



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

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

Anexos reservados-Corte a noviembre de 2019

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



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

Estado de cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional para la garantía de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual en los casos que componen los anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 [Séptimo informe - noviembre de 2019]

ISSN: 2500-5960

Primera edición: agosto de 2020

Elaboración del informe

Andrea Catalina León Amaya

con el apoyo de Sisma Mujer, Secretaría Técnica de la Mesa de los Anexos reservados.

Secretaría técnica

© Corporación Sisma Mujer

Carrera 13 # 33-74, Of.: 304

Bogotá, Colombia

PBX: (57-1) 2859313

infosisma@sismamujer.org

www.sismamujer.org

Instagram @sismamujer

Facebook Corporación Sisma Mujer

Twitter @SismaMujer

Coordinación de la publicación

Corporación Sisma Mujer: Luisa Fernanda Martínez Paba

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo

Ilustración

Santiago Guevara

Preparación editorial

Marta Rojas

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 Christian Aid, la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, el Gobierno Vasco y KCD. Las opiniones presentadas en este informe son responsabilidad exclusiva de las organizaciones que lo suscriben. El documento no refleja la opinión oficial de las agencias patrocinadoras.



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

Séptimo Informe de seguimiento al Auto 092 de 2008 y Segundo informe al Auto 009 de 2015
Anexos reservados-Corte a noviembre de 2019



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

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

CONTENIDO		
	I. ACCESO A LA JUSTICIA	6
	Persistencia de la impunidad	7
	<i>Estado procesal de los casos en general</i>	7
	<i>Mantenimiento de prácticas que inciden en la impunidad</i>	23
	<i>Estado de casos remitidos por la Fiscalía a la Jurisdicción Especial para la Paz</i>	25
	Acompañamiento jurídico	29
	Reparación	30
	Estrategias implementadas por las instituciones: parciales, insuficientes y/o incipientes para el efectivo acceso de las mujeres víctimas a la justicia	32
	<i>Estrategia de la Fiscalía</i>	32
	<i>Estrategia de la Procuraduría</i>	37
	<i>Estrategia de la Rama Judicial (Consejo Superior de la Judicatura)</i>	39
	<i>Estrategia de la Defensoría del Pueblo</i>	41
	II. PROTECCIÓN	44
	Protección en el ámbito judicial: adecuaciones informadas por la Fiscalía	45
	Unidad Nacional de Protección	49
	III. ATENCIÓN EN SALUD	52
	Medidas de acceso a atención integral en salud para las mujeres incluidas en los anexos reservados	53
	<i>Universo de mujeres víctimas incluidas en los anexos reservados reconocidas en el sector salud y estados de afiliación</i>	54
	<i>Atención en salud</i>	57
	Medidas generales de atención integral en salud a las mujeres víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado y al desplazamiento forzado	60
	<i>Atención en salud que reconozca los impactos diferenciados por el contexto en que ocurrieron los hechos</i>	61
	<i>Conocimiento y cumplimiento de la Resolución 459 de 2012</i>	61
	<i>Abordaje forense adecuado</i>	63
	<i>Anticoncepción de emergencia e interrupción voluntaria del embarazo</i>	64
	<i>Función rectora del Ministerio de Salud para la atención integral en salud conforme a la Ley 1719 de 2014</i>	65
	<i>Coordinación con la Superintendencia de Salud</i>	66
	<i>Articulación de las medidas de rehabilitación psicosocial dispuestas para la atención y reparación de las mujeres víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado</i>	66
	IV. RECOMENDACIONES	70
	A la Fiscalía General de la Nación	71
	A la Jurisdicción Especial para la Paz	73
	A la Defensoría del Pueblo	73
	Al Consejo Superior de la Judicatura	73
	A la UARIV	74
	A la Procuraduría General de la Nación	75
	A la Unidad Nacional de Protección	75
	Al Ministerio de Salud y Protección Social	75
	V. APÉNDICES	80

En el presente documento, la Mesa de Seguimiento a los autos 092 de 2008 y 009 de 2015 - anexos reservados (en adelante, la Mesa) actualiza la información concerniente al estado de cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional para la garantía de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual en los casos que componen los anexos reservados de los autos mencionados. Para ello, toma como punto de partida el Sexto Informe de la Mesa publicado en 2016, elaborado a partir del corte de información realizado hasta 2015 (año de emisión del Auto 009). Además, se orienta por los requerimientos actualizados por la Corte Constitucional mediante Auto 737 de 2017 (y otros posteriores para reiteración y/o ampliación de información), decisión mediante la cual valoró como bajo el nivel de cumplimiento de las órdenes emitidas a las diferentes entidades estatales en orden a enfrentar y superar el estado de cosas inconstitucional (ECI) declarado en Sentencia T-025 de 2004 .

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

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



I. ACCESO A LA JUSTICIA

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

PERSISTENCIA DE LA IMPUNIDAD

En su Sexto Informe, la Mesa constató la casi total impunidad de los eventos de violencia sexual consignados en los anexos reservados de los autos 092 de 2008 y 009 de 2015. La lectura de los informes más recientes remitidos por la Fiscalía a la Corte Constitucional y suministrados a la Mesa constata que ese cuadro no ha tenido prácticamente ninguna variación. Enseguida presentamos los aspectos más relevantes que sustentan esta afirmación, para lo cual enfocamos: (1) el estado procesal de los casos en general (inconsistencias en la información sobre el total de casos judicializados, situación de casos con sentencia y su estado procesal) y (2) la manutención de diversas prácticas que inciden en la impunidad.

Estado procesal de los casos en general

Universo de casos judicializados: ¿de cuántos procesos penales hablamos?

A efectos de esta actualización, el primer obstáculo identificado en el seguimiento del trámite procesal de las investigaciones iniciadas sobre los casos de los anexos reservados es la calidad de la información reportada periódicamente por la Fiscalía. En el tiempo transcurrido desde la emisión de los autos 092 de 2008 y 009 de 2015 (11 años, 7 meses, y 4 años, 10 meses, respectivamente)¹, la información entregada tanto a la Corte Constitucional como a la Mesa ha resultado inconsistente, incompleta, confusa y/o ambigua. Esta situación torna la información oficial poco confiable e impide alcanzar la precisión necesaria a la hora de extraer y analizar los datos para conocer y evaluar el estado real de los casos en su trámite ante las instancias de justicia.

Tres aspectos caracterizan este obstáculo: (i) la ausencia de precisión cuantitativa sobre el total de casos judicializados hasta la fecha; (ii) variaciones en los números de radicación, que recogen bajo el mismo número dos o más casos antes reportados como judicializados de manera independiente (procesos diferentes); (iii) imprecisión en la información suministrada para explicar lo ocurrido con los casos que en 2015 aún no estaban judicializados.

La discordancia en los datos sobre el universo de casos judicializados a partir del conjunto de casos reportados en los anexos reservados es la principal muestra de la situación

1 El Auto 092 fue emitido el 14 de abril de 2008 y el Auto 009 el 27 de enero de 2015.

de deficiencia en la información oficial suministrada. Para comprender este fenómeno describimos enseguida un breve marco histórico de las discordancias en el inventario o universo de casos judicializados.

Para la elaboración del último informe de seguimiento de la Mesa en 2016, se partió de un universo de 634 eventos de violencia sexual (178 inferidos de los 183 casos inicialmente reportados en el Anexo Reservado del Auto 092 y 456 resultantes de los 444 casos que componen originalmente el Anexo Reservado del Auto 009). No obstante, los datos suministrados por la Fiscalía a la época permitieron valorar la situación de apenas 175 procesos penales iniciados por los eventos de violencia sexual del Auto 092 (descontado un caso remitido a la jurisdicción indígena, aunque no sea claro para la Mesa por qué un caso de violencia sexual en relación con el conflicto está siendo conocido por esta jurisdicción) y de 129 procesos penales abiertos por los eventos de violencia sexual del Auto 009, para un total de 304 procesos. Con relación a los 330 eventos restantes (3 del Auto 092 y 327 del Auto 009), la Fiscalía no reportó información de su estado procesal².

Para explicar parcialmente el vacío concerniente a los 330 eventos de violencia sexual de los que no reportó ninguna información, esa entidad estableció que 172 de ellos aún carecían de investigaciones penales y anunció el inicio de una estrategia de priorización que focalizaría la judicialización efectiva de esos casos³.

En el año 2018, ante las nuevas órdenes emitidas por la Corte Constitucional mediante Auto 737 de 2017, la Fiscalía presentó nuevos datos sobre los procesos penales en curso. Lo hizo en dos ocasiones: en una presentación oral realizada el 17 de abril de 2018 y en el informe escrito rendido el 22 de mayo de 2018. Sin embargo, las inconsistencias en la cuantificación de casos judicializados fueron notorias, por lo que la Corte tuvo que pedir aclaraciones específicas a través del Auto 681 de 2018. La Mesa solicitó a la Fiscalía acceso al informe escrito de mayo de 2018 y al remitido como respuesta al Auto 681 de 2018 (oficio de 26 de noviembre de 2018)⁴. Como respuesta, esa entidad entregó a la Mesa copia de tales informes y, como anexo adicional, una base de datos (en Excel) actualizada a 1º de octubre de 2019.

2 La Mesa tuvo como fuente de consulta y análisis la información entregada por la Fiscalía en la base de datos del 23 de julio de 2015 (Auto 009) y en el Anexo al diagnóstico del Auto 092 de abril de 2015 (Auto 092). Ver Mesa de seguimiento a los Autos 092 y 009 de la Corte Constitucional, Anexos Reservados, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual. Sexto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008 y Primer Informe de Seguimiento al Auto 009 de 2015, Anexos Reservados* (Bogotá: Corporación Sisma Mujer, 2016), p. 15, tabla 2 (Estado procesal de los casos de los anexos reservados), <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2018/06/2016-AUTO-SEXTO-WEB.pdf>.

3 Ver Sexto Informe, p. 77.

4 Los informes de mayo y noviembre de 2018, cuyas copias fueron suministradas a la Mesa por la Fiscalía, no incluyen las bases de datos (caso por caso) en las cuales se fundamentan las cifras consolidadas y presentadas a la Corte.

A partir de la lectura integral de esa información, la Mesa observa que los datos sobre el universo de casos continúan presentando inconsistencias en los diferentes reportes rendidos. La sucesión de dichas inconsistencias se resume así: mientras que en abril de 2018 la Fiscalía se refirió a 176 casos judicializados para el Auto 092 (150 de Ley 600, 21 de Ley 906 y 4 de Ley 975), en mayo de 2018 aludió a 228 casos (140 de Ley 600, 18 de Ley 906 y 70 de Ley 975). Para el Auto 009, mientras en abril de 2018 reportó 442 casos (126 de Ley 600, 150 de Ley 906 y 161 de Ley 975), en mayo del mismo año se refirió a 402 (119 de Ley 600, 153 de Ley 906 y 130 de Ley 975).

Con la intención de rectificar la información, ante el llamado de atención de la Corte en Auto 681 de 2018, en noviembre de ese año la Fiscalía informó a la Corte que para los 183 casos inicialmente incluidos en el Anexo Reservado del Auto 092 se adelantan 176 investigaciones penales (131 de Ley 600, 20 de Ley 906 y 24 de Ley 975) y un caso es tramitado por la jurisdicción indígena. Para los 442 casos reportados en el Anexo Reservado del Auto 009 se adelantan 419 investigaciones penales (122 de Ley 600, 141 de Ley 906 y 156 de Ley 975), 166 de las cuales corresponden a casos que a la fecha de notificación del Auto 009 (en 2015) aún no estaban judicializados y solo se judicializaron en el marco de la estrategia de duplas psicoinvestigativas.

No obstante, los datos que se extraen de la última matriz de casos entregada por la Fiscalía a la Mesa (base de datos en Excel actualizada a 1º de octubre de 2019) reflejan nuevas variaciones, sin que esa entidad justifique la actual discordancia. Según esta última versión de la base de datos, para los casos del Anexo Reservado del Auto 092 se tiene noticia de 171 investigaciones penales (127 de Ley 600, 21 de Ley 906 y 23 de Ley 975) y un caso tramitado ante la jurisdicción indígena. Y de los casos del Auto 009 se identifican 435 investigaciones penales en curso (131 de Ley 600, 147 de Ley 906 y 155 de Ley 975). Es decir que, pese al requerimiento de la Corte, las inconsistencias siguen surgiendo con cada nuevo reporte. En la sección de apéndices de este informe, la tabla 1 presenta de manera comparativa las cifras informadas por la Fiscalía entre 2018 y 2019 incluyendo la distribución de los casos por fase procesal; en ella puede visualizarse la evolución de datos cuantitativos y sus discordancias.

Analizada en detalle la nueva base de datos, se observa que, aparte de las situaciones de aparente duplicación que se habían detectado en 2015, algunos casos que antes eran reportados por la Fiscalía con diferentes radicados (es decir, como procesos penales independientes iniciados a partir de eventos de violencia sexual diferenciados), ahora se reportan con el mismo número de radicación, por lo que se deduce que se tramitan en un único proceso penal. Esto podría explicar la diferencia numérica entre el reporte enviado a la Corte en noviembre de 2018 (del cual la Mesa desconoce la matriz de casos en que se sustentó) y la base de datos más reciente conocida por la Mesa (actualizada a 1º de octubre de 2019 y recibida por la Mesa en noviembre del mismo año). No obstante, se observa la ausencia de una descripción más detallada por parte de esa entidad que permita entender

TABLA 1.
CASOS REPORTADOS BAJO UN MISMO NÚMERO DE RADICADO

Caracterización según coincidencia o no de víctimas y eventos	Auto 092			Auto 009		
	Casos Anexo Reservado - Sistema penal	Número víctimas	Número eventos	Casos Anexo Reservado - Sistema penal	Número víctimas	Número eventos
Misma(s) víctima(s) y mismo(s) evento(s)	060/062* - Ley 600	2	1			
	070/074* - Ley 600	8	1			
	101/115* - Ley 975	1	1			
	130/133* - Ley 975	1	1			
	134/145* - Ley 600	10	1			
	160/165* - Ley 600	1	1			
Subtotal	12 caso → 6 radicados (4 de Ley 600, 2 de Ley 975)	23	6			
Misma(s) víctima(s) y diferentes eventos	033/057 - Ley 600	1	2			
	027/028* - Ley 600	1	1			
	064/149 - Ley 600	1	2			
Subtotal	6 casos → 3 radicados	3	5			
Diferentes víctimas y mismo(s) evento(s)				137/138 - Ley 906	2	1
				147/148 - Ley 906	2	1
				169/170 - Ley 906	2	1
				176/177/178/179 - Ley 906	4	1
				285/287 - Ley 975	2	2
Subtotal			12 casos → 5 radicados	12	6	
Diferentes víctimas y diferentes eventos	042/071 - Ley 600	2	2			
	091/170 - Ley 975	2	2			
Subtotal	4 casos → 2 radicados	4	4			
Total	22 casos → 11 radicados	30	15	12 casos → 5 radicados	12	6
	34 casos → 16 radicados 42 víctimas / 21 eventos					

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en la base de datos de la Fiscalía actualizada a 1° de octubre de 2019 y de la matriz de sistematización de casos de la Mesa. Se aclara que la tabla Excel de la Fiscalía no detalla datos de víctimas ni de eventos de violencia sexual, por lo que esa caracterización y contabilización se extrae de la matriz interna de casos de la Mesa.

* Únicamente los casos marcados con asterisco (*) ya habían sido identificados y contabilizados en 2015 como un solo caso judicializado (esto es, con un mismo número de radicado) por aparente duplicación o identidad de víctimas y/o hechos. De la base de datos entregada por la Fiscalía en 2019 (actualizada a 1° de octubre) se contabilizan otros 20 casos en esa situación, recogidos en 9 radicados.

el motivo que llevó a reportar con el mismo radicado un grupo de por lo menos 20 casos que antes se registraban de manera independiente, sobre todo en aquellas situaciones donde no se verifica identidad en las víctimas o en las circunstancias fácticas que justifique entenderlos como casos repetidos o duplicados. En la tabla 2 se sintetiza la información sobre aquellos que se reportan con el mismo radicado. Cruzamos con la matriz de casos de la Mesa para caracterizar si existe o no coincidencia o identidad de víctimas y/o de eventos de violencia sexual y para verificar el número de víctimas y eventos a los que se refieren.

TABLA 2.
AVANCE PROCESAL DE CASOS REPORTADOS BAJO UN MISMO NÚMERO DE RADICADO

	Casos	Etapa o situación procesal	
		Información actualizada hasta noviembre de 2017 (base de datos de la Mesa)	Reporte Fiscalía 2019 (Excel actualizado a 1° de octubre de 2019)
Auto 092	091/170	091: investigación - ejecutoria de inhibitorio / 170: documentación Ley 975	Documentado - Ley 975 (última actuación: 01/11/2018)
	101/115	101: sentencia NO violencia basada en el género / 115: documentación Ley 975	Imputación - Ley 975 (última actuación 01/06/2019)
	130/133	Investigación preliminar - Ley 600	Incidente de reparación - Ley 975 (última actuación 01/06/2019)
Auto 009	176/177/178/179	Investigación, escrito de acusación - Ley 906	Ejecución de penas - Ley 906 (última actuación 19/10/2017)
	285/287	Sin información	Documentado - Ley 975 (última actuación 01/06/2019)

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en la base de datos de la Fiscalía actualizada a 1° de octubre de 2019 y de la matriz de sistematización de casos de la Mesa.

De los casos visualizados en la tabla 2, es importante observar que solo es perceptible algún avance procesal en 5 casos⁵, al contrastar la información aportada a la Mesa por la Fiscalía en octubre de 2019 con la entregada en noviembre de 2017.

En la tabla 1, los 15 restantes se tratan de procesos que se mantienen en la misma etapa procesal, sin actuaciones de impulso procesal, por lo que no es posible deducir que la decisión de tramitarlos bajo un mismo radicado esté llevando al impulso procesal. En la tabla 2 se expresa en qué consistió el avance procesal de los 5 casos aludidos, de lo que puede inferirse que el avance procesal en 4 de ellos está asociado a su remisión al sistema procesal penal de la Ley 975.

Adicionalmente, continúa siendo poco clara la información sobre los casos del Anexo Reservado del Auto 009 que para 2015 no estaban aún judicializados. La Corte (Auto 681 de 2018) requirió a la Fiscalía para que acreditara las medidas tomadas al respecto y actualizara la situación procesal de esos casos. La Mesa observa que, además de ser cuestionable que se tratara de 172 casos pendientes de judicialización, la Fiscalía carece de precisión en su más reciente respuesta⁶. Según esa entidad, con la implementación de la

5 Del Auto 092 son los casos 091/170, 101/115 y 130/133; del Auto 009, los casos 176/177/178/179 y 285/287.

6 Esa afirmación fue cuestionada por la Mesa en su Sexto Informe, una vez revisada la base de datos entregada por la Fiscalía. La Mesa encontró que, en realidad, la Fiscalía dejó de informar “número de radicado en 167 casos y no en 172”. A ese raciocinio arribó la Mesa al descontar los casos que habían sido atendidos en jornadas colectivas de denuncia (59 casos que deberían, en regla, contar con noticia criminal e investigación penal vigente) y aquellos que sin haber sido recibidos en esas jornadas ya habían sido denunciados

estrategia de duplas psicoinvestigativas (destinada a esos casos específicos) se identificaron tres duplicaciones y se descontaron otras tres que ya estaban a cargo de otros despachos, concluyendo que se trataba de 166 casos. ¿A qué casos corresponden las tres duplicaciones encontradas y cuáles son los tres casos que ya eran tramitados por otros despachos? Queda en manos de La Fiscalía responder estos interrogantes. La Fiscalía explicó también que las duplas realizaron nuevas verificaciones y ubicaron varios casos adicionales que ya tenían investigaciones en curso, pero no especificó cuántos ni cuáles. Además, según afirma, las duplas dedujeron que era probable que algunos casos no judicializados correspondieran a aquellos en donde las mujeres en las jornadas colectivas no optaban por formular la denuncia penal ante Fiscalía y solo eligieron declarar ante el Ministerio Público. Empero, esta última es apenas una conjetura, no una afirmación sustentada en una revisión a fondo que lleve a constatar que así ocurrió efectivamente y en cuáles casos.

Casos con sentencia: persistencia del cuadro de casi total impunidad

Analizados los datos de la última matriz entregada por la Fiscalía, se concluye que el avance en materia de resolución de fondo de los casos, con sentencia, es muy bajo. De manera que la única conclusión posible es que se mantiene el cuadro de casi total impunidad frente a los eventos de violencia sexual reportados en los anexos reservados de los autos 092 de 2008 y 009 de 2015. Adicionalmente, la información actualizada por la Fiscalía es imprecisa y confusa en dos sentidos: por un lado, sobre un conjunto importante de los casos que se reportan con sentencia no se tiene noticia del contenido del fallo (si absolutorio o condenatorio y si incluye los hechos de violencia basada en el género, VBG); por otro lado, en la última base de datos entregada por la Fiscalía a la Mesa (actualizada a 1º de octubre de 2019), algunos casos que en el pasado habían sido reportados como casos con sentencia, ahora se reportan bajo un número de radicación diverso y en una etapa procesal anterior, sin que la Fiscalía explique la razón de este cambio en el informe.

Comenzamos haciendo una recapitulación de los casos identificados como casos con sentencia en tres momentos clave: corte de abril y julio de 2015 (primer corte de información que reúne los dos anexos reservados sistematizada por la Mesa y reflejada en su Sexto Informe); informe de rectificación y aclaración entregado por la Fiscalía a la Corte Constitucional en noviembre de 2018 (segundo corte resultante del seguimiento específico de la propia Corte a los autos 092 y 009 y sus anexos reservados⁷); base de datos de la Mesa actualizada a 1º de octubre de 2019 y entregada por la Fiscalía en noviembre del mismo año.

formalmente por otro canal (18 casos). La inferencia lógica fue, entonces, “que de los 167 casos en los que no hay radicado, la Fiscalía únicamente podría justificar que debía iniciar el procedimiento en 90 casos y no en 172, como asegura en su primera línea de estrategia” (p. 77).

7 Anotación complementaria sobre Auto 737/17 como hito de la evaluación del ECI y sobre Auto 681/18 como requerimiento específico a la Fiscalía.

Hasta 2015, solo se contaba con información sobre decisiones de fondo emitidas en los casos del Anexo Reservado del Auto 092. Con base en ello, la Mesa identificó únicamente 14 casos resueltos con sentencia condenatoria que versaron sobre eventos de violencia sexual. Adicionalmente, se encontraron 7 sentencias condenatorias que no se refirieron a los hechos de violencia sexual, 2 absolutorias y 4 sin información de su contenido⁸.

En noviembre de 2018, cuando la Fiscalía dio respuesta a la Corte Constitucional (Auto 681 de 2018) sobre el estado procesal de los casos de ambos anexos reservados presentó información actualizada acerca de aquellos que se encontraban en etapa de sentencia o posterior a sentencia. Según ese informe, para entonces se contaba con 10 casos que habrían alcanzado esa fase, distribuidos así: del Auto 092, 3 en “ejecución de penas” (Ley 600), uno en “apelación sentencia” (Ley 975) y uno en “incidente de reparación” (Ley 975), sumando 5 sentencias proferidas. Del Auto 009, 4 en “ejecución de penas” (Ley 906) y uno en “sentencia” (Ley 975), totalizando otras 5 sentencias. Sin embargo, no anexó la base de datos correspondiente para respaldar ese cálculo, por lo que es inviable verificar de cuáles casos específicamente se trataba para poder contrastar con el corte de 2015 del cual difiere considerablemente en términos cuantitativos. En efecto, mientras en 2015 se contaban 27 sentencias (solo del Auto 092), de las cuales 14 fueron condenatorias sobre hechos de violencia sexual, en 2018 la Fiscalía se refirió a un número bastante reducido de sentencias (10 en total, 5 de cada Anexo Reservado), acerca de las cuales no ofreció ningún detalle de contenido (si condenatorias o absolutorias y si versan sobre violencia sexual).

