 092 de 2008” (Fiscalía, Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012).

Teniendo en cuenta el tiempo que ha pasado desde la expedición del Auto 092, los múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional que han sido incumplidos y la persistencia de los riesgos en estos casos, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que, de manera análoga, establezca para las mujeres defensoras de derechos humanos una *presunción de riesgo de género frente a las víctimas de violencia sexual que han presentado denuncias* penales y que, en consecuencia, ordene a la Fiscalía y al Ministerio del Interior disponer lo necesario para dar cumplimiento a dicha presunción.

2.3 Obstáculos en la implementación de la ruta y las medidas de protección

Las dificultades anteriormente descritas tienen un impacto evidente en la eficacia de las medidas de protección.

En primer lugar, el acceso resulta difícil porque algunas mujeres que enfrentan riesgos como consecuencia de la denuncia no reúnen las condiciones definidas por los programas, especialmente cuando no cuentan con información relevante sobre los agresores. Esto constituye un escenario adicional que deben enfrentar las víctimas de violencia sexual debido a la propia naturaleza de esta violencia basada en su género.

En segundo lugar, los programas de protección presentan falencias significativas en cuanto a la evaluación del riesgo, dado que no incorporan un enfoque de género, hecho que se materializa en los criterios de estudio y en los perfiles de quienes los realizan⁹. Al respecto, en la práctica no es posible seleccionar el sexo de quien realiza el estudio y, muchas veces, este procedimiento se utiliza para indagar en la vida privada de las mujeres víctimas, incluso de los hechos de violencia sexual.

En tercer lugar, la Mesa considera necesario y urgente que la Fiscalía adopte medidas para concertar la protección con las mujeres víctimas, teniendo en cuenta los impactos particulares de este tipo de violencia y sus necesidades puntuales. Por ello, no resulta de recibo la respuesta entregada por el ente investigador, donde señala que aunque se requiere el consentimiento de la víctima y es posible abrir espacios de interlocución, no significa que sean espacios de concertación¹⁰.

Finalmente, el tiempo que transcurre entre el momento mismo de la solicitud de protección y su otorgamiento efectivo sigue siendo excesivo, lo cual expone a mayores riesgos a las víctimas e inhibe su participación en los procesos penales¹¹.

Por todo lo anterior, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que requiera a la Fiscalía y al Ministerio del Interior para que informen de manera inmediata qué acciones han emprendido para garantizar que la evaluación del riesgo y la implementación de las medidas

⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-234 de 2012; Auto 098 de 2013, considerando 3.2.3.

¹⁰ Fiscalía, Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012.

¹¹ Este aspecto también fue reseñado por el alto tribunal tratándose del programa a cargo de la Unidad de Protección (Corte Constitucional, Auto 098 de 2013).

de protección sean realizadas por personas idóneas, tengan en cuenta las condiciones propias de las mujeres víctimas de violencia sexual, sean concertadas para evitar la revictimización y se den en un tiempo proporcional a la urgencia del caso. Adicionalmente, para que informen de manera periódica la situación en materia de protección de cada una de las víctimas de los casos incluidos en el Anexo reservado.

3. FALTA DE ARTICULACIÓN ENTRE LA PROTECCIÓN Y LAS INVESTIGACIONES PENALES

De acuerdo con el conocimiento de la Mesa y con las respuestas entregadas por la Fiscalía, una de las principales fallas en materia de protección se relaciona con la poca o casi nula articulación entre los programas de protección y las investigaciones penales.

En primer lugar, dentro del registro que señala tener la Fiscalía no existe ninguna variable destinada a conocer la situación de riesgo de las víctimas, al punto que, como ya se señaló, el órgano investigador desconoce cuántas víctimas incluidas en los casos del Anexo reservado se encuentran en situación de riesgo¹².

En segundo lugar, los hechos de amenazas no son investigados en relación con la probabilidad de que su causa sea la denuncia misma. Al respecto, la Mesa considera que el Estado está en el deber de investigar los hechos de amenazas y que no hacerlo puede –a la luz de la alteración general que producen *per se*– constituir un mecanismo que desincentive la participación de las víctimas en los procesos penales¹³. Sobre este aspecto es importante señalar que la Fiscalía no cuenta con información sobre las investigaciones por denuncias referidas a amenazas de víctimas de violencia sexual¹⁴.

En tercer lugar, la posible existencia de un riesgo no pareciera ser considerada en el momento de elaborar los planes metodológicos de investigación, a fin de evitar incrementar la amenaza. Sobre este aspecto, en respuesta de junio de 2013, la Fiscalía señaló desconocer si las amenazas son consideradas para establecer los planes de investigación¹⁵.