Posteriormente, al revisar la base de datos de la mesa, según reporte de la Fiscalía actualizado a 1º de octubre de 2019, encontramos una pequeña variación (en relación con 2018). Se reportan 12 casos en etapa de sentencia o posterior a sentencia, distribuidos así: del Auto 092, 3 en “ejecución de penas” (Ley 906), 2 en “apelación sentencia” (Ley 975) y uno en “incidente de reparación” (Ley 975), sumando 6 sentencias proferidas⁹. Del Auto 009, 4 casos se encuentran en “ejecución de penas” (Ley 906) y 2 en “apelación sentencia” (Ley 975), sumando otras 6 sentencias¹⁰. Ahora bien, la base de datos no contiene ningún detalle descriptivo de las sentencias emitidas (resultado condenatorio o absolutorio y si tratan de hechos de violencia sexual). En la tabla 3 se destaca con gris el conteo de casos en fase de sentencia o posterior a sentencia a partir de lo informado por la Fiscalía en 2018 y 2019, lo que permite contrastar ambos cortes.

8 Sexto Informe, p. 14.

9 El detalle de los casos es el siguiente: en ejecución de penas, los casos 002, 012 y 039; en apelación de sentencia, los casos 088 y 130/133; en incidente de reparación, el caso 163. Recuérdese que los casos 130 y 133 aparecen bajo una misma radicación (como un solo proceso penal).

10 El detalle de los casos es el siguiente: en ejecución de penas, los casos 137/138, 171, 173 y 176/177/178/179; en apelación de sentencia, los casos 314 y 321. Recuérdese que los casos 137 y 138 aparecen bajo una misma radicación (como un solo proceso penal); igualmente, los casos 176 a 179.

TABLA 3.
SENTENCIAS EMITIDAS EN CASOS DE ANEXOS RESERVADOS

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

FUENTE: Elaboración propia con base en la matriz de sistematización de casos de la Mesa actualizada a 1° de octubre de 2019 a partir de los datos entregados por la Fiscalía.
* VBG: violencia basada en el género.

En sus últimos reportes, la Fiscalía parece perder el rastro del conjunto de sentencias que aparecían registradas en las bases de datos conocidas hasta 2015. Ante esta situación, para lograr una visualización en conjunto de las sentencias reportadas en 2015 y las reportadas más recientemente, la Mesa se remonta a la matriz de casos construida (elaboración propia de la Mesa) a partir del análisis de los relatos de los casos incluidos en los anexos reservados, alimentada con los reportes, diagnósticos y nuevas bases de datos entregadas por la Fiscalía a lo largo de estos diez años para el Auto 092 y casi cinco para el Auto 009.

Asimismo, se elaboró una tabla (ver tabla 3, sección de apéndices) en la que se presenta la identificación de casos, número de víctimas y eventos de violencia sexual en cada caso, datos claves disponibles de las sentencias proferidas (fecha, sentido del fallo, inclusión o no de violencia de género) y etapa procesal informada por Fiscalía en los reportes de 2015, 2017 y 2019.

Al extraer la información relevante de la matriz de la Mesa y ubicar en ella los casos con sentencia reportados por la Fiscalía en 2019, inferimos de forma global que, en el curso de los últimos 10 años, se han reportado 34 sentencias emitidas en casos de los anexos

GRÁFICO 1.
SENTENCIAS AUTO 092 (TOTAL 28)

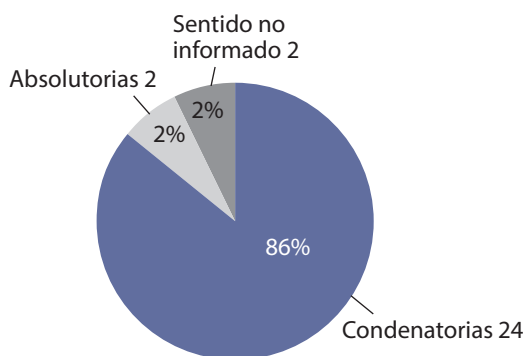


GRÁFICO 2.
SENTENCIAS AUTO 009 (TOTAL 6)

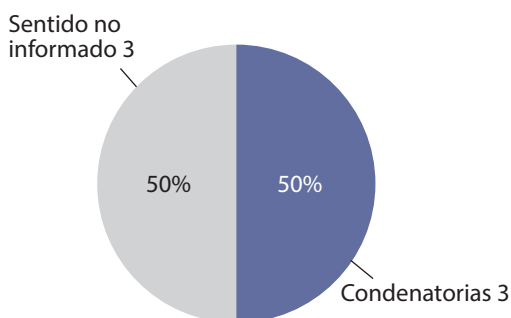
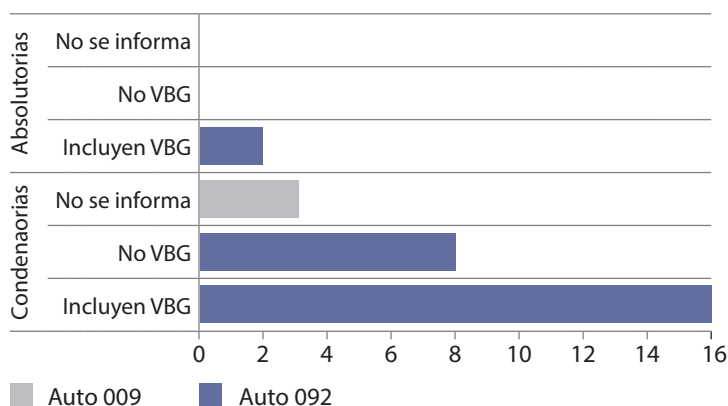


GRÁFICO 3.
INCUSIÓN DE DELITOS VBG*



FUENTE GRÁFICOS 1, 2 Y 3: Elaboración propia a partir de los datos sintetizados en la tabla 3.
* VBG: violencia basada en el género.

reservados (28 del Auto 092 y 6 del Auto 009). De esas 34, 5 corresponden a nuevas sentencias emitidas después del corte de 2015 reflejado en el Sexto Informe de la Mesa (2 del anexo del Auto 092 y 3 del anexo del Auto 009)¹¹. Aunque tal incremento representa un avance, no deja de ser una diferencia muy estrecha que refuerza la preocupación por la ineficacia de las estrategias de la Fiscalía para priorizar e imprimir celeridad a los procesos hasta su resolución de fondo con sentencia, lo que es más grave con respecto a los casos del Auto 092, visto el tiempo transcurrido desde su notificación a la Fiscalía (más de 10 años).

Relativas al Anexo Reservado del Auto 092, las 2 nuevas sentencias corresponden a las proferidas en los procesos que se adelantan por los casos 088 y 163, bajo el régimen de la Ley 975. Estos dos casos venían siendo reportados en los años anteriores como de Ley 600. En el último informe nada se dice sobre cuándo se realizó el cambio de sistema penal (de Ley 600 a Ley 975), a cuál despacho se asignaron, ni tampoco se ofrecen datos detallados de las sentencias (fecha ni contenido).

Concernientes al Anexo Reservado del Auto 009, se reportan como sentencias adicionales proferidas las de los casos 176/177/178/179 (estos tienen mismo radicado, de manera que la Fiscalía da a entender que se trata de un único proceso y una única sentencia, y se localizan en el sistema penal de la Ley 906), 314 y 321 (estos últimos bajo Ley 975). De esas nuevas sentencias también se desconocen todos los detalles (fecha, sentido del fallo, condena impuesta, si incluye hechos de violencia basada en el género).

En la tabla 4 y gráficos precedentes (1, 2 y 3) sintetizamos el número de sentencias proferidas, su sentido condenatorio o absolutorio y si incluyen delitos de VBG o no, en el

¹¹ “Nuevas” en el sentido de que se reportan por primera vez en 2019, aunque la Fiscalía no informa la fecha de emisión ni el sentido del fallo en todos los casos.

TABLA 4.

PESO DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS EN RELACIÓN CON EL UNIVERSO DE EVENTOS DE VIOLENCIA SEXUAL DE LOS ANEXOS RESERVADOS

Sentido sentencias		Anexo A-092				Anexo A-009			
		Número de sentencias	Número de eventos	Peso preliminar (% de 178 eventos)	Peso global (% de 634 eventos)	Número de sentencias	Número de eventos	Peso preliminar (% de 456 eventos)	Peso global (% de 634 eventos)
Condenatorias	Incluyen VBG	16	16	8.99	2.52	0	0	0.00	0.00
	No VBG	8	8	4.49	1.26	0	0	0.00	0.00
	No se informa	0	0	0.00	0.00	3	4	0.88	0.63
Absolutorias	Incluyen VBG	2	3	1.69	0.47	0	0	0.00	0.00
	No VBG	0	0	0.00	0.00	0	0	0.00	0.00
	No se informa	0	0	0.00	0.00	0	0	0.00	0.00
Sentido no informado		2	2	1.12	0.32	3	6	1.32	0.95
Subtotales		28	29	16.29	4.57	6	10	2.19	1.58
Totales		Sentencias ambos anexos							34
		Eventos involucrados							39
		Peso en universo de eventos - ambos anexos (% de 634 eventos)							6.15

FUENTE: Elaboración propia a partir de los cifras contenidas en la base de datos de la Fiscalía actualizada a 1° de octubre de 2019 y de la matriz de sistematización de casos de la Mesa.

período transcurrido desde la emisión de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 hasta el último reporte de la Fiscalía.

Vale aclarar que de las 16 sentencias condenatorias por hechos de VBG proferidas en casos del Anexo Reservado del Auto 092, se sabe que 3 fueron emitidas con anterioridad al Auto 092 y en otros 3 casos la Fiscalía no reportó la fecha de la sentencia¹². En cuanto a las 8 sentencias condenatorias que no incluyeron delitos de VBG, en un caso la Fiscalía no reportó la fecha de emisión y 3 son de fechas anteriores al Auto 092¹³. Las sentencias absolutorias abordando delitos de VBG corresponden a los casos 80 y 176 y las 2 sentencias de las que se desconoce el sentido y la fecha se refieren a los casos 88 y 163.

Con relación al Auto 009, como se observa, la información es notoriamente incompleta. La Fiscalía omite la fecha de las 6 sentencias reportadas, no informa el contenido de 3 de ellas¹⁴ y para las 3 sentencias restantes solo comunica que son condenatorias, sin especificar si se refieren a delitos de VBG¹⁵.

En lo que respecta al porcentaje de las sentencias emitidas, como indicador de avance en la superación del cuadro de casi total impunidad, la tabla 4 discrimina el número de eventos de violencia sexual a los que tales sentencias se refieren y su incidencia expresada porcentualmente frente al universo de 634 eventos que suman ambos anexos reservados.

Considerando las 16 sentencias condenatorias que tratan sobre violencia sexual (todas ellas del Auto 092), se puede afirmar que solo para 16 eventos de violencia sexual se ha obtenido una decisión de fondo responsabilizando penalmente a los agresores, en un universo de 634 eventos (sumados los hechos de ambos anexos reservados), esto es, el 2,4%. De cara a los 178 hechos del Anexo Reservado del Auto 092, esas sentencias representan un 8,9% de impunidad. Se observa, en suma, la constante del cuadro de casi total impunidad: en 97% de todos los eventos de violencia sexual que componen los dos anexos reservados y en 91,5% de los hechos del anexo del Auto 092¹⁶. Aun si se confirmara que las sentencias de las que se desconoce el contenido fueron condenatorias con relación a delitos de violencia sexual, el cuadro no reflejaría ninguna diferencia significativa (la cifra ascendería solo a 24 sentencias).

12 En los casos 54, 110 y 169 se reportan sentencias emitidas en 14-07-2006, 18-11-2003 y 28-04-2000, respectivamente. En los casos 49, 82 y 160/165 se desconoce la fecha en que fue emitida la sentencia.

13 Las 8 sentencias corresponden a los casos 38, 75, 76, 93, 101/115, 117 y 126. La Fiscalía no reportó la fecha de la sentencia proferida en el caso 93; en los casos 75, 76 y 117, las sentencias son de fechas anteriores al Auto 092.

14 Casos 176/177/178/179 (que se cuentan como uno solo por tener el mismo número de radicado), 314 y 321.

15 Casos 137/138, 171 y 173.

16 En el Sexto Informe, basado en el corte de información de 2015, se concluyó que el nivel de impunidad superaba el 92% de los casos del Auto 092 y el 97% de todos los eventos reportados por la Corte en ambos anexos reservados.

TABLA 5.
CASOS CON SENTENCIA QUE AHORA SE REPORTAN EN UNA FASE PROCESAL DIVERGENTE

Etapa procesal actual	Cantidad	Casos (anexo A-092)
Investigación preliminar (Ley 600)	2	1, 169
Indagación (Ley 906)	1	3
Instrucción (Ley 600)	10	11, 31, 33, 54, 75, 80, 93, 117, 135, 160/165
Juicio (Ley 600)	2	49, 126
Documentado (Ley 9750)	1	82
Imputación (Ley 976=5)	1	101/115
Audiencia concentrada (Ley 975)	1	38
	18	

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en la base de datos de la Fiscalía actualizada a 1º de octubre de 2019 y de la matriz de sistematización de casos de la Mesa.

Finalmente, llama la atención que 18 casos (todos del anexo del Auto 092) en los que hubo sentencia reportada en años anteriores, ahora se registran como procesos que se encuentran en fases procesales anteriores a esa etapa¹⁷. Cabe solicitar a la Fiscalía aclarar si se trata de una mera falta de actualización en el sistema, de un error de digitación, de algún trámite específico orientado a investigar los hechos de violencia sexual que no fueron abordados en el juicio y sentencia originales, o cuál es la razón para la localización actual de los casos en una fase procesal divergente. En la tabla 5 se ilustran las modificaciones de etapa procesal en casos que antes constaban en etapa de sentencia o posterior a sentencia.

Estado procesal general de los casos

Para evaluar el estado procesal de los casos en esta ocasión, tomamos como base la información más actualizada reportada por la Fiscalía en 2019 y elaboramos la tabla 6, en la que se detallan las fases según sistema procesal penal (Ley 600, Ley 906 y Ley 975).

Adicional a las observaciones sobre los casos en etapa de sentencia o posterior a sentencia que realizamos en el numeral anterior¹⁸, se resaltan los siguientes hallazgos, tras analizar los datos sobre estado procesal contenidos en la matriz actualizada entregada por la Fiscalía:

- En los casos del Anexo Reservado del Auto 092, el 61% está en investigación preliminar y en los de Ley 906 un 76% está en indagación. En el caso del Anexo Reservado del Auto 009, el 41% de los casos tramitados por Ley 600 está en investigación preliminar y el 91% de los tramitados por Ley 906 está en indagación, y un 3% más en

17 Además, hay 3 casos que ahora se reportan como “no info” en lo que se refiere a la etapa procesal (casos 76, 110 y 176).

18 Se advierte que podría existir una inconsistencia en varios casos que fueron reportados en años previos con sentencia y ahora se registran con fases procesales divergentes.

TABLA 6.

ESTADO PROCESAL DE LOS CASOS DE LOS ANEXOS RESERVADOS*

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

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

* En esta tabla no se contabiliza un caso que está siendo tramitado por la jurisdicción indígena (caso 077).

investigación previa. Esto significa que, del conjunto de casos tramitados por ambos procedimientos, un 66,8% (289) está en fases preliminares de investigación, de los cuales casi la mitad (136) están inactivos. Estas cifras representan una falla por parte de la Fiscalía en cuanto a su deber de investigar los hechos de manera efectiva. La Mesa ha insistido en la necesidad de avanzar en una estrategia decidida que garantice el impulso de los procesos en permanente estado preliminar de investigación o indagación y la revisión efectiva de los casos archivados o como parece denominarlos ahora la Fiscalía, “inactivos”¹⁹. Sin embargo, a más de 10 y 5 años de expedición de los anexos reservados, no parece haber avances significativos en la materia.

- Además, no se informa la fase procesal en 12 casos del Auto 092 y en 67 casos del Auto 009 (79 en total). Estos casos, en la base de datos de 2019, se registran con la expresión “no info”.
- 108 casos del Auto 092 y 117 del Auto 009 se registran como “inactivos”. Una alta proporción de estos casos se concentra en etapas iniciales del proceso (indagación, investigación preliminar, instrucción, documentación y/o versión libre, dependiendo del régimen procesal penal bajo el cual se tramitan).
- La Fiscalía omite explicitar la situación procesal real en la que se encuentran los casos etiquetados como “inactivos”.
- Por Ley 975 se están tramitando 23 casos del Auto 092 y 152 del Auto 009. De ellos, una cantidad significativa (79) se registran en fase de “documentación” (4 del Auto 092, 10 del Auto 009) o “documentados” (3 del Auto 092, 62 del Auto 009). No obstante, llama la atención el número de casos en documentación o documentados que se registran como “inactivos” (5 del Auto 092, 3 del Auto 009) o “suspendidos” (46 del Auto 009).
- Son escasos los casos que se ubican en una etapa avanzada del proceso (juicio –en leyes 906 y 600– o audiencia concentrada –en Ley 975–): 11 casos del Auto 092 (2 de ellos “inactivos”) y 8 del Auto 009 (“activos”).
- Una cantidad considerable de casos del Anexo Reservado del Auto 092 se registra sin actividad procesal en varios años. Además, varios casos no han tenido ningún movimiento durante la vigencia de los Autos 092 y 009.

Algunas consideraciones son pertinentes, partiendo de esos hallazgos:

Es preocupante que se siga omitiendo la información (con la etiqueta “no info”) en un grupo significativo de casos (79). Aunque es menor la cantidad de procesos sin información, comparada con lo observado en el Sexto Informe de la Mesa (para entonces fueron 330 casos, la mayoría del Auto 009), la explicación de la Fiscalía en su respuesta al Auto 681 de 2018 es insatisfactoria. Según la Fiscalía, “las investigaciones adelantadas con base

19 Enseguida se explica el alcance dado por la Fiscalía General al término ‘inactivo’; según las cifras, la mayoría de casos coincide con el estado de “archivo”.

TABLA 7.
CANTIDAD DE CASOS SEGÚN ÚLTIMA ACTUACIÓN PROCESAL (POR AÑOS)

Última actuación (año)	Auto 092 de 2008			Auto 009 de 2015			
	Número de casos	Estado actual		Número de casos	Estado actual		
		Activos	Inactivos		Activos	Inactivos	Suspendidos
2001	-	-	-	1	-	1	-
2002	-	-	-	-	-	-	-
2003	2	-	2	-	-	-	-
2004	2	-	2	-	-	-	-
2005	-	-	-	1	-	1	-
2006	2	-	2	1	-	1	-
2007	-	-	-	1	-	1	-
2008	4	-	4	-	-	-	-
2009	23	-	23	-	-	-	-
2010	16	-	16	-	-	-	-
2011	18	1	17	1	-	1	-
2012	7	-	7	3	-	3	-
2013	7	-	7	1	-	1	-
2014	4	-	4	16	1	15	-
2015	4	1	3	18	1	17	-
2016	5	2	3	34	22	12	-
2017	16	7	9	60	20	40	-
2018	30	25	5	116	100	16	-
2019	24	20	4	156	103	8	45
	164	56	108	409	247	117	45

en las Leyes 600 de 2000 y 906 de 2004 en etapa ‘no info’ corresponden a aquellas que en los sistemas de la entidad no registran la etapa en la que se encuentran²⁰. Corresponde a la Fiscalía resolver los vacíos de información en sus sistemas de gestión internos, ser capaz de implementar medidas alternas para llenar esas lagunas y reportar información completa sobre el estado de los casos de los anexos reservados.

Por otro lado, a pesar del llamado de atención de la Corte en Auto 681 de 2018, la Fiscalía mantiene en sus reportes las categorías “activo” e “inactivo”, términos usados en sus sistemas internos de gestión que no son claros al respecto de la verdadera situación procesal de cada caso a la luz de las categorías previstas en las leyes de procedimiento²¹.

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

²¹ Para la Corte, “la información aportada [por la Fiscalía] con relación al estado procesal es confusa por las siguientes razones: (i) La categoría ‘inactivo’ incluye varios estados procesales, lo que no permite diferenciar cuántos procesos están archivados y cuántos finalizaron con sentencia. En tal sentido, si bien el estado

En su respuesta al Auto 737 de 2017, la Fiscalía expuso lo que significa genéricamente el estado “inactivo”, expresando que se trata de una categoría interna usada en los sistemas misionales de información de esa entidad (SIJUF y SPOA) que puede aludir a diversas circunstancias o desenlaces en un caso dado que se resumen (si se marca como “inactivo”) en la no continuidad del proceso penal: que hubo una decisión de archivo o una decisión inhibitoria, que se dictó sentencia y esta no fue apelada o que el caso fue remitido al sistema de justicia y paz (Ley 975)²², por ejemplo. Ese detalle sobre la suerte de cada caso de los anexos reservados que se etiquetan como “inactivos” continúa impreciso en los reportes oficiales de la Fiscalía, tornando la información confusa e inviabilizando la diferenciación de los casos de acuerdo con su verdadera situación procesal.

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

De los casos del anexo del Auto 092, afirma: “Del registro obtenido del SPOA y del SIJUF²³ a 10 de noviembre de 2018, de las 92 investigaciones con estado inactivo en Ley 600 de 2000, 9 tienen sentencia y en 68 fue proferida una resolución inhibitoria”. Y añade que “el resto de las investigaciones inactivas (15) reportan una actuación de inactividad propia del sistema SIJUF” (sin precisar si eso significa que son decisiones inhibitorias). Y con respecto a las investigaciones registradas en el SPOA que corresponden a Ley 906 de 2004, las inactivas se refieren a 3 procesos con sentencia, 7 archivadas (sin precisar si se trata de decisiones inhibitorias) y una precluida.

Sobre los casos del anexo del Auto 009, informa que “de las 80 investigaciones inactivas registradas en la Ley 600 de 2000, 2 cuentan con sentencia, 3 fueron precluidas y en 21 fue proferida resolución inhibitoria”. Añade que “54 investigaciones reportan la actuación de inactividad del SIJUF” (sin decir a qué se debe la inactividad o qué significa). En cuanto a las tramitadas por Ley 906 de 2004, afirma que son 20 investigaciones inactivas, de las cuales “14 fueron archivadas” (sin especificar el motivo), “3 se encuentran inactivas por acumulación procesal” (no dice a qué otros procesos se acumularon) y “en 3 fue proferida sentencia condenatoria”. En general, omite el detalle de la identificación concreta de los casos a los cuales aluden esas circunstancias procesales.

‘inactivo’, es un término del sistema de información de la Fiscalía, no constituye una categoría procesal que dé cuenta de la gestión de la entidad con relación a los casos de los anexos reservados”.

22 Por ejemplo, que hubo una decisión de archivo o una decisión inhibitoria, que se dictó sentencia y esta no fue apelada o que el caso fue remitido al sistema de Justicia y Paz (Ley 975).

23 En el Sistema de Información Judicial de la Fiscalía (SIJUF) se registran los procesos penales que se tramitan por Ley 600 de 2000. En el Sistema de Información del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) se registran los procesos que se tramitan por Ley 906 de 2004 y Ley 1098 de 2006.

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

Vale resaltar que, en su respuesta al Auto 681 de 2018, la Fiscalía manifestó sobre casos de la Ley 975: “Los casos con estado inactivo en etapa de documentación o documentado corresponden a aquellos que se encuentran en tránsito a la jurisdicción ordinaria, por tratarse de casos fuera del marco de la Ley 975 de 2005”. Sobre los traslados de casos entre las jurisdicciones penal ordinaria y de justicia y paz haría falta entonces que la Fiscalía hiciera un cotejo preciso y aclarara cuántos y cuáles casos de Ley 600 y Ley 906 marcados como inactivos fueron remitidos a Ley 975 y cuántos fueron excluidos o fueron considerados no cobijados por la Ley 975 y enviados (por primera vez o devueltos) a la jurisdicción ordinaria.

Adicionalmente, para los casos ubicados en fase de documentación o documentados bajo Ley 975 que se clasifican como “suspendidos”, la Fiscalía omite explicar el motivo de tal circunstancia. Esto último es muy llamativo, si se tiene en cuenta que una de las estrategias anunciadas por la Fiscalía para la priorización de los casos y su impulso procesal consistía precisamente en el traslado de los casos atribuidos a grupos paramilitares a la Dirección Nacional de Justicia Transicional para su documentación. De manera que también sería necesario entender cuántos de los trasladados al sistema de la Ley 975 fueron devueltos a la jurisdicción ordinaria por concluir que en realidad estaban por fuera del marco de esa ley (tras haber agotado su documentación), así como conocer el contenido o diagnóstico resultante de tales ejercicios de documentación²⁴.