Frente a estas situaciones, la Fiscalía se ha limitado a informar que, en virtud del Memorando 052 de 2011, ha insistido en la necesidad de tomar en especial consideración, entre otros aspectos, la valoración de la adopción de medidas inmediatas de protección¹⁶. Esto significa que la estrategia que debería conectar la denuncia y el trámite de la investigación con posibles situaciones de riesgo se limita a dicho memorando, el cual si bien es cierto es importante, claramente es insuficiente para brindar lineamientos específicos y claros para la

12 Fiscalía, Oficio DNF 13322 del 13 de junio de 2013.

13 Corte Constitucional, Auto 098 de 2013, considerando IV.3.

14 Fiscalía, Oficio DNF 13322 del 13 de junio de 2013.

15 *Ibidem*.

16 “La estrategia entonces, parte de lineamientos trazados a los Fiscales y demás funcionarios de la Institución para que desde el momento mismo de la atención de las víctimas se efectivice ese enfoque diferencial para que ellas puedan acceder a la justicia en igualdad de condiciones y se pueda garantizar en mayor medida sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación” (Fiscalía, Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012).

actuación en casos de violencia sexual y en aquellos en los que además se materialicen situaciones de riesgo.

En virtud de lo anterior, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que requiera a la Fiscalía para que dé un reporte minucioso y detallado sobre las investigaciones penales iniciadas con ocasión de las amenazas denunciadas por las víctimas de violencia sexual de los casos incluidos en el Anexo reservado del Auto 092. Asimismo, para que diseñe parámetros y lineamientos para garantizar que la investigación de los hechos de violencia sexual tenga en consideración las situaciones de riesgo que enfrentan las mujeres con ocasión de las denuncias por dichos hechos.



V. OBSTÁCULOS EN MATERIA DE ATENCIÓN EN SALUD

La Corte Constitucional señaló en el Auto 092 que la violencia sexual conlleva graves afectaciones a la salud de las víctimas que abarcan enfermedades físicas –incluidas infecciones de transmisión sexual–, embarazos involuntarios, problemas ginecológicos y traumas psicológicos, los cuales se agravan por la carencia de atención especializada y apoyo a las afectadas, y que, a su vez, les generan mayor riesgo de desarrollar otros problemas de salud a largo plazo (Sección III.1.1.5). Aunado a ello, la Corte Constitucional identificó en el Auto 098 de 2013 algunas de las fallas en el sistema de atención en salud para las mujeres, entre las cuales se resaltan la insuficiencia de la cobertura y la falta de inmediatez¹.

En este escenario, la Mesa ha señalado de manera persistente que una garantía de acceso a la justicia está relacionada con la atención de las secuelas físicas y emocionales². No obstante, pasados cinco años desde la expedición del Auto 092, la Mesa considera que los avances en la protección de los derechos asociados a la salud de las mujeres son escasos y no han logrado impactar la garantía de justicia.

Este vacío está asociado con el incumplimiento a la orden proferida en la Sentencia T-045 de 2010, por medio de la cual se ordenó al entonces Ministerio de Protección Social que diseñara las políticas para atender las necesidades de las víctimas del conflicto armado, en particular la recuperación de los impactos psicosociales³. La Mesa considera que aunque la responsabilidad de responder a las necesidades de salud se encuentra en cabeza del Ministerio de Salud, al tener un impacto directo en la garantía de denuncia y de participación de las víctimas en los procesos penales, le corresponde a la Fiscalía adoptar medidas internas y de coordinación que permitan a las mujeres acceder a la oferta estatal en la materia.

Por ello, aquí se analizan dos grandes obstáculos en materia de salud relacionados con el acceso a la justicia: de un lado, la falta de coordinación para lograr la atención de las secuelas propias de la violencia sexual y, de otro, la falta de incorporación de un enfoque psicojurídico en el trámite de los procesos penales.

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

Dada la estrecha relación entre la atención a los efectos en la salud y la garantía de justicia, a la Fiscalía le corresponde coordinar con otras instancias, a fin de remitir de manera prioritaria a las víctimas de violencia sexual a aquellas entidades competentes para atender las secuelas

1 Corte Constitucional, Auto 098 de 2013, considerando 4. Por su parte, en su informe de diciembre de 2012, la Procuraduría estableció que “la atención en salud mental es escasa y en algunos casos inexistente; ello no permite concluir que haya una real rehabilitación física y mental de las víctimas y sus familias” (Procuraduría, ob. cit., p. 241).