Mantenimiento de prácticas que inciden en la impunidad

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

24 La Fiscalía, en su respuesta al Auto 681 de 2018, se refiere a los “33 casos del Auto 092 de 2008 sin SIJYP” sobre los cuales la Corte exigió mayor claridad. Describe que todos ellos están en etapa de “documentación” en el procedimiento de la Ley 975, como parte de una estrategia de la antigua DINAC que consistió en informar a la Dirección de Justicia Transicional “sobre aquellos casos cuya investigación en la jurisdicción ordinaria había concluido con una decisión inhibitoria o preclusiva, o no presentaba avances sustanciales, con el fin de que se pusiera de presente la ocurrencia de dichos hechos a los postulados de la Ley de Justicia y Paz, para que bien por autoría directa o línea de mando, se responsabilizara penalmente a quienes correspondiera”.

- *Renuncia al deber de investigar situaciones generalizadas de violencia sexual:* Esta práctica se identificó en por lo menos 16 casos del Auto 092, ante los cuales la respuesta de la Fiscalía había sido la de optar por el archivo de las investigaciones²⁵. Al revisar la base de datos de 2019 de la Fiscalía, se tiene que 9 de esos casos aparecen clasificados como “inactivos”²⁶. Aunque la Fiscalía no suministra información sobre la circunstancia procesal específica recogida en la categoría “inactivo” para cada uno de ellos, la fecha de la última actuación registrada (entre los años 2009 y 2012) es indicativa de que ninguna estrategia se implementó en los últimos años para revisar las decisiones de archivo en esos casos específicos. Los demás aparecen “activos” y con movimientos procesales datados entre los años 2017 y 2018.
- *Renuncia al deber de investigar la violencia sexual en casos donde hay sentencia por otros delitos:* Esta práctica se identificó en por lo menos 4 casos del Auto 092²⁷. Al revisar la última base de datos de la Fiscalía se advierte que el caso 117 (ampliamente conocido y que tuvo como víctima a Rina Bolaños²⁸) aparece “inactivo”; la etapa y fecha de la última actuación son inconsistentes (etapa de instrucción, 12/09/2003) si se tiene en cuenta que la fecha de la sentencia (que no sancionó la violencia sexual) es de 2006. El caso 76 se registra como “no info”. Solo los casos 15 y 75 aparecen activos y con movimientos procesales más o menos recientes (aunque no se informa el trámite o decisión que da contenido a esos movimientos). El caso 15 (Ley 906) aparece en etapa de “juicio” con última actuación en agosto de 2019 y el caso 75 (Ley 600) en etapa de “instrucción” con última actuación en mayo de 2018. Sobre estos 2 últimos casos, no obstante, no es posible extraer del reporte de la Fiscalía si se trata del resultado positivo de alguna estrategia de revisión de las sentencias para examinar a fondo los hechos de violencia sexual que no se tuvieron en cuenta en las sentencias originales.
- *Renuncia al deber de investigar en casos extraviados:* Hasta 2015 la Fiscalía admitió no tener noticia de dónde se encontraban las investigaciones relativas a los casos 56 (violación de por lo menos 20 mujeres víctimas por la Fuerza Pública) y 137 (violación de una mujer por paramilitares) del Auto 092. A la fecha de hoy, la situación de estos casos permanece invariable: en la base de datos más reciente se registran como “no info”.
- *Decisiones de archivo, inhibitorio y de preclusión sin información sobre su fundamento:* Práctica identificada en por lo menos 35 casos del Auto 092 que no presenta mayor

25 Sexto Informe, pp. 33-34. Se trataba de los casos 25, 41, 42, 43, 59, 63, 64, 67, 71/74, 91, 94, 120, 121, 122, 123 y 125 del Auto 092 de 2008.

26 Casos 25, 41, 43, 59, 63, 67, 94, 122 y 125.

27 Casos 15, 75, 76 y 117. Ver Sexto Informe, pp. 34-35.

28 En la sentencia T-126 de 2018, la Corte Constitucional ordenó modificar el lenguaje discriminatorio usado contra la víctima en las sentencias absolutorias.

variación²⁹. Únicamente en 2 casos (88 y 163) se registra un movimiento sustancial: ambos aparecen activos, y en etapa de apelación de sentencia, bajo el sistema de la Ley 975. La Fiscalía no presenta información de cuándo fueron trasladados estos casos a Justicia y Paz, y no es posible valorar, con la escasa información suministrada por esa entidad, si se trata de un resultado positivo ligado a una estrategia de priorización e impulso procesal. El resto de los casos se registra con estado “inactivo” y con fechas de última actuación anteriores al corte de información de 2015, salvo 3 que tuvieron movimientos en 2016 y 2017 (movimientos que no redundaron, sin embargo, en la reactivación de esas investigaciones).

- *Decisiones de archivo aparentemente contrarias al deber de investigar*: Se identificó esta práctica en más de 10 procesos del Auto 092³⁰. Inferimos el mismo balance negativo que con las decisiones de archivo sin información. Todos, salvo 2 casos, permanecen “inactivos” (se deduce que por ausencia de revisión de la decisión de archivo o simplemente por su mantenimiento motivado –aunque desconocemos el nuevo motivo–, vista la fecha de la última actuación, que solo para 3 casos es posterior al corte de información de 2015). Únicamente 2 casos (90 y 182 tramitados con Ley 600) fueron reactivados y aparecen con última fecha de actuación procesal en 2018 y 2019. En todo caso, no se refleja un avance procesal sustantivo, ya que continúan en una fase procesal inicial (instrucción e investigación preliminar).
- *Decisiones de preclusión aparentemente contrarias al deber de investigar*: Práctica que la Mesa infirió en por lo menos 6 casos³¹. Todos, hasta la fecha de la base de datos más actualizada de la Fiscalía, continúan registrados como “inactivos”, en etapa de instrucción y con fecha de última actuación entre los años 2004 y 2013. Quiere decir que, con posterioridad al corte de información de 2015, y pese a las órdenes de la Corte Constitucional y de las recomendaciones de la Mesa, la Fiscalía se sostiene en su decisión de no emprender ninguna medida orientada a revisar las decisiones de preclusión en sus casos y cumplir su deber de investigar con la debida diligencia.

Estado de casos remitidos por la Fiscalía a la Jurisdicción Especial para la Paz

La Mesa solicitó información a la Fiscalía General y a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en relación con los casos de los anexos reservados que habrían sido remitidos

29 Esos casos, en los que no se conoció el motivo de la decisión de archivo, eran, según el Sexto Informe (nota de pie 35, p. 36): “En orden de enunciación, casos de paramilitares (16, 48, 50, 53, 61, 65, 88, 98, 100, 103, 105, 106, 155, 178 y 179), casos de Fuerza Pública (7, 17, 18, 144, 158, 181, 183), casos de guerrilla (32, 79, 146 y 147), casos enunciados previamente [en el Sexto Informe] (73, 87, 102, 116, 118, 129, 134/145, 139, 163)”.

30 Según se menciona en el Sexto Informe (pp. 36-37, notas 36 a 38), eran los casos 41, 59, 78, 90, 94, 168, 154, 68, 84, 107, 45, 104, 112, 95, 128 y 182.

31 Según el Sexto Informe (pp. 37-38, notas 39 y 40), casos 47, 55, 136, 148, 69 y 52 del Auto 092.

de la primera entidad a la segunda, conforme a su competencia para conocer de estos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado³². En términos generales, la Mesa consultó a la Jurisdicción Especial para la Paz si los casos de los anexos reservados habían sido remitidos a la entidad y el estado procesal actual de los que efectivamente esté conociendo. Se debe destacar, como primera observación, que la respuesta de la JEP es desestructurada, pues no fue posible tener un balance general de la institución sobre el tema, sino reportes según relatores de los casos priorizados. En segundo lugar, es necesario indicar que además es una respuesta incompleta en cuanto no hay precisión en relación con los avances de los casos que están conociendo y, finalmente, es una respuesta insuficiente, pues la información aportada no permite identificar una acción consistente en relación con los casos de los anexos reservados o, en palabras de la Corte Constitucional, una “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 Nación”³³.

Como se indica, la JEP entregó a la Mesa información solo de algunos casos priorizados, no de todos, de manera unificada. Además, la información de los diferentes casos en ciertos temas no es compatible entre sí, pues mientras unos despachos dicen, por ejemplo, que la Fiscalía no entregó la información de los anexos reservados a la JEP, otros dicen que sí³⁴. Sin embargo, la Mesa fue informada por la Fiscalía General que esta entidad le entregó a la JEP los informes de violencia sexual de las FARC y agentes del Estado, desde el segundo semestre de 2018³⁵, solo que no hizo una remisión concreta a cada despacho sino a la institución.

La relatoría del caso 004 de la JEP³⁶ informó que se conoció el caso 159 del Anexo Reservado 092/08 en que la Fiscalía se habría inhibido en el proceso³⁷, pero la JEP no reportó ninguna actuación de impulso particular luego de haberlo conocido.

En el caso 002 de la JEP³⁸, la respectiva relatoría informó que desde octubre de 2018 la Corte Constitucional les remitió la información de los anexos reservados relativa al

32 Según el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 1 de 2017.

33 Corte Constitucional, Auto 092 de 2008.

34 Respuesta brindada por la asesora jurídica de la Presidencia de la Jurisdicción Especial para la Paz a la Mesa de los Anexos Reservados, mediante oficio 20201700102571 del 4 de marzo de 2020.

35 Respuesta brindada por la Fiscalía General vía correo electrónico a la Secretaría Técnica de la Mesa, el 11 de marzo de 2020.

36 Ver Jurisdicción Especial para la Paz, Auto 040 del 11 de septiembre de 2018, caso priorizado de la región de Urabá.

37 El estado procesal reportado por la Fiscalía en ese caso, según el informe de octubre de 2019, es investigación preliminar.

38 Ver Jurisdicción Especial para la Paz, Auto 004 del 10 de julio de 2018, caso priorizado de la región de Tumaco, Barbacoas y Ricaurte (Nariño).

ámbito territorial del caso priorizado. Igualmente, la Fiscalía habría entregado en febrero de 2019, por solicitud de la JEP, un reporte específico sobre los casos del Auto 092 (no es claro que la solicitud abarque el Auto 09/15) y otros datos del informe de violencia sexual que la Fiscalía había entregado a la JEP con anterioridad. A más de un año de la recepción de la ampliación de la información que ha entregado la Fiscalía a la JEP, no hay un avance concreto en los casos de los anexos reservados que harían parte del caso priorizado. Lo único reportado es que se solicitaron unas “inspecciones” y que “hace poco” su resultado había sido allegado³⁹.

En cuanto al caso 007 de la JEP⁴⁰, la correspondiente relatoría indicó que también solicitó la remisión de los anexos reservados a la Corte Constitucional, que en marzo de 2019 envió a la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y Determinación de Hechos y Conductas de la JEP “los anexos reservados de los Autos 092 de 2008, 098 de 2013, 009 de 2015 y 620 de 2017; así como los anexos de los Autos 004 y 005 de 2009”⁴¹. De estos casos, la relatoría del caso 007 ha identificado 17 que podrían ser de su competencia, 7 del Anexo del Auto 098 de 2013 y 10 del Auto 009 de 2015⁴². Sin embargo, no fue claro qué avances se han logrado para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas después de por lo menos un año de haber recibido el informe de la Corte Constitucional.

Por otra parte, la JEP indicó que está pendiente de decidir si se priorizará la apertura de un caso autónomo de violencia sexual, a partir de una propuesta que se preparó al respecto, junto con una estrategia de investigación y juzgamiento, en mayo de 2019⁴³.

Las relatorías de los demás casos priorizados no aportaron información. A partir del reporte entregado por la JEP, la Mesa plantea dos preocupaciones. La primera, tal como se ha solicitado a la justicia ordinaria en el seguimiento a los Anexos reservados de violencia sexual⁴⁴, se refiere a la necesidad del establecimiento de una estrategia articulada e integral para su investigación y juzgamiento. Si bien la priorización de los casos es un mecanismo constitucional adoptado en el marco de la justicia transicional, esto no obsta para que la JEP cuente con criterios claros y una estrategia de investigación de violencia sexual, coherente y articulada para los diferentes hechos. Se espera que la decisión de priorizar el caso de violencia sexual y la estrategia que se ha formulado para esto den pronta solución a la situación existente, y se dé cumplimiento al artículo 33 de la Ley 1719 de 2014.

39 Jurisdicción Especial para la Paz, oficio 20201700102571 del 4 de marzo de 2020, cit.

40 Ver Jurisdicción Especial para la Paz, Auto 029 del 1 de marzo de 2019, caso priorizado de reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado.

41 Jurisdicción Especial para la Paz, oficio 20201700102571 del 4 de marzo de 2020, cit.

42 Corresponden a los casos 11, 12, 15, 30, 31, 32, 37, 38, 46 y 93. Jurisdicción Especial para la Paz, oficio 20201700102571 del 4 de marzo de 2020, cit.

43 Jurisdicción Especial para la Paz, oficio 20201700102571 del 4 de marzo de 2020, cit.

44 Ver Sexto Informe de la Mesa, p. 11.

La segunda preocupación es que no parecen estar claros los criterios institucionales de la JEP para valorar el conjunto de los anexos reservados. No es claro que la información recibida de la Fiscalía esté siendo verificada y complementada. Por ejemplo, según el Sexto Informe de la Mesa, el 45% de los eventos de los anexos reservados no contaba con información sobre autor determinado⁴⁵. ¿Qué acciones ha adoptado la JEP para esclarecer este aspecto? y, en consecuencia, para determinar si en ese 45% hay alguna presunta responsabilidad de los actores armados que hacen parte de la competencia de la JEP. Según el reporte de la institución, ni siquiera se identifica el número total de casos de las zonas priorizadas, por ejemplo, en los casos 002 y 004 en los cuales hay varios con autor armado por identificar de acuerdo con la base de datos de la Mesa. Por lo tanto, procede la misma recomendación que la Mesa ha hecho a la justicia ordinaria para que “acelere la identificación de la autoría en aquellos casos en los que, a partir de los relatos de los Anexos, no es posible establecer el autor de los hechos”⁴⁶; de lo contrario, se entiende que la JEP no estaría teniendo un rol activo en la determinación de los hechos de violencia sexual que es competente para investigar.

Igualmente, la Mesa manifiesta su preocupación en relación con la falta de cumplimiento por parte de la JEP de la presunción constitucional de relación cercana y suficiente con el conflicto armado que ampara claramente los casos de los anexos reservados de violencia sexual de los autos 092 de 2008 y 09 de 2015 de la Corte Constitucional. De lo descrito no se observa una estrategia que la recoja ni acciones encaminadas a su aplicación.

Por su parte, la Fiscalía General de la Nación, en relación con la consulta hecha por la Mesa sobre la posible remisión de los casos de los anexos reservados a la JEP, indicó que, según la normatividad vigente, la entidad “debe continuar adelantando las investigaciones relacionadas con el conflicto armado hasta que la JEP no asuma la competencia de las mismas, esto ocurrirá en tanto este órgano anuncie públicamente que en tres meses presentará al Tribunal para la Paz la resolución de conclusiones”⁴⁷. Al respecto es pertinente anotar que ni la Fiscalía presenta avances significativos en las investigaciones como antes se describió, ni la JEP parece contar con una estrategia clara para asumir las investigaciones de los anexos reservados. Por todo lo anterior, preocupa a la Mesa la situación actual de acceso a la justicia para las víctimas porque ni en uno ni en otro escenario se está dando una respuesta “dentro del más alto nivel de prioridad” a los casos.

45 Ver Sexto Informe de la Mesa, p. 16.

46 Ver Sexto Informe de la Mesa, p. 84.

47 Respuesta brindada por la Fiscalía General a la Mesa mediante oficio 20206110084332 del 6 de marzo de 2020.

ACOMPAÑAMIENTO JURÍDICO

En materia de acompañamiento jurídico -a la luz del derecho de las mujeres víctimas de violencia basada en el género a recibir orientación y asesoramiento gratuito, especializado e inmediato, el cual debe garantizarse a través de la Defensoría Pública⁴⁸, y de conformidad con las órdenes décimo quinta del Auto 009 de 2015 y décimo tercera del Auto 737 de 2017-, observamos que la Defensoría del Pueblo no ofrece información actualizada sobre la superación de las dificultades para garantizar que haya recurso humano suficiente y capacitado para asistir jurídicamente a las mujeres víctimas de violencia sexual.

En oficio de 25 de abril de 2018 remitido a la Corte para informar el estado de cumplimiento, la Defensoría realizó una descripción del histórico de acciones institucionales y coordinadas para definir el “Plan de Acción Integral para asesorar e instruir a las mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia”. El informe rendido se limita a la descripción de la formulación de una política institucional y ruta de atención internas, sin detallar datos actualizados (cuantitativos y cualitativos) que permitan medir el nivel de satisfacción del derecho a la orientación y asesoramiento jurídico, específicamente a través de la designación de personas defensoras públicas suficientes y capacitadas que ejerzan la representación judicial de las víctimas, además del despliegue de otras estrategias (como la orientación y seguimiento que realizan las duplas de género *in situ* de la Delegada de Mujeres y Asuntos de Género).

Hay que destacar la información suministrada más recientemente por la Fiscalía sobre la asignación de representantes judiciales por parte de la Defensoría. En oficio de 26 de noviembre de 2018, informó a la Corte Constitucional (atendiendo al Auto 681 de 2018) que, como parte de la implementación de la estrategia direccionada a la judicialización de 166 casos del Auto 009 que no contaban aún con investigaciones penales iniciadas, además de generar noticia criminal en todos ellos y asignar equipos territoriales para su abordaje y trámite adecuado, se adoptaron medidas de coordinación interinstitucional. Como parte de estas, la Fiscalía afirma haber solicitado expresamente “a la Defensoría del Pueblo la designación de representantes legales que asistan y acompañen legalmente a las mujeres en los procesos judiciales”. Y aclaró que “pese a que en varios casos incluso se ha reiterado esta solicitud, aún no se ha recibido respuesta de la Defensoría”.

En suma, la conclusión del Sexto Informe de la Mesa permanece vigente y se reitera: a la fecha, continúa siendo un interrogante sin respuesta la cantidad de víctimas de los casos incluidos en los anexos reservados que se benefician efectivamente de la asesoría brindada por los equipos especializados de la Defensoría del Pueblo (equipos de género *in*

48 Derecho consagrado originalmente en la Ley 1257-08, artículo 8.b, y reiterado, con especificidad para las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado por las leyes 1448-11 (art. 43) y 1719-14 (arts. 13.9 y 27, pars. 2º).

situ y otros a nivel nacional y regional) y, más importante aún, de la representación judicial para las víctimas a cargo de la Dirección Nacional de Defensoría Pública. Sin esa asistencia técnico-legal efectiva (función que las duplas psicojurídicas no ejercen) difícilmente puede hablarse de garantía de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual, puesto que se trata de una medida que redundaría directamente en su participación procesal eficaz y en la defensa de sus intereses y derechos dentro del proceso penal. La ausencia de esa asistencia o la deficiencia en la prestación de ese servicio tiene un peso significativo en los casos que enfrentan morosidad procesal o que desembocan en decisiones contrarias a los derechos de las víctimas (archivo, preclusión, absoluciones o condenas que no sancionan la violencia sexual), que, como vimos, en conjunto representan una alta proporción del universo de casos de ambos anexos reservados.

REPARACIÓN

No es posible en esta oportunidad realizar una valoración completa y precisa sobre los avances y/o persistencia de dificultades en las medidas judiciales y administrativas de reparación integral a favor de las mujeres víctimas de violencia sexual incluidas en los anexos reservados de los autos 092 y 009.

En materia de *reparación judicial*, los informes entregados por la Fiscalía a la Corte Constitucional (2018) y la base de datos actualizada entregada a la Mesa (2019) dan cuenta del estado procesal de los casos sin ofrecer detalles de contenido de las medidas de reparación adoptadas. Para los casos que se han tramitado en la jurisdicción penal ordinaria y que han alcanzado una resolución de fondo con sentencia condenatoria, se ignora si además se han garantizado los mecanismos procesales correspondientes (de acuerdo con el régimen aplicable) para identificar a las víctimas directas e indirectas y proceder a la valoración y reparación de los daños y perjuicios sufridos por las víctimas.

De los casos tramitados por Ley 975 (Justicia y Paz) solo se tiene noticia, por los últimos reportes de la Fiscalía, de un caso en etapa de incidente de reparación integral⁴⁹, sobre el cual también se ignoran detalles acerca de las actuaciones adelantadas para identificar a las víctimas directas e indirectas, caracterizar los daños individuales en todas sus dimensiones y avanzar en la definición de medidas de reparación integrales y adecuadas que no se limiten a la remisión a entidades administrativas para que procedan con medidas de atención y asistenciales bajo la Ley 1448 de 2011, que, por demás, no son equiparables con las medidas de reparación⁵⁰.

49 Se trata del caso 130/133.

50 Este problema ya había sido identificado por la Mesa en su Sexto Informe (p. 47 y nota de pie 54), ocasión en la que se recordó la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional en la que se reitera que la reparación administrativa y judicial son complementarias y no conmutables. Ha dicho la Corte: “La reparación integral a las víctimas debe diferenciarse de la asistencia y servicios sociales y de la ayuda humanitaria

En general, es visible la ausencia de una política institucional en materia de reparación, tanto en la Fiscalía como por parte del Consejo Superior de la Judicatura, que se agrava por la escasa respuesta institucional de la Defensoría para la garantía de la representación judicial de las víctimas.

Por otro lado, en lo que se refiere a la *reparación administrativa*, a la fecha de elaboración de este documento, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) no había dado respuesta a la petición de la Mesa⁵¹ por la cual se solicitó copia del informe que esa entidad envió a la Corte Constitucional en cumplimiento de la orden sexta del Auto 737 de 2017⁵². No obstante, la Mesa accedió a una presentación general de avances de julio de 2019⁵³, en la que la UARIV expone datos generales en materia de valoración y registro, atención y asistencia y reparación, focalizando el universo de mujeres víctimas incluidas en los anexos reservados. Según ese documento⁵⁴, esa entidad parte de un universo de 794⁵⁵ mujeres víctimas de violencia sexual incluidas en los autos 092 y 009, 589 de las cuales han sido identificadas; después de identificadas, 538 han sido incluidas en el registro único de víctimas (RUV), pero solo para 409 esa inclusión ha sido expresamente en virtud de delitos contra la libertad e integridad sexual (70 mujeres del Auto 092 y 339 del Auto 009)⁵⁶. La UARIV no justifica el motivo por el cual no se han reconocido los hechos de violencia sexual para 129 víctimas de las incluidas hasta ahora. Es crucial que se aclare ese punto, especialmente en virtud de la presunción constitucional de conexidad con el conflicto armado consagrada en el Auto 009 –la negación de ese vínculo ha sido también un obstáculo para el acceso a las medidas de atención y reparación administrativas–.

brindada por parte del Estado, de manera que no pueden confundirse en razón a que difieren en su naturaleza, carácter y finalidad” (ver sentencias C-438/13, SU-254/13, C-912/13 y C-180/14).

51 La UARIV no respondió a la petición radicado 2019-711-1672812-2 del 22 de octubre de 2019, ni a la reiteración del 06 de noviembre de 2019, radicado 2019-711-1704774-2.

52 “Sexto. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en el término de tres (3) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, presente a esta Sala Especial de Seguimiento un informe detallado que indique: (i) el total de las mujeres que se encuentran efectivamente incluidas e individualizadas en el Registro Único de Víctimas (RUV), de los 600 casos relacionados en el Auto 092 de 2008 y en su Anexo II; (ii) las medidas de atención y reparación a las que efectivamente han accedido desde su inclusión en el RUV, de manera desagregada para cada una de ellas; y (iii) las dificultades observadas para garantizar el acceso efectivo de las mujeres que aún no han sido objeto de atención y/o reparación, en el caso que así fuere, junto con las medidas adoptadas para superar dichos problemas”.