2 Tal como ha sido señalado en los cuatro informes previos de la Mesa, la atención en salud es una condición de acceso a la justicia debido a que los fuertes impactos físicos y emocionales que generan en las víctimas constituyen mecanismos disuasores de la denuncia y de la participación en los procesos.

3 Para mayor información sobre el incumplimiento a la Sentencia T-045 de 2010, pueden consultarse los documentos elaborados por la Mesa de Seguimiento a dicha sentencia, los cuales han sido remitidos a la Corte Constitucional.

propias de estas violencias. Para estos efectos, adquieren especial relevancia los impactos en la salud sexual y reproductiva y en la salud emocional.

En respuesta a derecho de petición, frente a los mecanismos para informar a las víctimas sobre sus derechos sexuales y reproductivos y a las personas responsables de suministrar esa información, la Fiscalía señaló que cada funcionario de la institución debía contactar a los organismos competentes para asistir en forma integral a las víctimas, debiendo dejar constancia de su actuación⁴.

La Mesa considera que este deber de información carece de efectividad en la práctica, básicamente por dos razones: en primer lugar, porque quienes están en la obligación de suministrar la información, al parecer, no conocen íntegramente los derechos de las mujeres víctimas ni las rutas a seguir en estos casos y, en segundo lugar, porque la política pública desarrollada en la materia es completamente insuficiente tanto en el orden nacional como en la mayoría de entidades territoriales que –en incumplimiento de la Ley 1257 de 2008– no han desarrollado los sistemas para atender a las víctimas.

Aunque la Mesa reconoce avances en las recientes iniciativas de reglamentación, persisten vacíos jurídicos y especialmente problemas en la ejecución de las políticas existentes, que constituyen un obstáculo para la atención en salud de las víctimas de violencia sexual asociadas al conflicto armado.

El 6 de marzo de 2012, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Resolución 459 de 2012, por medio de la cual adoptó el *Protocolo y Modelo de atención integral en salud para víctimas de violencia sexual*. La Mesa considera que la aprobación de este Protocolo es un avance importante, dado que brinda herramientas conceptuales y técnicas para la atención a las mujeres víctimas⁵.

No obstante, es importante alertar que el Protocolo, aunque reconoce la existencia de la violencia sexual asociada al conflicto, no prevé medidas específicas para su atención y delega el desarrollo de estas acciones a profesionales e instituciones del sector salud. En este sentido, todas las medidas adoptadas en el Protocolo deben aplicarse de manera general, sin importar si el hecho fue cometido en el marco del conflicto armado o no. Esto motiva particular preocupación tratándose de la atención a la salud mental, la cual debería hacerse bajo los criterios reconocidos en la Sentencia T-045 de 2010. Además, aunque reconoce algunas formas de violencia sexual, no resulta claro que las medidas puedan ser aplicadas más allá del

4 No obstante, la Fiscalía señaló desconocer cuál “fue la entidad que prestó el servicio, la naturaleza de la misma y su efectividad” (Fiscalía, Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012). Nuevamente, este desconocimiento de información denota la escasa articulación entre los sistemas que deberían atender a las víctimas para garantizar una atención de calidad que procure responder a las afectaciones en la salud como un mecanismo de acceso a la justicia.

5 Dentro de los avances del Protocolo reconocemos el tratamiento de la violencia sexual bajo el carácter de urgencia médica y que se inste a activar la ruta intersectorial, incluidos los componentes de justicia y protección. Para mayor información se puede consultar el documento *Seguimiento a la implementación y cumplimiento del Protocolo de atención integral en salud a víctimas de violencia sexual*, producido por las organizaciones que integran la campaña “Violaciones y otras violencias: Saquen mi cuerpo de la guerra”.

asalto sexual reciente. Finalmente, el Protocolo no especifica las actuaciones a las que debe haber lugar desde el abordaje forense, lo cual es problemático para efectos de la recolección de pruebas que sirvan en los procesos judiciales⁶.

A pesar de estas debilidades, lo más preocupante para la Mesa es que, en los casos acompañados por algunas organizaciones que la integran, este Protocolo ni siquiera es aplicado de manera general, ni ha sido adecuadamente difundido.