53 Presentación en PowerPoint.

54 Y corriendo el riesgo de incurrir en equívocos en su interpretación, pues la presentación de los datos es confusa.

55 La Mesa en su Sexto Informe había estimado ese universo en “por lo menos 768 víctimas” (p. 13).

56 La UARIV afirma allí mismo que el 91% de las mujeres ha sido incluido en el RUV, pero a partir de los datos desagregados, el porcentaje en realidad es inferior.

En cuanto al acceso efectivo a medidas de reparación, los datos son presentados de una manera poco clara. La UARIV afirma, por un lado, que 132 mujeres han participado de la estrategia de reparación integral a víctimas de violencia sexual y al mismo tiempo dice que 87% de las mujeres han sido indemnizadas por delitos contra la libertad e integridad sexual⁵⁷. Además de la falta de claridad en las cifras, los interrogantes planteados por la Mesa en su Sexto Informe se reactualizan: “No resulta claro de qué manera se identifican previamente los daños que deben ser reparados, cuáles son las particularidades de las medidas para las víctimas de violencia sexual y si tienen alguna articulación con los procesos penales”⁵⁸ (p. 48). Adicionalmente, debe recordarse que la reparación para las víctimas de violencia sexual debe ser integral y no puede quedar reducida a medidas de indemnización.

ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS POR LAS INSTITUCIONES: PARCIALES, INSUFICIENTES Y/O INCIPIENTES PARA EL EFECTIVO ACCESO DE LAS MUJERES VÍCTIMAS A LA JUSTICIA

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

Estrategia de la Fiscalía

En los reportes a la Corte de mayo y noviembre de 2018, la Fiscalía actualizó la información referida a dos ámbitos de acción estratégica institucional: por un lado, las medidas tendientes a priorizar el avance procesal de los casos que componen los anexos reservados y a resolver los problemas de gestión administrativa en su trámite (con lo que busca responder a la orden octava, ordinales (ii) y (iii) del Auto 737 de 2017). Por otro, actualiza la información referida a la estrategia de abordaje de un grupo de casos en el marco de la Ley 975 (Justicia y Paz), como un correlato de la respuesta exigida por la Corte⁵⁹. A continuación destacamos los aspectos relevantes de la información suministrada al respecto por la Fiscalía y presentamos nuestra valoración.

57 No queda claro si se refiere al 87% del universo de víctimas de los anexos reservados.

58 Ver Sexto Informe.

59 En el Sexto Informe de la Mesa se analizaron estos dos ejes y otros adicionales: protocolo de investigación en violencia sexual (Ley 1448 de 2011) e impulso de comités técnico-jurídicos. Sobre el protocolo de investigación, la Fiscalía no brindó ninguna actualización en los informes de 2018, ni como respuesta a la petición de información realizada por la Secretaría Técnica de la Mesa en 2019. Y sobre los comités técnico-jurídicos, hace una alusión muy genérica al abordar la estrategia del subcomité de articulación.

Estrategia orientada a la priorización de los casos

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

Observamos lo siguiente:

- *En cuanto a la estrategia orientada a los casos del anexo del Auto 009 que no habían sido judicializados hasta 2015*, la Fiscalía refiere medidas que se resumen en identificar cuáles eran esos casos⁶⁰, generar las noticias criminales correspondientes y poner en marcha las correlativas investigaciones penales, asignar las investigaciones a equipos regionales especializados que cuentan con el apoyo de duplas psicoinvestigativas (de acuerdo con el lugar de ocurrencia de los hechos)⁶¹ y “documentación exhaustiva de los casos durante el primer año de la estrategia”, en diálogo y con apoyo de las organizaciones sociales que reportaron el mayor número de casos del Auto 009 para identificar, localizar y/o entrevistar a las víctimas⁶².

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

La Fiscalía hace un reconocimiento al impacto positivo del apoyo brindado por las organizaciones sociales para viabilizar el contacto con las mujeres víctimas y reali-

⁶⁰ La Fiscalía aclara: “Los equipos regionales depuraron el listado de casos asignados, encontrando que 3 de ellos estaban repetidos y 3 estaban siendo investigados por otros despachos. En este orden de ideas, el número real de casos a investigar en el marco de esta estrategia es de 166 y no de 172” (respuesta a la Corte de noviembre de 2018, p. 11).

⁶¹ Hace referencia a cuatro equipos en Popayán, Barranquilla, Medellín e Ibagué integrados por fiscales con experiencia en delitos cometidos en desarrollo del conflicto armado. Las duplas psicoinvestigativas están conformadas por funcionarios de policía judicial, incluyendo al menos a un(a) profesional de psicología o de servicio social.

⁶² Fueron esas organizaciones: Corporación Mujer Sigue Mis Pasos, Afrodes, el Movimiento por la Paz - MPDL y Corporación Opción Legal.

zar entrevistas de documentación con muchas de ellas en condiciones más seguras y respetuosas. El balance de resultados cuantitativos en la labor de contacto con las víctimas es:

(i) a la fecha se han realizado 111 entrevistas; (ii) que el número de casos sin identificación de la víctima son (sic) 5 que corresponden a 25 mujeres víctimas en la regional del Atlántico; (iii) que el número de los casos sin ubicación de la víctimas son (sic) 41; (iv) que el número de casos donde las víctimas han sido citadas y no han comparecido son (sic) 7; (v) que solo hay 1 caso en el que la víctima ha comparecido, pero no ha querido realizar la entrevista.

- Además, menciona la remisión de oficios a otras entidades para propiciar acciones de articulación interinstitucional (UARIV, Defensoría, Procuraduría, sistema de salud [ARL, EPS y secretarías de salud], Unidad Nacional de Protección, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses).
- La Mesa reconoce el esfuerzo emprendido para iniciar y poner en marcha las investigaciones penales en los casos del Anexo Reservado del Auto 009 que no se encontraban judicializadas (medida esencial para empezar a cumplir el deber de investigar), si bien subsisten dudas sobre el inventario numérico de esos casos, por lo que haría falta que la Fiscalía señale cuáles son en concreto esos 166 casos y su estado procesal. También celebra el hecho de que se hayan asignado equipos especializados con enfoque territorial y que las prescripciones de la Ley 1719 de 2014 y de la Corte Constitucional se estén considerando como eje central en los programas metodológicos. Especialmente es de destacar que la presunción de conexidad con el conflicto armado se esté aplicando a este grupo de casos, como una directriz vinculante en su abordaje y que la investigación contextual esté avanzando.
- Destacamos como buena práctica el apoyo solicitado a las organizaciones sociales que tuvieron protagonismo en el reporte de los casos incluidos en el Anexo Reservado del Auto 009. Sumado a ello, la Mesa espera que se siga avanzando en superar las dificultades para identificar o localizar a las víctimas en algunos casos. Esta situación puede ser leída como una consecuencia directa de los obstáculos y las deficiencias en el proceso de recepción de denuncia (sobre todo para el caso de las mujeres que hicieron sus relatos en el marco de jornadas colectivas de denuncia) y como una evidencia de los desafíos que subsisten en la investigación de situaciones generalizadas en donde la identificación de las víctimas es un factor a más a ser suplido en el trabajo investigativo (como las 25 víctimas de región atlántica que aún no se han identificado). También es muestra del inicio tardío de las acciones de priorización (que han dependido más de los llamados de la Corte y de organizaciones como las que integran la Mesa), lo que ciertamente redundará en complicar más la tarea de contacto con las víctimas.

Por otro lado, cabe preguntar si la estrategia de asignación de equipos regionales con duplas psicoinvestigativas se agota en los 166 casos referidos o se prevé extender estas acciones al resto de casos de los anexos reservados. Ya que se trata de una buena práctica, es recomendable que se amplíe al universo de casos de los anexos reservados, con lo que también se evitará que el acompañamiento de la dupla se limite a los casos referidos; nos preguntamos si eso puede generar una nueva brecha de desigualdad entre las víctimas de ese grupo de casos (los 166 referidos) y las demás.

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

- Sobre la *concentración de las investigaciones*, la Fiscalía menciona 30 investigaciones activas de eventos del Auto 092 y 3 del Auto 009 llevadas bajo esa estrategia por la Dirección Especializada contra Violaciones a los Derechos Humanos. La estrategia consiste básicamente en asignar (concentrar) “la mayoría” de los casos a 4 fiscales que reciben acompañamiento y asistencia técnica, con capacitación en la temática. La Fiscalía, sin embargo, no identifica cuáles son esos 30 casos, por lo que no es posible realizar un cotejo con la base de datos y poder valorar el impacto de la estrategia en el efectivo avance procesal.
- En cuanto a la estrategia de *asociación de casos*⁶³, el resultado presentado por la Fiscalía se refiere a la asociación de 11 casos del Anexo Reservado del Auto 092 a 7 situaciones o fenómenos previamente identificados en los que se ha podido vincular a por lo menos 37 comandantes de las FARC-EP⁶⁴. Empero, la Fiscalía no identifica cuáles son esos 11 casos ni justifica por qué no se ha extendido esta estrategia al universo que componen los anexos reservados o cuáles son las dificultades que ha encontrado para ello.
- Acerca de la *caracterización de contextos*, estrategia dirigida únicamente a los casos del Auto 009, esta ha permitido, según señala la Fiscalía, identificar 3 situaciones o fenómenos sobre violencia sexual cometida en marcos geográficos y temporales específicos, en los que “se identifican, documentan y caracterizan los patrones, modalidades y finalidades de los crímenes de violencia sexual basada en el género atribuibles a las FARC-EP”. Esto ha llevado a “establecer dos escenarios diferenciados” de comisión de los crímenes sexuales: intrafilas (contra mujeres y niñas dentro de la organización) y contra la población civil. Entretanto, la Fiscalía omite la cuantificación e identificación de los casos que han sido asociados a las situaciones y a los escenarios menciona-

63 Estrategia utilizada en diversos casos asociados al conflicto armado, no solo de los anexos reservados.

64 Se trata de 11 casos asignados al Grupo de Violencia Basada en Género y Violencia Sexual en el Conflicto de la DINAC.

dos y cuál el impacto, en términos de avance procesal, de esos resultados en la labor de caracterización de contextos. Tampoco justifica por qué no es extensiva esta estrategia al universo de casos que integran los anexos reservados (no solo los del Auto 009) y por qué solo se está focalizando en los crímenes atribuibles a las FARC-EP y no a todos los casos con independencia del presunto autor. La Mesa debe insistir, como lo refirió en su Sexto Informe, en la necesidad de “desarrollar una estrategia [de investigación] integral que incorpore a todos los autores por igual”, de manera “que no se vulnere el derecho a la igualdad de las víctimas en el acceso a la justicia”⁶⁵.

- Finalmente, en lo que respecta al “subcomité de articulación para la investigación y judicialización de la violencia sexual ocurrida en el marco del conflicto armado”, creado en 2015 en cumplimiento de la orden 12ª del Auto 009, la Fiscalía menciona las temáticas priorizadas por ese subcomité (presentándolas también como avances logrados), todas ellas de la mayor importancia y orientadas a la revisión y el impulso procesal en casos que involucran a la Fuerza Pública (con la realización de comités técnico-jurídicos), en casos archivados, precluidos y con resoluciones inhibitorias, en casos sobre los cuales las organizaciones sociales solicitan seguimiento, y en especial en los casos de los anexos reservados de los Autos 092 y 009. No obstante, la Fiscalía no detalla cuáles son los casos específicos de los anexos que están siendo focalizados en estas acciones ni cuáles los avances concretos en términos de avance procesal.

Adicionalmente, menciona como parte de las acciones del subcomité de articulación la “consolidación de una matriz a partir de la sistematización de las diferentes bases de datos de jornadas de atención a víctimas de violencia sexual provenientes de diferentes Entidades”, pero no especifica si se refiere a las jornadas colectivas de denuncia y declaración, ni cuál es esa matriz y cómo se cruza con la base de datos de los casos de los anexos reservados.

Refiere también la “realización de sesiones de trabajo con la Procuraduría General de la Nación para iniciar la revisión del estado de los casos de los autos”, lo que es destacable. Sin embargo, no detalla el resultado de esas sesiones ni de la revisión conjunta de los casos de los anexos reservados, por lo que no se constata la existencia de compromisos de articulación interinstitucional claros y que ya se estén poniendo en ejecución.

Estrategia en el marco de la Ley 975 (Justicia y Paz)

En su oficio de noviembre de 2018, la Fiscalía explicó que la estrategia de la Dirección Nacional de Análisis y Contextos (DINAC, hoy Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada) “fue informar a la Dirección de Justicia Transicional sobre aquellos casos cuya investigación en la jurisdicción ordinaria había concluido con una decisión inhibitoria o preclusiva, o no presentaba avances sustanciales”.

65 Sexto Informe, pp. 21-22.

La finalidad de esa comunicación interinstitucional era que “se pusiera de presente la ocurrencia de dichos hechos a los postulados de la Ley de Justicia y Paz, para que bien por autoría directa o línea de mando, se responsabilizara penalmente a quien correspondiera”. Los casos que se clasifican en fase de “documentación” en la base de datos entregada por la Fiscalía corresponderían a casos cobijados por esa estrategia.

No queda claro, sin embargo, cuál ha sido el resultado de esa estrategia, si los casos que aparecen con sentencia o en etapa de audiencia concentrada bajo Ley 975 se corresponden con logros directos derivados de esas medidas y cuáles casos, tras el ejercicio de documentación, fueron devueltos a la jurisdicción ordinaria.

Estrategia de la Procuraduría

Sobre las estrategias impulsadas por la Procuraduría, en concordancia con las órdenes impartidas por la Corte Constitucional a esa entidad (autos 737 de 2017, 681 de 2018, 821 de 2018 y 263 de 2019), analizamos la información más relevante a fin de valorar los avances en materia de (i) constitución de agencias especiales, (ii) seguimiento y vigilancia superior y (iii) ejercicio de la función disciplinaria.

Constitución de agencias especiales

En respuesta reciente a la Mesa (de 21 de noviembre de 2019), la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz suministró copia de los últimos informes entregados a la Corte Constitucional. Revisados los informes de respuesta al Auto 821 de 2018 y al Auto 263 de 2019, encontramos que, como fruto de los avances en el levantamiento de la línea de base para la vigilancia especial de los procesos penales de violencia sexual en el marco o por ocasión del conflicto armado y con base en los indicadores de cumplimiento construidos por la Procuraduría en mayo de 2018, las agencias especiales constituidas en los casos de los anexos reservados se cuantifican así:

- 42 agencias especiales en casos del Anexo Reservado del Auto 092 (corte a 31 de diciembre de 2018)⁶⁶.
- 122 agencias especiales en casos del Auto 009 (hasta el 4 de junio, fecha de remisión de la respuesta de la entidad a la Corte Constitucional).

La entidad, no obstante, no ofrece un informe cualitativo que dé cuenta del impacto de la intervención de los procuradores que actúan como agentes especiales en el avance procesal y en la eficacia de las investigaciones penales en tales casos⁶⁷. Tampoco describe

⁶⁶ Específicamente en los casos 19, 20, 23, 24, 26, 27, 29, 34, 35, 37, 40, 56, 58, 70/74, 71, 75, 83, 85, 86, 89, 90, 92, 93, 99, 108, 109, 111, 113, 119, 120, 121, 122/123, 127, 130/133, 135, 143, 153, 161, 164, 166, 171, 179, 182.

⁶⁷ Por ejemplo, de los casos del Auto 092 con agencia especial constituida, la Procuraduría refiere (al corte de diciembre de 2018) que el caso 34 desembocó en decisión de archivo y que, por ende, la agencia especial estaba pendiente por cancelarse, sin más. De la misma manera, en los casos del Auto 009, la Procuraduría

la estrategia de la entidad orientada a aumentar el número de agencias especiales a partir de los obstáculos identificados en los diferentes casos, en articulación con la Fiscalía.

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

La Procuraduría construyó dos tipos de indicadores: *de cumplimiento* (6 indicadores) “para ejercer un proceso de vigilancia estricta a los procesos penales por los casos de violencia sexual de los anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015”⁶⁸ y *de gestión* (2 indicadores) “para evaluar la gestión de vigilancia en los procesos penales relativos a hechos de violencia sexual con ocasión al conflicto armado”⁶⁹.

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

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

Por otro lado, la Procuraduría no actualiza en sus últimos informes los avances que atañen a la vigilancia superior ejercida sobre las acciones que otras entidades involucradas

refiere 2 con resolución inhibitoria y 4 archivados. Queda el interrogante sobre por qué un caso con agencia especial de la Procuraduría al final es objeto de una decisión de archivo o inhibitoria, o si la agencia especial está siendo conducida para incidir en la revisión de esas decisiones y revertirlas, a fin de reactivar las investigaciones penales.

68 Estos indicadores son: (01) “Casos de violencia sexual en etapa de indagación previa”, (02) “Casos de violencia sexual con resolución de apertura de investigación y formulación de la imputación”, (03) “Casos de violencia sexual con formulación o resolución de acusación”, (04) “Avance en el esclarecimiento de los casos de violencia sexual”, (05) “Severidad sancionatoria en casos de violencia sexual” y (06) “Casos de violencia sexual confesados en la jurisdicción de Justicia y Paz”.

69 Estos indicadores son: (07) “Peticiónes formuladas para el impulso y seguimiento de las investigaciones por casos de violencia sexual” y (08) “Conceptos emitidos para el impulso y seguimiento de las investigaciones por casos de violencia sexual”.

en la atención a las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado están llamadas a desarrollar.

Ejercicio de la función disciplinaria

Sobre la función disciplinaria, a partir de los datos procedentes de la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos, se tiene:

- Son 10 los procesos vigentes tramitados por esa Procuraduría Delegada: 3 en etapa de indagación preliminar y 7 en investigación disciplinaria. Esos procesos también se distribuyen en 8 en práctica de pruebas y 2 con auto de cargos. Corresponden a hechos ocurridos en los departamentos de Antioquia, Córdoba, Valle del Cauca, Tolima, Meta, Norte de Santander y Nariño y dentro de los 2 procesos que tienen formulado auto de cargos están involucrados 10 servidores públicos, principalmente soldados del Ejército Nacional.
- La Procuraduría hace alusión a 5 procesos adicionales a cargo de procuradurías territoriales, pero no especifica si se trata de casos que hacen parte de los anexos reservados. Además, afirma que se refieren a conductas que no fueron realizadas en el marco del conflicto armado. En todo caso, de corresponder a eventos de violencia sexual relacionados con el conflicto, es imperativa la aplicación de la presunción constitucional de nexo cercano y suficiente con el conflicto armado (consagrada en el Auto 009) y, por tanto, esa conexidad no podría ser puesta en duda por la Procuraduría.

En suma, es visible la escasa actividad de la Procuraduría para ejercer su función disciplinaria, ampliándola a todos los casos que tienen como presuntos responsables a miembros de la Fuerza Pública y a otros agentes del Estado eventualmente involucrados en las conductas de violencia sexual.

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

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

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

El *plan de formación* actual (vigencia 2019) por primera vez incluye explícitamente, en su propuesta curricular y pedagógica, temáticas que se relacionan con las señaladas en el Auto 737 de 2017. Revisado el documento descriptivo de dicho plan, encontramos que hay dos subprogramas creados para desarrollar de manera específica esos temas: el “Subprograma de formación en incorporación de la perspectiva de género” y el “Subprograma de formación para el cumplimiento de la Sentencia T-388 de 2018 y el Auto 737 de 2017”. Los programas consisten en una serie de talleres y cursos regionales (respectivamente) de duración de 16 horas (8 horas para el componente conceptual y 8 para el “fortalecimiento del ser”) en las que solo se contemplan 2 horas para abordar “la mujer víctima de la violencia sexual en el marco del conflicto armado”. La meta de población capacitada es un número de 120 personas en el primer subprograma citado y de 930 en el segundo. Aunque el abordaje en subprogramas autónomos representa un avance, es cuestionable que en solo dos horas se pueda completar un proceso de formación con impacto en la superación de los obstáculos para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas. A su turno, la meta de población capacitada, además de limitada, no discrimina cuántas personas son funcionarias(os) y cuántas empleadas(os) judiciales, ni de qué jurisdicciones y despachos, lo que impide saber cuántos(as) jueces/juezas y magistrados(as) y de cuáles despachos judiciales están efectivamente participando en estas actividades de formación. Menos aún es posible saber si quienes están involucrados en la resolución de los casos de los anexos reservados están accediendo a esos recursos de cualificación de sus funciones.

Por otro lado, la estructura curricular contiene un programa de formación dirigido a las personas que ingresan a la carrera judicial (curso concurso y subprograma de formación inicial) en el que se ignoran por completo estas temáticas. Además, se contempla un extenso programa de formación básica, que considera subprogramas diversos, muchos de las cuales constituyen buenas oportunidades de transversalización de las temáticas indicadas en el Auto 737 de 2017. No obstante, en todos ellos está ausente el abordaje explícito de la violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, y los temas correlativos que la Corte prioriza (estándares internacionales de debida diligencia, derechos fundamentales de las mujeres y jurisprudencia constitucional aplicable en la materia)⁷⁰. Por su parte, los subprogramas sobre derecho de familia y derecho civil y comercial incluyen menciones a la Sentencia T-388 de 2018 y al Auto 737 de 2017, sin explicitar la pertinencia de abordar este último y cómo. Finalmente, en el subprograma de construcción de materiales académicos se prevé elaborar un módulo de técnicas de interrogatorio con enfoque diferencial que incluye la especificidad de las víctimas de violencia

70 Así se advierte en los subprogramas de formación en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; Derechos prevalentes de niños, niñas y adolescentes; Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes; Derecho Penal; Justicia y Paz; Habilidades Humanas; y Red de Formadores. Igualmente, en el diplomado sobre Acciones constitucionales y derechos fundamentales.

sexual en el marco del conflicto armado. Saludamos ese esfuerzo, aunque no sea explícita su instrumentalización en los subprogramas correlativos (derecho penal, responsabilidad penal adolescente y justicia y paz, por ejemplo).

Ahora bien, los métodos de evaluación y de medición de impacto del plan de formación no se describen en ningún lugar; menos aún, su ligazón con la evaluación periódica de desempeño de los(as) funcionarios(as) y empleados(as) de la Rama Judicial⁷¹.

En lo que atañe al *sistema de información*, la Mesa no ha recibido respuesta a la última petición remitida al Consejo Superior de la Judicatura en noviembre de 2019. Solo se tiene noticia de lo reportado a la Corte Constitucional por esa entidad en junio de 2018: un cronograma de acciones administrativas tendientes a la inclusión y aprobación en el Plan de Inversión de 2019 de la Unidad de Informática de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. Se ignora a la fecha el estado de cumplimiento del cronograma, si se incluyó o no el diseño e implementación del sistema de información en el Plan de Inversión, ni, en suma, si este proceso está avanzando efectivamente.

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

Estrategia de la Defensoría del Pueblo

En virtud de la orden decimotercera del Auto 737 de 2017, la Mesa ha buscado conocer el contenido y estado actual del “Plan de Acción Integral para asesorar e instruir a las mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia”. Un avance que hay que reconocer es el esfuerzo institucional por propiciar la coordinación entre las diferentes dependencias de la Defensoría del Pueblo cuya tarea es la atención y asesoría a las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado. El Plan de Acción Integral refleja ese proceso de articulación interna y constituye hoy un instrumento formalizado y vinculante para los servidores de esa institución⁷². Además, cuenta con una ruta de atención actuali-

71 La ausencia de estrategias de medición del impacto de las acciones de formación ya era un aspecto de preocupación destacado en el Sexto Informe de la Mesa.

72 Tal como la Defensoría del Pueblo informa a la Corte Constitucional, el Plan de Acción y la Ruta de Acción fueron adoptados por Resolución 079 de 16 de enero de 2018, con el objetivo de “fortalecer la articulación interna de procesos y procedimientos para la promoción y divulgación de los derechos de las mujeres y las niñas sobrevivientes de violencia sexual, con ocasión del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado; así como brindarles asesoría y orientación teniendo en cuenta las disposi-

zada, clara y comprensiva de las diferentes obligaciones constitucionales y legales a cargo de esa entidad, que refleja las acciones defensoriales internas, distinguiendo la intervención y el papel de cada dependencia, así como la gestión defensorial externa (esta última, para la coordinación interinstitucional, conectando con rutas específicas en salud, justicia, asistencia, y reparación y protección).

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

ciones pertinentes contempladas en la Ley 1448 de 2011, Decretos Ley Étnicos 4633, 4634 y 4635, Ley 1719 de 2014, Auto 092 de 2008 y siguientes”.



II. PROTECCIÓN

[VOLVER A TABLA DE CONTENIDO](#)

En materia de protección, las órdenes de la Corte Constitucional vinculan a la Fiscalía y a la Unidad Nacional de Protección (UNP). Ante la vigencia del estado de cosas inconstitucional y el constante incumplimiento de las entidades, especialmente en lo que atañe a la aplicación de las presunciones constitucionales de riesgo de violencia sexual y de vulnerabilidad acentuada (Auto 092 de 2008) y de riesgo extraordinario de género (Auto 098 de 2013), mediante Auto 737 de 2017, la Corte Constitucional se vio obligada a insistir y requerir de esas entidades avances efectivos en la adecuación de los programas y en la adopción e implementación de medidas de protección ajustadas a los estándares constitucionales tanto en el desarrollo de los procesos judiciales (programas de protección de la Fiscalía) como en el procedimiento administrativo que encabeza la UNP.

Adicionalmente, la Corte insiste en avances concretos en acciones ‘macro’ para la formulación y puesta en marcha de políticas públicas que involucran a las entidades gubernamentales en su conjunto y que deben reflejar el reconocimiento de los riesgos de género y las diferentes presunciones constitucionales consagradas en los autos de seguimiento (092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015)¹. Sobre estos últimos no profundizaremos en el presente documento de actualización, habida cuenta de que las respuestas institucionales reflejan en general un estado muy incipiente de avance que no ofrece elementos sustantivos para una valoración completa.

En ese orden de ideas, presentamos observaciones puntuales sobre los últimos reportes rendidos por la Fiscalía y la UNP, en atención a la orden novena del Auto 737 de 2017².

PROTECCIÓN EN EL ÁMBITO JUDICIAL: ADECUACIONES INFORMADAS POR LA FISCALÍA

Identificamos algunos avances en las adecuaciones formales a los programas de protección de la Fiscalía que para el último corte (2015) se encontraban pendientes. Esto es,

-
- 1 Para ello, mediante el mismo Auto 737 de 2017, la Corte hace llamados específicos para construir una línea base sobre los riesgos de género y de violencia sexual, así como de la incorporación efectiva de las presunciones constitucionales (orden tercera); plan de trabajo para la adopción e implementación de la Fase II del Documento CONPES 3784 de 2013 (orden quinta); puesta en marcha del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderes y Defensoras de Derechos Humanos (orden séptima).
 - 2 “ORDENAR [...] a la Fiscalía General de la Nación que, en coordinación con la Unidad Nacional de Protección adscrita al Ministerio del Interior, en el término de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, presenten, de manera conjunta a esta Sala Especial de Seguimiento, un informe detallado que indique: (i) cuáles son las estrategias concretas que han desarrollado para dar aplicación a la presunción de riesgo extraordinario de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, y de sus familias; (ii) cuáles son las medidas que se han adoptado para garantizar de forma adecuada y efectiva la vida, la seguridad y la integridad personal de las mujeres víctimas, así como la aplicación de medidas de protección respecto de las comunidades y las organizaciones de las que hacen parte las mujeres víctimas; (iii) qué acciones se han planeado y/o ejecutado para proteger la vida, seguridad e integridad personal de las mujeres implicadas en los casos de los anexos reservados de los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015”.

la reglamentación interna de la Fiscalía se ajustó a fin de incorporar los estándares constitucionales y legales que benefician específicamente a las mujeres víctimas de violencia sexual, especialmente los contenidos en el Auto 092 de 2008 y en la Ley 1719 de 2014. Los ajustes concretos fueron:

- En el *Programa de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos e Intervinientes en el Proceso Penal* se emitió la Resolución 1006 de 2016 que en su artículo 50 (sobre “protección inmediata”) incorpora expresamente la presunción de riesgo extraordinario para las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado, como criterio a ser aplicado para el “otorgamiento de la medida de protección más expedita que tiene el programa”. Además, se establece de manera expresa la excepción al requisito ordinario de la denuncia penal para acceder a las medidas de protección³, acatando así la Ley 1719 de 2014. Así, en virtud de la nueva reglamentación, “para estas víctimas, con el fin de atender la presunción constitucional de riesgo acentuado y coadyuvar a establecer condiciones de confianza y seguridad para el pleno ejercicio de derechos y acceso a la justicia, la solicitud de protección antecede a la denuncia penal del hecho victimizante”. Esta resolución se ha venido difundiendo en el interior de la Fiscalía para el conocimiento de sus servidores, mediante dos instrumentos: “Circular interna 007 de 2016 y Guía de Aplicación del Enfoque Diferencial y de Género en el Subproceso de Protección y Asistencia”. Aunque la Mesa no accedió al contenido de la Guía (y no se tiene noticia si de hecho ya fue publicada⁴), la Fiscalía señala que en ella el carácter prioritario del trámite a las solicitudes de protección de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado se refuerza, de modo que el mismo debe procesarse y agotarse “dentro de la misma jornada laboral o máximo al siguiente día hábil de la recepción atendiendo el principio de celeridad”⁵. Además, se han realizado jornadas de capacitación que arrojan como resultado 125 servidores(as) de la Dirección de Asistencia y Protección sensibilizados(as) durante 2017.

Sobre el carácter de las medidas adoptadas, la Fiscalía informa que dentro de ese programa y para esta población específica se implementan dos tipos de medidas: (i) la protección física y (ii) el cambio de domicilio. Además, la Guía introduce algunas particularidades que reflejan un esfuerzo institucional por cambiar el paradigma en el contenido de las medidas, que tradicionalmente siempre fue androcéntrico y ciego a las necesidades, intereses y vulnerabilidades de las mujeres víctimas:

3 Resolución 1006 de 2016, artículo 160.

4 Para mayo de 2018 (fecha del informe de la Fiscalía a la Corte), la Guía se encontraba en proceso de publicación.

5 No deja de llamar la atención que, a pesar de tenerse como prioritario, el trámite de las solicitudes de protección se encuentre limitado por el funcionamiento ordinario de la entidad en jornada hábil, sin que se hayan pensado adecuaciones para atender a los pedidos de protección las 24 horas del día, los siete días de la semana.

(i) la incorporación de medidas de protección con enfoque diferencial para mujeres víctimas de violencia basada en género, que no reproducen modelos patriarcales de dominación y control [...]; y (ii) un programa de medidas complementarias de tipo psicosocial que buscan reforzar y acompañar en el empoderamiento de un proyecto de vida, la individualización y la autonomía, a través de enlaces institucionales.

- Como resultado cuantitativo, la Fiscalía informa que “entre los años 2008-2017” se han evaluado en ese programa “27 mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado”; no obstante, se ignora cuántas de ellas son víctimas en casos de los anexos reservados. De ellas, solo 12 se han vinculado y beneficiado con 8 medidas de protección física y 4 de cambio de domicilio. Las otras 15 mujeres “no han dado consentimiento para la incorporación al programa, ya que su vinculación les implica un traslado de sus zonas de residencia, lo que podría generar un desarraigo considerable en sus vidas y redes de apoyo”. Este dato es impreciso, en la medida en que no permite distinguir el impacto de las adecuaciones institucionales recientes (iniciadas en 2016) en las medidas adoptadas. Muestra de ello es que se siga hablando de la etapa de evaluación del riesgo (que contradice el reconocimiento de la presunción constitucional de riesgo y la prohibición legal de condicionar a estudios de riesgo el acceso a las medidas) y el corte temporal amplio que abarca un período anterior a la vigencia de la Ley 1719. Asimismo, la negativa de 15 mujeres (más del 50% de las 27 evaluadas en un período de nueve años) es indicador de que subsisten dificultades para que las medidas se ajusten a las necesidades y realidades concretas de las mujeres que buscan protección.
- Finalmente, el impacto de la protección en la participación de las mujeres dentro del proceso penal en condiciones de seguridad y confianza sigue siendo un aspecto que no está siendo objeto de medición por parte de la Fiscalía, por lo que se desconoce el estado de materialización de esa dimensión de la protección.
- En el *Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Ley 975 de 2005*, a su turno, la adecuación introducida alude más a la voluntad política que al ajuste en la normatividad interna. Según explica la Fiscalía, el Grupo Técnico de Evaluación del Riesgo (GTER) de dicho programa, desde el segundo semestre de 2016, ha procedido a hacer uso de su autonomía técnica para dar cumplimiento a la presunción constitucional de riesgo acentuado y a la Ley 1719 de 2014. Así, “se ha apartado de las ponderaciones de riesgo ordinario para las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado”. Al alejarse “del concepto de no vincular por riesgo ordinario”, la Fiscalía informa el logro cuantitativo del período entre el segundo semestre de 2016 y el primer trimestre de 2017⁶: 13 mujeres víctimas de violencia sexual en el

6 La Fiscalía, en 2018, debía ofrecer un dato cuantitativo más actualizado.

marco del conflicto armado beneficiadas por 65 medidas de protección otorgadas e implementadas, pero no aclara cuántas de ellas son mujeres afectadas por los eventos reportados en los anexos reservados.

En respuesta posterior brindada a la Mesa, la Fiscalía informó: “En el marco de la ley 975 de 2005 y bajo el Decreto 1066 de 2016 [...] en el periodo comprendido del año 2013 al 2018 se han realizado 443 evaluaciones de mujeres en el marco de los anexos reservados 092 de 2008 y 009 de 2015, en 421 casos se ha conceptuado ‘no vincular’⁷; como motivo de la decisión, la entidad indicó que en 185 casos las mujeres no dieron el consentimiento, en 115 no se encontraron datos de ubicación, y en el resto, razones tales como que no son objeto de amenazas, no se cumplen los requisitos o no se calificó el riesgo porque son remitidas a otras entidades. Además señaló que se vincularon 16 mujeres con riesgo extraordinario calificado. Aunque el reporte es más completo, llama la atención el número tan alto de casos no vinculados frente a razones que no dan cuenta de una evaluación de riesgo completa e integral sino que parecen casos excluidos de manera anticipada. En esa medida, la Fiscalía no explica de forma suficiente las razones por las cuales decidió “no vincular” en esos casos puntuales.

Ahora bien, llama la atención que en ese procedimiento se siga sometiendo a las mujeres víctimas a una suerte de etapa previa de conceptualización del riesgo (que, para el caso, sería la declaración del GTER de apartarse de la postura reglamentaria de no vinculación al programa por riesgo ordinario), en lugar de optarse por una ruta más expedita que acate la prohibición legal de condicionar el acceso a las medidas de protección a estudios de riesgo (Ley 1719).

Sobre el contenido de las medidas, se habla de disposiciones comunes, como “medio de comunicación (teléfono celular), chaleco antibalas, revistas o rondas policiales, Plan padrino de la Policía Nacional [...] y reubicación social⁸”. Salvo por la mención a medidas complementarias de carácter psicosocial, se echa de menos alguna adecuación en las medidas con una perspectiva de género.

En suma, no se entiende por qué no se opta por una sola política institucional de protección que irradie ambos programas (el de justicia ordinaria y el de Ley 975) y los ajuste de manera homogénea de conformidad con los estándares normativos derivados de la jurisprudencia constitucional y la Ley 1719, sin que se abran brechas de desigualdad para las víctimas de violencia sexual según el régimen al que se someten los hechos victimizantes (delitos) que las afectaron.

7 Respuesta brindada por la Fiscalía General a la Mesa mediante oficio 20206110084332 del 6 de marzo de 2020.

8 Que incluye: “traslado, manutención por un término de tiempo (sic), y plan semilla: acompañamiento e implementación de un proyecto productivo”.

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN

La Unidad Nacional de Protección (UNP) reporta como avances en la ruta de protección individual y colectiva de protección diversas acciones que pueden clasificarse en tres ejes: (i) evaluación del riesgo, (ii) adecuación del contenido de las medidas, (iii) personal e instancias idóneas, (iv) trámite de emergencia y (v) articulación interinstitucional.

En materia de *evaluación del riesgo*, la UNP informa que la variable “violencia sexual” ha sido incluida en la solicitud de protección individual y como factor de vulnerabilidad relevante en los análisis de evaluación y reevaluación del nivel de riesgo. Además, en virtud del protocolo específico con enfoque de género adoptado mediante resolución 805 de 2012, se garantiza la participación de las mujeres solicitantes en la realización de la evaluación de riesgo. La inclusión del “análisis del enfoque diferencial” en el instrumento técnico estándar de valoración del riesgo sería otra adecuación concreta que obliga al analista a efectuar un “estudio detallado del enfoque de género”.

En lo atiente a la *adecuación del contenido de las medidas de protección*, el protocolo específico citado arriba “no solo prevé la adopción de medidas de protección con enfoque diferencial que responden de manera efectiva a los riesgos particulares y las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres, sino que también permite sugerir medidas complementarias asistenciales”. Otras acciones concretas para el contenido de las medidas son la “adquisición e implementación de chalecos blindados ergonómicos diseñados para mujeres” y “extensión al grupo familiar de los esquemas de protección”.

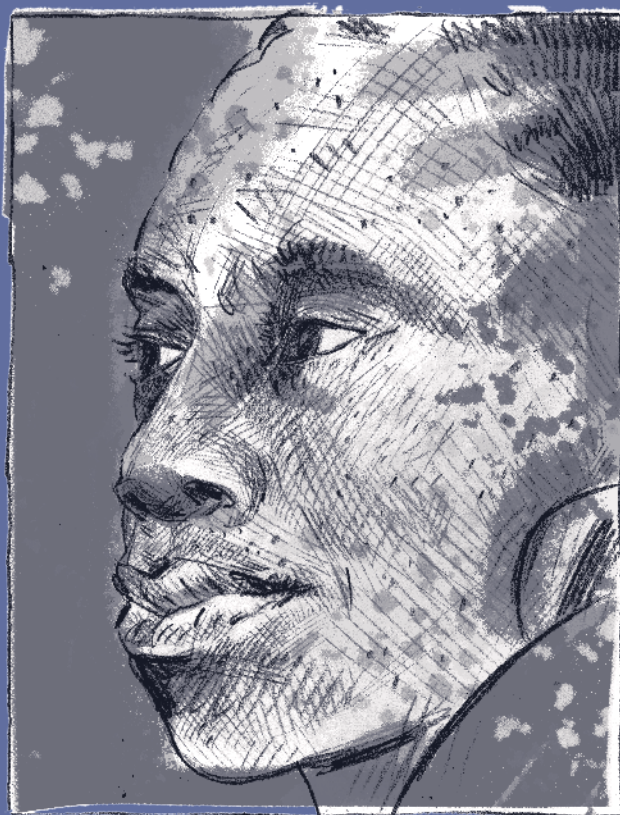
El *personal y las instancias* también fueron ajustados, buscando idoneidad y coherencia con el procedimiento diferenciado para las mujeres que solicitan protección. Se destacan la vinculación de una asesora de género en la Dirección General de la UNP; la creación y el funcionamiento sostenido del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (Cerrem), exclusivo para el análisis y el estudio de “casos de mujeres y mujeres trans que han sido víctimas de delitos que tienen relación con el género” con participación de cuatro mujeres representantes de las organizaciones y la creación del Grupo de Asistencia Psicológica Primaria. Dentro de los resultados se destaca que “entre los años 2014 y 2017 han sido validados 457 casos en el Cerrem especial para mujeres”.

Por otro lado, se cuenta con un *trámite de emergencia* “para otorgar medidas urgentes de protección en situaciones de riesgo inminente y excepcional”, sin supeditar dichas medidas a una evaluación de riesgo. Esto constituye una “vía rápida para implementar medidas especiales de protección en los casos revestidos de presunción constitucional de riesgo”. En todo caso, una vez adoptadas las medidas urgentes, “se dispone de manera inmediata la realización de la evaluación de riesgo, en aras de que las instancias correspondientes ajusten o modifiquen las medidas urgentes de protección aprobadas inicialmente”.

Para la *articulación interinstitucional* se menciona la inclusión de la Policía Nacional en la solicitud de apoyo, buscando complementar el programa con las medidas preventivas que desarrolla esa institución.

Por otro lado, la UNP informa que hasta la fecha “ha atendido las solicitudes de protección para 28 mujeres de los anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015”. Para ellas, “se desarrollaron estudios de nivel de riesgo, de los cuales 23 ponderaron un nivel de riesgo ordinario y 7 para riesgo extraordinario”, estas últimas fueron las únicas que resultaron beneficiadas de medidas de protección de la UNP.

Aunque no puede desconocerse el esfuerzo institucional de varios años para producir las adecuaciones necesarias, en el último informe de la UNP continúa sin quedar claro cómo se aplican las presunciones constitucionales de riesgo, especialmente para las mujeres víctimas de violencia sexual y más allá del trámite de emergencia. Tampoco se explicita el contenido de las medidas de protección otorgadas a las mujeres que hacen parte de los anexos reservados.



III. ATENCIÓN EN SALUD

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

MEDIDAS DE ACCESO A ATENCIÓN INTEGRAL EN SALUD PARA LAS MUJERES INCLUIDAS EN LOS ANEXOS RESERVADOS

Acerca de la atención integral en salud de las mujeres víctimas de violencia sexual incluidas en los anexos reservados de los autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional, el Ministerio de Salud y Protección Social recapitula las acciones emprendidas en el marco de un Plan de Acción presentado ante la Procuraduría General de la Nación en 2017, el cual integra, por un lado, la creación de un “flujograma de atención individual en salud” y una serie de acciones de gestión en salud. El flujograma incorpora las siguientes fases: (i) estrategia de acercamiento y contacto, (ii) contacto con las mujeres, (iii) valoración integral, (iv) plan de atención y seguimiento (incluyendo la atención psicosocial), todo orientado por dos documentos rectores principales: protocolo de atención integral a víctimas de violencia sexual de la resolución 459 de 2012 y el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (Papsivi).

Las acciones de gestión en salud enmarcadas por ese flujograma abarcan: (i) caracterización de las mujeres incluidas en los anexos reservados (verificación de identificación, aseguramiento en salud y estados de afiliación e identificación de departamentos y municipios de ubicación. (ii) Coordinación nación-territorio para orientar a las direcciones territoriales de salud (DTS) y entidades administradoras de planes de beneficios (EAPB) que tienen afiliadas mujeres incluidas en los anexos reservados y para desarrollar acciones puntuales de manejo de base de datos, capacitación y seguimiento a través de las DTS y con las instituciones prestadoras del servicio de salud (IPS) y EAPB. En este segundo bloque de acciones se ha avanzado (a través de las EAPB) en la coordinación con las IPS, preparación de las personas que realizan el contacto y/o acercamiento con las mujeres, realización de dicho contacto y/o acercamiento, y atención integral en salud. (iii) Reporte de información (informes semestrales de las EAPB y DTS).

El MSPS mostró un corte de resultados a junio de 2019 (de las acciones de gestión en salud desarrolladas desde 2018) en una reunión realizada en julio del mismo año, en la que participó la Mesa. A partir de los datos expuestos en esa reunión, la Mesa solicitó aclarar y ampliar algunos puntos que guardan relación con el universo de mujeres víctimas

reconocidas en el sector salud y estados de afiliación, atención en salud sexual y reproductiva, y atención en salud mental.

Universo de mujeres víctimas incluidas en los anexos reservados reconocidas en el sector salud y estados de afiliación

La Mesa encontró una discordancia cuantitativa en el *universo de mujeres víctimas* que son reconocidas en el sector salud como parte de los anexos reservados. A partir del análisis de los relatos de los casos que componen esos anexos y a través del cruce de informes y bases de datos disponibles hasta 2015, contabilizó 634 eventos de violencia sexual (178 del Auto 092 y 456 del Auto 009) y por lo menos 768 mujeres víctimas (270 del Auto 092 y 498 del Auto 009)¹. No obstante, el MSPS, en sus últimos reportes, refiere un universo de solo 538 mujeres. En respuesta a la Mesa, esa entidad justifica la diferencia numérica en virtud de la revisión de la base de datos efectuada en forma conjunta con la UARIV, que llevó a consolidar “la versión para cruces con los sistemas de información de Minsalud”. Con base en esa revisión y consolidación de datos cruzados, el MSPS concluye: “Una (1) mujer del Auto 092/08, se omitió por error en el cruce de base de datos”; “catorce (14) mujeres que fueron identificadas por la Corte Constitucional en Anexos Reservados de los Autos 092/08 (7 mujeres) y 009/15 (7 mujeres), reportan como estado en [el Registro Único de Víctimas], RUV ‘No incluidas por ningún hecho victimizante’”; “en la información presentada en julio de 2019, no se incluía datos del Auto 098/13, toda vez que en esta providencia las víctimas de violencias sexuales corresponden a 17 mujeres (7,6%)”.

Aunque la Mesa considera relevante la precisión realizada, los datos que se rectifican no resuelven la disparidad numérica y, por tanto, insistimos en la necesidad de aclarar ese punto. La discordancia sobre el universo de víctimas, dependiendo de la entidad de que se trate, es evidente y solo refuerza la continuidad de fallas estructurales en los sistemas de información de las diferentes instituciones y, sobre todo, en la articulación entre ellos.

Las 17 mujeres del Auto 098-13 mencionadas, no hacen parte de los anexos reservados de los autos 092-08 y 009-15, por lo cual es lógico no considerarlas incluidas en el universo de víctimas focalizadas por estos. En cambio, la mujer omitida y las 14 que no fueron incluidas en el RUV sí deberían ser consideradas (el hecho de no haber sido incluidas en el RUV no anula su condición de víctimas reconocidas en los anexos reservados). No obstante, eso nos llevaría a un total de 553 víctimas (538 + 1 + 14); hace falta explicar, entonces, la diferencia que subsiste de 215 mujeres. Por otro lado, la UARIV (como lo detallamos en el capítulo sobre “Reparación”) había reportado un universo de 794 mujeres víctimas de violencia sexual incluidas en los autos 092 y 009, de las cuales 589 han sido identificadas; después de identificadas, 538 han sido incluidas en el RUV, pero solo para 409 esa inclusión ha sido expresamente en virtud de delitos contra la libertad e integridad

1 Sexto Informe de la Mesa, p. 13.

sexual (70 mujeres del Auto 092 y 339 del Auto 009). La nueva información traída por el Ministerio de Salud contradice el reporte que la Mesa conocía de la UARIV. Ahora bien, la Mesa entiende que el Ministerio de Salud, para los efectos de la atención en salud, se limita a las mujeres que están incluidas en el RUV (listado censal que fundamenta la afiliación al sistema de salud en el régimen subsidiado para aquellas sin capacidad de pago), lo cual no tiene un fundamento claro en atención a las ordenes previstas en los autos de seguimiento a los anexos reservados.

En cuanto a los *estados de afiliación* de las mujeres identificadas y reconocidas en el sector salud, se tiene que, al corte de 31 de junio de 2019, “de las 538 mujeres reportadas en ambas sentencias, 489 fueron encontradas en las bases de datos del Sispro”. De acuerdo con esa revisión de las bases de datos, el MSPS extrae que 455 aparecen con estado de afiliación “activo”, 24 con “retirado”, 4 con “afiliado fallecido”, 3 con “suspendido”, 2 con “desafiliado” y 1 con “suspendido por mora”. 49 se reportan “sin información”. El 21% están en régimen contributivo y el 79% en el régimen subsidiado².

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

[...] las dos mujeres desafiliadas, si tienen capacidad de pago deberán afiliarse a régimen contributivo nuevamente, de lo contrario siendo que cumplen con estar incluidas en un listado censal (RUV), podrán afiliarse al régimen subsidiado sin dificultad, para lo cual deberán escoger una EPS de las que operan en el municipio donde se encuentran ubicadas y diligenciar el formulario único de afiliación. Una vez diligenciado y radicado el formulario tendrán derecho al Plan de Beneficios³.

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

2 Las 20 principales EPS a las que están afiliadas son: Emssanar ESS, Mutual Ser, Coosalud ESS, Comparta, Salud Vida, Nueva EPS SA, Asmet Salud, Capital Salud, Salud Total, Nueva EPS, Medimas Contributivo, Ambuo, Comfamiliar Nariño, Comfachocó, AIC-EPSI-I, Coomeva, Alianza Medellín - Savia, Famisanar, Coosalud ESS, EPS SURA.