De otro lado, en el Foro “Justicia para las Víctimas de Violencia Sexual”, llevado a cabo en el Congreso de la República el 18 de abril de 2013, el Ministerio de Salud expuso los avances y obstáculos que en la protección del derecho a la salud para las mujeres víctimas de violencia sexual ha desarrollado dicho órgano⁷. En ese evento, el Ministerio señaló las barreras que se generan frente a la atención integral de las víctimas de violencia sexual, entre las que la Mesa destaca los prejuicios y la falta de capacitación; los múltiples espacios para el abordaje del fenómeno de la violencia sexual, sin que a ellos asistan delegados con capacidad de decisión y conocimiento; incoherencia en las acciones, y falta de coordinación. En relación con estas barreras, el Ministerio de Salud señaló haber efectuado un proceso de evaluación, el cual arrojó que “en las instituciones de salud no se cumplen los estándares que se han establecido desde hace un tiempo”. Como respuesta a esta problemática, el propio Ministerio reconoce que lo que hace falta para su cumplimiento es “voluntad [...], un compromiso de las entidades territoriales de salud”⁸.

Frente a las acciones adelantadas, el Ministerio señaló, entre otras medidas, que (i) han avanzado en un protocolo “para la atención integral en salud para las víctimas de violencia sexual, que tiene todos los componentes”; no obstante, reconoce que las barreras anotadas anteriormente subsisten; (ii) están en proceso de capacitación al personal, para lo cual se creó una estrategia en una plataforma a la que pueden acceder los profesionales de salud; (iii) se creó una “guía de cómo crear estrategias de movilización social para visibilizar el tema de violencia sexual, el tema de masculinidades, el tema del empoderamiento de las organizaciones de derechos sexuales y reproductivos”; (iv) “un abordaje intersectorial para la atención integral a las víctimas”. Sobre este último aspecto, el Ministerio de Salud indicó que han “llegado a la conclusión de que no se debe tener una ruta nacional, una única ruta, porque

6 Tal como lo señala la campaña “Violaciones y otras violencias: Saquen mi cuerpo de la guerra”, a un año de expedido el Protocolo hay problemas de insuficiencia presupuestal, deficiencias del sistema para la vigilancia epidemiológica; estancamiento en la difusión de derechos y servicios a disposición de las víctimas; falta de preparación y conocimiento para la atención; fallas en la atención inicial por urgencias y dificultades para la prevención y tratamiento de ITS; demoras en el suministro de anticoncepción de emergencia y negación de acceso a la interrupción voluntaria del embarazo; obstáculos en atención a salud mental y psicosocial; incumplimiento del deber de remisión a protección y justicia; y no se registran acciones de seguimiento y cierre de los casos.

7 Congreso de la República, Foro “Justicia para las Víctimas de Violencia Sexual”, 18 de abril de 2013. La intervención del Ministerio de Salud inició en el minuto 4:54 del video. Los apartes que se transcriben a continuación corresponden a la intervención en dicho foro.

8 *Ibidem*.

nuestro territorio diverso, con diferente oferta institucional, debe tener unas rutas creadas en el territorio, con las instituciones presentes y con participación de la sociedad civil”⁹.

La Mesa considera que el panorama presentado por el Ministerio de Salud en el foro citado constituye en sí mismo un reconocimiento de los escasos avances que en materia de atención a víctimas de violencia sexual ha tenido este órgano. Es lamentable que transcurridos cinco años de la expedición del Auto 092, la respuesta del Ministerio de Salud se limite al diagnóstico de las barreras existentes, sin que haya una propuesta clara y articulada para su superación.

Además, resulta preocupante la conclusión a la que llega el Ministerio en relación con que “no se debe tener una ruta nacional sino rutas creadas en el territorio”. La Mesa considera que, aunque pueden existir –y podría ser deseable– desarrollos regionales, la atención en salud al fenómeno de la violencia sexual asociada al conflicto debe ser de carácter nacional. Hacerlo como el Ministerio propone implicaría una vulneración al principio a la igualdad y, especialmente, descentralizaría una responsabilidad que está en cabeza de la nación.

Sumado a ello, la restricción en la definición del alcance y contenido de los derechos tiene un impacto puntual en los casos de mujeres indígenas, en tanto refleja no solo una ausencia de diálogos culturales en las actuaciones estatales y la falta de incorporación de un enfoque diferencial, sino una vulneración del derecho a acceder a la justicia, a una atención integral y a una reparación satisfactoria. Dejar de considerar el daño espiritual como consecuencia de la violencia sexual contra mujeres indígenas, por ejemplo, impide acceder a una atención integral y coordinada con la medicina tradicional.

Todo lo anterior demuestra que la respuesta que el Estado en su conjunto ha dado a la imperiosa necesidad de brindar atención en salud con miras a garantizar herramientas a las víctimas para acceder a la justicia es hasta ahora insuficiente.