3 Oficio de respuesta a la Mesa de fecha 18 de noviembre de 2019, pp. 11-12.

el procedimiento correspondiente ante las EPS⁴. Pero el mismo Ministerio confirma que “difundir este derecho de manera permanente, es responsabilidad de las EPS y de las Direcciones Territoriales de Salud, mediante medios masivos de comunicación o demás estrategias de que dispongan, para mantener informada a su población afiliada”.

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

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

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

Sobre la alternativa de movilidad al régimen subsidiado (en el caso de la mujer suspendida por mora), y bajo la hipótesis de pérdida de capacidad de pago, aplicaría la misma consideración sobre las fallas institucionales en el suministro de información a las mujeres sobre sus derechos y los trámites que caben en cada eventualidad. Ahora bien, es preocupante la ausencia de información sobre el motivo de suspensión en los demás casos. Y es

4 El Ministerio describe ese procedimiento ejemplificándolo así: “A efectos de que no vuelva a presentarse la situación de desafiliación o retiro, que en este caso es análoga, la persona si se encuentra afiliada a una EPS de régimen contributivo y pierde su capacidad económica podrá solicitarle a su EPS ‘movilidad’, lo que significa permanecer en la misma EPS pero en el régimen subsidiado y no interrumpir la continuidad de la prestación de los servicios de salud” (p. 12).

contradictorio que el MSPS mencione al mismo tiempo la alternativa (y responsabilidad) de reportar la novedad de retiro en cabeza de las mujeres, cuando se sabe que ese no es un escenario posible para las mujeres víctimas de los anexos reservados, que bajo ninguna hipótesis tienen por qué quedar excluidas del sistema de salud. Lo que cabría es la movilidad al régimen subsidiado, no la alternativa del simple retiro de la EPS del régimen contributivo.

En suma, considerando la condición de especial vulnerabilidad y la calidad de sujetos de especial protección constitucional de las mujeres incluidas en los anexos reservados, la Mesa enfatiza que no puede trasladárseles a ellas la responsabilidad de resolver las alteraciones en su estado de afiliación ni supeditar a ello la atención en el ámbito de la salud. En efecto, a la luz de la normatividad vigente, garantizar esa atención es una obligación estatal que en Colombia es operada por los actores públicos y privados que componen el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Eso incluye la obligación de adoptar las medidas oficiosas necesarias para garantizar la afiliación a salud de las mujeres víctimas, para lo cual ha de seguirse el trámite establecido en el artículo 11 del Decreto 4796 de 2011⁵. Así las cosas, la situación de las mujeres que entran en estados de suspensión o retiro debería ser contemplada en el “Flujograma de atención individual en salud”, diseñado para superar los obstáculos en el acceso a salud de las mujeres de los anexos reservados, a fin de asistirles eficaz y oportunamente en la reactivación de su estado de afiliación, a través de la movilidad celeré al régimen subsidiado (si a ello hay lugar). Las acciones de gestión en salud derivadas de dicho flujograma no pueden constituirse en un escenario de discriminación y desprotección social al ignorar o dejar por fuera a las mujeres que aparecen en las bases de datos como suspendidas o retiradas.

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

Atención en salud

El Ministerio de Salud informa que de 489 mujeres de los anexos reservados encontradas en las bases de datos del Sistema Integral de Información de la Protección Social (Sis-

5 Disposición que reglamenta la Ley 1257 de 2008 en materia de salud y que prescribe lo siguiente: “Artículo 11. De la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Cuando la mujer víctima no esté afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, deberá ser afiliada al Régimen Subsidiado en los términos que establece la Ley 1438 de 2011. Las instituciones que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud informarán a las alcaldías distritales o municipales las mujeres víctimas no afiliadas al Sistema de Seguridad Social en Salud para que se ordene su afiliación inmediata al Sistema”. Su aplicabilidad para las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado es indubitable, en atención a que la Ley 1719 de 2014 (a la cual remite el Auto 009 de 2015) se integra a la Ley 1257 de 2008 en lo que respecta al catálogo de derechos de las víctimas.

pro), 444 (el 83%) recibieron atención en salud en el período de 2012 a 2018⁶, totalizando 27.356 atenciones distribuidas en 16.854 procedimientos, 9.908 consultas, 427 urgencias y 167 hospitalizaciones. Por su relevancia para el seguimiento, la Mesa focaliza a continuación la información reportada sobre salud sexual y reproductiva y salud mental, temas en los que fue necesario solicitar precisiones adicionales al Ministerio después de su presentación de julio de 2019.

Atención en salud sexual y reproductiva

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

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

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

La Mesa recuerda en este punto el énfasis que la Corte Constitucional (Auto 009 de 2015) ha dado al derecho de las víctimas de violencia sexual “a restablecer de manera plena su salud sexual y reproductiva” y a la obligación estatal de “proveer asistencia médica completa, gratuita y permanente”. Esto implica: asegurar el acceso a exámenes que lleven a diagnósticos completos y detallados sobre las afectaciones sufridas por las sobrevivientes en su salud sexual y reproductiva, así como la adopción e implementación de las medidas y tratamientos idóneos y de calidad, permanentes y por el tiempo necesario hasta superar tales afectaciones⁷.

6 No especifica cuántas de cada anexo reservado (autos 092 y 009).

7 Auto 009 de 2015, pp. 55 y 56, y Sentencia T-595 de 2013.

Atención en salud mental

Sesenta y tres mujeres (el 12% de las encontradas en el Sispro) recibieron algún diagnóstico relacionado con la salud mental. No obstante, el Ministerio puntualizó que esa cifra se reduce a 55 mujeres (11%), en atención a que “una mujer puede presentar uno o más diagnósticos”. Por consiguiente, entendemos que es esta (55) la cantidad real de mujeres diagnosticadas en el marco de la atención en salud mental⁸.

Con esa aclaración, el Ministerio señala que en total fueron 80 diagnósticos relacionados con salud mental realizados a 55 mujeres, de las cuales, al corte de 1º de noviembre de 2019, 33 (60%) han recibido cuidado del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (Papsivi)⁹. Sin embargo, no detalla a qué casos (de la lista de los anexos reservados) corresponden las mujeres atendidas y diagnosticadas, lo que dificulta el seguimiento de la situación de salud mental de “una a una”.

En lo que atañe a la *atención psicosocial como parte de las medidas de rehabilitación* a cargo del sector salud, se tiene que 241 mujeres (49,2% de la lista de los anexos reservados

8 De acuerdo con el diagnóstico recibido, las mujeres se distribuyen y cuantifican así: “trastorno mixto de ansiedad y depresión” (10 mujeres); “trastorno de estrés postraumático” (5); “trastorno de ansiedad no especificado” (7); “trastorno afectivo bipolar no especificado” (3); “episodio depresivo leve” (5); “episodio depresivo no especificado” (3); “episodio depresivo moderado” (3); “trastorno de ansiedad generalizada” (2); “trastornos de adaptación” (2); “trastorno afectivo bipolar, episodio depresivo grave presente con síntomas psicóticos” (2); “trastornos mentales y del comportamiento debidos al uso de disolventes volátiles: intoxicación aguda” (2); “trastorno afectivo bipolar, actualmente en remisión” (2); “trastorno depresivo recurrente, episodio moderado presente” (2); “otros trastornos de ansiedad especificados” (2); “reacción al estrés agudo” (2); “convulsiones disociativas” (2); “autismo en la niñez” (2); “demencia, no especificada” (1); “trastorno de ansiedad, orgánico” (1); “trastorno mental no especificado debido a lesión y disfunción cerebral y a enfermedad física” (1); “trastornos mentales y del comportamiento debidos al uso de alucinógenos: intoxicación aguda” (1); “trastorno delirante” (1); “trastorno esquizoafectivo de tipo depresivo” (1); “trastorno esquizoafectivo, no especificado” (1); “trastorno afectivo bipolar, episodio hipomaniaco presente” (1); “trastorno afectivo bipolar, episodio depresivo presente leve o moderado” (1); “episodio depresivo grave sin síntomas psicóticos” (1); “trastorno fóbico de ansiedad, no especificado” (1); “trastorno de pánico [ansiedad paroxística episódica]” (1); “reacción al estrés grave, no especificada” (1); “insomnio no orgánico” (1); “trastorno de la relación sexual” (1); “retraso mental moderado: deterioro del comportamiento significativo, que requiere atención o tratamiento” (1); “retraso mental moderado: otros deterioros del comportamiento” (1); “retraso mental grave: deterioro del comportamiento nulo o mínimo” (1); “retraso mental profundo: deterioro del comportamiento significativo, que requiere atención o tratamiento” (1); “otros tipos de retraso mental profundo: deterioro del comportamiento de grado no especificado” (1); “otros trastornos del desarrollo del habla y del lenguaje” (1); “trastorno de la conducta, no especificado” (1); “otros trastornos del comportamiento social en la niñez” (1). El Ministerio aclaró que los diagnósticos del grupo F00-F99 trastornos mentales y del comportamiento que tuvieron poca frecuencia corresponden a la casilla de “otros diagnósticos” visualizado en la presentación de avances realizada en julio de 2019.

9 Las mujeres que han sido direccionadas y atendidas vía Papsivi residen en los siguientes municipios: Cartagena (7 mujeres), Bogotá D. C. (3), Carmen de Bolívar (3), Pasto (3), Montería (2), Sincelejo (2), Turbaco, Patía, Valledupar, Agustín Codazzi, La Jagua de Ibirico, San Diego, Santa Marta, Córdoba, Ipiales, Barrancabermeja, Puerto Asís, Valle del Guamuez, Bello, Florencia, Plato, Zona Bananera, Dosquebradas, Cali, Jamundí, Tame [de Turbaco en adelante: 1 mujer].

encontradas en el Sispro¹⁰) han recibido ese tipo de atención entre 2014 y julio de 2019. Por cada año, la cantidad de mujeres atendidas ha sido, según los registros del Papsivi: 47 mujeres, 62 atenciones en 2014; 23 mujeres, 166 atenciones en 2015; 59 mujeres, 394 atenciones en 2016; 29 mujeres, 216 atenciones en 2017; 36 mujeres, 276 atenciones en 2018; 8 mujeres, 31 atenciones en 2019. El Ministerio de Salud solo suministra las cifras anuales para un “panorama global”, sin especificar a cuántas mujeres y a cuántos casos de los anexos reservados corresponden esas atenciones para fines de rehabilitación, situación que dificulta conocer el estado de goce efectivo del derecho a la salud de las mujeres víctimas¹¹.

En cuanto a las mujeres direccionadas a *atención psiquiátrica*, el Ministerio manifestó que “la información puede presentar subregistro, toda vez que los códigos CUPS (Clasificación Única de Procedimientos en Salud) que usan los prestadores de salud, pueden ser específicos (señalar la especialidad que atienden) o generales (consulta especializada sin determinar el tipo)”. La Mesa considera que el subregistro referido no es admisible, tratándose de las mujeres de los anexos reservados, para quienes se demanda una respuesta institucional del más alto nivel. En la medida en que la atención por psiquiatría constituye un componente relevante de la atención en salud mental, se requieren datos confiables y completos para una valoración plena sobre la efectividad del derecho a la atención integral en salud de las mujeres víctimas, pero no se cuenta con ellos. Por lo tanto, el Ministerio podría considerar la emisión de directrices para ajustar la disposición actual de los códigos CUPS y evitar ambigüedades y situaciones de subregistro en su diligenciamiento por parte de los prestadores.

MEDIDAS GENERALES DE ATENCIÓN INTEGRAL EN SALUD A LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL ASOCIADA AL CONFLICTO ARMADO Y AL DESPLAZAMIENTO FORZADO

La Mesa centra su atención, en esta ocasión, en los siguientes aspectos que pasamos a valorar con base en los reportes presentados ante la Corte Constitucional como respuesta al Auto 737 de 2017: (i) atención en salud que reconozca los impactos diferenciados por el contexto en que ocurrieron los hechos, (ii) conocimiento y cumplimiento de la Resolución 459 de 2012, (iii) abordaje forense, (iv) anticoncepción de emergencia e interrupción voluntaria del embarazo, (v) función rectora del MSPS para la atención integral en salud conforme a la Ley 1719 de 2014, (vi) coordinación con la Superintendencia Nacional de Salud, (vii) articulación de las medidas de rehabilitación psicosocial dispuestas para la

10 Y 44,8% del universo de 538 mujeres reconocido por el Ministerio de Salud.

11 El Ministerio razona la negativa de individualizar las mujeres a las que se refieren las atenciones en salud, manifestando que la información suministrada “tiene un carácter general y puramente estadístico, en este sentido, a fin de garantizar la confidencialidad de la información, no se suministrarán datos persona a persona y sí información desagregada por años, que permita tener un panorama general en torno a la atención psicosocial a las mujeres”.

atención y reparación de las mujeres víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado. Aunque se trata de medidas generales, consideramos importante valorarlas, ya que repercuten en la atención específica suministrada a las mujeres que hacen parte de los casos de los anexos reservados.

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

La Mesa indagó ante el MSPS sobre las medidas adoptadas por esa entidad para garantizar que las mujeres víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado y al desplazamiento forzado reciban una atención en salud que reconozca los impactos diferenciados por el contexto en que ocurrieron los hechos. Al respecto, el MSPS se atuvo a mencionar la existencia de un Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial, formulado en el marco del Papsivi, que, entre otros, tiene el doble propósito de “orientar al talento humano en salud para la atención integral en salud con enfoque psicosocial y diferencial” y “establecer los mecanismos para la incorporación” de dicho enfoque, entendido como “medida de asistencia y rehabilitación a víctimas del conflicto armado”. Además, señala que ese instrumento se articula con el Protocolo de atención integral a víctimas de violencia sexual (Resolución 459 de 2012), el cual está en proceso de actualización para incluir los aspectos específicos que se requieran relacionados con la violencia sexual en el conflicto armado. Finalmente, menciona un curso de capacitación realizado en 2016, en el que se certificaron 187 profesionales de salud que se desempeñan en 14 departamentos¹².

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

Conocimiento y cumplimiento de la Resolución 459 de 2012

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

12 Amazonas, Vichada, Cauca, Guaviare, Caquetá, Guajira, Putumayo, Vaupés, Cundinamarca, Bolívar, Valle del Cauca, Nariño, Meta y Tolima.

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

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

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

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

Para una valoración más consistente y completa de los avances, sería igualmente importante conocer los hallazgos procedentes de las auditorías de las EAPB a las IPS en el cumplimiento de la Resolución 459, especificando cuáles son las EAPB auditoras y cuáles las IPS auditadas, a fin de localizar con mayor precisión las deficiencias en la prestación de servicios a las mujeres víctimas de violencia sexual. Esto sería valioso también para cotejar con la información de las EAPB a las cuales las mujeres de los anexos reservados están

afiliadas. Para la Mesa no queda claro, además, a qué instrumento de medición atienden las EAPB, esto es, si existe un instrumento uniforme diseñado por el MSPS para que ellas lo apliquen en sus auditorías o si estos ejercicios se libran a la suerte de la autonomía técnica y administrativa de las EAPB.

Sobre la *generación de capacidades del talento humano* a través de cursos de formación periódicos, el MSPS presenta como resultado un total de 6.721 profesionales de la salud que atienden víctimas de violencia sexual, capacitados y certificados en el contenido de la Resolución 459 de 2012, entre 2014 y 2018. Es perceptible el esfuerzo institucional por hacer de la estrategia de formación una acción institucional permanente y sostenible, con consolidación de alianzas como la existente con el SENA, para aprovechamiento de la plataforma virtual y ampliación de cobertura. También es de destacar que la capacitación y certificación de los profesionales de salud en los contenidos de la Resolución 459 esté ligada al mismo tiempo al estándar mínimo de habilitación de las IPS (que las obliga a tener profesionales certificados en materia de atención en salud a víctimas de violencia sexual de acuerdo con la normatividad vigente).

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

Abordaje forense adecuado

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

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

Anticoncepción de emergencia e interrupción voluntaria del embarazo

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

Sobre el acceso a la *anticoncepción de emergencia*, además de reiterar lo normado en el protocolo adoptado por la Resolución 459 de 2012, esa entidad presenta como avance la adopción del “lineamiento técnico y operativo para la planificación familiar y la anticoncepción”, que incluye la anticoncepción de emergencia, mediante la Resolución 3280 de 2018¹³. En su definición se incluye la causa “violación o sexo forzado”, expresión que debería adecuarse a la definición de violencia sexual sobre la que existe consenso desde un enfoque de derechos humanos de las mujeres¹⁴. Resulta problemática la alusión restringida a la “violación” y al uso de la “fuerza”, sin referencias claras a los estándares normativos en materia de violencia sexual y a favor de las víctimas. Además, preocupa que, para el acceso a la AE, las mujeres víctimas se vean sometidas a trabas administrativas y exigencias injustificadas para argumentar y demostrar que el embarazo fue producto de “sexo forzado”, recoge el citado Ministerio, máxime, cuando la norma técnica ni siquiera prevé la presunción de ausencia de consentimiento en los casos de menores de 14 años prevista en la legislación penal.

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

En cuanto a la *interrupción voluntaria del embarazo*, el MSPS se limita a presentar la lista de documentos y lineamientos técnicos emitidos hasta la fecha para regular y garantizar la prestación adecuada del servicio de IVE, empezando por el mismo protocolo de la Resolución 459. La producción de directrices técnicas es vasta y demuestra un esfuerzo institucional notable por la adecuación a las recomendaciones de la OMS para la prevención del aborto inseguro y por ofrecer parámetros claros a los profesionales de salud. Es destacable el contenido del Protocolo para la prevención del aborto inseguro en Colom-

13 MSPS, Resolución 3280, 2 de agosto de 2018, p. 189, https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.%203280%20de%2020183280.pdf

14 Remitimos a la Ley 1719 de 2014, al Auto 009 de 2015 y al propio protocolo de violencia sexual adoptado por la Resolución 459 de 2012.

bia¹⁵, que incorpora un capítulo dedicado a la tercera causal para acceder a la IVE, con claras precisiones sobre los requisitos legales, las prácticas prohibidas y obligaciones, y con algunas alusiones a las mujeres en situación de desplazamiento forzado y a las víctimas de violencia sexual como sujetos de especial protección y al conflicto armado como contexto en que la violencia sexual se produce¹⁶.

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

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

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

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

Coordinación con la Superintendencia de Salud

Sobre la coordinación con la Superintendencia de Salud materializada en información actualizada sobre multas impuestas¹⁷, el MSPS manifiesta que solicitó tales datos a dicha

15 MSPS, Prevención del aborto inseguro en Colombia. Protocolo para el sector salud (Bogotá: MSPS, 2014), <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SM-Protocolo-IVE-ajustado-.pdf>

16 MSPS, Protocolo para el sector salud, pp. 30 a 33.

17 La Mesa indagó específicamente “a. ¿Cuántas multas se han aplicado y a qué entidades y/o personal que hayan negado la atención inmediata como una urgencia médica se han aplicado ?; b. ¿Cuántas multas se han aplicado y a qué entidades y/o personal que no hayan tomado de manera oportuna y adecuada las

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

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

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

Según consta en los documentos suministrados por el MSPS¹⁸, el plan de trabajo fue formulado en julio de 2018 y focaliza tres ejes de acciones para hacer frente a los problemas identificados por la Corte Constitucional (desarticulación institucional y de la oferta, baja cobertura de mujeres con atención psicosocial, contratación de operadores regionales y limitaciones presupuestales), en los que hay algunos avances iniciales. Entre estos se destacan:

- Para la *articulación de la oferta de atención psicosocial* brindada a través de las dos estrategias institucionales existentes (Estrategia de Recuperación Emocional a Nivel Grupal, EREG, y Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, Papsivi, del MSPS y de la UARIV, respectivamente) se conformó la Mesa Nacional de Rehabilitación (instalada en octubre de 2018), la cual ha centrado sus esfuerzos en la definición de acciones para (i) la armonización de instrumentos metodológicos de implementación y seguimiento, para mejorar la oferta de atención en un marco de complementariedad de las dos estrategias; (ii) la formación y el fortalecimiento del talento humano en los territorios; (iii) la planeación conjunta de metas y coberturas territoriales, buscando priorizar los territorios no cubiertos por el Papsivi y “llegar a

evidencias?; c. ¿Cuántas multas se han aplicado y a qué entidades y/o personal que hayan negado la profilaxis para VIH e ITS?; d. ¿Cuántas multas se han aplicado y a qué entidades y/o personal que no hayan dado aviso inmediato a la policía judicial y al ICBF”.

18 Plan de trabajo conjunto y dos informes de avances técnicos, de febrero y agosto de 2019.

- las zonas rurales para la implementación de la ERE-G en la actual vigencia”; (iv) la focalización de personas a fin de “optimizar la búsqueda activa de mujeres víctimas de violencia sexual” y su priorización en la atención; (v) la divulgación más amplia y eficiente; (vi) y un cronograma de implementación conjunto. Como resultado del trabajo coordinado, impulsado por la Mesa Nacional de Rehabilitación, en julio de 2019 se consolidó la formulación de una Ruta de Articulación Bilateral. Además, se ha venido fortaleciendo el uso de la Guía para la Territorialización de la Medida de Rehabilitación (diseñada conjuntamente en 2018), así como los procesos de “transferencia técnica y diálogo de saberes” entre los equipos de atención psicosocial de ambos modelos. En lo que tiene que ver con el acompañamiento técnico conjunto a los profesionales de atención psicosocial, aún no se tiene noticia de su concreción mediante la selección y contratación de entidades sin ánimo de lucro en 26 departamentos y Bogotá (meta que se esperaba concluir en el segundo semestre de 2019).
- Frente a la *baja cobertura de mujeres víctimas con atención psicosocial*, el esfuerzo institucional conjunto se ha centrado en el fortalecimiento de los “procesos de focalización y contactabilidad de las mujeres víctimas del conflicto armado para su acceso a la oferta de atención psicosocial”, incluyendo “orientaciones específicas para la focalización de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado”. Los lineamientos, con esa especificidad, fueron ajustados desde 2018 y serán usados con los nuevos equipos de profesionales y entidades sin ánimo de lucro que serán contratados próximamente¹⁹. Además, “se vienen adelantando acciones para cualificar las fuentes de información y así poder establecer contacto con el mayor número de víctimas”, en el marco de una “oferta inducida”. Sin embargo, en desarrollo de dicha oferta, según se refiere en el último informe conjunto, subsisten dificultades para contactar y vincular a las mujeres víctimas.
 - En cuanto a la *contratación de operadores territoriales*, la UARIV y el MSPS ponen de presente las limitaciones que el “principio de anualidad presupuestal” viene generando “en contra de la capacidad de mantener equipos en el territorio habilitados para la atención”, esto es, “en la continuidad de la atención psicosocial”. Para sortear este obstáculo, el MSPS obtuvo en 2018 la aprobación de vigencias futuras (para 2019) ante la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), por un monto de trece mil trecientos treinta y tres millones de pesos (\$13.333.000.000). Con ello fue posible adelantar los procesos competitivos de selección de entidades sin ánimo de lucro que operarían el componente psicosocial del Papsivi en la vigencia de 2019. No obstante, se presentaron dificultades administrativas en el proceso de selección, desembocando en la declaratoria desierta para dos

19 Según se anuncia, solo en el siguiente informe semestral se presentarán avances concretos al respecto.

de los tres grupos que congregan la totalidad de entidades territoriales priorizadas; así las cosas, solo uno fue adjudicado a través de convenio de asociación y se encuentra en ejecución²⁰.

Adicionalmente, para enfrentar las limitaciones presupuestales, el plan conjunto también ha focalizado las gestiones con las entidades territoriales para la consecución de recursos de concurrencia (con recursos de inversión o provenientes del Sistema General de Regalías). Como resultado, “a 31 de mayo de 2019 se identificaron 16 entidades territoriales con recursos de concurrencia para el fortalecimiento de los procesos de implementación del Papsivi, con las cuales se ha logrado la atención de 8.481 víctimas”²¹.

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

20 Se trata del grupo en el que se encontraban los departamentos de Cesar, Valle del Cauca, Nariño, Magdalena, Putumayo, Risaralda, Cauca, La Guajira, Caldas y Quindío, adjudicado a través del convenio de asociación 748 de 2018 a la Fundación por un Mundo Nuevo. Los otros dos grupos congregan otras 17 entidades territoriales.

21 La UARIV y el MSPS no especifican cuántas fueron mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, ni cómo fue la calidad de esa atención.



IV. RECOMENDACIONES

[VOLVER A TABLA DE CONTENIDO](#)

A partir de la actualización y valoración efectuadas consideramos necesario formular 48 recomendaciones a las diferentes entidades involucradas en las esferas de actuación estatal focalizadas (justicia, protección y salud).

A LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

1. Toda vez que se observa que una alta proporción de casos se encuentra en etapas procesales iniciales y que una cantidad considerable no ha tenido actividad procesal en los últimos años, hacemos la recomendación general de ajustar las estrategias investigativas a fin de que estas repercutan claramente en el impulso y la celeridad procesal, así como en la superación del cuadro de casi total impunidad.
2. Ante la persistencia de inconsistencias cuantitativas en los datos presentados, que no ofrecen confiabilidad para un seguimiento completo y preciso sobre el estado procesal de los casos procedentes de los anexos reservados, recomendamos que la Fiscalía aclare todas las inconsistencias, especialmente las referidas al universo de casos efectivamente judicializados (de acuerdo con la descripción realizada en el punto II.A.1.a).
3. Hacemos un llamado a aclarar las inconsistencias numéricas, así como los vacíos de información cualitativa, en materia de casos resueltos por sentencia hasta la fecha, conforme describimos en el punto II.A.1.b.
4. Corresponde a la Fiscalía resolver los vacíos de información en sus sistemas de gestión internos, ser capaz de implementar medidas alternas para llenar esas lagunas y reportar información completa sobre el estado de los casos de los anexos reservados, por lo que hacemos un llamado a no usar el marcador “no info” en reportes futuros del estado procesal de los casos.
5. Las estrategias investigativas deben orientarse seriamente a superar las prácticas que están redundando en el mantenimiento del cuadro de casi total impunidad. Hasta ahora, el impacto de las estrategias institucionales en el avance procesal efectivo y en la superación de la impunidad no es evidente.
6. La Fiscalía debe dejar de usar las categorías “activo/inactivo”, términos usados en sus sistemas internos de gestión que no explicitan la verdadera situación procesal de cada caso a la luz de las categorías previstas en las leyes de procedimiento y que inviabilizan un diagnóstico objetivo y confiable que refleje la gestión y el avance procesal en estos casos. El uso de esas categorías impide valorar adecuadamente el cumplimiento del deber de investigar y de actuar con la debida diligencia de esa entidad.
7. Es necesario que la Fiscalía aclare si la estrategia de asignación de equipos regionales con duplas psicoinvestigativas se agota en los 166 casos del Anexo del Auto 009 (para los cuales se adelantó una estrategia de priorización específica de judicialización) o se prevé extender estas acciones al resto de casos de los anexos reservados. Nos preocupa que, de restringirse y agotarse en esos casos, eso pueda generar una nueva brecha de desigualdad entre las víctimas de ese grupo de casos y las demás. Además, el compro-

miso en la aplicación de la presunción de conexidad con el conflicto solo es explícita en relación con dicho grupo, no con el resto de los casos que integran los anexos reservados, por lo que es crucial que la Fiscalía suministre información detallada sobre la extensión de la aplicación de esa presunción al universo completo de eventos de violencia sexual que se derivan de los anexos reservados.

8. Emergen nuevos interrogantes que deben ser respondidos por la Fiscalía, en las temáticas que viene priorizando el “subcomité de articulación para la investigación y judicialización de la violencia sexual ocurrida en el marco del conflicto armado” (ver descripción detallada de esos interrogantes en el apartado II.D.1.a, en la viñeta correspondiente a ese tema).
9. En lo atinente a la estrategia en el marco de la Ley 975 (Justicia y Paz), no queda claro cuál ha sido su resultado, esto es, si los casos que aparecen con sentencia o en etapa de audiencia concentrada bajo Ley 975 se corresponden con logros directos derivados de esas medidas. Tampoco es claro cuáles casos, tras el ejercicio de documentación, fueron devueltos a la jurisdicción ordinaria. Es necesario que la Fiscalía realice las aclaraciones correspondientes.
10. La Fiscalía debe ofrecer datos precisos (cuantitativos y cualitativos) sobre los avances en materia de medidas de reparación integral por vía judicial, ausentes en sus reportes, así como la información pertinente que dé cuenta de la política institucional en esa materia.
11. Aunque identificamos algunos avances en las adecuaciones formales a los programas de protección de la Fiscalía que para el último corte (2015) se encontraban pendientes, algunos datos cuantitativos y cualitativos continúan sin ser precisados (conforme lo describimos en la sección III.A) por lo que solicitamos llenar esos vacíos de información, a fin de poder distinguir el impacto de las adecuaciones institucionales recientes (iniciadas en 2016) en las medidas adoptadas.
12. Llama la atención que en el Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Ley 975 de 2005 se siga sometiendo a las mujeres víctimas a una suerte de etapa previa de conceptualización del riesgo (que, para el caso, sería la declaración del Grupo Técnico de Evaluación del Riesgo de apartarse de la postura reglamentaria de no vinculación al programa por riesgo ordinario), en lugar de optarse por una ruta más expedita que acate la prohibición legal de condicionar el acceso a las medidas de protección a estudios de riesgo (Ley 1719). Es crucial y urgente que ese programa se ajuste plenamente a las previsiones legales.
13. No se entiende por qué no se opta por una sola política institucional de protección que irradie ambos programas (el de justicia ordinaria y el de Ley 975) y los ajuste de manera homogénea de conformidad con los estándares normativos derivados de la jurisprudencia constitucional y la Ley 1719, sin que se abran brechas de desigualdad para las víctimas de violencia sexual según el régimen al que se someten los hechos

victimizantes (delitos) que las afectaron. Es crucial que la Fiscalía adopte las adecuaciones correspondientes para un ajuste completo a la legislación vigente.

A LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ

14. En desarrollo de su competencia para el conocimiento de manera preferente y exclusiva de las conductas cometidas por causa, con ocasión o en relación directa e indirecta con el conflicto armado, la JEP debe garantizar una respuesta “dentro del más alto nivel de prioridad de la agenda oficial de la nación” a los casos de los anexos reservados de los autos 092 de 2008 y 009 de 2015.
15. En consecuencia, la JEP debe contar con una estrategia integral para el abordaje de la violencia sexual en el marco de la justicia transicional (Ley 1719, art. 33), lo cual debería incluir, en la segunda ronda de priorización, la apertura de un caso nacional de violencia sexual, que debería contener acciones específicas para dar respuesta, entre otros casos, a los contenidos en los anexos reservados de violencia sexual contra mujeres y niñas.
16. Igualmente, la JEP debe aplicar la presunción constitucional de relación cercana y suficiente de la violencia sexual con el conflicto armado, y demás garantías establecidas en los autos 092 de 2008, 009 de 2015 y subsiguientes de seguimiento, a las mujeres y niñas víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, como herramienta central para el abordaje de los casos de violencia sexual en la JEP.

A LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

17. A la fecha de hoy, continúa siendo un interrogante sin respuesta la cantidad de víctimas de los casos incluidos en los anexos reservados que se benefician efectivamente de la asesoría brindada por los equipos especializados de la Defensoría del Pueblo (equipos de género *in situ* y otros a nivel nacional y regional) y, más importante aún, de la representación judicial para las víctimas a cargo de la Dirección Nacional de Defensoría Pública. Por consiguiente, hacemos un llamado para que la Defensoría dé respuesta completa, clara y suficiente al respecto.
18. Existe aún una brecha entre la formulación y formalización del Plan de Acción y su efectiva implementación, por lo que no es posible valorar su impacto en la efectividad de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual de los casos incluidos en los anexos reservados. Insistimos en la necesidad de avanzar en la dimensión práctica y con impactos medibles del plan formulado.

AL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

19. Recomendamos, con urgencia, suplir la ausencia sostenida de una política institucional en materia de reparación integral para las víctimas de violencia que vincule la actuación de los jueces, juezas y magistrados(as) en los casos de los anexos reservados (en especial) y de violencia sexual asociada al conflicto armado.

20. Es preciso adecuar suficientemente los programas de formación, pues, a pesar de los avances reportados, la intensidad horaria y la incorporación de temáticas específicas en la estructura curricular parece insuficiente, como lo describimos en la sección II.D.3). Además, es crucial que se amplíe y cualifique la meta de población capacitada. Como está formulada hasta ahora, no discrimina cuántas personas son funcionarias(os) y cuántas empleadas(os) judiciales, ni de qué jurisdicciones y despachos, lo que impide saber cuántos(as) jueces/juezas y magistrados(as) y de cuáles despachos judiciales están efectivamente participando en estas actividades de formación; menos aún es posible saber si quienes están involucrados en la resolución de los casos de los anexos reservados están accediendo a esos recursos de cualificación de sus funciones.
21. Es importante que los contenidos específicos también se incorporen en la estructura curricular del programa de formación dirigido a las personas ingresantes a la carrera judicial (curso, concurso y subprograma de formación inicial).
22. Es ausente la información sobre los métodos de evaluación y de medición de impacto del plan de formación y sobre su ligazón con la evaluación periódica de desempeño de los(as) funcionarios(as) y empleados(as) de la Rama Judicial. Hacemos un llamado a suplir este vacío.
23. En lo que atañe al sistema de información, es urgente que esa entidad responda la última petición remitida por la Mesa en noviembre de 2019.
24. La Mesa hace un llamado para que se atiendan las obligaciones de la Rama Judicial a la luz de los autos 092 y 009, en lo que toca al direccionamiento de la política de administración de justicia y al ejercicio de la prestación jurisdiccional en los casos de los anexos reservados, específicamente para la resolución de fondo de los casos con sentencia y para la adopción de medidas de reparación judicial en cumplimiento de la Ley 1719 de 2014.

A LA UARIV

25. La UARIV debe justificar el motivo por el cual no se han reconocido los hechos de violencia sexual para 129 víctimas de los anexos reservados (de las incluidas en el RUV hasta ahora). Es crucial que se aclare ese punto, especialmente en virtud de la presunción constitucional de conexidad con el conflicto armado consagrada en el Auto 009. La negación de ese vínculo ha sido también un obstáculo para el acceso a las medidas de atención y reparación administrativas.
26. Además de la falta de claridad en las cifras, los interrogantes planteados por la Mesa en su Sexto Informe se reactualizan: “No resulta claro de qué manera se identifican previamente los daños que deben ser reparados, cuáles son las particularidades de las medidas para las víctimas de violencia sexual y si tienen alguna articulación con los procesos penales”. Es necesario que esta omisión de información sea atendida.

27. Adicionalmente, es esencial que la UARIV adopte estrategias que garanticen el acceso a la reparación integral, sin que las medidas queden reducidas a la indemnización.

A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

28. Es indispensable que la Procuraduría rinda un informe cualitativo que dé cuenta del impacto de la intervención de los procuradores que actúan como agentes especiales en el avance procesal y en la eficacia de las investigaciones penales en tales casos y que describa la estrategia de la entidad orientada a aumentar el número de agencias especiales a partir de los obstáculos identificados en los diferentes casos, en articulación con la Fiscalía.
29. Urge la culminación, a cargo de la Procuraduría, del levantamiento de la línea de base sobre el seguimiento a los casos de los anexos reservados en aplicación los indicadores formulados.
30. Es cuestionable el panorama frente a los casos que solo cuentan con la intervención ordinaria de procuradores judiciales (no como agentes especiales), pues la vigilancia y el seguimiento de su actuación no está siendo realmente monitoreada por la Procuraduría. Hacemos un llamado a explicitar los avances y las dificultades institucionales al respecto.
31. Hace falta que la Procuraduría actualice los avances que atañen a la vigilancia superior ejercida sobre las acciones que otras entidades involucradas en la atención a las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado están llamadas a desarrollar.
32. Es visible la escasa actividad de la Procuraduría para ejercer su función disciplinaria, ampliándola a todos los casos que tienen como presuntos responsables a miembros de la Fuerza Pública y a otros agentes del Estado eventualmente involucrados en las conductas de violencia sexual. Debe ser suplida con urgencia esta deficiencia.
33. Es necesario que desde una política institucional se asegure que los procuradores territoriales apliquen la presunción constitucional de nexo cercano y suficiente de los hechos de violencia sexual con el conflicto armado consagrada en el Auto 009 de 2015.

A LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN

34. Aunque no puede desconocerse el esfuerzo institucional de varios años para producir las adecuaciones necesarias, en el último informe de la UNP sigue sin aclararse cómo se aplican las presunciones constitucionales de riesgo, especialmente para las mujeres víctimas de violencia sexual y más allá del trámite de emergencia. Tampoco se explicita el contenido de las medidas de protección otorgadas a las mujeres que hacen parte de los anexos reservados. Estos vacíos deben suplirse cuanto antes.

AL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

35. La Mesa encontró una discordancia cuantitativa en el universo de mujeres víctimas que son reconocidas en el sector salud como parte de los anexos reservados. Aunque la Mesa considera relevantes las recientes precisiones realizadas por el MSPS, los datos que se rectifican no resuelven la disparidad numérica y, por tanto, insistimos en la necesidad de aclarar ese punto, conforme lo describimos en la sección IV.A.1). La discordancia en el universo de víctimas, dependiendo de la entidad de que se trate, continúa siendo evidente y solo refuerza la continuidad de fallas estructurales en los sistemas de información de las diferentes instituciones y, sobre todo, en la articulación entre ellos.
36. En lo que se refiere al estado de afiliación a salud de las mujeres que hacen parte de los anexos reservados, la Mesa enfatiza que no puede trasladarse a ellas la responsabilidad de resolver las alteraciones en su estado de afiliación ni supeditar a ello la atención en el ámbito de la salud, pues garantizar esa atención es una obligación estatal que en Colombia es operada por los actores públicos y privados que componen el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Eso incluye la obligación de adoptar las medidas oficiosas para garantizar la afiliación a salud de las mujeres víctimas, para lo cual ha de seguirse el trámite establecido en el artículo 11 del Decreto 4796 de 2011. Recomendamos, por consiguiente, realizar los ajustes correlativos en el “Flujograma de atención individual en salud”, conforme lo describimos en la sección IV.A.1.
37. Además, es urgente que el Ministerio de Salud, en su función rectora y de monitoreo, imparta instrucciones e incluya en sus mediciones las fallas ya detectadas en la divulgación de derechos y de trámites y servicios a cargo de las EPS y DTS, sobre todo si ya se cuenta con un instrumento como el flujograma que incluye una etapa de acercamiento y contacto con las mujeres de los anexos reservados.
38. En materia de atención en salud sexual y reproductiva a las mujeres que hacen parte de los anexos reservados, hace falta que el MSPS detalle el número de mujeres diagnosticadas en cada subgrupo de diagnósticos. Por otro lado, hace falta que esa entidad informe si las mujeres que recibieron diagnósticos y atención relacionada con la salud sexual y reproductiva también la han recibido en rehabilitación correlativa, especializada y de calidad. La Mesa recuerda el énfasis que la Corte Constitucional (Auto 009 de 2015) ha dado al derecho de las víctimas de violencia sexual a restablecer de manera plena su salud sexual y reproductiva, lo que implica que el Estado provea asistencia médica completa, gratuita y permanente. Insistimos, por tanto, en la necesidad de asegurar el acceso a exámenes que lleven a diagnósticos completos y detallados sobre las afectaciones sufridas por las sobrevivientes en su salud sexual y reproductiva, así como la adopción e implementación de las medidas y los tratamientos idóneos y de calidad, permanentes y por el tiempo necesario hasta superar tales afectaciones.

39. En materia de atención en salud mental a las mujeres que integran los casos de los anexos reservados, hace falta que el MSPS detalle a cuáles (de los de la lista de los anexos reservados) corresponden las mujeres atendidas y diagnosticadas.
40. En lo que atañe a la atención psicosocial como parte de las medidas de rehabilitación a cargo del sector salud, el MSPS solo suministra las cifras anuales para un “panorama global”, sin especificar a cuántas mujeres de los anexos reservados y a cuántos casos corresponden esas atenciones para fines de rehabilitación. Hacemos un llamado a suplir esos vacíos de información.
41. Finalmente, en la medida en que la atención por psiquiatría constituye un componente relevante de la atención en salud mental, y, por tanto, se requieren datos confiables y completos para una valoración plena sobre la efectividad del derecho a la atención integral en salud de las mujeres víctimas en esa dimensión, sugerimos que el MSPS emita directrices para ajustar la disposición actual de los códigos CUPS, a fin de evitar ambigüedades y situaciones de subregistro en su diligenciamiento por parte de los prestadores (conforme lo describimos en el apartado IV.A.2.b).
42. En cuanto a la atención en salud que reconozca los impactos diferenciados por el contexto en que ocurrieron los hechos, consideramos que la pregunta sigue sin respuesta, toda vez que no se describen avances concretos de contenido en el proceso de actualización del protocolo de la Resolución 459. Urgimos respuesta clara y completa en ese punto.
43. En cuanto al conocimiento y cumplimiento de la Resolución 459 de 2012, aunque los avances reportados reflejan acciones pertinentes e idóneas, adoptadas como política permanente en el sector salud y bajo el control del MSPS, hacemos algunos llamados puntuales:
 - Sobre la inclusión como estándar de habilitación específico, el MSPS debe informar cuántas y cuáles IPS, desde la formulación del requisito en 2014, (i) se han ajustado a él y han recibido la habilitación consecuente y (ii) no se han ajustado y su habilitación ha debido ser negada o removida (si es que de hecho una intervención tal se ha adoptado en esos eventos).
 - Sobre el instrumento de evaluación y medición, es perceptible que se trata de un proceso de medición sostenible que ha venido priorizando la identificación de los nudos críticos que requieren mejora y ajuste y del que se derivan planes de acción correlativos para intervenir en esos nudos críticos, involucrando a todos los actores en los diferentes niveles del sistema de salud. No obstante, preocupa que se delegue en las secretarías de salud y DTS la responsabilidad de dar continuidad al seguimiento a los planes de mejora en la respectiva entidad territorial. El MSPS debe explicitar las medidas que adoptará para que el instrumento no quede a la suerte de la mera manifestación de voluntad política sin fuerza jurídica de las autoridades locales. Cómo el MSPS continuará contro-

lando la efectividad del instrumento de evaluación y medición es un interrogante emergente por atender.

- Es necesario que el MSPS dé a conocer los hallazgos procedentes de las auditorías que las EAPB han realizado a las IPS en el cumplimiento de la Resolución 459, especificando cuáles son las EAPB auditoras y cuáles las IPS auditadas, a fin de localizar con mayor precisión las deficiencias en la prestación de servicios a las mujeres víctimas de violencia sexual.
 - Sobre la generación de capacidades del talento humano, aunque es perceptible el esfuerzo institucional por hacer de la estrategia de formación una acción institucional permanente y sostenible, llama la atención que la tendencia sea la de virtualizar la formación continuada en esta materia (sin perjuicio de los beneficios del uso de las TIC). Es necesario que el MSPS haga explícito de qué manera la virtualización de la formación no lleva a la certificación apenas formal, sin reflejarse en la transformación de las prácticas (dimensión que representa mayores desafíos en la evaluación), recordando que sin medición del impacto de las estrategias formativas en las prácticas de los profesionales de salud y de las IPS, los avances están incompletos.
44. Es urgente que el MSPS explicite la estrategia de articulación interinstitucional entre el sector salud y el INMLCF para los fines del abordaje forense adecuado y uniforme, de modo que todas las víctimas reciban la misma atención de calidad en ese ámbito, sea cual sea el lugar en donde se realice el procedimiento con fines forenses (en una sede del INMLCF o en una IPS).
45. Con relación a la anticoncepción de emergencia, aunque la adopción del “lineamiento técnico y operativo para la planificación familiar y la anticoncepción” (Resolución 3280 de 2018) es un avance general plausible (es decir, para la población en general y en materia de salud pública), el MSPS no responde plenamente a la pregunta sobre la remoción de obstáculos y de garantía de acceso oportuno a la AE para las mujeres víctimas de violencia sexual en el conflicto armado. Es crucial que el MSPS revise la expresión “violación o sexo forzado” incluida en el lineamiento técnico; esto es, la terminología utilizada debería adecuarse a la definición de violencia sexual sobre la que existe consenso desde un enfoque de derechos humanos de las mujeres. También resulta problemática la alusión restringida a la “violación” y al uso de la “fuerza”, sin referencias claras a los estándares normativos en materia de violencia sexual y a favor de las víctimas, por lo cual recomendamos revisar y ajustar ese punto, incluyendo la presunción de ausencia de consentimiento en los casos de menores de 14 años prevista en la legislación penal. Por otro lado, salta a la vista que la Resolución 3280 de 2018 no focaliza explícitamente a las mujeres víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado y al desplazamiento forzado como población de especial protección, deficiencia que debe suplirse cuanto antes.

46. Es necesario que el MSPS explicita los avances en el ejercicio de su función rectora para la atención integral en salud conforme a la Ley 1719 de 2014, especialmente en lo que respecta al artículo 24, más allá de simplemente remitir a los documentos ya conocidos de formulación del Papsivi (Documento Marco Papsivi y Estrategia de Atención Psicosocial y Anexo técnico). Sigue faltando información sobre los avances adicionales en la función rectora para contrarrestar las dificultades que la implementación del Papsivi ha enfrentado en relación con las mujeres víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado y al desplazamiento forzado y, específicamente, para que las medidas de atención psicosocial sean efectivas.
47. A pesar de las competencias diferenciadas, es desafortunado que el MSPS, como ente rector de las políticas en materia de salud, no tenga canales de articulación con la Superintendencia Nacional de Salud para acceder a la información sobre la situación de multas impuestas por prácticas contrarias a los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado y al desplazamiento forzado. Urge que se adopten medidas para sanear esa deficiencia.
48. En cuanto a la articulación de las medidas de rehabilitación psicosocial dispuestas para la atención y reparación de las mujeres víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, aunque en general los avances formales son visibles, la consolidación de avances materiales está aún en una etapa inicial. De acuerdo con lo anunciado por las entidades, se espera que al finalizar la vigencia de 2019 los resultados concretos (cuantitativos y cualitativos) hayan sido visibles y que el plan de trabajo para la articulación nacional y territorial y ampliación de cobertura sea sostenible en las futuras vigencias y con las lecciones aprendidas puestas en práctica (especialmente en los procesos de contratación y en la asistencia técnica a las entidades territoriales).



V. APÉNDICES

[VOLVER A TABLA DE CONTENIDO](#)

TABLA 1.