Por ello, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que ordene al Ministerio de Salud que de manera inmediata informe cuál es la política que ha diseñado para atender integralmente a las víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado, teniendo en cuenta todos los elementos mínimos de racionalidad establecidos por la jurisprudencia constitucional y desde el enfoque señalado en la Sentencia T-045 de 2010, y cuáles los mecanismos que ha adoptado para garantizar su aplicabilidad. Además, solicitará a la Corte Constitucional que requiera a la Fiscalía para que informe de manera detallada cuál es el procedimiento creado para remitir a las mujeres víctimas denunciantes al sistema de atención en salud y cuáles los mecanismos de monitoreo para vigilar que dicha remisión se realice en condiciones de dignidad.

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

El artículo 8 de la Ley 1257 de 2008 estableció que las víctimas de violencias por razones de género tienen derecho a “Recibir asistencia médica, psicológica, psiquiátrica y forense espe-

⁹ *Ibidem.*

cializada e integral en los términos y condiciones establecidos en el ordenamiento jurídico para ellas y sus hijos e hijas”. Este deber es claramente incumplido por parte de las entidades comprometidas en la atención en salud y justicia.

Sobre la existencia de una política de la Fiscalía que les permita a las víctimas de violencia sexual en el conflicto armado contar con atención en salud con enfoque psicosocial que contribuya a mejorar su acceso a la justicia, la Fiscalía informó que requirió a cada fiscal “para que adoptara si fuese necesario medidas asistenciales y de protección a favor de las víctimas, con criterios de enfoque diferencial en atención a las particularidades específicas de cada una de ellas”¹⁰.

No obstante este requerimiento, la Fiscalía no cuenta con información sobre las víctimas incluidas en los casos del Anexo reservado del Auto 092 que han sido atendidas en salud con enfoque psicosocial, a fin de contribuir al acceso a la justicia.

El ente investigador informó que la “atención psicosocial que se les presta a las víctimas de violencia sexual se concreta en la atención inicial en crisis, que no constituye una terapia psicológica”; que la articulación con el Ministerio de Salud se materializa en la derivación de la víctima para su atención, “sin que limite a un contexto determinado; que no se lleva un control de la efectividad de la atención psicosocial que se les presta a las víctimas”; que no cuenta con información sobre las medidas adoptadas para garantizar que en la etapa de juicio el proceso de atención no pierda continuidad; y que en los lugares donde no hay Caivas, “la activación de las rutas de atención las deben agotar los funcionarios”¹¹.

Como puede observarse, ninguno de los componentes mínimos en materia de atención en salud y atención psicojurídica que debería ser suministrado o sobre los cuales debería tener información la Fiscalía cuenta con una respuesta favorable.

Es claro que la atención que se brinda es *atención en crisis*, sin que la Mesa cuente con información clara sobre quién la brinda, qué se entiende por crisis y por cuánto tiempo se suministra. Con posterioridad a este momento, la Fiscalía desconoce su deber de garantizar apoyo en salud, especialmente que atienda los impactos en la salud psicosocial y constituya un mecanismo para que las víctimas puedan acceder a la justicia¹².

Además, tal como se presentó en el acápite anterior, dada la ausencia casi total de políticas en materia de salud para víctimas de violencia sexual, la referenciación a la que hace alusión la Fiscalía carece de todo efecto en la práctica.

Por ello, la Mesa solicitará a la Corte Constitucional que requiera a la Fiscalía para que de manera inmediata establezca acciones para garantizar la incorporación de un enfoque psicosocial y psicojurídico como garantía de acceso a la justicia en los términos identificados en el Auto 092.

¹⁰ Fiscalía, Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012.

¹¹ Fiscalía, Oficio DNF 13322 del 13 de junio de 2013.

¹² La Fiscalía tampoco cuenta con información sobre procesos de formación en herramientas psicosociales, ni sobre mecanismos de articulación interinstitucional con el Ministerio de Protección Social: “Atendiendo que no es nuestra misión la atención psicosocial, no tenemos información en relación con los interrogantes planteados en los numerales [...]” (Fiscalía, Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012).



VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Mesa de Seguimiento al Cumplimiento del Auto 092 de 2008, Anexo reservado considera que en los más de cinco (5) años transcurridos desde la orden judicial proferida por la Corte Constitucional, la situación de impunidad persiste casi en su totalidad, razón por la cual concluye que las órdenes proferidas en el Auto 092 han sido incumplidas.

Este incumplimiento afecta de manera grave y continua la satisfacción de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado y da un mensaje de tolerancia estatal frente a este tipo de violencia, perpetuando su ocurrencia. Por ello, es urgente que el Estado adopte medidas inmediatas que garanticen el goce efectivo de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral de las mujeres víctimas de estos hechos.

En virtud de lo anterior, de manera respetuosa, la Mesa solicita a la honorable Corte Constitucional que:

1. **DECLARE** que las autoridades colombianas a todo nivel no han cumplido con su deber constitucional e internacional imperativo de actuar en forma resuelta para conjurar en forma efectiva las causas de raíz del panorama generalizado de violencia sexual asociada al conflicto armado.
2. **DECLARE** que la Fiscalía no ha dado cumplimiento cabal a la orden segunda de la parte resolutive del Auto 092, en el sentido de haber adoptado a la mayor brevedad las medidas a las que hubiera lugar en relación con los hechos descritos en el Anexo reservado, ni ha asegurado que las investigaciones avancen aceleradamente.
3. **DECLARE** que la Fiscalía no ha dado cumplimiento cabal al Auto 092 en tanto no ha incluido la respuesta al fenómeno de la violencia sexual a la que han estado y están expuestas las mujeres colombianas en el marco del conflicto armado dentro del más alto nivel de prioridad de la agenda oficial de la nación.
4. **CONVOQUE** a una audiencia pública de seguimiento ante la Corte Constitucional, con participación de la Fiscalía, la Procuraduría, la Contraloría General de la República, el Ministerio de Salud, el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo y esta Mesa de Seguimiento.
5. **TRASLADÉ** a la Fiscalía y a la Procuraduría el anexo entregado por esta Mesa de Seguimiento con este informe, a fin de que en un plazo perentorio absuelvan las preguntas y observaciones en cada uno de los casos.
6. **ORDENE** a la Fiscalía que en el término improrrogable de tres (3) meses presente a la honorable Corte Constitucional un plan de acción integral acelerado que reúna todos los elementos mínimos de racionalidad fijados en la jurisprudencia constitucional, para superar la impunidad en los casos de violencia sexual asociados al conflicto armado. Ese plan de acción deberá contener, adicionalmente, los siguientes aspectos:
 - a. Mecanismos claros de divulgación de todas las normas expedidas, así como mecanismos para asegurar su cumplimiento.

- b. Parámetros, criterios y medidas adoptadas para responder a las especificidades de las mujeres indígenas, afrocolombianas, con orientación sexual diversa, con identidad de género diversa, niñas, adultas mayores y con discapacidad. Además, lineamientos para asegurar que en el trámite de las investigaciones penales sean garantizados sus derechos.
 - c. Medidas necesarias, a fin de garantizar la denuncia por parte de las mujeres víctimas, de acuerdo con lo señalado en el Auto 092.
 - d. Una estrategia, a la luz del Auto 092, para impulsar los casos que se encuentran en investigación preliminar e indagación y para revisar los casos precluidos o archivados.
 - e. Una ruta para dar trámite a las investigaciones por los hechos de violencia sexual asociada al conflicto, y los criterios de reparto y asignación en el interior del órgano de investigación. Asimismo, una ruta coordinada con las otras entidades competentes para la atención integral.
 - f. Mecanismos de prevención frente a los actos de discriminación y sanciones para funcionarios o funcionarias que en el curso de las investigaciones incurran en estos actos.
 - g. Un plan de capacitaciones, con recursos propios, prolongado en el tiempo y que atienda de manera específica a lo señalado en el Auto 092. Además, en dicho plan deberían establecerse los procesos de monitoreo, seguimiento y sanciones dispuestas en caso de no dar aplicación a los lineamientos de los procesos de formación.
 - h. Medidas para garantizar el cumplimiento de los artículos 8 de la Ley 1257 de 2008, y 43 de la Ley 1448 de 2011 que señala el derecho de las mujeres víctimas de obtener asistencia técnica legal.
 - i. Parámetros y lineamientos para garantizar que la investigación de los hechos de violencia sexual tenga en consideración las situaciones de riesgo que enfrentan las mujeres con ocasión de las denuncias por dichos hechos.
 - j. Acciones para garantizar la incorporación de un enfoque psicosocial y psicojurídico como garantía de acceso a la justicia en los términos identificados en el Auto 092.
7. **ORDENE** a la Fiscalía que en el término improrrogable de tres (3) meses presente a la honorable Corte Constitucional información sobre:
- a. Todas las normas expedidas, cuáles son los mecanismos utilizados para asegurar su cumplimiento y cuáles son los principales resultados de su aplicación, incluida la activación de la competencia disciplinaria interna.
 - b. Las razones por las cuales el Comité de Género creado mediante Resolución 3788 de 2009 solo ha sesionado en dos ocasiones, cuáles son los principales resultados de su gestión en función de las órdenes del Auto 092 y cuáles son los espacios de articulación interna e interinstitucional, las fechas en las que se reunirán y los propósitos que pretenden cumplir.
 - c. La designación de un grupo de personas del más alto nivel en cada institución, con capacidad de decisión en las políticas internas, que asistan de manera continua y periódica al espacio de interlocución con la Mesa y que se encarguen de la coordinación de la respuesta institucional.

- d. Las actuaciones desarrolladas en cada uno de los casos del Anexo reservado que se encuentran en investigación preliminar e indagación, a fin de garantizar la obtención de todas las pruebas posibles, a la luz de los estándares fijados en la jurisprudencia constitucional.
 - e. La relación de los casos que fueron precluidos o archivados por resolución inhibitoria, las razones que motivaron esas decisiones y que entregue copia completa de cada una de las resoluciones que justificaron la preclusión o inhibición.
 - f. Cuál es la ruta coordinada con las demás entidades competentes en la atención integral de las mujeres víctimas, a fin de garantizar la protección de todos sus derechos.
 - g. Los mecanismos que ha adoptado para garantizar que se conozca en los estrados judiciales lo ocurrido en el país frente a la violencia sexual y cuáles para garantizar que la reforma a la Ley 975 de 2005 no va a desincentivar a las mujeres a presentar sus denuncias.
 - h. Cuáles han sido las labores de apoyo y protección ofrecidas y entregadas a lo largo de estos cinco (5) años a cada una de las mujeres víctimas de los casos incluidos en el Anexo reservado.
 - i. Las investigaciones penales iniciadas con ocasión de las amenazas denunciadas por las víctimas de violencia sexual de los casos incluidos en el Anexo reservado del Auto 092.
 - j. Cuál es el procedimiento creado para remitir a las mujeres víctimas denunciadas al sistema de atención en salud y cuáles los mecanismos de monitoreo para vigilar que dicha remisión se realice en condiciones de dignidad.
8. **ORDENE** a la Fiscalía que incluya los 183 casos del Anexo reservado del Auto 092 como casos priorizados dentro de la política de priorización.
9. **EXHORTE** a la Procuraduría para que:
- a. Intervenga en todos los casos del Anexo reservado, mediante una estrategia jurídica articulada y definida con base en los mandatos del Auto 092.
 - b. Informe de manera periódica –por lo menos una vez cada tres meses– sobre las labores desarrolladas en cada uno de los casos incluidos en el Anexo reservado, con especial énfasis en las intervenciones con ocasión de los procesos que se encuentran archivados y en etapa previa.
 - c. Establezca con claridad los plazos y recursos que dispondrá para el ejercicio de evaluación y monitoreo iniciado en 2012. La Mesa sugiere que tenga una periodicidad de por lo menos cada cuatro meses.
 - d. En su ejercicio de evaluación a las políticas, incorpore las observaciones que la Mesa ha presentado.
 - e. En su ejercicio de evaluación a las políticas, incorpore indicadores específicos para vigilar y proteger lo correspondiente a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, en especial aquellos referidos a la interrupción voluntaria del embarazo.

f. Designe un grupo de personas del más alto nivel, con capacidad de decisión en las políticas internas, que asista de manera continua y periódica al espacio de interlocución con la Mesa y que se encargue de la coordinación de la respuesta institucional.

10. EXHORTE a la Defensoría del Pueblo para que disponga lo pertinente para asesorar, orientar y procurar asistencia técnica legal a las mujeres víctimas de los casos incluidos en el Anexo reservado y, en general, de todos los casos de mujeres víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado.

11. ORDENE al Consejo Superior de la Judicatura y a la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial para que en el término improrrogable de tres (3) meses presente a la honorable Corte Constitucional:

a. Un plan de acción integral acelerado que reúna todos los elementos mínimos de racionalidad fijados en la jurisprudencia constitucional, para superar la impunidad en los casos de violencia sexual asociados al conflicto armado. En particular, que establezca lineamientos de actuación que comprendan cada una de las etapas ante los juzgados y tribunales, que den cuenta no solo de las circunstancias particulares en las que se cometió el delito, sino del contexto del conflicto armado en el que se enmarca y sus características, y que tengan en consideración los supuestos fácticos y jurídicos establecidos en el Auto 092.

b. Parámetros claros para activar su competencia disciplinaria cuando evidencie acciones de discriminación o lesivas contra los derechos de las mujeres víctimas.

c. Los parámetros, criterios y medidas adoptadas para responder a las especificidades de las mujeres indígenas, afrocolombianas, con orientación sexual diversa, con identidad de género diversa, niñas, adultas mayores y con discapacidad. Además, los lineamientos dispuestos para garantizar que en el trámite de las investigaciones penales sean garantizados sus derechos.

d. La política de reparación judicial que ha diseñado o diseñará para garantizar una reparación integral a las mujeres víctimas de violencia sexual y para “transformar las causas sociales y culturales que dieron origen a la violencia sexual”.

12. ORDENE a la Fiscalía, al Consejo Superior de la Judicatura y a la Procuraduría:

a. La elaboración inmediata y sin prórrogas de un sistema de información oficial articulado, para lo cual deberían tener en cuenta las consideraciones de la Mesa.

b. La vigilancia a la aplicación de la jurisprudencia constitucional que aclara cómo debe valorarse la conexión de un hecho de violencia sexual con el conflicto armado, en particular la aplicación de la prevalencia de la interpretación a favor de la víctima en caso de duda.

13. REITERE LA ORDEN emitida en el Auto 098 de 2013 a la Fiscalía y al Ministerio del Interior, para que adecuen los programas de protección a los principios y elementos mínimos de racionalidad que ha precisado la jurisprudencia constitucional, “así como a

los criterios y elementos para la revisión e implementación de los programas de protección integral, contenidos en la Ley 1448 de 2011” (art. 32). Asimismo, ORDENE que determinen cuáles son los mecanismos para las mujeres que aún no han denunciado y que requieren protección para hacerlo.

14. **ORDENE** a la Fiscalía y al Ministerio del Interior que informen qué acciones han emprendido para garantizar que la evaluación del riesgo y la implementación de las medidas de protección sean realizadas por personas idóneas, tengan en cuenta las condiciones propias de las mujeres víctimas de violencia sexual, sean concertadas para evitar la revictimización y se den en un tiempo proporcional a la urgencia del caso. Adicionalmente, para que informen de manera periódica la situación en materia de protección de cada una de las víctimas de los casos incluidos en el Anexo reservado.
15. **ORDENE** a todas las instituciones competentes que cuando se trate de casos de mujeres indígenas, se aplique y se desarrolle el enfoque interseccional, en especial, el enfoque étnico y de género, en íntima interrelación entre los derechos colectivos de los pueblos indígenas y los derechos de las mujeres reconocidos por el Estado colombiano.
16. **ESTABLEZCA** una “presunción de riesgo de género frente a las víctimas de violencia sexual que han presentado denuncias penales” y, en consecuencia, **ORDENE** a la Fiscalía y al Ministerio del Interior que dispongan lo necesario para dar cumplimiento a dicha presunción.
17. **ORDENE** al Ministerio de Salud que, de manera inmediata, informe cuál es la política que ha diseñado para atender integralmente a las víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado, teniendo en cuenta todos los elementos mínimos de racionalidad establecidos por la jurisprudencia constitucional y desde el enfoque señalado en la Sentencia T-045 de 2010, y cuáles los mecanismos que ha adoptado para garantizar su aplicabilidad.
18. **TENGA EN CONSIDERACIÓN** los aspectos señalados en el acápite sobre *Normas que ponen en riesgo la garantía de justicia* de este informe y que, si a bien lo tiene, determine lineamientos y pautas claras para evitar que se concrete la impunidad en los casos del Anexo reservado. De manera particular, la Mesa solicita que en su estudio de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria 211 de 2013 Senado y 268 de 2013 Cámara, por la cual se reforma el fuero penal militar, tenga en consideración los riesgos que esta reforma podría tener en casos de violencia sexual y, de ser pertinente, ordene de manera explícita que ningún caso, desde una interpretación amplia y a la luz del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho penal internacional, puede ser de conocimiento de la justicia penal militar.
19. **SOLICITE** a la Procuraduría y a la Contraloría General de la República que, como consecuencia del incumplimiento señalado, en el ámbito de sus competencias legales y constitucionales, inicien las investigaciones y actuaciones a las que haya lugar, e informen los resultados de las investigaciones y actuaciones a la Sala de Seguimiento con una periodicidad trimestral.