COMPARATIVO DE CIFRAS PRESENTADAS POR LA FISCALÍA ENTRE 2018 Y 2019

Auto 092 de 2008							
Presentación FGN, 17-04-2018 (176 casos)		Informe FGN, 22--05-2018 (228 casos)		Informe FGN, 26-11-2018 (respuesta a A-681/18) (183 casos reportados: 176 investigaciones penales se adelantan + 1 caso en jurisdicción indígena)		Base de datos (Excel) entregada por FGN a Sisma Mujer en 11-2019 (actualizada a 01-10-2019) (183 casos reportados: 171 investigaciones penales + 1 caso en jurisdicción indígena)	
Ley 600 (150 casos)		Ley 600 (140 casos)		Ley 600 (131 casos)		Ley 600 (127 casos)	
Investigación preliminar	93	Investigación preliminar	94	Investigación preliminar (15 activos / 67 inactivos)	82	Investigación preliminar (15 activos / 67 inactivos)	79
Instrucción	45	Instrucción	37	Instrucción (16 activos / 23 inactivos)	39	Instrucción (16 activos / 23 inactivos)	36
Juicio	3	Juicio	9	Juicio (1 activo / 2 inactivos)	3	Juicio (1 activo / 2 inactivos)	2
Sin información	9	Sin información	0	"No info"	7	Vacío en columna "etapa" (5 "no info" / 3 activos / 2 inactivos)	10
Ley 906 (21 casos)		Ley 906 (18 casos)		Ley 906 (20 casos)		Ley 906 (21 casos)	
Indagación	15	Indagación	9	Indagación (6 activos / 7 inactivos)	13	Indagación (8 activos / 8 inactivos)	16
Investigación previa	2	Investigación previa	5	Investigación (2 activos / 1 inactivo)	3		
						Juicio (activo)	1
Ejecución de penas	2	Ejecución de penas	2	Ejecución de penas (inactivos)	3	Ejecución de penas (inactivos)	3
Sin información	2	Con NUNC	2	"No info"	1	"No info" en columna "estado" (también vacío en columna "etapa")	1
Ley 975 (4 casos)		Ley 975 (70 casos)		Ley 975 (24 casos activos)		Ley 975 (23 casos)	
Imputación	1	Documentación	43	Documentación	3	Documentación (1 activo / 3 inactivos)	4
		Versión libre	14	Documentado	3	Documentado (1 activo / 2 inactivos)	3
Audiencia concentrada	2	Audiencia concentrada	8	Versión libre	2	Versión libre (1 activo / 1 inactivo)	2
				Imputación	4	Imputación (activos)	2
Sentencia	1	Sentencia	2	Audiencia concentrada	10	Audiencia concentrada (activos)	8
		Incidente de reparación	2	Incidente de reparación	1	Incidente de reparación	1
		Fuera del marco de la Ley 975	1	Apelación sentencia	1	"Apelación sentencia" / "Sentencia apelada" (activos)	2
						"No info"	1
				Jurisdicción indígena (1 caso)		Jurisdicción indígena (1 caso)	

Auto 009 de 2015							
Presentación de FGN, 17-04-2018 (442 casos)		Informe de FGN, 22-05-2018 (402 casos)		Informe FGN, 26-11-2018 (respuesta a A-681/18) (de 442 casos reportados se adelantan 419 investigaciones penales)		Base de datos (Excel) entregada por FGN a Sisma Mujer, 11-2019 (actualizada a 01-10-2019) (442 casos reportados: 435 investigaciones penales)	
Ley 600 (126 casos)		Ley 600 (119 casos)		Ley 600 (122 casos)		Ley 600 (131 casos)	
Investigación preliminar	84	Investigación preliminar	94	Investigación preliminar (26 activos / 72 inactivos)	108	Investigación preliminar (14 activos / 40 inactivos)	54
Instrucción	9	Instrucción	37	Instrucción (3 activos / 8 inactivos)	11	Instrucción (2 activos / 9 inactivos)	11
		Juicio	9				
Sin información	33	Sin información	0	"No info"	3	Vacío en celda "etapa" (26 activos, 39 inactivos, 1 "no info" en columna "estado")	66
Ley 906 (150 casos)		Ley 906 (153 casos)		Ley 906 (141 casos)		Ley 906 (147 casos)	
Indagación	134	Indagación	132	Indagación (111 activos / 17 inactivos)	128	Indagación (112 activos / 21 inactivos)	133
Investigación previa	8	Investigación previa	8	Investigación (activos)	5	Investigación (activos)	4
Juicio	1	Juicio	8	Juicio (activos)	2	Juicio (activos)	4
Ejecución de penas	4	Ejecución de penas	1	Ejecución de penas (1 activo / 3 inactivos)	4	Ejecución de penas (1 activo / 3 inactivos)	4
Sin información	3	Con NUNC	4	"No info"	2	"No info" en columna "estado" (también vacío en columna "etapa")	1
Ley 975 (161 casos)		Ley 975 (130 casos)		Ley 975 (156 casos)		Ley 975 (155 casos)	
Documentación	63	Documentación	69	Documentación (39 activos / 8 inactivos)	47	Documentación (8 activos / 1 inactivo / 1 suspendido)	10
				Documentado (79 activos / 1 inactivo)	80	Documentado (15 activos / 2 inactivos / 45 suspendidos)	62
Imputación	32	Imputación	51	Imputación (activos)	11	Imputación (activos)	15
		Versión libre	3	Versión libre (activos)	15	Versión libre (activos)	59
Sin información	5	Audiencia concentrada	1	Audiencia concentrada (activos)	2	Audiencia concentrada (activos)	4
Sentencia	1	Sentencia	1	Sentencia (activo)	1	Sentencia apelada / "Sentencia en justicia transicional / apelada no está en firme" (activos)	2
Fuera del marco de la Ley 975	60	Fuera del marco de la Ley 975	5				
Sin información de procedimiento (5 casos)							

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la información contenida en la base de datos suministrada por la Fiscalía actualizada a 1° de octubre de 2019. Esta tabla se diseñó así: las columnas sobre los datos suministrados por la Fiscalía en abril y mayo de 2018 se reproducen a partir de la tabla 3 del Auto 681 de 2018 de la Corte Constitucional (pp. 10-11); los datos de la columna correspondiente al informe de la Fiscalía de noviembre de 2018 se extraen del propio reporte de esa entidad (pp. 4-6); la última columna reúne los datos deducidos por la Mesa al analizar la base de datos de la Fiscalía actualizada a 1° de octubre de 2019 (enviada a la Mesa en noviembre del año en curso).

TABLA 2.

CASOS CON MISMO NÚMERO DE RADICACIÓN - REPORTE FISCALÍA DE OCTUBRE DE 2019

Auto 092 de 2008				
Caso	Número de víctimas / Número eventos	Radicado actual	Radicaados reportados entre 2009 y 2015	Sistema penal
027/028*	1/1 [Se contabiliza 1 víctima, pero se refiere a un grupo de mujeres indígenas] / [Se contabiliza como un solo evento, pero se narran diferentes hechos acaecidos en la misma fecha y atribuidos a diferentes autores]	5200	Caso 027: 5199 (reportes de 01-2009 a 01-2015). Caso 028: 5200 (reportes de 01-2009 a 01-2015). Para ambos casos: 5200 (reporte 04-2015).	Ley 600
033/057	1/2 [misma víctima: Justiniana Salgado] / [eventos ocurridos en diferentes fechas]	169022	Caso 033: 239682 (reportes de 01-2009 a 01-2015). Caso 057: 169022 (reportes de 01-2009 a 01-2015).	Ley 600
042/071	2/2 [en cada caso se contabiliza 1 víctima, aunque el 042 se refiere a "mujeres indígenas de diferentes lugares del país" y el 071 alude a "mujeres del pueblo indígena embera-eounaan del Medio Atrato, desplazadas en Bojayá] / [eventos ocurridos en diferentes fechas]	160188	Caso 042: 160188 (reportes de 01-2009 a 06-2013); 152956 (reporte de 01-2015)**. Caso 071: 160188 (reportes de 01-2009 a 06-2013); 161290 (reporte de 01-2015). Ambos casos: 160188 (reporte de 04-2015).	Ley 600
060/062*	2/1 [niñas indígenas wayúus] / [aparentemente mismo evento]	1941	Caso 60: 38793, reasignado 5209 (reporte de 01-2009); 5209 (reportes 08-2009 a abril/2013). Caso 62: 38794, reasignado 5210 (reporte de 01-2009); 5210 (08-2009 a 04-2013). Ambos casos: 1941/5209/5210 (reporte 01-2015); 1941 (04-2015).	Ley 600
064/149	2/2 [mujeres del departamento de Casanare] / [eventos ocurridos en diferentes años]	112695	Caso 064: 112696 (reportes 01-2009 a 04-2015). Caso 149: 17036 (reportes de 04-2009 y 08-2009); 17036/114747 (03 y 06-2013); 1015 (01 y 04-2015).	Ley 600
070/074*	8/1 [mujeres indígenas víctimas en territorio indígena embera-wounaan del Medio Atrato y en territorios indígenas de las comunidades de Gengadó y Quijaradó - Río Quito] / [hechos ocurridos en medio de operaciones militares en la misma fecha]	160196	Caso 70: 160187 (reportes de 01-2009 a 06-2013); 160196 (01-2015). Caso 74: 160196 (reportes de 01-2009 a 06-2013); 160196, 160187 (01-2015). "Conexado con el radicado 160196 por orden del 16 de junio de 2010, según informe allegado a la DINAC el 27 de marzo de 2015".	Ley 600

** Sobre el caso 042, en abril de 2015 se advirtió: "En los anteriores informes rendidos a la Mesa se había identificado el caso con el expediente 160.188 que se tramita en Quibdó. Sin embargo, lo que reporta la Corte es una situación que debe ser abordada en todas sus dimensiones, esto es, mujeres indígenas víctimas de VBG, en todo el territorio nacional, perpetrada por los grupos armados ilegales que operan y controlan determinada región. La investigación 160.188 (caso 071 del auto) refiere hechos del 12 de junio de 2004 cometidos presuntamente por miembros del Ejército, sin embargo, las pruebas acopiadas hasta el momento han puesto de manifiesto sucesos de septiembre de 2003, atribuibles al bloque Elmer Cárdenas de las AUC y no se establecen victimizaciones por parte de miembros del Ejército".

Auto 092 de 2008				
Caso	Número de víctimas / Número eventos	Radicado actual	Radicados reportados entre 2009 y 2015	Sistema penal
091/170	2/2 [caso 091: mujeres habitantes de los departamentos de Córdoba y Tolima; caso 170: mujer víctima identificada] / [hechos ocurridos en diferentes lugares y fechas]	526775	Caso 091: 106215 (reportes de 01 y 08-2009); 106212 (03-2013 a 01-2015); 106215, 106212 (04-2015). Caso 170: 106212 (reportes de 01-2009 a 04-2015).	Ley 975
101/115*	1/1 [misma víctima] / [mismos hechos]	218300	Caso 101: 289665, reasignado 5167 (reporte de 01-2009); 5167 (08-2009 a 01-2015). Caso 115: 197766, reasignado 5169 (reporte de 01-2009); 5169 (08-2009 a 04-2013); 197766 01-2015).	Ley 975
130/133*	1/1 [misma víctima] / [mismos hechos]	505111	Caso 130: 1043445, reasignado 5197 (reporte de 01-2009); 5197 (08-2009 a 01-2015). Caso 133: 1043446, reasignado 5198 (reporte de 01-2009); 5198 (08-2009 a 01-2015).	Ley 975
134/145*	10/1 [10 trabajadoras sexuales de Medellín] / [mismos hechos]	1043448	Caso 134: 1043447 (reportes de 01 a 04-2015). Caso 145: 1043448 (reportes de 01-2009 a 04-2015).	Ley 600
160/165*	1/1 [misma víctima] / [mismos hechos]	721	Para ambos casos en todos los reportes: 721.	Ley 600
Auto 009 de 2015				
Caso	Número de víctimas / número eventos	Radicado actual	Radicados de reportes anteriores	Sistema penal
137/138	2/2 [en cada caso una víctima diferente] / [hechos ocurridos en la misma fecha y lugar]	138366001111200900513	Ambos casos: 138366001111200900513 (reporte de 03-2015). A 2015 se advirtió que en este SPOA no aparecía registrada como víctima a Ketty Isabel Castro, mujer víctima del caso 138.	Ley 906
147/148	2/2 [en cada caso una víctima diferente] / [hechos ocurridos en la misma fecha y lugar]	138366001111201080202	Ambos casos: 138366001111201080202 (reporte de 03-2015)	Ley 906
169/170	2/2 [en cada caso una víctima diferente, madre e hija] / [hechos ocurridos en la misma fecha y lugar]	138366001111201180426	Ambos casos: 138366001111201180426 (reporte de 03-2015)	Ley 906
176/177/ 178/179	4/4 [en cada caso una víctima diferente] / [hechos ocurridos en la misma fecha y lugar]	130526001094201280016	Para todos los casos: 130526001094201280016 (reporte de 03-2015)	Ley 906
285/287	2/2 [en cada caso una víctima diferente] / [solo se tienen detalles de tiempo, modo y lugar de los hechos del caso 285]	531784	Caso 285: 531817 (reporte de 03-2015) Caso 287: no se reportó para este caso radicado en los años anteriores.	Ley 975

* Únicamente los casos marcados con asterisco (*) ya habían sido identificados y contabilizados en 2015 como un solo caso judicializado (con un mismo número de radicado) por aparente duplicación o identidad de hechos.

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en la base de datos de la Fiscalía actualizada a 1º de octubre de 2019 y de la matriz de sistematización de casos de la Mesa.

Esta tabla se diseña al extraer los datos relevantes de la matriz general elaborada por la Mesa en 2015 y alimentada cada año con los nuevos datos suministrados por la Fiscalía, integrando los datos resultantes de la última base de datos entregada por esa entidad en 2019.

TABLA 3.
CASOS CON SENTENCIA

Auto 092 de 2008									
	Caso	Número de víctimas / Número de eventos	Radicado(s)	Sistema penal	Fecha sentencia	Contenido sentencia	Etapa procesal reportada		
							Reporte de 04-2015	Reporte de 11-2017	Reporte de 10-2019
1.	001	1/1	01-2009 a 04-2013: 4505 01-2015: 167150/4505 10-2019: 168986	Ley 600	21-09-2010 (reporte de 01-2015) 12 y 20-11-2014 (reporte de 04-2015)	Condenatoria por VBG (reporte de enero 2015)	Sentencias condenatorias del 12 y 20-10-2014 por VBG	Investigación preliminar	Investigación preliminar - activo
2.	002	1/1	01-2009: 110016102465200700385 04-2015: 110016000103200900054 10-2019: 110016102465200700385	Ley 906	28-05-2010 (reporte de 01-2015)	Condenatoria por VBG (reporte de 01-2015)	Sentencia condenatoria por VBG	Ejecución de penas	Ejecución de penas - inactivo
3.	003	1/1	01-2009: 680016000258200800558 04-2015: 68001304002-2010 10-2019: 680016000258200800558	Ley 600 (reporte 01-2015) Ley 906 (reporte de 10-2019)	29-06-2012 (reporte de 01-2015)	Condenatoria por VBG (reporte de 01-2015)	Sentencia condenatoria por VBG	Indagación (en 01-2017 se había reportado: "sale de Ley 906 a Ley 600")	Indagación - inactivo
4.	011	1/1	01-2009 a 01-2015: 200700180000157907 04-2015: 2007-000180 10-2019: 157907	Ley 600	20-02-2009 (reporte de 01-2015)	Condenatoria por VBG (reporte de 01-2015)	Sentencia condenatoria por VBG	Instrucción / Dosificación pena etapa de juicio	Instrucción - inactivo
5.	012	1/1	01-2009 a 06-2013: 867496100536200780138 01-2015: 867493189001200700021 10-2019: 730016000450200700789	Ley 906	06-06-2008 (reporte de 01-2015)	Condenatoria por VBG (reporte de 01-2015)	Sentencia condenatoria por VBG	Investigación	Ejecución de penas - inactivo
6.	031	1/1	01-2009 a 01-2015: 157810 04-2015: 2013079 10-2019: 157810	Ley 600	22-09-2013 (reporte de 01-2015)	Condenatoria por VBG (reporte de 01-2015)	Sentencia condenatoria por VBG	Instrucción	Instrucción - inactivo

Auto 092 de 2008									
	Caso	Número de víctimas / Número de eventos	Radicado(s)	Sistema penal	Fecha sentencia	Contenido sentencia	Etapa procesal reportada		
							Reporte de 04-2015	Reporte de 11-2017	Reporte de 10-2019
7.	033	1/1	01-2009 a 01-2015: 239682 10-2019: 169022	Ley 600	08-09-2010 (reporte de 01-2015)	Condenatoria por VBG (reporte de 01-2015)	Sentencia condenatoria por VBG	Instrucción – ejecutoria de resolución de acusación	Instrucción – inactivo
8.	038	1/1	01-2009: (78757) (8793) (131134) 08-2009 a 06-2013: 131134 01-2015: 7266/131134 10-2019: 111480-216275	Ley 600 (reporte de 01-2015) Ley 975 (reporte de 10-2019)	11-12-2012 y 19-11-2013 (reporte de 04-2015)	Condenatoria no VBG (reporte de 01-2015)	Dos sentencias condenatorias sin delitos de VBG	Imputación – inactivo (en reporte de 01-2017 se informa que se ordenó remitir a otra autoridad)	Audiencia concentrada – activo
9.	039	1/1	01-2009: 110016000049200808956 04-2015 y 10-2019: 110016000028200600084	Ley 906	29-01-2009	Condenatoria por VBG	Sentencia condenatoria por VBG	Ejecución de penas – inactivo	Ejecución de penas – inactivo
10.	049	1/1	01-2009 a 01-2015: 126775 04-2015: 004-2006-00109 10-2019: 126775	Ley 600	No reporta	Condenatoria por VBG	Sentencia condenatoria por VBG	Juicio – solicita condena	Juicio – inactivo
11.	054	1/1	01-2009 a 06-2013: 106094 01-2015: 106094/107547 10-2019: 106094	Ley 600	14-07-2006	Condenatoria por VBG	Sentencia condenatoria por VBG	Instrucción – ejecutoria resolución de acusación	Instrucción – inactivo
12.	075	1/1	01-2009 a 06-2013: 112696 01-2015 a 10-2019: 5483	Ley 600	31-01-2008	Condenatoria no VBG	Sentencia condenatoria no VBG	Instrucción	Instrucción – activo
13.	076	2/1	En todos los reportes: 200400221	Ley 600	16-06-2005	Condenatoria no VBG	Sentencia condenatoria no VBG	Sin información	“No info”
14.	080	1/1	01-2009: 43344, reasignado 5194 08-2009 a 01-2015: 5194 04-2015: 185923189001200900272 10-2019: 5194	Ley 600	24-09-2012	Absolutoria	Sentencia absolutoria de VBG	Instrucción – ejecutoria resolución de acusación	Instrucción – inactivo
15.	082	2/1	01-2009 a 06-2013: 80291 01-2015: 50355 10-2019: 404962	Ley 600 (reporte de 01-2015) Ley 975 (reporte de 10-2019)	No reporta	Condenatoria por VBG	Sentencia condenatoria por VBG	Investigación preliminar – ejecutoria de resolución inhibitoria	Documentado – inactivo
16.	088	1/1	01-2009: 15300, reasignado 5207 08-2009 a 01-2015: 5207 10-2019: 510958	Ley 600 (reporte de 01-2015) Ley 975 (reporte de 10-2019)	No reporta	No reporta	Inhibitorio	Investigación preliminar	Apelación sentencia – activo
17.	093	1/1	01-2009: 5841, reasignado 5158 08-2009: 5158 03-2013: 5158 acumulado al 1749 04-2013: 5158 01-2015: 685773, 201100040 (jueces) 10-2019: 186	Ley 600	No reporta	Condenatoria no VBG	Sentencia condenatoria no VBG	Investigación preliminar	Instrucción – activo
18.	101/115	1/1	Caso 101: 01-2009: 289665, reasignado 5167 08-2009 a 01-2015: 5167 Caso 115: 01-2009: 197766, reasignado 5169 08-2009 a 04-2013: 5169 01-2015: 197766 Para ambos casos: 10-2019: 218300	Ley 600 (reporte de 01-2015) Ley 975 (reporte de 10-2019)	21-08-2008	Condenatoria no VBG	Sentencia condenatoria no VBG	Sentencia condenatoria por aceptación total de cargos ejecutoriada / documentación en justicia transicional	Imputación
19.	110	1/1	01-2009 a 06-2013: 160198 01-2015: 143236/160198 04-2015: 52082027 10-2019: 143236	Ley 600	18-11-2003	Condenatoria por VBG	Sentencia condenatoria por VBG	Investigación preliminar (en 01-2017 se había reportado envío a otra autoridad)	No reporta etapa procesal – inactivo
20.	117*	1/1	01 y 08-2009: 44123 01-2015: 156302 04-2015: 44123 (Fiscalía)/ 47001-3107-001-2005-00029 (jueces) 10-2019: 156302	Ley 600	04-07-2006	Condenatoria no VBG	Sentencia condenatoria no VBG – acusación y sentencia condenatoria sin incluir hechos de VBG	Instrucción (en 01-2017 se había reportado envío a otra fiscalía)	Instrucción – inactivo

Auto 092 de 2008									
	Caso	Número de víctimas / Número de eventos	Radicado(s)	Sistema penal	Fecha sentencia	Contenido sentencia	Etapa procesal reportada		
							Reporte de 04-2015	Reporte de 11-2017	Reporte de 10-2019
21.	126	1/1	01-2009 a 06-2013: 692538 01-2015: 823693201100025-00 10-2019: 823693	Ley 600	23-12-2011	Condenatoria no VBG	Sentencia condenatoria no VBG	Juicio – solicita condena	Juicio – inactivo
22.	135	1/1	04-2015: 81736-31-04-0001-2006-00070-00 (jueces) En demás reportes: 64095	Ley 600	22-10-2010	Condenatoria por VBG	Sentencia condenatoria por VBG	Instrucción – ejecutoria resolución de acusación	Instrucción – inactivo
23.	160/165	1/1	Para ambos casos en todos los reportes: 721	Ley 600	No reporta	Condenatoria por VBG	Investigación previa	Documentación justicia transicional	Instrucción – inactivo
24.	163	1/1	01-2009: 8151 08-2009: 139109 01-2015: 8151 04-2015: 139109 -2019: 174633	Ley 600 (reporte de 01-2015) Ley 975 (reporte de 10-2019)	No reporta	No reporta	Inhibitorio	Juicio – pendiente sentencia	Sentencia apelada – activo
25.	169	1/1	01-2009 a 06-2013: 135698 01-2015: 135698/2937 10-2019: 135698	Ley 600	28-04-2000	Condenatoria por VBG	Sentencia condenatoria por VBG	Investigación preliminar – ejecutoria de inhibitoria	Investigación preliminar – inactivo
26.	176	2/1	01-2009: 3037 08-2009 a 06-2013: 1279 01-2015: 230 04-2015: 05-045-31-045-31-04-002-1999-0084-00 10-2019: 1279	Ley 600	01-03-2000	Absolutoria	Sentencia absolutoria de VBG	Sin información	“No info”

El caso con asterisco (*) corresponde a la víctima Rina Bolaños Mendoza.

Auto 009 de 2015									
	Caso	Número de víctimas / Número de eventos	Radicado(s)	Sistema penal	Fecha sentencia	Contenido sentencia	Etapa procesal reportada		
							Reporte de 07-2015	Reporte de 11-2017	Reporte de 10-2019
27.	137/138	2/2	Para ambos casos en reportes 03-2015 y 10-2019: 138366001111200900513	Ley 906 (reporte de 10-2019; reportes anteriores sin información)	No reporta	Condenatoria (no reporta si incluye VBG)	Ejecución de penas	Ejecución de penas – sentencia condenatoria	Ejecución de penas – activo
28.	171	1/1	03-2015 y 10-2019: 110016000015201100399	Ley 906 (reporte de 10-2019)	No reporta	Condenatoria (no reporta si incluye VBG)	Ejecución de penas – inactivo	Ejecución de penas – sentencia condenatoria por acusación directa ejecutoriada	Ejecución de penas – inactivo
29.	173	1/1	03-2015 y 10-2019: 138366001111201100371	Ley 906 (reporte de 10-2019)	No reporta	Condenatoria (no reporta si incluye VBG)	Ejecución de penas	Ejecución de penas – sentencia condenatoria por aceptación total de cargos ejecutoriada	Ejecución de penas – inactivo
30.	176/177/ 178/179	4/4	Para todos los casos mismo radicado 03-2015 y 10-2019: 130526001094201280016	Ley 906 (reporte de 10-2019)	No reporta	No reporta	Indagación – activo	Investigación – escrito de acusación directo, no cobija a todos los imputados (ruptura)	Ejecución de penas – inactivo
31.	314	1/1	03-2015 y 10-2019: 539105	Ley 975 (reporte de 10-2019)	No reporta	No reporta	Sin información	Imputación	Sentencia apelada – activo
32.	321	1/1	03-2015: 451904-539171 10-2019: 539171	Ley 975 (reporte de 10-2019)	No reporta	No reporta	Investigación preliminar – activo	Sentencia	Sentencia apelada - activo

La Corporación Sisma Mujer, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, la Comisión Colombiana de Juristas, la Corporación Casa de la Mujer, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, y la Organización Nacional Indígena de Colombia, que conforman la Mesa de Seguimiento de los Anexos reservados, presentan el Séptimo informe de seguimiento al Auto 092 de 2008 y Segundo informe de seguimiento al Auto 009 de 2015 proferidos por la Corte Constitucional. En este informe se evalúa el estado de cumplimiento de las órdenes emitidas para la superación de la impunidad y la garantía de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, cuyos casos componen los anexos reservados de dichos autos.

Con el apoyo de:

