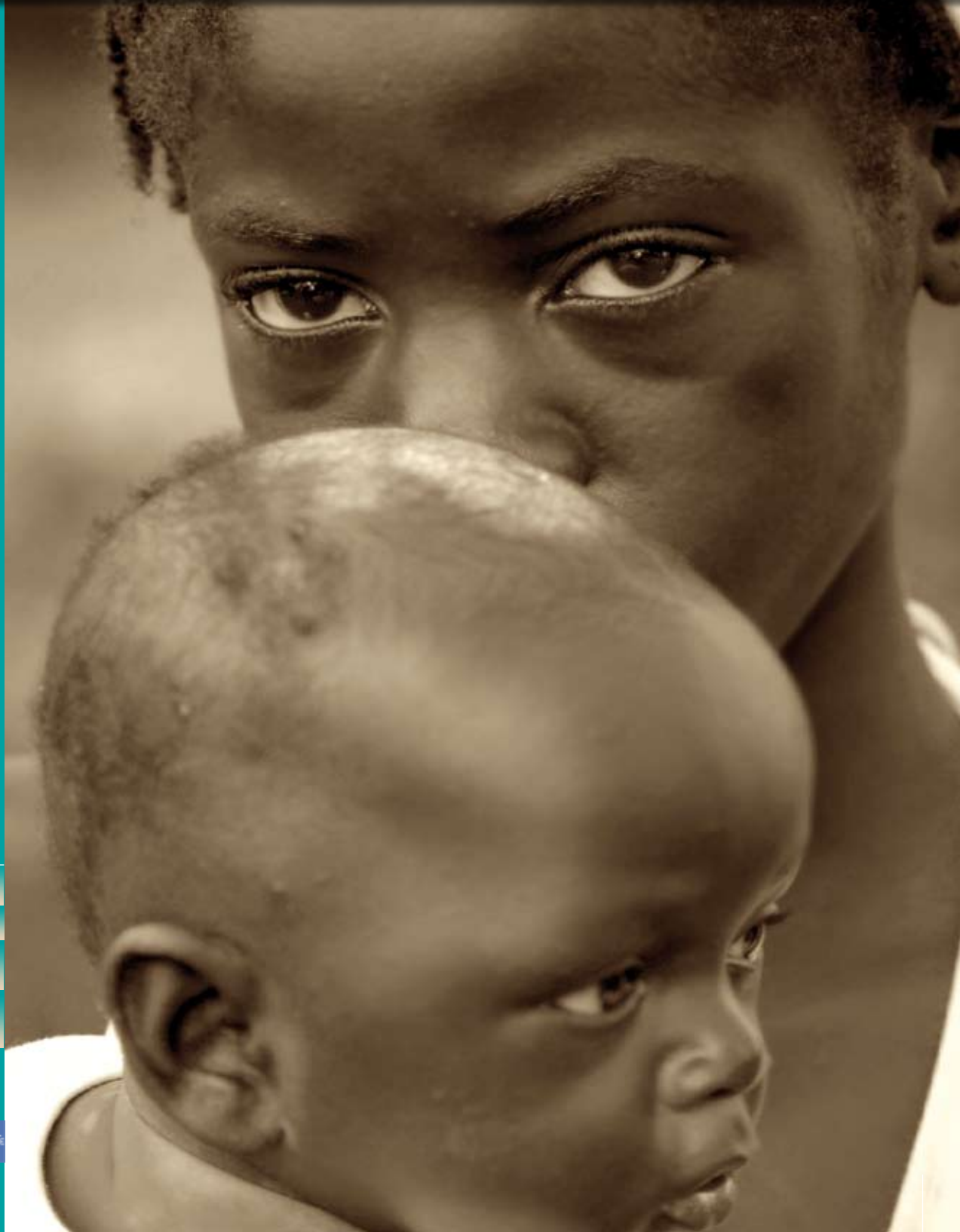




Procurando LA equidad **5**

Vigilancia superior a la garantía de los derechos desde la perspectiva de género

La efectividad de los derechos de las mujeres,
una deuda de justicia



EDITORIAL	2
DERECHO A LA VIDA	5
DERECHO A LA DIGNIDAD E INTEGRIDAD	13
DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS	35

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Alejandro Ordóñez Maldonado

Procurador General de la Nación

Ilva Myriam Hoyos Castañeda

Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia

La realización de esta revista estuvo a cargo de:

Equipo Técnico para la vigilancia superior a la garantía de los derechos, desde la perspectiva de género de la Procuraduría General de la Nación

Marcela Enciso Gaitán

Abogada

Esperanza Fernández Fernández

Estadística

Ingrid Nathaly León Díaz

Administradora Pública

Colaboraron con este número:

Liceth Cienfuegos

Consultora

Nestor Rojas

Consultor -Sistema de Información en Género y Derechos-PGN

Con el apoyo técnico y financiero de
PROGRAMA INTEGRAL CONTRA VIOLENCIAS DE GÉNERO
(MDG/F)

Javier Barrera / Diseñum tremens

Tel. 6091660

Diseño e impresión

Patricia Caicedo

Corrección de estilo

UNFPA/Sergio Mejía

FUNDACION DOS MUNDOS

Exposición Colombia Imágenes y Realidad

Exposición Las otras huellas de la guerra

Fotografía

Fecha de publicación

Mayo de 2010

ISSN 2145-1656

Procurando la Equidad

Procuraduría General de la Nación

Cra. 5 No. 15-80

Bogotá, Colombia

Correo electrónico: procurandolaequidad@procuraduria.gov.co

URL: <http://www.procuraduria.gov.co>

Fotografía de portada

Fundación Dos Mundos - Jhon Chica

Alejandro Ordóñez Maldonado
Procurador General de la Nación

La exigencia de la efectiva protección de los derechos de las mujeres es un deber inexcusable para la Procuraduría General de la Nación, como garante de los derechos fundamentales y representante de la sociedad. Esa efectividad plena de derechos es una auténtica deuda de justicia, que supone aceptar la titularidad de sujetos de derechos en las mujeres así como los deberes frente a ellas del Estado y la sociedad.

Entre las acciones emprendidas por la Procuraduría General de la Nación para atender estas exigencias o deudas de justicia, se destaca el Sistema de Vigilancia Superior a la Garantía de los Derechos desde la perspectiva de género que de forma sistemática y permanente realiza ejercicios de vigilancia preventiva que se traducen en el impulso a las acciones de las entidades competentes para el crecimiento social en términos democráticos.

En el marco de la competencia constitucional y legal, la Procuraduría General de la Nación entrega al país el presente informe, el cual se enmarca en el análisis de la situación de los derechos a la vida, la dignidad e integridad y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, los niños, las niñas y los adolescentes.

En el derecho a la vida, derecho fundamental y presupuesto indispensable para el ejercicio de los demás

Procurando la Equidad

derechos, se tuvo en cuenta la mortalidad por enfermedades prevenibles, en especial aquellas muertes relacionadas con el embarazo, parto y posparto, mortalidad por infecciones de transmisión sexual y VIH/SIDA y la mortalidad infantil.

Frente al derecho a la dignidad e integridad, traducido en el derecho que tienen todas las personas a vivir libres de torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes y que supone también el derecho a que se respete la integridad tanto física como psicológica, se consideró la información disponible sobre la violencia intrafamiliar, la violencia sexual, la violencia sexual en personas protegidas por el derecho internacional humanitario, la explotación sexual y la trata de personas.

Con respecto a los derechos sexuales y reproductivos, el informe destaca el análisis de las discriminaciones y desigualdades que se cometen contra las mujeres. Este ejercicio de vigilancia abarcó información sobre la atención y los servicios en salud sexual y reproductiva y embarazo adolescente.

Por lo tanto, en esta edición del *Procurando la Equidad*, se entrega un panorama global del análisis de los derechos desde la perspectiva de género. Por parte de la Procuraduría General de la Nación se pretende que este número de

la Revista *Procurando la Equidad* sirva de referente para superar las falencias encontradas y para que las entidades competentes fortalezcan las políticas públicas y los servicios que respondan ante la violencia y la discriminación.

Estos resultados, sin duda alguna, aportarán elementos de juicio para una aguda reflexión sobre la relevancia que tiene la información como asunto de vital importancia para las entidades, las organizaciones sociales, académicas y políticas que trabajan por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y el respeto a los derechos humanos desde una perspectiva de género, en particular, de mujeres, niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

Por último, reitero mi reconocimiento al Fondo de Población de las Naciones Unidas y al Programa Integral contra Violencias de Género (MDG/F), por su apoyo técnico y financiero, que ha permitido al Ministerio Público, el fortalecimiento del Sistema de Vigilancia, así como la realización de acciones encaminadas a garantizar la vigencia efectiva del principio-derecho de igualdad y no discriminación.

La efectividad de los derechos de las mujeres, una deuda de justicia

Informe de vigilancia

La Procuraduría General de la Nación en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, como representante de la sociedad y garante de los derechos humanos, vigila el cumplimiento de la Constitución Política, la normatividad internacional ratificada por Colombia, las leyes, las decisiones judiciales, los actos administrativos proferidos por las autoridades públicas y realiza el seguimiento preventivo a la acción estatal para la garantía de los derechos. Así mismo, en desarrollo de su función preventiva, promueve e impulsa acciones tendientes a evitar los riesgos y las amenazas que impidan el ejercicio de los derechos humanos, vigilando la gestión pública e impulsando decisiones de políticas, que garanticen la igualdad, la equidad de género y los derechos de las mujeres y los adolescentes.

Contando con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas -UNFPA- la Procuraduría General de la Nación, desarrolló el Sistema de vigilancia superior a la garantía de los derechos desde la perspectiva de género, para contribuir en la efectividad del principio-derecho de la igualdad, la prevención de la discriminación, la inequidad, y las violencias relativas al género y a los derechos de las mujeres.

Con este Sistema la Procuraduría trabaja en:

- Impulsar la inclusión de la perspectiva de género en la gestión pública.
- Garantizar el cumplimiento de las responsabilidades institucionales frente a los derechos.
- Promover la generación de información desagregada, oportuna y de calidad relativa a los derechos, particularmente por sexo, área, etnia y edad.
- Incentivar el conocimiento, la apropiación y la aplicación de las normas internacionales relativas a la igualdad de derechos; y
- Potenciar el papel de la comunidad para consolidar el proceso de seguimiento y vigilancia de los mismos.

Este Sistema cuenta con una herramienta en ambiente web que facilita la captura, el procesamiento, la administración y la consulta de la información suministrada por las entidades del orden nacional, departamental y municipal, la cual una vez analizada es presentada a la sociedad, en un ejercicio de rendición pública de cuentas y de igual

manera, a partir de las falencias encontradas permite emitir recomendaciones y hacer requerimientos para que las autoridades cumplan con la ley y dispongan la garantía de los derechos.

En el año 2009, el proceso de vigilancia dispuso la recolección de información referente al año 2008 sobre los derechos a la vida, a la dignidad e integridad personal y a los derechos sexuales y reproductivos en 32 departamentos y 12 municipios sobre: (i) la muerte por enfermedades prevenibles, (ii) la violencia intrafamiliar, (iii) la violencia sexual, (iv) la violencia sexual en persona protegida por el Derecho Internacional Humanitario, (v) la explotación sexual, (vi) la trata de personas, (vii) el embarazo adolescente y (viii) la salud sexual y reproductiva.

Así, la información territorial reportada proviene de las gobernaciones y alcaldías, las secretarías de salud y educación, las regionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- y las direcciones seccionales de la Fiscalía General de la Nación; la información nacional proviene de los Ministerios de la Protección Social, de Educación, del Interior y de Justicia, de Relaciones Exteriores, el DAS-INTERPOL, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-.

Dichos datos, fueron procesados y analizados para obtener los resultados que con esta publicación se dan a conocer en dos sentidos: por una parte, desde el punto de vista de la calidad de la información y por otra, desde la situación real de los derechos a los que allí se hace referencia.

El informe de vigilancia entregado en este número 5 de la Revista *Procurando la Equidad* constituye una aproximación a la garantía de los derechos a la vida, a la dignidad e integridad personal y a los derechos sexuales y reproductivos, además de ser una exhortación para todas las entidades competentes a que cumplan con la normatividad nacional e internacional vigente en la materia y así, pretende contribuir con la promoción e impulso de acciones que garanticen los derechos de las mujeres, los jóvenes, los adolescentes, las niñas y los niños.

Muertes Prevenibles



Fundación Dos Mundos - Kimi Manresa

1. Por causa del ejercicio de la maternidad

“En Colombia las muertes derivadas de la maternidad son en sí mismas una violación de los derechos humanos de las mujeres y, en segundo lugar, son expresión inequívoca de las desventajas económicas, sociales y culturales que padecen las mujeres en el país”.

“Varios derechos están en juego en cada muerte de una mujer a causa del ejercicio de la maternidad. En primer lugar, el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona. Este derecho es violado cuando se produce una muerte evitable, pero también cuando el riesgo de morir se incrementa innecesariamente y se convierte además, en un hecho recurrente”¹.

La mortalidad de mujeres por causa del ejercicio de la maternidad es la resultante de múltiples factores y condiciones que, además de los aspectos médicos propiamente dichos, se relaciona con factores socioeconómicos, culturales, legislativos y políticos. De acuerdo con el Sistema de Datos Básicos en Salud de la Organización Panamericana de la Salud, la muerte de mujeres por causa del ejercicio de la maternidad se define como la defunción de una mujer mientras está embarazada o dentro de los 42 días siguientes a la terminación de su embarazo, sea cual fuera la duración y el sitio de éste, debido a complicaciones, parto y puerperio por cualquier causa relacionada o agravada por el proceso mismo o su atención; pero no por causas accidentales o incidentales.²

Este tipo de mortalidad de mujeres por causas relacionadas con el embarazo, parto y posparto está asociada, en primer lugar, con las condiciones de calidad de los servicios y la atención de la salud pública y, en segundo lugar, también con el acceso a los métodos de planificación familiar, para lo que tiene que ver con el embarazo planeado o deseado.

En este mismo sentido, dicha mortalidad está relacionada con la facilidad de recibir servicios de atención para las mujeres gestantes, con el acceso a un parto institucional de calidad y a servicios de atención en el posparto hospitalario y posteriores.

Sobre este aspecto, se observa la existencia de barreras de acceso para la prestación de los servicios, dado que las mujeres no cuentan con una oferta institucional cercana y accesible ni pueden optar por los servicios de salud que correspondan con su realidad etno-cultural.

De hecho, el Ministerio de la Protección Social, que consolida la información a nivel nacional, reportó que durante el año 2008 se registraron en el país 503 casos de muertes de mujeres por causas relacionadas con el embarazo, parto y puerperio. Por su parte, de las 32 Secretarías de Salud sólo 26 reportaron esta información, es decir el 78%, con 283 casos.

En concepto del Ministerio Público, lo anterior demuestra, una vez más, que existen serias falencias en los sistemas de registro e información en lo que tiene que ver con los reportes y la consolidación de la información, lo cual es muy necesario para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas que efectivamente protejan los derechos de las mujeres.

1 UNFPA. Mortalidad de mujeres derivada de la maternidad desde un enfoque de derechos humanos. Estudio de Caso: Colombia. Nov.2008, documento inédito.

2 Organización Panamericana de la Salud. Datos básicos para las Américas. [en línea] <http://www.paho.org/Spanish/DD/AIS/eGlos.htm> Consulta: Octubre 1 de 2008.

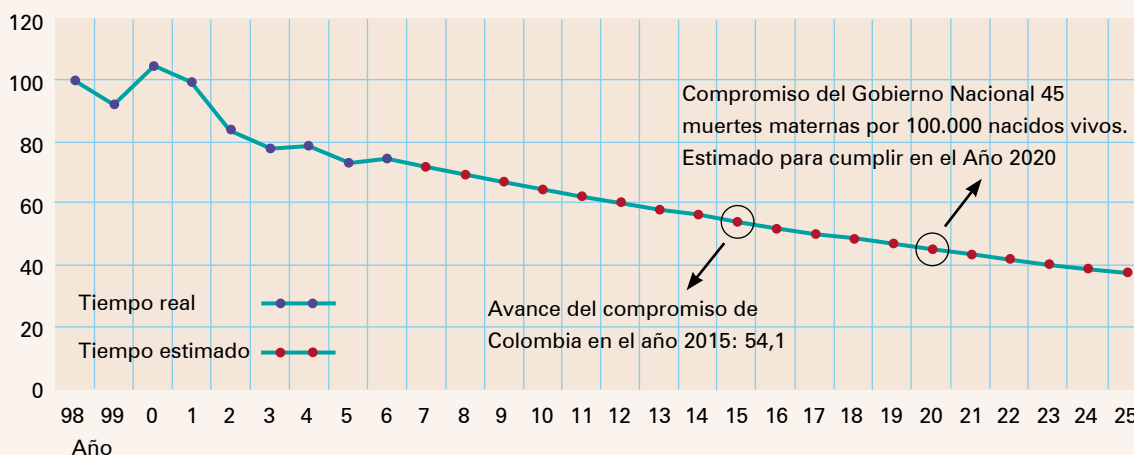
Pero, ¿a cuántos años está Colombia de cumplir con la meta propuesta en los Objetivos de Desarrollo del Milenio para disminuir la tasa de mortalidad de mujeres por causa del ejercicio de la maternidad?

En el marco de la Cumbre del Milenio, 189 Estados acordaron 8 objetivos para alcanzar su desarrollo, uno de ellos es el mejoramiento de la salud sexual y reproductiva, cuya meta universal es reducir la tasa de mortalidad de mujeres por causa del ejercicio de la maternidad en tres cuartas partes, en el período 1990-2015.

El compromiso de Colombia frente a la disminución de la tasa de mortalidad de mujeres por causa del ejercicio

de la maternidad es llegar en el año 2015 a una tasa de 45 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos. En este escenario, y con la información disponible, tomando como base el ritmo anual de variación de la tasa de mortalidad materna desde 1998³ y hasta 2006, el cual se calcula en una disminución anual del 3.5%⁴, se estima que bajo el supuesto de mantener constantes las condiciones actuales, Colombia superaría esta meta cinco años después de lo presupuestado, es decir, en el año 2020. Los anteriores estimados se ilustran a continuación:

Gráfica No. 1
Escenario del comportamiento estimado de la Tasa de Mortalidad Materna en Colombia frente al Objetivo de Desarrollo del Milenio No. 5



Fuente: Cálculos propios con base en el ritmo anual de variación de la tasa de mortalidad materna desde 1998 y hasta el 2006, el cual se calcula en una disminución anual del 3.5%

Sin embargo, la mirada de este organismo de control también está dirigida a verificar el cumplimiento de la meta desde el nivel local, y en este sentido, el hecho de que Colombia cumpla en el año 2020 la meta global a la que se comprometió⁵, en su concepto no significa que en realidad se haya reducido en el país la tasa de mortalidad de mujeres por causa del ejercicio de la maternidad.

En el año 2006, donde 19 de los 32 Departamentos en Colombia, es decir, el 59.6%, tenían una tasa de mortalidad superior al promedio nacional, la cual se calculó en 75 muertes de mujeres por causa del ejercicio de la maternidad por 100.000 nacidos vivos; si a partir de ese año se aplica el ritmo anual de variación de la tasa de mortalidad materna nacional, bajo el supuesto de que las condiciones en el nivel territorial continúen constantes en los próximos

años, se estima que Departamentos como Putumayo, Tolima y Meta requerirían, después del año 2020, 7 años más para lograr lo presupuestado, mientras el departamento del Chocó necesitaría 31 años más, es decir, no alcanzará la meta de 45 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos sino hasta el año 2051; y por su parte, los Departamentos de Guaviare, Vaupés y Guainía necesitarían 33, 43 y 55 más respectivamente.

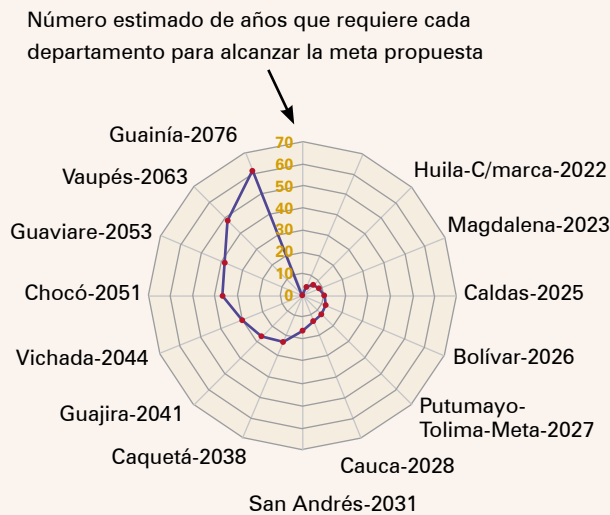
3 Según el documento "Situación de Salud en Colombia – Indicadores Básicos 08", del Ministerio de la Protección Social y la Organización Panamericana de la Salud, en 1998 cambió la forma de medición de la mortalidad. Las cifras no son comparables con los años anteriores.

4 $[(\text{Tasa de mortalidad materna } 2006 / \text{Tasa de mortalidad materna } 1998) ^{(1/8)} - 1] = -3.5321\%$.

5 Resulta de calcular el promedio de tasas departamentales de mortalidad materna.

De acuerdo con este análisis, que en el año 2020 Colombia cumpla de manera global o promedio la meta, lejos de generar tranquilidad, es un indicativo de la grave situación que se afronta a nivel territorial y de los enormes esfuerzos que debe realizar el Estado para cambiar la tendencia de esta alta tasa de mortalidad.

Gráfica No. 2
Situación estimada por departamento frente al cumplimiento del compromiso de Colombia, en la reducción de la tasa de mortalidad de mujeres por causa del ejercicio de la maternidad



Fuente: Cálculos estimados por la Procuraduría General de la Nación

2. Muerte prevenible por infecciones de transmisión sexual -ITS- y el virus de inmunodeficiencia humana/SIDA: evidente subregistro de ocurrencia de casos

El acceso universal a la información, la prevención, el tratamiento, la atención y el apoyo en casos de infecciones de transmisión sexual y VIH/SIDA, sin discriminación de ningún tipo, es necesidad fundamental para una verdadera garantía de los derechos humanos.

Las infecciones de transmisión sexual –ITS– se pueden adquirir principalmente por contacto sexual y son ocasionadas por bacterias, virus, hongos o parásitos. Algunas ITS pueden ser tratadas y curadas, otras, aunque nunca desaparecen, con el tratamiento puede disminuir su efecto, mientras existen otras infecciones, como el VIH y la hepatitis B, para las que existen tratamientos pero no aún una cura y, por lo tanto, si no se tratan de manera adecuada y oportuna pueden provocar la muerte.

La Organización Mundial de la Salud calcula que una de cada 20 personas en el mundo padece una ITS al año. En Colombia, estas infecciones son un grave problema de salud pública y su verdadera magnitud se desconoce por el alto porcentaje de subregistro, que obedece, por una parte, a que las personas no reconocen que es más que una infección, por otra, a que por ello esto no se registra tampoco en la red de salud pública.

Esta situación del subregistro de información se verificó una vez más en el marco de la vigilancia superior a la garantía de los derechos desde la perspectiva de género. En efecto, el Ministerio de la Protección Social, que consolida la información a nivel nacional, reportó que 24 personas fallecieron en Colombia por ITS en el año 2008, de las cuales 15 fueron hombres y 9 mujeres, mientras que a nivel territorial, sólo siete de las 32 Secretarías de Salud Departamental (22%) y tres de los 8 municipios objeto de esta vigilancia reportaron la información solicitada sobre el registro de casos. De igual manera, se verificó que no hay concordancia numérica entre los casos que reportó el Ministerio de la Protección Social y el de los departamentos y algunos municipios. Así, se destaca, por ejemplo, que la Secretaría de Salud de Bucaramanga registró 390 casos, cifra que, por sí misma, ya sobrepasa el consolidado nacional.

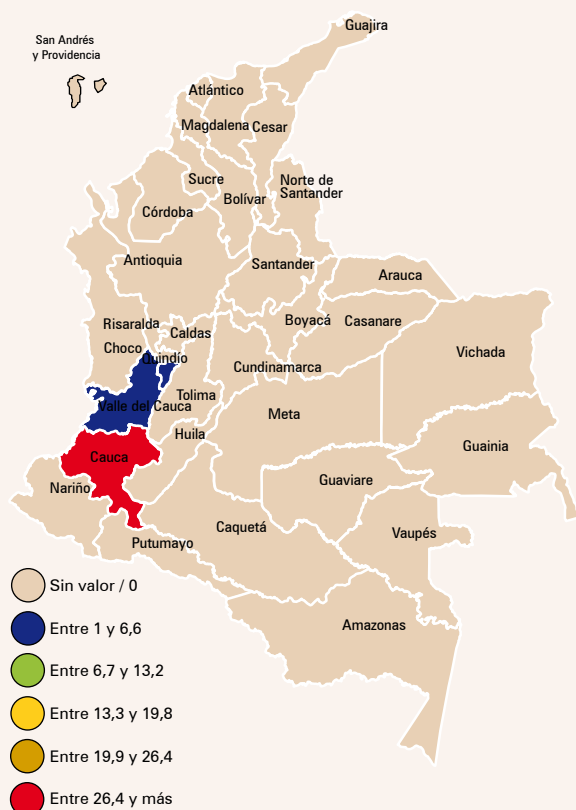
De acuerdo con lo anterior, los siguientes mapas muestran cuál es el panorama nacional frente a la ausencia del registro de información de la ocurrencia de casos de muerte por ITS⁶, cuya notificación se reitera que es obligatoria.



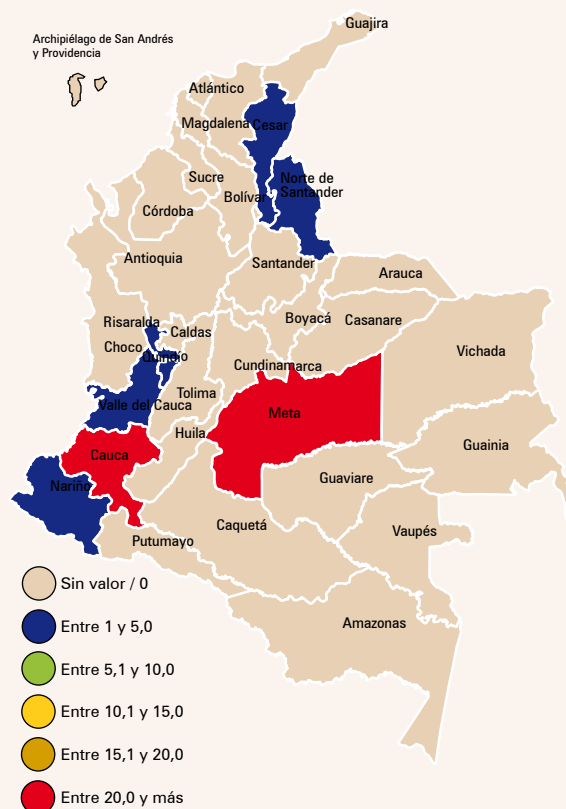
Fundación Dos Mundos - Juan Antonio Sánchez

6 Se indagó específicamente por el número de casos de muerte por ITS en mujeres y en hombres por rango de edad.

Mapa No. 1
Registro de mujeres que murieron por ITS en Colombia. 2008



Mapa No. 2
Registro de hombres que murieron por ITS en Colombia. 2008



Fuente: Sistema de Información en género y derechos – PGN, con base en la información suministrada por las Secretarías de Salud Departamental.

Los registros disponibles actualmente en los sistemas de vigilancia epidemiológica en los territorios son significativamente limitados. Es necesario revisar y fortalecer el Sistema de Vigilancia Epidemiológica para que la información que genere permita tener una aproximación real a la situación de estas patologías en el país. La Procuraduría General de la Nación hace un llamado para que las autoridades creen las condiciones necesarias para que en todos los departamentos y municipios de Colombia, con todos los actores del sistema de salud, se puedan desarrollar las estrategias de captación e intervención temprana de personas con ITS, que incluya de manera integral el registro y notificación de información con la desagregación mínimo por sexo y edad.

En lo referente al VIH/SIDA, la meta propuesta en los Objetivos del Milenio obliga al país a que para el año 2015 se comience a reducir la propagación de esta epidemia. Así, Colombia se comprometió: (i) a mantener la prevalencia de la infección por VIH/SIDA por debajo del 1.2% en la población en general entre 15 y 49 años de edad; (ii) a

establecer una línea de base en el quinquenio 2005-2010 para lograr medir la mortalidad por VIH/SIDA y reducirla en 20% durante el quinquenio 2010-2015; (iii) a reducir en 20% la incidencia de transmisión madre-hijo durante el quinquenio 2010-2015, en comparación con el quinquenio 2005-2010; y (iv) a aumentar en un 15% la cobertura de terapia antiretroviral a las personas que la requieran y para el año 2015 incrementarla en un 30%⁷.

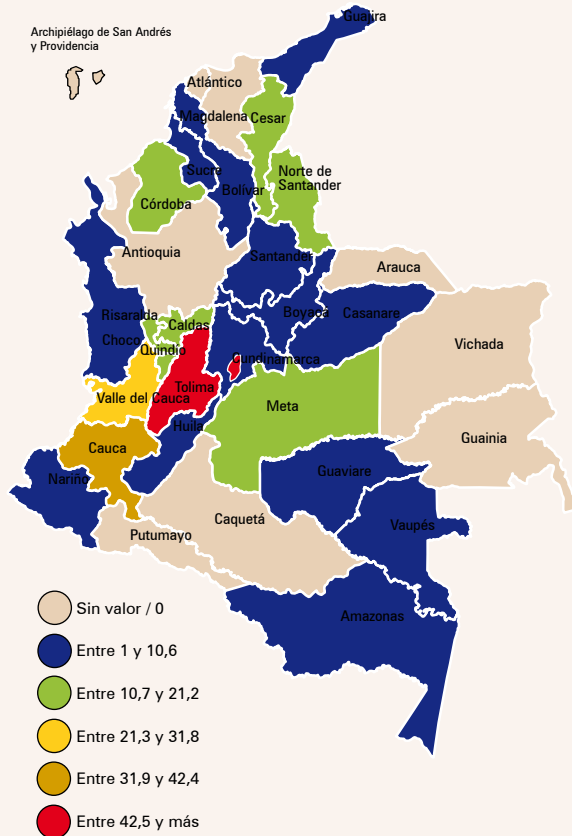
De acuerdo con esto, el *Plan Nacional de respuesta ante el VIH y el SIDA 2008-2011*, que hace parte del Plan Nacional de Salud Pública, contempla en el eje de seguimiento y evaluación de la respuesta, cuáles son las acciones que se implementarán para monitorear el comportamiento de la epidemia en los diferentes grupos de población, objetivo para el cual resulta fundamental la información proveniente de los sistemas de vigilancia epidemiológica de las Secretarías de Salud departamentales y municipales.

7 CONPES 091 “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio - 2015”. Marzo 14 de 2005.

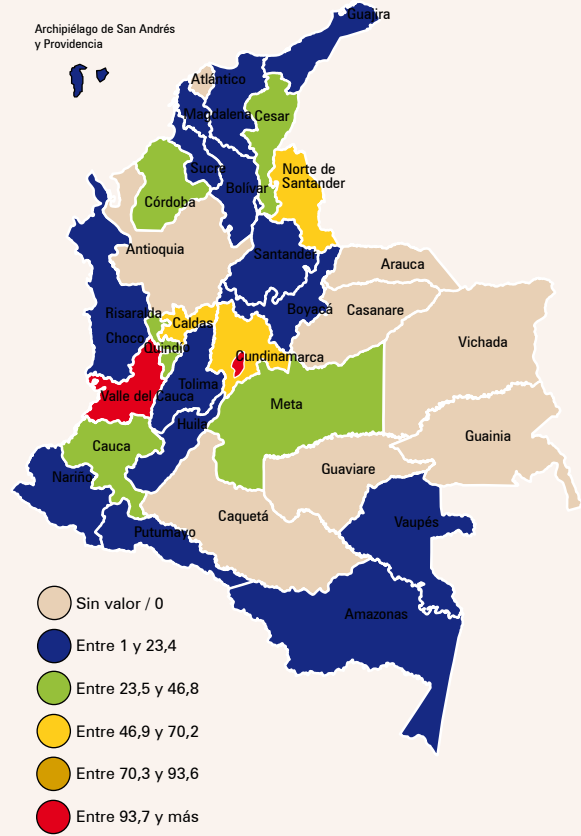
Sin embargo, lamentablemente se constata que aún persisten las limitaciones de cobertura y calidad de datos, que las Secretarías de Salud Departamental de Caquetá, Atlántico, Guainía, Vichada y Arauca no reportaron la información solicitada por la Procuraduría General de la Nación⁸ y que entre las demás secretarías que sí reporta-

ron aún prevalece la ausencia de registros sobre muerte por VIH/SIDA en la población menor de 18 años, tanto para hombres como para mujeres; lo que obviamente dificulta tener un panorama territorial claro sobre cuál es el verdadero número de muertes por esta causa.

Mapa No. 3
Registro de mujeres que murieron por VIH/SIDA en Colombia. 2008



Mapa No. 4
Registro de hombres que murieron por VIH/SIDA en Colombia. 2008



Fuente: Sistema de Información en género y derechos – PGN. Con base en la información suministrada por las Secretarías de Salud Departamental.

Según el Ministerio de la Protección Social en 2008 murieron por esta causa 2.489 personas: 60 niñas, niños y adolescentes y 2.429 personas mayores de 18 años; según sexo, 574 mujeres y 1.915 hombres, que representan en el total 21.1% y 76.9% respectivamente.

Por lo tanto, ¿cómo puede Colombia avanzar en el seguimiento de la línea de base para lograr medir la mortalidad por VIH/SIDA y reducirla en 20% durante el quinquenio 2010-2015, cuando sigue siendo tan precario el registro de la información en esta temática?

En concepto del Ministerio Público, la respuesta a esta pregunta es que es imperativo mejorar el registro de la información desde el nivel territorial hasta el nivel nacional.

Más aún cuando cada vez es mayor la afectación de las mujeres a causa del VIH y el SIDA, lo cual obliga a mantener registros de información adecuados, con la desagregación requerida para poder caracterizar a las poblaciones y definir estrategias de intervención adecuadas a sus necesidades. Así, si se analiza, por ejemplo, que por cada mujer infectada en 1985 había 11.2 hombres infectados, mientras en el 2004 había 2.8 hombres infectados por cada mujer infectada⁹ y que en el año 2008 se estima que

8 Se indagó específicamente por número de casos de muerte por VIH/SIDA en mujeres y en hombres por rango de edad.
9 MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. *Plan Nacional de respuesta ante el VIH y el SIDA Colombia 2008-2011*. Enero de 2008.

mueren 3.3 hombres¹⁰ por cada mujer que fallece a causa del VIH/SIDA, entonces puede concluirse que avanza la feminización de esta epidemia, y que tal como lo estableció el Plan Nacional de respuesta frente al VIH/SIDA, se impone la obligación de dar un enfoque de género a los programas de prevención y atención integral.

De otro lado, según el informe de ONUSIDA 2009, en 2008 15.7 millones de mujeres vivían con VIH/SIDA, lo cual representaba 1.9 millones más que lo estimado para el año 2001, que era de 13.8 millones. Así mismo, de acuerdo con dicho informe, para finales del año 2008, las mujeres representaban el 50% de todos los adultos que viven con VIH en el mundo entero y en la mayor parte de los países, más de la mitad de los casos nuevos de infección por VIH se diagnosticaron en mujeres. Para el caso de Colombia, de acuerdo con la Cruz Roja Internacional¹¹, en el año 2008 el 0.7% de la población vivía con VIH: 160 mil hombres y 45 mil mujeres.

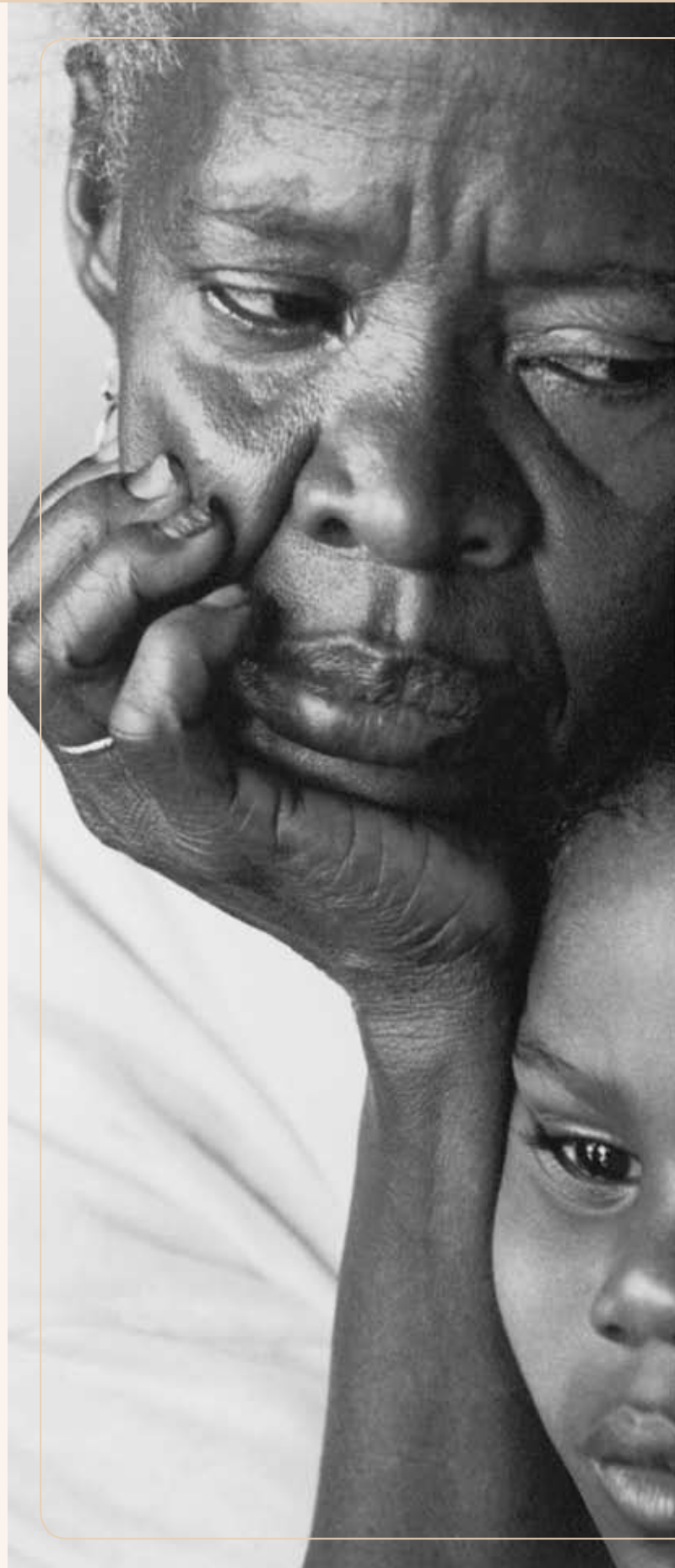
La prevalencia¹² de Infecciones de transmisión sexual ITS y de la infección por VIH/SIDA en Colombia plantea enormes desafíos al Estado y a la sociedad colombiana, pues cada nuevo caso de infección y de muerte conlleva factores evitables que deben ser abordados de acuerdo con las características y condiciones de la población. Por lo anterior disponer de la información resulta un factor imperativo para hacer las lecturas de la situación real de la mortalidad a causa de estas infecciones en el país.

Como conclusión de lo anterior, la Procuraduría General de la Nación exhorta a las autoridades competentes para superar los obstáculos administrativos, jurídicos, normativos y de otro tipo que impiden el acceso a la prevención, el tratamiento, la atención y el apoyo, a que asignen los recursos adecuados para promover y proteger los derechos de hombres y mujeres a fin de reducir las muertes por ITS y VIH/SIDA y a tomar medidas necesarias para impedir la feminización de la infección por VIH.

10 Cálculos propios con información 2008 del Ministerio de la Protección Social: Número de casos de muerte por VIH/SIDA en Hombres/Número de casos de muerte por VIH/SIDA en Mujeres [1.915/574]

11 CRUZ ROJA INTERNACIONAL. *Informe mundial sobre desastres. 2008.*

12 Prevalencia: Cuantifica la proporción de personas en una población que tienen una enfermedad (o cualquier otro suceso) en un determinado momento y proporciona una estimación de la probabilidad (riesgo) de que un sujeto de esa población tenga la enfermedad en ese momento.



3. Muertes de niños y niñas por causas prevenibles

En relación con este ítem, el Ministerio Público recaudó la información suministrada por el Ministerio de la Protección Social, por las Secretarías de Salud de los Departamentos y por algunas de las ciudades capitales y municipios sobre las muertes prevenibles en niños y niñas, tales como las enfermedades respiratorias agudas, las enfermedades por infecciones intestinales (enfermedades diarreicas), la desnutrición y la accidentalidad.

En atención a esta información, es obligatorio decir que la muerte infantil por causas prevenibles es considerada inaceptable, toda vez que el Estado debe tomar todas las medidas posibles para evitarlas. Así, se debe alertar al Estado y a la sociedad, ya que estas muertes están relacionadas con el desarrollo del país y la garantía de los derechos. Igualmente, debe sostenerse que resulta inaceptable que no se registren estas muertes o que la entidad del nivel local no tenga disponible la información pertinente pues esto contribuye a que ascienda el subregistro de la mortalidad o a que se realicen subestimaciones distantes de la realidad.

En este mismo sentido, se destaca que las cifras del Ministerio de la Protección Social revelan que se registraron a nivel nacional un total de 7.326 muertes en menores de 19 años por las causas mencionadas, de las cuales el 36.8% corresponde a la población de personas menores de 5 años.

Cuadro No. 1
Número de casos de muerte en niños y niñas menores de 5 años – 2008

Población	Enfermedades diarreicas	Enfermedades respiratorias	Desnutrición	Accidentalidad
Niñas menores de 5 años	242	447	189	440
Niños menores de 5 años	264	585	230	581
Total Menores de 5 años	506	1032	419	1.021
TOTAL Niños, niñas y adolescentes	537	1.238	1.238	5.083
% de menores de 5 años	94,20%	83,40%	33,80%	20,10%

Fuente: Sistema de información en género y derechos - PGN. Con base en información suministrada por el Ministerio de la Protección Social.

En el marco de la vigilancia superior a la garantía de los derechos desde la perspectiva de género, la Procuraduría General de la Nación indagó a las Secretarías de Salud Departamental por el número de casos de muerte por desnutrición en niños, niñas y adolescentes por rango de edad. Siete de los 32 Departamentos no reportaron la información requerida, lo que impide establecer en qué medida se viene cumpliendo con la garantía de los derechos a la vida, a la seguridad alimentaria y cuáles son las condiciones que permiten una alimentación nutritiva y equilibrada, así como el acceso a los servicios de salud, entre otros.

En cuanto a la información sobre desnutrición también puede advertirse que el Ministerio de la Protección Social, registró que para el año 2008 murieron por esta causa 468 niños, niñas y jóvenes entre los 0 y los 19 años (211 mujeres y 257 hombres). El grupo de edad en el que más se presentó mortalidad por desnutrición fue el de los niños y las niñas menores de un año, con 166 y 133 casos respectivamente, seguido por el grupo de niños y niñas entre 1 y 4 años, con 64 y 56 casos respectivamente.

Con base en esta información, la Procuraduría General de la Nación insiste en su llamado a mejorar los registros administrativos para permitir que las autoridades nacionales y territoriales, adopten medidas, estrategias o acciones que eviten la muerte de niños y niñas. Así mismo, reitera el deber de monitorear y evaluar los resultados e impactos de la seguridad alimentaria nutricional, y de contar con estrategias pedagógicas para la adecuada educación de los padres o cuidadores para prevenir la mortalidad infantil. En efecto, es cierto que resulta insuficiente dar alimentos y que lo necesario es que los mismos sean nutritivos y garanticen de manera integral el derecho a una alimentación equilibrada.

De otro lado, de acuerdo con Medicina Legal, en las *muerres por accidente*, a diferencia de otros tipos de muerte, no existe la mediación de una voluntad humana que haya puesto en marcha el mecanismo por medio del cual se produce el deceso. La voluntad, por tanto, es un elemento fundamental para la identificación de las muertes accidentales, pues aunque puede haber otras personas implicadas en el accidente, esta implicación es involuntaria y existe otro tipo de causales circunstanciales¹³.

Con respecto a este tipo de muertes, el Ministerio de la Protección Social reportó durante el año 2008 la muerte de 5.083 niños, niñas y jóvenes por accidentes, de las cuales 3.794 fueron niños y 1.289 niñas.

Por su parte, las Secretarías de Salud de los Departamentos de Cundinamarca, Antioquia, Córdoba, Boyacá, Magdalena, Atlántico, Arauca, Casanare y Caquetá no reportaron información sobre los casos de muerte por enfermedades prevenibles ni por accidentalidad en niños y niñas.

Siendo así, la Procuraduría General de la Nación hace un llamado a las autoridades competentes para que implementen estrategias encaminadas a prevenir las muertes de niños y niñas por accidentes, así como para que expidan las regulaciones que sean necesarias para garantizar el adecuado uso de los objetos y espacios que generen accidentes. De igual forma, insta al Sistema de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud para que realice un monitoreo permanente que permita orientar las acciones, los planes y las políticas encaminadas a superar la mortalidad por enfermedades prevenibles y asegurar a todas las personas, y en especial a las mujeres, los niños, las niñas y los adolescentes, gozar de una vida en condiciones dignas.



Fundación Dos Mundos - Armando Rojas Flores

13 INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES. *Forensis* 2002, Bogotá, pág. 171.

Derecho a la dignidad e integridad

Fundación Dos Mundos - Amalia Duque



Derecho a la dignidad e integridad

Violencia Intrafamiliar

Uno de los grandes retos para los ciudadanos y las ciudadanas es el reconocimiento y la distinción entre la violencia ocurrida dentro del espacio público y la sucedida en el espacio privado, así como las diferentes formas que adquiere la violencia por razón de su intención, por el sujeto contra quien se dirige y por el daño que ocasiona. En efecto, reconocer la presencia de la violencia intrafamiliar, por ejemplo, es hacerla visible y esto es posible cuando se deja de considerarla como un evento natural o propio de las relaciones familiares, lo que demuestra que es necesario que la sociedad tome conciencia de la gravedad de este tipo de problemáticas.

Precisamente en el ejercicio de la vigilancia superior a la garantía de los derechos desde la perspectiva de género, el Ministerio Público presenta aquí un análisis de la violencia intrafamiliar a partir de cuatro ejes fundamentales, a saber: 1) las víctimas y los agresores en las familias colombianas; 2) las acciones para el restablecimiento de derechos de las víctimas; 3) acciones territoriales y 4) el sistema de vigilancia en salud pública.

1. ACERCA DE LAS VÍCTIMAS Y LOS AGRESORES EN LAS FAMILIAS COLOMBIANAS

La *Violencia Intrafamiliar* se refiere a todas las formas de agresión o abuso de poder que se desarrollan en el contexto de las relaciones familiares y que ocasionan diversos niveles de daño a las víctimas. Esta clase de violencia ocurre no sólo en el espacio privado y se encuentra asociada a las dinámicas de relación, convivencia, expectativas y diferencias generacionales.

Una de las violencias más arraigadas contra las mujeres es la intrafamiliar, la cual constituye una vulneración a sus derechos humanos. Esta violencia es de suma gravedad, pues la conducta violenta proviene de los propios parientes, llámense, la pareja, los padres, los hermanos, etc.

Según el siguiente cuadro, con información recaudada en el año 2008, las mujeres siguen siendo, en un porcentaje bastante alto, las principales víctimas de la violencia

intrafamiliar en sus diferentes manifestaciones, aunque se debe advertir que estos datos no son comparables, dado que cada entidad los reporta desde el ámbito de su competencia y todavía no existe una estandarización de variables básicas de registro.

Cuadro No. 2 Número de víctimas por violencia Intrafamiliar

	HOMBRES		MUJERES	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Fiscalías Seccionales	6.988	15,38%	38.442	84,62%
Policía Nacional	3.054	15,02%	17.282	84,98%
Gobernaciones	10.372	23,13%	34.474	76,87%
Alcaldías	23.679	22,05%	83.721	77,95%

Fuente: Sistema de información en género y derechos – PGN. Con base en información suministrada por las diferentes entidades. 2008.

Los reportes de las Seccionales de la Fiscalía General de la Nación en todo el territorio nacional dan cuenta de un total de 47.808 querellas y/o noticias criminales por violencia intrafamiliar en las que se registran 45.430 víctimas, de éstas, 84.62% son mujeres. Se advierten deficiencias en los registros de la Fiscalía, toda vez que no coincide el número de denuncias con el número de víctimas por este delito, el cual debería ser igual o mayor a las denuncias.

De otro lado, en materia de agresores, las Fiscalías Seccionales reportan que el 81% de los agresores son hombres mayores de 18 años, mientras el 9.2% son menores de 18 y el 9.8% son mujeres agresoras de todas las edades. Esta diferencia con respecto a los agresores y agresoras, evidencia la existencia de un abuso de poder de los hombres contra las mujeres en las relaciones familiares.

En igual sentido, según el informe de las Seccionales de la Fiscalía General de la Nación, los agresores en el 70% de los casos son el esposo o compañero, el 8.4% son el padre o padrastro y en el 3.6% la agresora es la madre o madrastra. Estas cifras, evidencian que una de las principales formas de violencia en la familia es la violencia de pareja, que ocurre cuando uno de sus miembros es agredido física o psicológicamente en repetidas ocasiones por su propio cónyuge.¹⁴

Así, los datos sobre víctimas remitidos al Sistema de vigilancia de la Procuraduría General de la Nación frente a violencias ocurridas en el ámbito familiar señalan que (i) en relación con el reporte del año 2008 de las gobernacio-

nes departamentales, se evidencian algunas deficiencias como: a) la falta de desagregación por sexo o edad de los registros ya sea con respecto a las mujeres víctimas o a los hombres víctimas, y b) la existencia de registros que no se corresponden con el número de habitantes de la región, lo que refleja nuevamente la precariedad de los registros de la información sobre violencia; y (ii) el insuficiente reporte nacional presentado por el Ministerio de la Protección Social, el cual únicamente registra 77 víctimas.

De otro lado, las violencias en la familia que son perpetradas contra los niños, las niñas y los adolescentes, según la Fiscalía General de la Nación, representaba en el año 2008 el 11.3% de las víctimas del delito de violencia intrafamiliar, o sea 5.140 casos, en las cuales es ligeramente mayor el número de niñas.



Fundación Dos Mundos - Manuel Salvador Saldarriaga

Por su parte, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) reportó, para ese mismo año, un total de 24.543 víctimas, de las cuales el 50.16% son niñas y el 49.84% son niños, principalmente agredidos por sus madres, quienes representan el 43.5% del total de los agresores. Este porcentaje podría estar relacionado con el incremento del número de familias con jefatura femenina o con el hecho de que ella normalmente es la principal protectora de los niños y es quien permanece el mayor tiempo con ellos.

Cerca de la tercera parte de los agresores corresponde al padre o padrastro, pero esta cifra no da cuenta de la violencia ejercida por el abandono, principalmente de los padres ni tampoco de lo relacionado con la negligencia y la inasistencia alimentaria.

14 CORSI, Jorge. *Violencia Familiar, una mirada interdisciplinaria sobre un grave problema social*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1999.

En relación con las víctimas en situación de discapacidad, el Ministerio Público destaca que son múltiples las maneras en que éstas pueden ser violentadas en el ámbito familiar, situación que generalmente es invisible por razón de su condición y muchas veces permanece así aún después de que las víctimas acudan a las instituciones públicas, tal y como lo demuestra el bajo registro de información.

En el ejercicio de vigilancia superior a la garantía de los derechos se constata que, desde la perspectiva de género, entidades como el Instituto Nacional de Medicina Legal y la Policía Nacional no registran información sobre discapacidad en casos de violencia intrafamiliar. Por su parte, el ICBF sí registra la condición de discapacidad en violencia intrafamiliar y en el 2008 mostró un total de 1.502 víctimas en situación de discapacidad, de las cuales el 48.3% son niñas, y el 51.7% son niños.

De otro lado, el reporte de las Fiscalías Seccionales muestra que del total de víctimas de violencia en situación de discapacidad (993) el 25.3% son hombres, el 74,72% son mujeres, el 51.4% son ciudadanos mayores de 18 años y el 23.4% menores de 18 años. Una hipótesis para explicar los altos registros de mujeres víctimas en situación de discapacidad que son mayores de edad, es, por una parte, la violencia contra la mujer y, en segundo lugar, el que algunas de estas mujeres pertenezcan a la población de la tercera edad, lo cual significa que contra ellas se presenta una doble injusticia: por edad y por sexo.

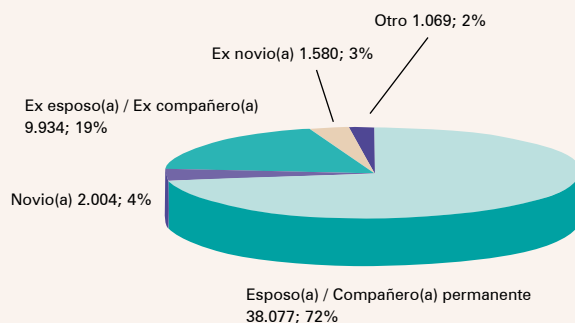
A partir de esta información, la Procuraduría General de la Nación, considerando el fenómeno violento que enfrentan las familias, insta a las autoridades para que den una mirada crítica al interior de las mismas, como espacios íntimos que validan los comportamientos violentos, en franca vulneración de los derechos de sus integrantes como herramientas para educar o convivir. En este sentido, es prioritario que el Estado intervenga con el fin de garantizar que cada uno de los integrantes de las familias viva en entornos libres de violencia, seguros y dignos, que faciliten el desarrollo armónico de todos y en especial el desarrollo de las personas en situación de discapacidad.

Violencia de Pareja

Una de las vulneraciones de derechos en la que confluyen la violencia contra las mujeres (por el mero hecho de ser mujer) y la violencia intrafamiliar, es la *Violencia de pareja*, que ocurre cuando uno de los miembros de la pareja es agredido física o psicológicamente, en repetidas ocasiones por su cónyuge; en este tipo de casos, el mayor número de víctimas son las mujeres. Por esta razón, la Procuraduría General de la Nación quiere llamar la atención sobre este tipo de violencia, que constituye un reto para el Estado colombiano frente al Objetivo No. 3 de las Metas del Milenio, *Promover la Equidad de Género y la Autonomía de la Mujer*, y cuyo objetivo inicial propuesto era desarrollar con una periodicidad de por lo menos cada cinco años una medición de la magnitud y las características de la violencia de pareja en el país y definir las metas anuales de reducción. Compromiso frente al cual, hasta la fecha, se ha venido presentando un evidente y total incumplimiento.

Para el caso de la violencia de pareja, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses reportó que en los 52.664 casos dictaminados, el 89% fue contra mujeres y su principal agresor (72.3%) es su propio esposo o compañero permanente, o su ex compañero (18.9%), ex esposo o novio (3.8%).

Gráfica No. 3 Dictámenes de violencia de pareja según agresor, reportados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. 2008



Fuente: Sistema de información en género y derechos – PGN, con base en la información suministrada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

De otro lado, un fenómeno que viene incrementándose en los últimos años es la violencia de pareja contra mujeres menores de 18 años, que, según los datos reportados por el Instituto Nacional de Medicina Legal, representó en 2008 el 3.8% del total de actos de violencia de pareja y, según la información de las gobernaciones, también representa el 1.4% del total de víctimas. En concepto del

Ministerio Público, estos datos prenden una alarma para que las autoridades competentes prevengan, atiendan e intervengan esta clase de violencia que, como se demuestra con estos datos, se origina en edades tempranas.

Por lo tanto, la Procuraduría General de la Nación exhorta a las autoridades competentes para que desarrollen políticas públicas que atiendan la violencia que por su complejidad y multicausalidad requiere del concurso de todas las entidades con responsabilidades, así como de la misma sociedad en su conjunto. De igual manera, recomienda la realización de investigaciones sobre sus causas, con el fin de focalizar acciones que intervengan de fondo para evitar toda clase de violencia, que fortalezcan la protección de las víctimas de la violencia intrafamiliar, sensibilicen a la sociedad, reorienten el trabajo con las familias y que hagan visibles, a través de investigaciones oportunas, todas aquellas muertes que en el ámbito familiar se dan por esta causa, con el propósito de hacer diagnósticos más profundos sobre cómo y cuáles son las dinámicas de convivencia particularmente entre las y los jóvenes y la manera en que los afectan.

2. ACCIONES PARA EL RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS

Entre las acciones que permiten la desnaturalización de las distintas formas de violencia está la identificación o detección de casos y su posterior remisión a las autoridades competentes para la atención integral de las víctimas, su protección y la sanción de los agresores.

En relación con los *mecanismos de detección* de la violencia intrafamiliar en la población vinculada al sistema educativo, sólo 17 de las 32 Secretarías de Educación Departamental reportaron contar con un mecanismo de esta naturaleza. En el mismo sentido, se advierte que las Secretarías de Atlántico, Bolívar, Norte de Santander, Sucre y Chocó no suministraron información para el año 2008, mientras las Secretarías de Antioquia, Boyacá, Caquetá, Córdoba, Guainía, Magdalena, Nariño, Putumayo, Risaralda y Valle no reportaron acciones implementadas para la detección temprana de la violencia intrafamiliar.

Como consecuencia de lo anterior, la Procuraduría General de la Nación insta al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, que en su artículo 44 numeral 2 dispone: "*Establecer la detección oportuna y el apoyo y la orientación en*

casos de malnutrición, maltrato, abandono, abuso sexual, violencia intrafamiliar, y explotación económica y laboral, las formas contemporáneas de servidumbre y esclavitud, incluidas las peores formas de trabajo infantil".

Esto último, en razón a que la información sobre casos de violencia intrafamiliar detectados sólo fue reportada por 14 Secretarías de Educación Departamental, dando cuenta de un total de 4.833 casos, de los cuales el 57.5% fueron remitidos a las autoridades competentes. Esta cifra, en concepto de la Procuraduría General de la Nación, revela que es mínimo tanto el nivel de detección en relación con el conocimiento actual que se tiene de víctimas de violencia intrafamiliar en la población infantil, como también lo es el número de remisiones a las autoridades competentes para que velen por la atención y el restablecimiento de los derechos de las víctimas.

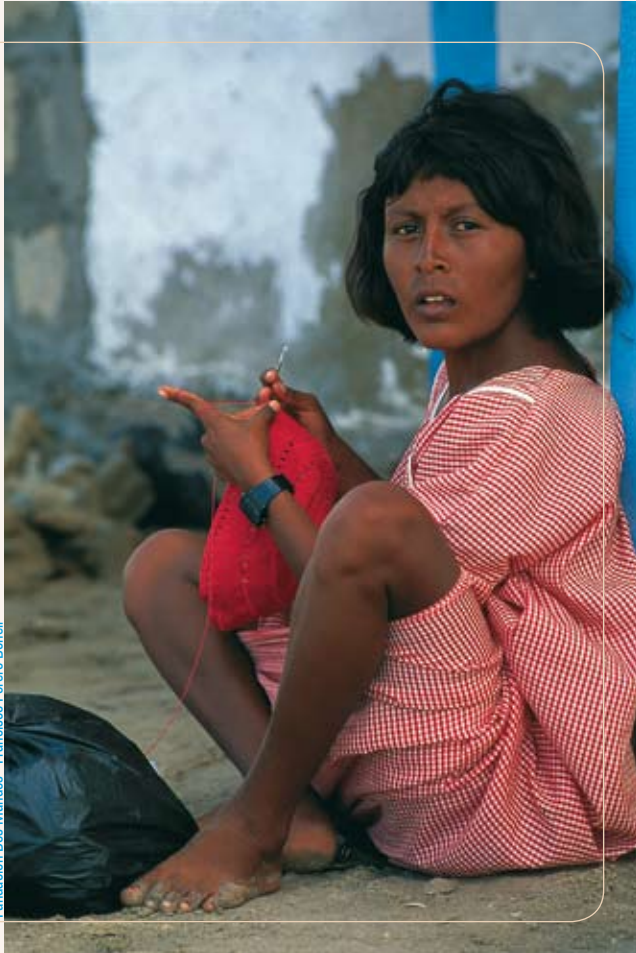
De hecho, en materia de restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, el ICBF reportó, sobre las medidas adoptadas por los defensores de familia en los casos de violencia intrafamiliar, un total de 13.611 medidas adoptadas a favor de niñas y 11.316 a favor de niños, siendo la medida más frecuente la ubicación en un medio familiar (26.8% para niñas y 26.0% para niños), seguida de la amonestación (con un 23.5% para niñas y un 24% para niños).

La ubicación en medio familiar es de especial cuidado por las implicaciones que tiene para los niños y las niñas la convivencia con sus agresores. Por lo tanto, esta situación también requiere del análisis desde una perspectiva de género debido a que el riesgo de violencia infantil y violencia sexual en las familias está asociado al sexo y edad de los niños, las niñas y los adolescentes, razón por la cual es razonable que edad y sexo se constituyan en criterios decisivos para fijar las medidas para el restablecimiento de los derechos.

De otro lado, el restablecimiento de los derechos por parte de las víctimas inicia su proceso de materialización cuando ellas acuden a las instancias judiciales, para que se investigue el delito del cual han sido víctimas, se restablezcan los derechos vulnerados y se les garanticen sus derechos a la justicia, a la reparación y la garantía de no repetición. Se espera que la denuncia movilice el proceso y que éste termine con una sanción o condena para el agresor.

Para el análisis de la judicialización de estas violencias se cuenta además con el registro de todas las Fiscalías

Seccionales, con excepción de la Dirección de la Fiscalía Seccional de Sincelejo que no reportó ninguna información. Considerando esta información, se constata que la Fiscalía informó que para el año 2008 se registraron 47.808 querellas y/o noticias criminales por violencia intrafamiliar y el mayor número de éstas las registran las Seccionales de Medellín (10.873), Bogotá (9.183) y Cali (6.569).



Fundación Dos Mundos - Francisco Forero Bonell

Sin embargo, el Ministerio Público concluye que no hay una coincidencia lógica entre los 20.219 casos de niños y niñas víctimas de violencia intrafamiliar conocidos por el ICBF y denunciados a la Fiscalía y los 5.140 reportados por la Fiscalía General de la Nación como judicializados. De hecho, de estas divergencias en los registros de información surgen algunos interrogantes: ¿Qué está pasando con la judicialización de las violencias contra niños, niñas y adolescentes? ¿El ICBF ha exigido el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes víctimas de violencia intrafamiliar? ¿Los servidores y las servidoras de la Fiscalía General de la Nación han actuado oportunamente para garantizar la realización, protección y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, como lo establece la ley?

Sin embargo, más allá de esos interrogantes, la Procuraduría General de la Nación hace un llamado a los organismos de investigación judicial para que con carácter prevalente investiguen y sancionen los delitos en los cuales los niños, las niñas y los adolescentes son víctimas para que, de conformidad con las disposiciones legales, se les restablezcan sus derechos. De igual manera, el Ministerio Público exhorta al ICBF para que pongan en conocimiento de la autoridad competente las conductas presuntamente delictuosas, cuando un niño o una niña estén involucrados como víctimas.

En el mismo sentido, las Secretarías de Salud Departamental reportaron 16.466 denuncias por violencia intrafamiliar. De éstas, Bogotá mostró 43.459, cifra que casi iguala el número de denuncias o noticias criminales registradas por la Fiscalía General de la Nación a nivel nacional, lo cual evidencia, una vez más, las inconsistencias en los registros sobre este tipo de violencias.

De otro lado, mientras en la Fiscalía General de la Nación el 2008 se inició con un total de 20.940 procesos de violencia intrafamiliar; el 74.35% estaba concentrado en las Seccionales de Medellín (10.209), Bogotá (4.095) y Cundinamarca (1.265), un total de 40.017 nuevos procesos por la misma situación a nivel nacional ingresaron en ese período. Sin embargo, son alarmantes los datos de nuevos casos de violencia intrafamiliar reportados por las Seccionales de Bogotá (11.287), Cali-Valle del Cauca (6.380) y Medellín (6.238) y no deja de ser preocupante la situación de Barranquilla-Atlántico, Bucaramanga-Santander, Cartagena-Bolívar, Cúcuta-Norte de Santander, Cundinamarca, Popayán-Cauca y Villavicencio-Meta, en donde se surten 9.214 procesos.

Ahora bien, si se examina el número de procesos según la etapa procesal, con la advertencia de la variabilidad en los tiempos procedimentales, no es posible hacer referencia a cada uno de las etapas procesales en una línea de tiempo; sin embargo, sí se observan dos situaciones que alarman: que sólo 570 procesos llegaron a la formulación de acusación, lo que equivale a decir que a un porcentaje muy bajo de víctimas se les garantizó la justicia, la reparación y la no repetición del hecho violento y que hay una cifra muy elevada de audiencias de conciliación, 21.574, las cuales tienen riesgos debido a que el uso de este mecanismo alternativo de solución de conflictos, cuando está asociada a la inadecuada capacitación del concilia-

dor, fomenta la desigualdad de poderes entre la víctima y el agresor y permite que se perpetúe la violencia.

En relación con el total de conciliaciones reportadas por la Fiscalía General de la Nación, al Ministerio Público le llama la atención la situación de las Seccionales de Bogotá, Cali-Valle del Cauca, Cartagena-Bolívar y Medellín, que alcanzaron el 68.2% del total nacional.

Cuadro No. 3 Número de audiencias de conciliación realizadas durante el año 2008

FISCALIA SECCIONAL	Nº	%
Bogotá	3.247	15,1
Cali - Valle del Cauca	2.640	12,2
Cartagena - Bolívar	1.313	6,1
Medellín - Antioquia	7.506	34,8
Total	14.706	68,2
TOTAL NACIONAL	21.574	100%

Fuente: Sistema de información en género y derechos – PGN, con base en la información suministrada por las Fiscalías Seccionales a nivel nacional

Con base en lo anterior, a la Procuraduría General de la Nación le preocupa la acumulación de procesos que debilitan la eficiencia del ejercicio de la administración de justicia. De hecho, un registro tan elevado de audiencias de conciliación realizadas y un número tan bajo de procesos que llegan a formulación de acusación evidencian que para garantizar a las víctimas los derechos a la no repetición, la justicia y la reparación es necesario contar con estrategias para que el derecho de acceso a la administración de justicia se constituya en una garantía real y efectiva para las víctimas de violencia intrafamiliar, máxime teniendo en cuenta que el Comité de la CEDAW, al hacer en sus recomendaciones al estado Colombiano en octubre de 2007 dijo: *“Exhorta al estado a que estudie detenidamente el uso de la conciliación en los casos de violencia contra la mujer a fin de hacer un seguimiento de los resultados a largo plazo de los casos sometidos a mediación y a evaluar los efectos de la conciliación en el acceso de la mujer a la justicia y la protección de sus derechos.”*



Fondo de Población de las Naciones Unidas - UNFPA

3. ACCIONES TERRITORIALES FRENTE A LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

Las alcaldías y las gobernaciones, en su mayoría, han adelantado acciones de diagnóstico sobre la violencia intrafamiliar. Sin embargo, las alcaldías de Santa Rosa de Viterbo y el Departamento del Valle no reportaron información. Por lo tanto, la Procuraduría General de la Nación exhorta a Gobernadores y Alcaldes de todo el territorio nacional para que cumplan con lo dispuesto en el artículo 204 del Código de la Infancia y la Adolescencia, relativo a la obligatoriedad de realizar diagnósticos de la situación de la niñez y adolescencia, con el fin de diseñar políticas prioritarias que deberán ser recogidas en los Planes de Desarrollo. De hecho, para el Ministerio Público resulta indispensable que los programas, las acciones y las estrategias que se adelanten cuenten con espacios de reestructuración y evaluación que garanticen que los propósitos trazados se cumplan, que la población a la que van dirigidos sea la beneficiada y que el impacto sea positivo en la medida en que posibilita procesos de transformación de la sociedad.

Las Regionales del ICBF reportaron sobre una serie de acciones que se vienen implementando para la prevención de la violencia intrafamiliar, con excepción de las regionales de Arauca y Guainía que no reportaron información. Sin embargo, como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el ICBF debe implementar procesos de medición, seguimiento, evaluación e impacto de los programas y acciones de prevención que han sido adelantados para la modificación de los entornos familiares violentos.

Por lo tanto, para avanzar en la erradicación de las violencias, el Ministerio Público considera que es necesario que el Estado y las instituciones reconozcan a todas las personas como sujetos de derechos y busquen alternativas para garantizar, además de la prevención, el restablecimiento de los derechos. Así, el eje no es la acción que desarrolla una institución sino que ese eje es el sujeto/víctima y los efectos que implica mantener una situación que vulnere sus derechos fundamentales.

4. SISTEMA DE VIGILANCIA EN SALUD PÚBLICA

El Decreto 3518 de 2006 creó y reglamentó el Sistema de Vigilancia en Salud Pública -SIVIGILA- cuyo propósito es "proveer en forma sistemática y oportuna, de información sobre la dinámica de los eventos que afecten o puedan afectar la salud de la población" (artículo 1). Esta normativa establece que el Ministerio de la Protección Social, además de dirigir el Sistema de Vigilancia en Salud Pública, debe realizar el análisis de la situación de la salud del país y orientar las acciones de control de los problemas bajo vigilancia (artículo 7, literal h, Decreto 3518 de 2008). Por su parte, las Direcciones Departamentales y Distritales de Salud deben asumir la gerencia del sistema de vigilancia en salud pública de su jurisdicción.

Consultados los datos reportados al Sistema de vigilancia de la Procuraduría General de la Nación, se concluye que el Ministerio de Protección Social no cuenta con los reportes suficientes con respecto a la violencia intrafamiliar en el territorio nacional.

Por razón de lo anterior, la Procuraduría General de la Nación requiere al Ministerio de la Protección Social, en su calidad de director del Sistema de Vigilancia en Salud Pública, y a la Comisión Nacional Intersectorial de Vigilancia en Salud Pública. para que realicen acciones urgentes que fortalezcan la Vigilancia en Salud Pública de este tipo de violencia de las que son víctimas aproximadamente 50.000 personas, pues cobra miles de años de vida productiva y es una causal de mortalidad temprana que requiere urgentes políticas que intervengan en debida forma este tipo de hechos violentos.

Violencia sexual

La violencia sexual afecta de una forma mucho más desproporcionada a las mujeres que a los hombres. Se calcula que en últimos 9 años, en Colombia, de cada 100 posibles casos de violencia sexual atendidos en el Instituto Nacional de Medicina Legal, en promedio anualmente un 83.6% corresponden a población femenina¹⁵. Durante 2008 el Instituto Nacional de Medicina Legal realizó 21.202 dictámenes sexológicos, evidenciando que 30 de cada 100 dictámenes se realizaron en niños y niñas entre 10 y 14 años y que por cada hombre víctima de violencia sexual hay 5.4 mujeres.

De la información remitida y analizada con respecto a la violencia sexual, se confirma que hay una mayor ocurrencia de esta violencia en contra de las mujeres:

Cuadro No. 4
Registro de víctimas de violencia sexual, según cada entidad a quien se le solicitó información. - 2008-

Entidad que registra	Mujeres	Hombres	Total víctimas	% de Mujeres
INMLyCF	17.830	3.372	21.202	84,10%
ICBF*	4.583	1.042	5.625	81,50%
Sec. Educación Distrital Bogotá	2.109	431	2.540	83,00%
Secretarías Educación Departamental	358	160	518	69,10%
Secretarías Salud Deptal	6.326	1.563	7.889	80,20%
Gobernaciones	6.466	1.203	7.669	84,30%
Policía Nacional	4.785	918	5.703	83,90%
Fiscalía General de la Nación	17.256	1.997	19.253	89,60%

*Sólo registran información de menores de edad

Fuente: Sistema de Información de género y derechos – PGN, con base en información 2008 suministrada por las entidades

De otro lado, las Secretarías de Educación Departamental han avanzado en la identificación de víctimas de violencia sexual en población escolarizada. Así, durante 2008 se registraron algo más de 500 casos y en la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá este registro fue 5

15 Cálculos propios con base en la información del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses sobre Dictámenes Sexológicos. *Forensis* 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008.

veces mayor al de otros departamentos con 2.540 casos. Sin embargo, mientras el Ministerio de la Protección Social informó solamente de 13 víctimas, las Secretarías de Salud registraron para 2008 un total de 7.200 víctimas.

Así mismo, según el Instituto Nacional de Medicina Legal, la tasa nacional de posible delito sexual se incrementó entre 2007 y 2008 en un 1.5%, al pasar de 46.2 a 47.7 casos por cada 100.000 habitantes¹⁶ mientras en la última década el incremento de esta tasa fue de 59%, pues se pasó de 30 a 47.7 casos de posible delito sexual por cada 100.000 habitantes¹⁷. La Procuraduría General de la Nación reitera su preocupación de que tanto para el caso de la violencia intrafamiliar como para la violencia sexual no se cuente con un mecanismo que permita compartir y unificar la información o comparar entre sus diferentes fuentes para poder establecer una línea de base sobre estas situaciones.

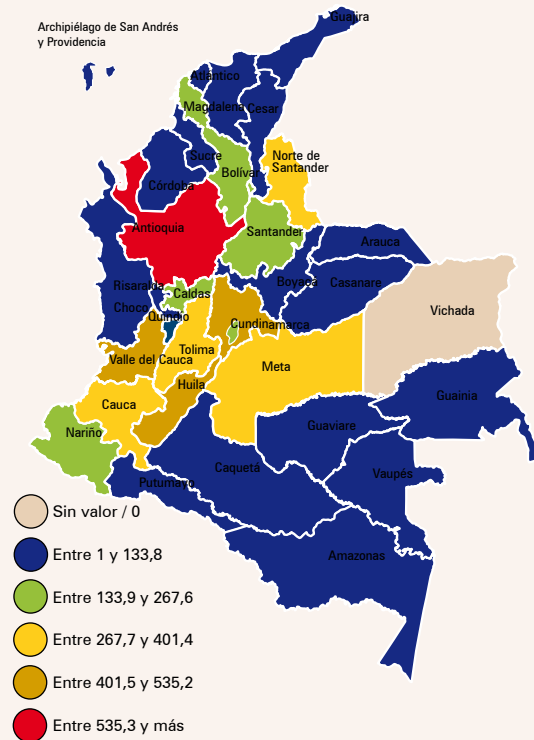
Población infantil afectada por la violencia sexual

Frente a los casos conocidos de violencia sexual contra menores de edad en las diferentes instancias con responsabilidad en el tema,¹⁸ las cifras de 2008 muestran que los niños y niñas siguen siendo las principales víctimas de este tipo de violencia. De hecho, en las diferentes instancias el registro de esta violencia es siempre mayor en el caso de las niñas, con porcentajes superiores al 80%. En este mismo sentido, de acuerdo con las cifras, el Instituto Nacional de Medicina Legal conoció en ese año cerca de 14.000 casos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, los cuales representan las dos terceras partes del total de casos por posible delito sexual.¹⁹

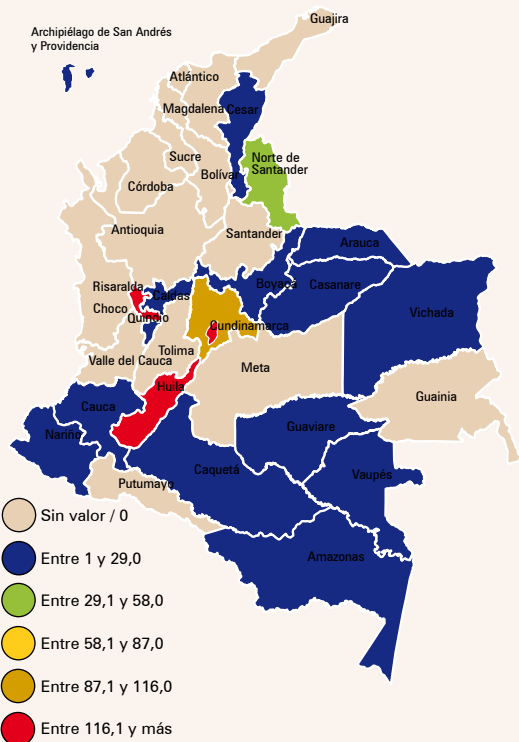
La información sobre violencia sexual contra niños y niñas en los departamentos se presenta en los siguientes mapas:

Registro de casos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes según entidad - 2008

Mapa No. 5 ICBF

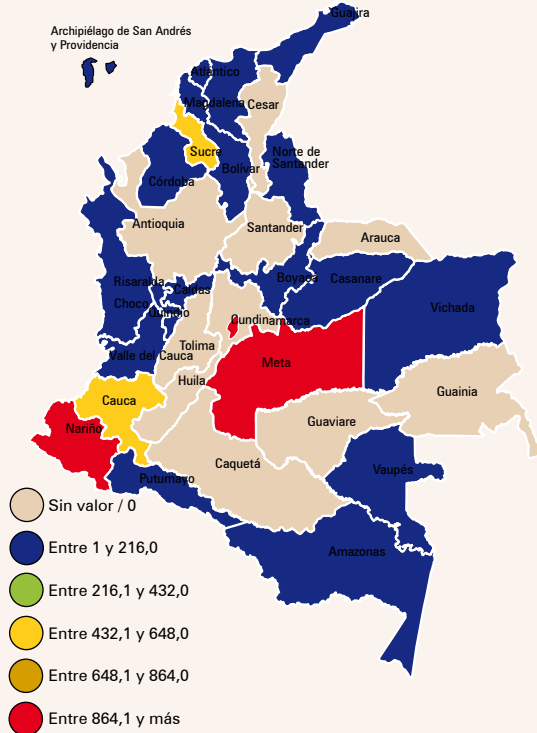


Mapa No. 6 Secretarías de Educación Departamental



16 INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES. *Forensis* 2008. Bogotá, pág. 158.
 17 Cálculos propios con base en la información del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses sobre Dictámenes Sexológicos. *Forensis* 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008.
 18 Se indagó específicamente por el número de casos conocidos por violencia sexual, según sexo y edad de la víctima.
 19 Cálculos propios con base en información del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses 2008: 13.882 posibles delitos contra la población infantil / 21.202 posibles delitos sexuales.

Mapa No 7. Secretarías de Salud Departamental



Fuente: Sistema de Información en género y derechos – PGN, con base en información 2008 suministrada por las entidades.

A partir de lo anterior, se estima que en Colombia, durante 2008, cada 37 minutos fue denunciado algún tipo de violencia sexual contra un niño o una niña²⁰. Sin embargo, aunque las denuncias se han incrementado, se estima que aún sigue siendo muy elevada la cifra de casos no denunciados, situación que obliga a cuestionar los mecanismos que se han implementado para promover y recibir denuncias.



Fundación Dos Mundos - Manuel Saldarriaga

En virtud de lo anterior, la Procuraduría General de la Nación insta a las autoridades y a la sociedad en general a que cumplan con el deber de denunciar las conductas que vulneran los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, con el fin de garantizar a las víctimas el restablecimiento de sus derechos y a que tengan en cuenta el cumplimiento de las obligaciones legales, en especial la que tiene el docente de *“denunciar ante las autoridades administrativas y judiciales competentes, toda conducta o indicio de violencia o abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes del que tenga conocimiento”* (Ley 1146 de 2007, artículo 12) y la del sistema de Seguridad Social en Salud para *“Capacitar a su personal para detectar el maltrato físico y psicológico, el abuso, la explotación y la violencia sexual en niños, niñas, y adolescentes, y denunciar ante las autoridades competentes las situaciones señaladas y todas aquellas que puedan constituir una conducta punible en que el niño, niña o adolescente sea víctima”* (Ley 1098 de 2006, artículo 46).

Violencia sexual contra niños y niñas con discapacidad: doble vulneración de sus derechos

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad en su preámbulo reconoce que *“las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación”*.²¹ De igual forma, en su artículo 16 establece que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para la protección contra la explotación, la violencia y el abuso a las personas con discapacidad, incluidos los aspectos relacionados con el género, tanto en el seno del hogar como fuera de él.

Según los datos arrojados por el Censo sobre discapacidad, realizado por el DANE en el año 2005, se estima que 2'624.898 personas presentan alguna limitación permanente, lo cual equivale al 6.4% del total de la población

20 Cálculos propios tomando como base la información reportada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses sobre el número de dictámenes sexológicos por posible delito sexual según sexo y edad de las víctimas, durante el año 2008.

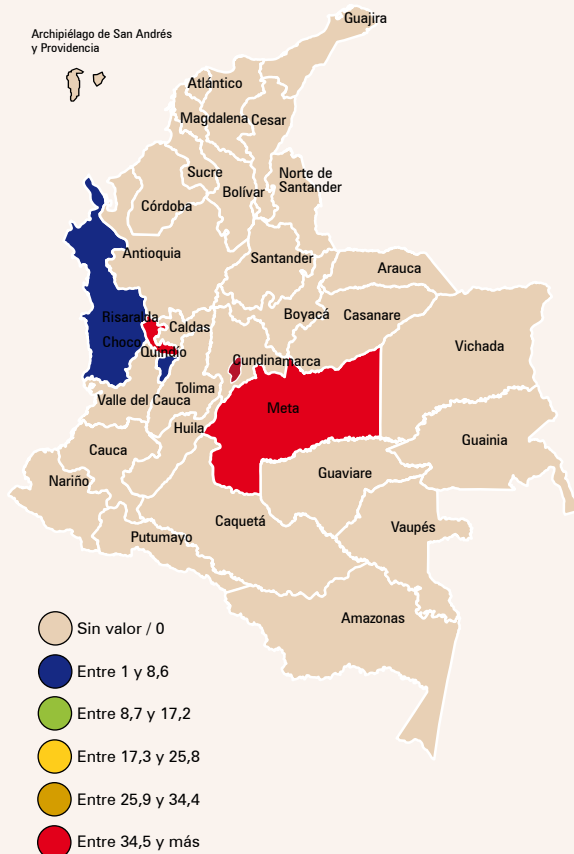
21 Ley 1346 de julio 31 de 2009. *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.*

colombiana de ese año. La vulneración de los derechos de las personas en situación de discapacidad no sólo hace relación a la discriminación y la exclusión a las que son sometidas continuamente, sino que el subregistro de las diferentes violencias que sufren, hace mucho más invisible su doble condición de vulnerabilidad.

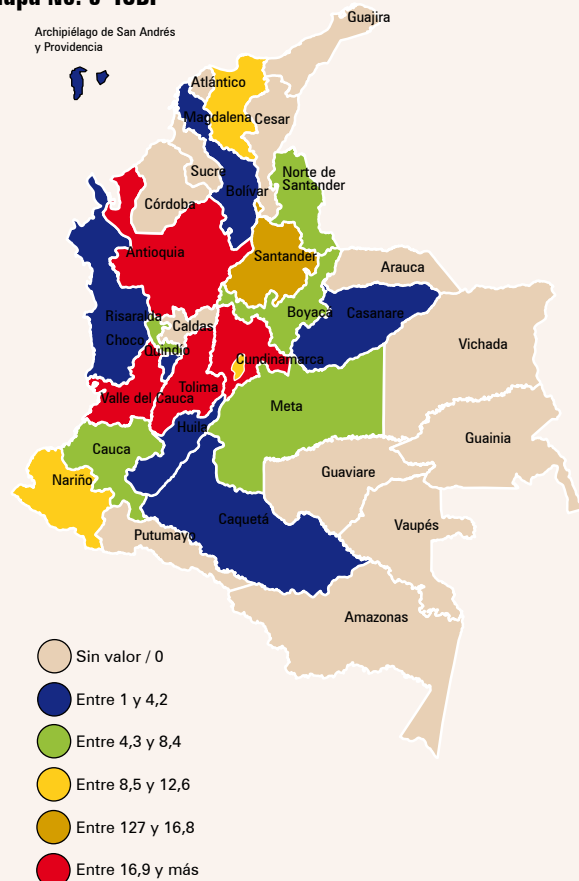
Con base en la información de 2008 aportada por el ICBF y las Secretarías de Salud Departamental, se advierte que el registro de casos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad presenta un evidente subregistro, que se observa con los siguientes mapas:

Casos registrados por Violencia Sexual, en niñas, niños y adolescentes en situación de discapacidad

Mapa No. 8 Secretarías de Salud



Mapa No. 9 ICBF



Fuente: Sistema de Información en género y derechos – PGN, con base en información 2008 suministrada por las entidades.

De los 5.625 casos que el ICBF conoció en el 2008 por violencia sexual, 203, es decir, el equivalente al 3.6%, fueron de niños y niñas con algún tipo de discapacidad, ubicados en 11 de las 32 regionales de esta entidad. Igualmente las Secretarías de Salud Departamental y Municipal informaron que en 2008 sólo 5 departamentos registraron violencia sexual en personas en situación de discapacidad.

instancias judiciales y si a estos niños y niñas en situación de discapacidad se les está garantizando el restablecimiento de sus derechos.

En este sentido, vale recordar que el registro de información contribuye a reducir la probabilidad de ocurrencia de los riesgos asociados a la discapacidad, en este caso, la violencia sexual.

Para la Procuraduría General de la Nación, por tanto, surge la preocupación de saber si de los casos no registrados están llegando las denuncias de esta violencia a las

Cuadro No. 5

Registro de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual en situación de discapacidad – 2008

Entidad	Total casos de violencia sexual	SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD			
		Niñas	Niños	Total niñas y niños	Porcentaje de niños y niñas víctima de Violencia Sexual en situación de discapacidad
ICBF	5.625	158	45	203	3,6%
Secretarías de Salud Departamental	3.600	78	159	237	6,6%
Secretarías de Salud Municipal	4.289	60	19	79	1,8%
INMLyCF	No registra				
Ministerio de la Protección Social	SD				

Fuente: Sistema de Información en género y derechos – PGN, con base en información 2008 suministrada por las entidades

Para la Procuraduría General de la Nación el registro de casos en los que en la violencia sexual está presente la *condición de discapacidad* significa un avance importante para disponer de mayores insumos de información estadística que den sustento a los procesos de planeación, programación, toma de decisiones y utilización de recursos para las personas en esta situación. Por lo tanto, este órgano de control requiere al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y al Ministerio de la Protección Social para que registren la información sobre dicha condición.

El alto grado de vulnerabilidad de las personas con discapacidad física y mental amerita una labor de diseño, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas de prevención y de garantía efectiva de sus derechos fundamentales, como sujetos de especial protección por parte del Estado, tal como lo disponen los arts. 47 y 113 de la Constitución Política.

Cabe recordar que la legislación vigente en materia de discapacidad regula los mecanismos de integración, organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y establece el régimen de protección (Ley 361 de 1997, Ley 1145 de 2007, Ley 1287 de 2009 y Ley 1306 de 2009), por lo tanto, se hace necesario que haya un fortalecimiento institucional para la efectiva aplicación de la normatividad vigente tanto desde el punto de vista de prevención como de garantía de los derechos de esta población.

Identificación de los agresores: registro para caracterizar y prevenir la violencia sexual

El ICBF, la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal registran la identidad de los agresores en los casos de violencia sexual de los cuales tienen

conocimiento. De acuerdo con este registro, los agresores que con mayor frecuencia cometen abusos sexuales son el padre, el padrastro y los familiares de la víctima, lo que ocurre en su mayoría cuando éstas son niños o niñas.

Faltan estrategias para avanzar en la judicialización de la violencia sexual

Sin embargo, no toda la violencia sexual conocida es denunciada. De los casos conocidos por las diferentes instancias competentes, se constata que en las Secretarías de Salud Departamental, sólo 18 de cada 100 casos se ponen en conocimiento de las autoridades penales, mientras en el ICBF a nivel departamental, las regionales interponen denuncia penal sólo en el 83.9% de los casos y en la Regional Bogotá sólo en una tercera parte (la misma proporción que se registra en el sector educación a nivel departamental).

El mayor número de denuncias interpuestas por parte de las regionales del ICBF se registra en los Departamentos de Antioquia, Meta, Cauca, Valle del Cauca y los Santanderes con valores superiores a 240 denuncias en el año, aunque se destaca que el Departamento de Putumayo no reportó ninguna información.

Por su parte, las Secretarías de Educación y Salud Departamental mostraron un bajo nivel de denuncia, lo cual obedece a que sólo 12 de las 32 Secretarías de Educación reportaron la información requerida y con valores por departamento que no superan las 14 denuncias, mientras que 14 de las 32 Secretarías de Salud reportaron menos de 126 casos y Bogotá reportó 3.775 denuncias por parte de la Secretaría de Salud.

De otro lado, de conformidad con el registro de la información solicitada a la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, se concluye que del total de delitos contra

la libertad y la integridad y formación sexuales registrados en 2008, los “actos sexuales con menor de 14 años” y el “acceso carnal violento” ocupan el mayor registro con iguales porcentajes de participación (59%).

Cuadro No. 6
Número de víctimas por violencia sexual, según tipo de delito - 2008

Tipo de delito	Policía Nacional			Fiscalía General		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Acceso carnal violento	1.175	149	1.324	3.697	350	4.047
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años	915	273	1.188	3.270	345	3.615
Actos sexuales con menor de 14 años	1.685	352	2.037	6.542	798	7.340
Acto sexual violento	629	84	713	1.464	148	1.612
Subtotal	4.404	858	5.262	14.973	1.641	16.614
Delitos restantes contra la libertad, la integridad y formación sexuales	381	60	441	2.283	356	2.639
TOTAL	4.785	918	5.703	17.256	1.997	19.253

Fuente: Sistema de Información de género y derechos – PGN, con base en información 2008 suministrada por las entidades

Existencia de políticas en materia de prevención, detección y atención de la violencia sexual

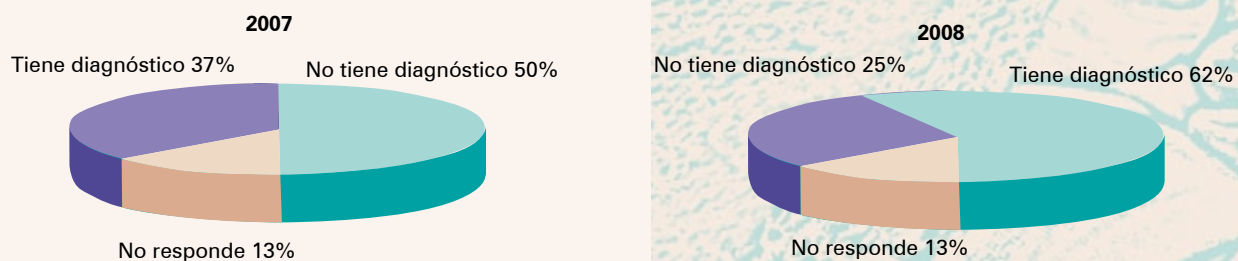
Respecto de este punto, baste decir que la violencia sexual impone a las autoridades la obligación de contar con mecanismos que permitan la detección temprana, el diagnóstico y las demás acciones de atención y protección necesarias para intervenir en los casos en que se presenta este tipo de violencia, así como para implementar políticas de prevención. En Colombia, estas acciones se presentan de manera individualizada por cada entidad:

En las Gobernaciones

La elaboración de diagnósticos frente al tema de la violencia sexual, como lo ha advertido la Procuraduría General de la Nación, es competencia de la primera

autoridad territorial con el concurso de todos los demás sectores sociales y es fundamental para fortalecer los procesos de planeación y toma de decisiones. Un resultado comparativo de la vigilancia superior realizada por la Procuraduría entre los años 2007 y 2008, muestra que el número de Gobernaciones que formuló diagnósticos en violencia sexual se incrementó en 66% al pasar de 12 a 20 Gobernaciones.

Gráfica No. 4
Información de las Gobernaciones sobre los diagnósticos en violencia sexual – Comparativo 2007/2008



Fuente: Sistema de Información en género y derechos – PGN, con base en información 2007 y 2008 suministrada por las entidades

Para la Procuraduría General de la Nación, esta situación permite poner de presente que en los departamentos sin diagnóstico en violencia intrafamiliar se están generando dificultades para focalizar, priorizar, dirigir las acciones y los recursos que sirvan para prevenir, detectar y atender la violencia sexual de manera eficaz.

En el Sistema Educativo

El Ministerio de Educación Nacional informó que frente a la *prevención* de la violencia sexual se vienen implementando programas, tales como el de educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía, educación para el ejercicio de los derechos humanos y el de desarrollo de competencias ciudadanas en contextos de violencia.

A nivel territorial, se observa que frente a la *detección temprana* de la violencia sexual en la población vinculada al sistema educativo, 23 de las 32 Secretarías de Educación Departamental y 10 de las 11 Secretarías de Educación Municipal incluidas en esta vigilancia, cuentan ya con el Proyecto de Educación Sexual que se lleva en las instituciones y centros educativos, así como con el programa de actualización a todos los docentes sobre la aplicación del Código de la Infancia y la Adolescencia y con talleres y capacitación realizados con el apoyo de entidades como el ICBF y las Comisarías de Familia. Sin embargo, las Secretarías de Educación que informaron no contar con acciones de detección temprana no pueden conocer los factores de riesgo o problemas de salud de la población escolarizada y tampoco pueden brindar el acompañamiento y la debida protección frente a este tipo de violencia.

«**IDENTIFICACIÓN TEMPRANA EN AULA.** Los establecimientos educativos oficiales y privados, que ofrecen educación formal en los niveles de básica y media, deberán incluir elementos que contribuyan a la identificación temprana, prevención, autoprotección, detección y denuncia del abuso sexual de que puedan ser víctima los educandos, dentro y fuera de los establecimientos educativos.» Ley 1146 de 2007, artículo 11.

De otro lado, la **atención** que el sector educativo le brinda a estos casos, ya sea desde la orientación y/o apoyo a las víctimas o cualquier otra acción encaminada al restablecimiento de sus derechos, se evidenció sólo en 12 de las 32 Secretarías de Educación Departamental.

«**OBLIGACIONES COMPLEMENTARIAS DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS.** Los directivos y docentes de los establecimientos académicos y la comunidad educativa en general pondrán en marcha mecanismos para:

(...) 2. Establecer la detección oportuna y el apoyo y la orientación en casos de malnutrición, maltrato, abandono, abuso sexual, violencia intrafamiliar, y explotación económica y laboral, las formas contemporáneas de servidumbre y esclavitud, incluidas las peores formas de trabajo infantil.» Ley 1098 de 2006, artículo 44.

Frente a las acciones o los programas dirigidos a atender los casos identificados en los establecimientos educativos sobre acoso y violencia sexual por parte de docentes, el Ministerio Público destaca que sólo 19 de las 32 Secretarías de Educación Departamental y 12 de las 13 Secretarías Municipales objeto de esta vigilancia manifestaron desarrollar acciones, las cuales se materializan en la remisión de los casos a las oficinas de control interno disciplinario y la atención y acompañamiento psicológico al niño o niña que es víctima de este tipo de violencia, sin que esto implique que se haga evidente un proceso de seguimiento a dicha remisión y mucho menos al proceso de judicialización.



Fundación Dos Mundos - Vicent Delbrouck

Fiscalía General de la Nación

Por su parte, la Fiscalía General de la Nación, a través de las Fiscalías Seccionales, informó que los mecanismos para la *protección integral* de niños, niñas y adolescentes cuando son víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, se materializan a través del Centro de Atención Integral a las Víctimas de Violencia Sexual CAIVAS- que funcionan en 10 de las 32 fiscalías seccionales. El objetivo primordial de los CAIVAS es la atención integral a las víctimas de la violencia sexual y seguimiento de los actores de estos delitos, buscando evitar la revictimización de las personas violentadas sexualmente.

Igualmente, 18 Seccionales de la Fiscalía General de la Nación informaron que están utilizando 32 cámaras de Gessel, un espacio acondicionado para realizar entrevista a los niños, las niñas y los adolescentes víctimas de violencia sexual, con la finalidad de contribuir al respeto de su intimidad y protección de sus derechos.

La Procuraduría General de la Nación exhorta a la Fiscalía General de la Nación a adelantar las gestiones necesarias para que todas las Fiscalías Seccionales cuenten con cámara de Gesell, así como con el entrenamiento y monitoreo de su uso, como mecanismo para la protección de la dignidad y de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

Sistema de Vigilancia Epidemiológica del evento de violencia sexual

En el ejercicio de vigilancia de los derechos realizado por la Procuraduría General de la Nación durante el año 2008

no se encontró que se hayan subsanado los yerros y vicios del sistema de vigilancia epidemiológico para los eventos de salud pública encontrados en vigilancias anteriores.

Por lo tanto, la Procuraduría General de la Nación reitera el llamado para que las entidades con responsabilidad tanto en la formulación de directrices como en la notificación que se hace en el Sistema de Vigilancia Epidemiológica de la violencia sexual como evento de salud pública, hagan en debida forma el seguimiento correspondiente para que, efectivamente el sistema brinde información que contribuya a la formulación, desarrollo, ejecución, evaluación y reorientación de políticas, planes y programas en el ámbito de la salud, específicamente en violencia sexual.



Fundación Dos Mundos - Juan Alberto Lineros

Violencia sexual contra mujeres en el marco del conflicto armado

El Estatuto de la Corte Penal Internacional considera que la violencia sexual en el marco del conflicto armado es un crimen de guerra y un delito de lesa humanidad. Es bien sabido que en un contexto de conflicto armado, la violencia contra las mujeres se intensifica y se manifiesta de diferentes maneras. En el caso colombiano, la violencia sexual ha sido una práctica generalizada por todos los actores armados, utilizada como estrategia de guerra y como forma de tortura o de castigo (combinada con prácticas de mutilación) para humillar al enemigo, apropiarse del territorio, junto con algunas modalidades de esclavitud.

Por lo tanto, la vigilancia superior a la garantía de los derechos desde la perspectiva de género realizada por la Procuraduría General de la Nación indagó (i) al Ministerio del Interior y de Justicia y a la Fiscalía General de la Nación, respectivamente, sobre la información referente a los casos conocidos y denuncias recibidas por delitos cometidos contra personas protegidas por el Derecho

Internacional Humanitario -DIH-, (ii) al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses por la información detallada de las víctimas, los agresores y los dictámenes sexológicos realizados y (iii) al Consejo Superior de la Judicatura, sobre el estado de los procesos judiciales por delitos cometidos contra personas protegidas por el Derecho Internacional Humanitario (DIH).

La información en el Ministerio del Interior y de Justicia

Ante lo solicitado por la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior y de Justicia reportó no tener información frente a los casos conocidos por delitos cometidos contra personas protegidas por el Derecho Internacional Humanitario, pero informó que el Grupo de Políticas y Prevención de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia desarrolla un trabajo de prevención a partir de dos estrategias: (i) la

descentralización de la Política Pública de Derechos Humanos y (ii) el Proyecto de Comunidades en Riesgo. Para esto, este Ministerio cuenta con material de promoción, difusión, y respeto de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, así como con la publicación de apoyo para la elaboración e implementación de planes de contingencia dirigidos a población civil en riesgo y una cartilla de ruta de protección dirigida a población en situación de desplazamiento.

Sin embargo, en concepto de la Procuraduría General de la Nación, el Estado colombiano no ha tomado las medidas suficientes para erradicar la violencia contra la mujer en el marco del conflicto armado; prueba de ello, es que las entidades estatales no tienen información que de cuenta de la magnitud de la violencia sexual en el marco de este conflicto.

Por lo tanto, la Procuraduría General de la Nación insta a las autoridades a que den cumplimiento a las decisiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en especial a las Resoluciones 1820 de 19 de junio de 2008, 1888 del 30 de septiembre de 2009 y 1889 de 5 de octubre de 2009, así como a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional frente a este tipo de violencia y exhorta a las entidades del Estado que no cuentan con la información pertinente, aún siendo un asunto de su competencia, para que verifiquen y hagan visible la magnitud de la violencia sexual en el marco del conflicto armado.

Ausencia de registros de delitos sexuales contra personas protegidas por el Derecho Internacional Humanitario

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses reportó a la Procuraduría General de la Nación no contar con la información sobre el número de dictámenes sexológicos por delitos contra personas protegidas por el Derecho Internacional Humanitario.

En el mismo sentido, es mínima la información referente a víctimas señalada por el ICBF, pues sólo las Regionales de Valle y de Bogotá reportaron contar con información sobre casos conocidos por delitos cometidos contra menores de 18 años protegidos por el Derecho Internacional Humanitario (9 casos) y por acceso carnal violento, actos sexuales violentos, prostitución forzada o esclavitud

sexual en persona protegida (7 casos) y sin especificar si las víctimas eran niños o niñas.

La Fiscalía General de la Nación, a nivel nacional, reportó haber conocido durante el año 2008 de un total de 64 casos, cuya cuarta parte corresponde al delito de prostitución forzada y esclavitud sexual y el 70% al delito de acceso carnal violento. Por su parte, sólo las Fiscalías Seccionales de Bogotá, Santander, Medellín, Córdoba y Huila manifestaron contar con información sobre delitos cometidos contra personas protegidas por el Derecho Internacional Humanitario según su naturaleza (acceso carnal violento, actos sexuales violentos, prostitución forzada o esclavitud sexual en persona protegida) algunos con información desagregada por sexo.

Por su parte, el Consejo Superior de la Judicatura no informó específicamente sobre este delito debido a que registra el proceso por violencia sexual en persona protegida por el Derecho Internacional Humanitario en un ítem denominado "otros", en el cual se recogen varios delitos, lo que dificulta dar cuenta de la garantía de los derechos a la verdad, justicia y reparación a que tienen derecho las víctimas de esta violencia. Así, la forma como registra el Consejo Superior de la Judicatura esta clase de información, minimiza la trascendencia de la violencia sexual en el marco del conflicto armado.

En conclusión, no hay cifras sobre víctimas de violencia sexual a causa del conflicto armado, las pocas que existen reflejan la situación en otros contextos y, sin embargo, presentan un subregistro atribuido principalmente al miedo a denunciar pero también a que esta violencia se subsume en otros delitos que se consideran de mayor importancia, como es el caso del homicidio o el desplazamiento. Así, si bien en las estadísticas se contabilizan estos delitos no se contabiliza la violencia sexual que en algunos casos se presenta de manera previa a la ocurrencia de los hechos.

De conformidad con lo anterior, la Procuraduría General de la Nación exhorta a las entidades responsables para que adopten de manera impostergable una intervención multisectorial e interinstitucional desde el enfoque de derechos, género y diferencial, especialmente de sensibilidad cultural, que incluya el fortalecimiento de las capacidades internas en la visibilización de la violencia, sus efectos y la importancia de los registros.

Por su parte, la Relatora de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos corroboró que las cifras oficiales no están desagregadas por factores como raza y etnia y que, por tanto, no reflejan la magnitud del problema de la violencia contra las mujeres dentro de las comunidades indígenas y afrodescendientes.

En concepto de la Procuraduría General de la Nación, la invisibilidad de este tipo de delito y la respuesta no integral por parte del Estado, permiten continuar la perpetuidad de la discriminación y violencia contra las mujeres. En el caso de las mujeres indígenas y afrocolombianas, de hecho, su situación se sigue agravando por la discriminación que viven y por el hecho de que están experimentando un proceso de desterritorialización causado por el hostigamiento del conflicto, los cuales, sumados a la violencia sexual, tienen graves repercusiones en sus pueblos y generan un rompimiento cultural que afecta el tejido social, trayendo condiciones de extrema de pobreza y precariedad y pone en muchos casos en peligro de extinción su forma de vida.



Fundación Dos Mundos - Carlos Humberto Patiño

Explotación sexual en niños, niñas y adolescentes

En la Declaración y el Plan Acción de Estocolmo (1996) se definió que la explotación sexual *“es una violación de los derechos fundamentales de la niñez. Comprende el abuso sexual por parte del adulto y remuneración en dinero o especie para el niño o para una tercera persona o grupo de personas. El niño(a) es tratado(a) como objeto sexual y como mercancía. Constituye una forma de coerción y violencia y es considerada una forma contemporánea de esclavitud.”*

La explotación sexual infantil es un problema globalizado, un delito transnacional, esto indica la complejidad de este tipo de violencia, ya que la existencia de nuevas tecnologías, en especial el uso de la Red Internet, los movimientos migratorios y el turismo sexual, imponen el desafío de implementar nuevas estrategias que permitan la erradicación de la explotación sexual.

Como conclusión de lo anterior, para la Procuraduría General de la Nación el Estado colombiano está en deuda con las mujeres víctimas de violencia sexual en el conflicto armado. Esto, pues se advierte una invisibilización por parte de las entidades competentes en la tarea de garantizar a las mujeres el derecho a la verdad, justicia, reparación y a la no repetición, situación que está generando que ellas acudan a las instancias internacionales con el fin de evitar la impunidad de los crímenes cometidos contra ellas, toda vez que esta impunidad envía a la sociedad un mensaje de tolerancia hacia esta violencia. Por lo tanto, este órgano de control exige al Estado Colombiano que garantice que todos los casos de violencia sexual en el conflicto armado sean objeto de investigaciones oportunas, así como que se asegure el adecuado castigo de los responsables y la reparación de las víctimas.

Los niños, las niñas y los adolescentes, víctimas de explotación sexual

Para el año 2008 el ICBF reportó 419 casos de explotación sexual infantil a nivel nacional que, como sucede en todos los eventos de violencia y discriminación, afectan con mayor frecuencia a la población femenina, pues por cada cuatro niñas explotadas sexualmente hay un niño en la misma condición. Con base en esta información, se estima que en Colombia, en promedio, son vinculados a la explotación sexual 1 menor de edad por día²². Así mismo, de la información registrada por el ICBF se deduce que cerca de la tercera parte de estos casos se concentran en los Departamentos de Chocó y Atlántico, con la siguiente distribución porcentual de casos (según sexo del menor de edad vinculado):

22 Cálculos propios: $[419/365] * 100$.

Cuadro No. 7
Registro de casos de explotación sexual infantil ICBF- 2008

Casos de explotación sexual Infantil	Niñas	Niños	Total	% Atlántico y Chocó frente al total
Total	336	83	419	100%
Atlántico	49	17	66	15,8%
Chocó	37	32	69	16,5%
% Atlántico y Chocó	25,6%	59,0%	32,2%	32,2%

Fuente: Sistema de Información de género y derechos – PGN, con base en información 2008 suministrada por las entidades.

Según el informe entregado por el ICBF, un porcentaje considerable de las víctimas de explotación sexual, pertenece a la *población infantil en situación de discapacidad*.

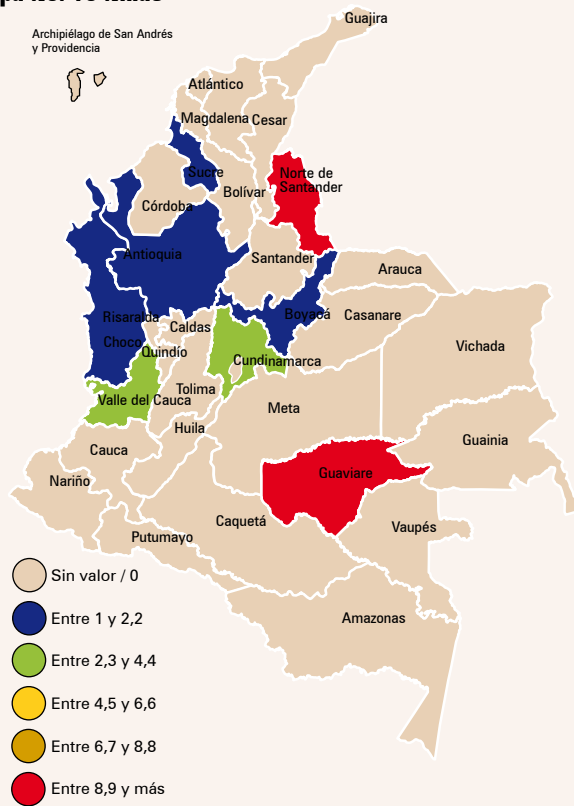
Así 10 de cada 100 de estos casos corresponde a niños y niñas en esta situación, con un registro total de 40 casos.

De igual forma, en este grupo nuevamente las niñas son las víctimas en la mayor proporción, con un 85%, identificadas en 15 de los 32 departamentos. De otro lado, en Guaviare y Norte de Santander se presenta con mayor frecuencia la condición de discapacidad en casos de explotación sexual, concentrando entre los dos Departamentos el 57% del total nacional.

Los siguientes mapas muestran cuál es la ocurrencia de la explotación sexual conocida por el ICBF por cada departamento y cuándo las víctimas son niños y niñas en situación de discapacidad.

Información departamental del ICBF sobre el registro de la situación de discapacidad de las víctimas de Explotación sexual - 2008

Mapa No. 10 Niñas



Mapa No. 11 Niños



Fuente: Sistema de Información en género y derechos – PGN, con base en información 2008 suministrada por las entidades

Sólo hasta el 17 de julio de 2009, con la expedición de la Ley 1329, que modificó el Código Penal, se cuenta con una normativa sobre la explotación sexual en la que se tipificó específicamente el proxenetismo con menor de edad, así como la demanda de explotación sexual comer-

cial de persona menor de 18 años de edad. De igual forma, la Ley 1336 de 21 de julio de 2009 recuperó la vigencia del tipo penal de turismo sexual y modificó el artículo 218 del Código Penal, el cual se refiere a la pornografía con menores de 18 años. Estos avances legislativos estaban

en mora de realizarse, ya que el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía*, demandaba, en su artículo 3°, medidas para que en la legislación penal se incluyera la explotación sexual de los niños y las niñas.

Consultada la información solicitada por la Procuraduría General de la Nación en el año 2008 sobre este ejercicio de vigilancia, se constata el registro de conductas relativas a explotación sexual, tales como la inducción a la prostitución, el constreñimiento a la prostitución, el estímulo a la prostitución con menores de edad, la pornografía con menores de edad y la utilización de medios de comunicación para tener contacto sexual con menores de edad, entre otros.



Fundación Dos Mundos - María José Casasbuenas

De otro lado, el número de denuncias interpuestas por el ICBF en casos de explotación sexual infantil durante el año 2008 fue de 126, lo que equivale al 30% del total de casos registrados, lo que en cifras significa que por cada tres casos conocidos, sólo uno fue denunciado.

Por lo tanto, es relevante recordar que la explotación sexual en todos los casos es una vulneración a los derechos humanos, razón por la cual cualquier abuso sexual constituye una conducta que debe ser penalizada.

Así, la Procuraduría General de la Nación hace un llamado enérgico a los servidores públicos encargados de la debida protección de los niños, las niñas y los adolescentes para dar cumplimiento al numeral 16 del artículo 82 del Código de la Infancia y la Adolescencia, de acuerdo con el cual es función del Defensor de Familia "formular la denuncia penal cuando advierta que el niño, niña o adolescente ha sido víctima de un delito", así como al artículo 219 B del Código Penal, en el cual tipifica la omisión de denuncia, cuando en razón a su oficio o cargo el funcionario tenga conocimiento de la utilización de niños o niñas para la realización de conductas relacionadas con explotación sexual y omite informar a la autoridad administrativa o judicial teniendo la obligación de hacerlo (de acuerdo con esta norma, además, cuando el sujeto activo de la conducta es un servidor público, la sanción debe incluir también la pérdida del cargo).

De otro lado, el número de investigaciones adelantadas por explotación sexual infantil por parte del DAS-INTERPOL

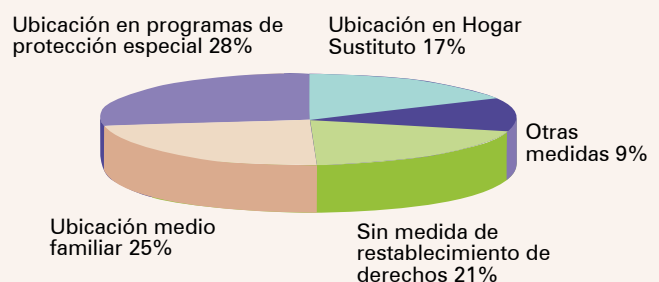
durante el año 2008 fue sólo de 3. Esta situación deja interrogantes sobre la judicialización, pues frente a una problemática que está en expansión, presenta un número de investigaciones realmente bajo.

En el caso colombiano, además, la Ley 679 del 3 de agosto de 2001 responsabilizó al Departamento Administrativo de Seguridad DAS, junto al Ministerio del Interior y de Justicia, el ICBF y la Fiscalía General de la Nación, de poner en marcha el sistema de información sobre delitos sexuales. De igual forma, también le corresponde al DAS, en conjunto con la Fiscalía General de la Nación, implementar un servicio internacional de información sobre personas sindicadas o condenadas por delitos contra la libertad, integridad y la formación sexuales de niños y niñas.

Sin embargo, a partir de la expedición de la Ley 1336 de 2009, el Sistema de Información sobre Delitos Sexuales fue modificado y está a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, quien será el encargado de convocar al Ministerio del Interior y de Justicia, al DAS, a la Policía, al ICBF, al Instituto Nacional de Medicina Legal y a la Fiscalía General de la Nación, para su desarrollo e implementación.

Por último, baste decir que la protección integral de los niños y niñas contempla el restablecimiento inmediato de sus derechos. Por esta razón, el ICBF reporta que durante el año 2008 los Defensores de Familia adoptaron un total de 217 medidas de restablecimiento y algo más de la cuarta parte de éstas corresponde a las medidas de ubicación en un programa de atención especializada para el restablecimiento del derecho vulnerado.

Gráfica No. 5 Distribución de las medidas de protección adoptadas por los defensores de familia, en casos de explotación sexual infantil - 2008



Fuente: Sistema de Información en género y derechos – PGN, con base en información 2008 suministrada por las entidades

Sin embargo, durante el año 2008 la adopción de medidas de restablecimiento de derechos en casos de explotación sexual infantil se hizo sólo en 8 de cada 10 casos conocidos. En tal sentido, la Procuraduría General de la Nación expresa su preocupación con respecto a los casos en los que no se tomaron acciones o medidas de restablecimiento de derechos e insta a las autoridades públicas a quienes les compete la debida protección de estos derechos, para que se tomen las medidas pertinentes que garanticen a todos los niños, las niñas y los adolescentes víctimas de explotación sexual el restablecimiento de sus derechos vulnerados.

De otro lado, frente a las políticas para prevenir la explotación sexual, las Regionales del ICBF, exceptuando las de los Departamentos de Santander y Caquetá, trabajan especialmente con planes de capacitación y sensibilización y algunas de estas políticas se adelantan con grupos poblacionales específicos y con establecimientos públicos y hoteles, donde es frecuente que se inicie la comisión del delito de explotación sexual.



Fundación Dos Mundos - Yudi Marcela García

La trata de personas es una vulneración a los derechos de las personas y es considerada una versión moderna de la esclavitud. Consiste en la captación o traslado de seres humanos en nuestro territorio o fuera de él, con fines de explotación.

En el marco de la competencia constitucional y legal de las entidades estatales, frente a este tipo de violencia el Sistema de Vigilancia Superior a la Garantía de los derechos desde la perspectiva de género, le solicitó información a las Gobernaciones, las Alcaldías priorizadas para esta vigilancia, el Ministerio del Interior y de Justicia, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Consejo Superior de la Judicatura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Policía Nacional y el DAS-INTERPOL.

Sin embargo, la Procuraduría General de la Nación alienta a las entidades competentes para que continúen la lucha contra la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes desde un enfoque integral, que no sólo atienda las manifestaciones del problema sino sus causas desde las diferentes perspectivas y disciplinas, con el fin de erradicar este tipo de violencia y restituirle sus derechos a los niños y las niñas. Lo anterior, pues es pertinente recordar que hay situaciones riesgosas que han sido advertidas en los Congresos Mundiales contra la explotación sexual, las cuales tienen que ser combatidas para prevenirla, tales como la pobreza, la desigualdad, la discriminación, la persecución, la violencia, los conflictos armados, el VIH/SIDA, la desintegración de la familia, el crimen y la violación de los derechos de niños y niñas.

La trata de personas

La prevención de la trata de personas

Únicamente cuentan con políticas de prevención de la trata de personas las gobernaciones de Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Chocó, Huila, Magdalena, La Guajira, Meta, Nariño, Quindío, y las alcaldías de Armenia, Bucaramanga, Medellín, Pasto, San José de Cúcuta y Santa Rosa de Viterbo. Los restantes entes territoriales objeto de esta vigilancia, no cuentan con políticas de prevención y, por su parte, la Alcaldía de Cartagena no reportó la información referente a este rubro.

Por lo tanto, resulta importante señalar que faltan iniciativas sociales, económicas o culturales que permitan corregir las condiciones subyacentes que dan origen a la oferta y a la demanda de la trata de personas, tanto a nivel nacional como territorial, por lo que se ha cumplido sólo parcialmente con lo estipulado en la Ley 985 de 2005. De hecho, para contemplar estos factores de riesgo es necesario contar con investigaciones que profundicen en las causas de este flagelo, pues la prevención está asociada a la responsabilidad del Estado Colombiano para responder a este problema.

Por otra parte, el Ministerio Público también observa una falta de concertación de lineamientos para el desarrollo de actividades de prevención que tengan en cuenta la diversidad cultural y étnica y los enfoques de derechos desde el punto de vista territorial, de género y diferencial, que den respuesta a las condiciones subyacentes, razón por la cual no se cuenta todavía con acciones de prevención que impacten adecuadamente la protección de los derechos humanos de la población.

La Procuraduría General de la Nación, por lo tanto, hace un llamado a las autoridades nacionales y territoriales para que adopten medidas de prevención que permitan responder a los factores de riesgo, que contemplen políticas económicas y sociales destinadas a atacar las causas profundas de la trata de personas y que inicien acciones encaminadas a optimizar la recopilación de datos como fuente principal para el conocimiento del fenómeno, así como actividades de investigación, medidas migratorias, medidas fronterizas y medidas de sensibilización desde el enfoque de derechos.

Protección y asistencia a las víctimas de la Trata de Personas

Este eje está ligado al restablecimiento de los derechos de las víctimas, es decir, a la restauración de la dignidad e integridad de las personas que han sido víctimas de la trata como sujetos de derechos. La condición de sujetos especiales de protección de los niños, las niñas y los adolescentes víctimas de trata de personas, ha de tenerse en cuenta para el restablecimiento de sus derechos.

De conformidad con la información reportada por la Dirección del ICBF, en el año 2008, este Instituto tuvo conocimiento de 59 casos de niñas y 31 casos de niños víctimas de trata de personas. El registro por edad indica, por otro lado, que el mayor porcentaje de las niñas víctimas tienen catorce años y le siguen, en su orden, las niñas de 13, 16 y 9 años, mientras para el caso de los niños el mayor número de víctimas se encuentra en las edades de 12, 14, 3 y 4 años respectivamente.

De otro lado, de los datos por Regionales del ICBF se evidencia que los Departamentos de Caldas, Guaviare, Putumayo y Risaralda registran el mayor número de víctimas de trata de personas, mientras que en menor proporción se encuentran las Regionales del Valle del Cauca, Cundinamarca, Huila, Antioquia y Amazonas. Por su parte, la Regional Guaviare reportó 13 niñas víctimas de trata de personas en situación de discapacidad.

Frente al número de medidas de restablecimiento a favor de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes adoptadas por parte de los Defensores de Familia en los casos de trata de personas, la Dirección Nacional del ICBF registró 110 medidas de restablecimiento de derechos, siendo la ubicación en medio familiar la medida más decretada, pues un 42.2% de los niños, las niñas y los adolescentes son ubicados en su entorno familiar; le siguen, en su orden, la ubicación en hogar sustituto (con un 25.3%), la amonestación (con el 14.5%), la ubicación en programas de protección especial (12%), la adopción (2.4%) y otras (3.6%).

En cuanto a las formas en que los mencionados niños, niñas y adolescentes fueron explotados, el ICBF registró, para el caso de las niñas, un 42.1% por explotación en prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, un 25% en turismo sexual, un 21.1% en explotación de la mendicidad ajena, un 6.6% en trabajos o servicios forzados y un 5.3% sujetas a otras formas de explotación. Por su parte, los niños fueron víctimas de explotación de la mendicidad ajena en un 48%, en trabajos o servicios forzados el 32%, en explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual un 16% y en un 4% por otras formas de explotación.

En cuanto a las víctimas de trata internacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores reportó que para el año 2008 fueron tratadas 29 personas, de las cuales 26 fueron mujeres mayores de edad, uno fue un hombre y 2 fueron niños.

Ahora bien, frente al restablecimiento de los derechos en personas mayores de edad, la Procuraduría General de la Nación advierte que persisten serias dificultades, pues si bien la Ley 985 de 2005 adoptó medidas contra la trata de personas y estableció normas para la atención y protección de las víctimas, este sólo reconocimiento desde el punto de vista legal se queda corto, pues en la práctica no están dadas las condiciones para que una víctima mayor de edad, hombre o mujer, pueda acceder a servicios sociales o a la justicia que le permita la investigación, ni para que se logre la sanción de los responsables o la reparación de los derechos violados.

Por tanto, es preciso mencionar que en la vigilancia realizada al Comité Interinstitucional para la lucha contra la Trata de Personas, cuya secretaría técnica esta a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia, este tema ha ocupado varias sesiones del orden del día y que, a pesar de ello, algunas entidades a nivel nacional, así como algunas entidades territoriales, han insistido en la falta de

recursos suficientes para brindar los servicios requeridos para la asistencia y protección de las víctimas de este tipo de violencia. Un argumento que, para el Ministerio Público, no es aceptable en el proceso de búsqueda de acciones que permitan cumplir con los fines del Estado para brindar condiciones dignas a las víctimas de la trata de personas.

De igual forma, se destaca el desconocimiento o incumplimiento de los deberes propios de un Estado Social de Derecho, ya que, como lo ha considerado la Corte Constitucional en su jurisprudencia, esta forma de organización exige combatir las penurias económicas y sociales, así como las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándoles asistencia y protección. Igualmente, exige esfuerzos en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que tienen a su alcance²³.

Pese a lo anterior, el Ministerio Público advierte que a la fecha no hay un lineamiento para el restablecimiento de los derechos que permita que las víctimas, en especial las mayores de edad, conozcan sus derechos y puedan exigir su efectividad ante las autoridades competentes.

De hecho, cuando a las gobernaciones y alcaldías priorizadas en este ejercicio de vigilancia se les indagó sobre las políticas, programas o servicios existentes en el ente territorial dirigido a la atención a víctimas de trata, así como el número de ellas, sólo las alcaldías de Bucaramanga, Medellín, Cúcuta y las gobernaciones de Meta, Putumayo, Quindío y Bolívar registraron alguna informa-

ción pertinente, lo que evidencia que ni los Gobernadores que tienen funciones de coordinación y complementariedad de la acción municipal ni los Alcaldes a quienes les corresponde la prestación de los servicios en su territorio, conocen del número de víctimas de trata de personas de sus respectivas jurisdicciones.

Para la Procuraduría General de la Nación, este vacío institucional permite que organizaciones no gubernamentales locales asuman esta tarea y que se desdibuje la responsabilidad que le corresponde a las autoridades descentralizadas con autonomía territorial.

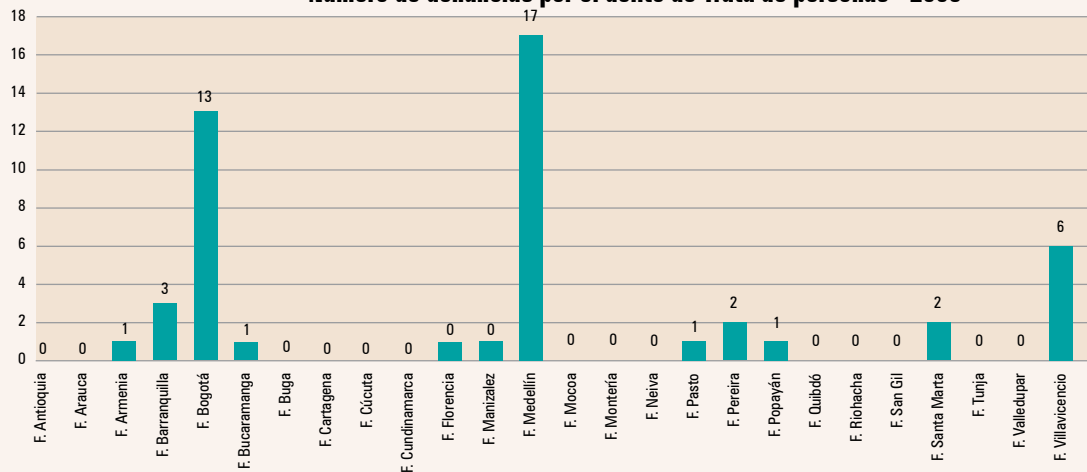
Por lo tanto, la Procuraduría General de la Nación insta a las autoridades territoriales para que adopten las medidas necesarias que garanticen la asistencia y protección de las víctimas de trata de personas y se restablezcan sus derechos.

Investigación y judicialización de la trata de personas

En el año 2008 la Fiscalía General de la Nación registró 129 denuncias o noticias criminales por el delito de trata de personas, habiendo sido reportadas 49 de éstas por las Fiscalías Seccionales y el resto por la Fiscalía General de la Nación.

Así, el siguiente gráfico muestra el número de denuncias por cada una de las Direcciones Seccionales de la Fiscalía, aunque se advierte que las Direcciones Seccionales de la Fiscalía de Cali, Ibagué, Santa Rosa de Viterbo y Sincelejo no reportaron ninguna información.

Cuadro No. 8
Número de denuncias por el delito de Trata de personas - 2008



Fuente: Sistema de Información en género y derechos – PGN, con base en información 2008 suministrada por las entidades

23 Sentencia No. T-426 de junio 24 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

En relación con el estado de los procesos por el delito de trata de personas, tanto en el sistema penal acusatorio como en el sistema penal mixto, se precisa que sólo se registraron nueve procesos en formulación de acusación y uno en acusación, respectivamente. Para la Procuraduría General de la Nación, estas cifras generan interrogantes sobre las escasas acusaciones contra los responsables del delito de trata de personas, lo que además obstaculiza el restablecimiento de los derechos de las víctimas y vulnera su derecho a una pronta recuperación por el daño sufrido. Además, debe tenerse en cuenta que estas investigaciones son complejas, pues exigen conocer las actividades de redes, muchas de ellas transnacionales.

El éxito de este tipo de investigaciones depende, por tanto, de la colaboración de la víctima, lo que conlleva a que se le exponga a situaciones de riesgo que sin un proceso adecuado de atención y protección, puede tener consecuencias fatales para ella o su familia.

De otra parte, el número de víctimas por el delito de trata de personas que registró la Fiscalía General de la Nación en el año 2008 fue de 178, discriminadas así: 132 víctimas por explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, de las cuales 95, el 45%, fueron mujeres; 24 víctimas explotadas en trabajos forzados (58.3% hombres y 41.6% mujeres); una mujer víctima de servidumbre; dos niños explotados de mendicidad ajena y 19 víctimas en otros casos de explotación, de las cuales el 73.6% fueron mujeres.

En el mismo sentido, el DAS-INTERPOL informó que en el 2008 realizó 13 investigaciones por el delito de trata de personas, todas tenían el fin de hacer explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, siendo tres de las víctimas menores de edad (un niño y dos niñas) y mujeres mayores de edad las diez restantes.

De otro lado, la Policía Nacional registró 48 noticias criminales, donde se identificaron 48 víctimas, de las cuales el 66.7% son mujeres, 4 niñas menores de 14 años, 9 adolescentes entre 14 y 17 años y 19 mujeres mayores de edad. Así mismo, 33.3% de esas víctimas son hombres, dos niños menores de 14 años y 14 hombres adultos, aunque todas estas víctimas fueron registradas por otras formas de explotación.

Como se observa en las cifras citadas, las mujeres siguen siendo las principales víctimas del delito de trata de personas. De hecho, en los registros de la Fiscalía General de la Nación se concluye que el 84.8% de las víctimas son

mujeres y que algo más de la tercera parte de ellas pertenecen a la población menor de edad.

Sin embargo, en este grupo se destaca el número de las niñas-víctimas con un 80%. Por otra parte, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual es el delito en esta área que tiene un mayor registro de víctimas, lo cual genera interrogantes sobre el registro de fines de explotación como la extracción de órganos o el matrimonio servil, pues resulta loable preguntar, si estos fenómenos existen o no en Colombia y si se cuenta con la debida capacitación para poderlos detectar.

Sin embargo, debe destacarse que los agresores o los tratantes de personas son todas aquellas personas que realizan actividades tendientes a configurar el delito de trata de personas, como el reclutamiento, la captación, el traslado, la acogida y la explotación de las víctimas. Para el año 2008, según el registro de la Policía Nacional y DAS-INTERPOL, los hombres son los mayores tratantes (con un 69.5%), seguidos por las mujeres (con un 30.5% de participación).

Con base en la anterior información, la Procuraduría General de la Nación hace un llamado a todas las entidades competentes para que tomen las medidas con enfoque de derechos y perspectiva de género necesarias para proteger eficazmente a las mujeres y niñas, especialmente en el desarrollo de los procesos judiciales, para que se tenga en cuenta su situación particular, como mujeres víctimas de trata de personas, con el objeto de asegurar la garantía de sus derechos al libre acceso a la justicia, la verdad, la justicia y la reparación integral.

Igualmente, para la Procuraduría General de la Nación resulta necesario que las autoridades competentes revisen los registros de información sobre la trata de personas, pues la información reportada no permite visibilizar la magnitud del problema y las cifras de las entidades a quienes les corresponde la protección de víctimas menores de edad y la judicialización por este delito no coinciden.

Derechos Sexuales y Reproductivos



Fundación Dos Mundos - Amalia Duque

Embarazo Adolescente

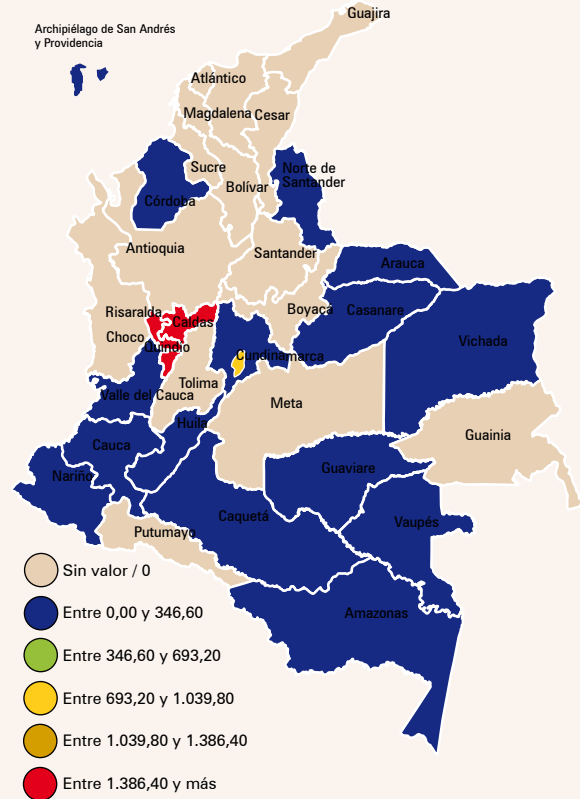
¿Han servido las estrategias para prevenir el Embarazo de las Adolescentes?

La Salud Sexual y Reproductiva en los adolescentes se encuentra relacionada directamente con el ejercicio de una sexualidad responsable, libre y sana, teniendo en cuenta aspectos tan determinantes como la prevención del embarazo de las adolescentes y los problemas, impactos y consecuencias que éste tiene.

El embarazo en adolescentes resulta ser no sólo un riesgo para la vida y salud física y mental de la mujer, sino que además compromete el desarrollo del país en la medida en que con éste ellas afectan su proyecto de vida y el desarrollo de sus potencialidades.

En el ejercicio de vigilancia superior que realizó la Procuraduría General de la Nación en el año 2009, sólo 22 de las 32 Secretarías de Educación Departamental y el Distrito Capital reportaron información sobre casos de embarazo adolescente detectados durante el año 2008, con un total de 5.619, tal y como se demuestra en el siguiente mapa:

Mapa No. 12.
Registro de casos de embarazo adolescente en la población escolarizada. 2008



Fuente: Sistema de Información en género y derechos – PGN, con base en información 2008 suministrada por las Secretarías de Educación departamental

De la información suministrada se evidencia (i) que el 60% de los casos registrados por estas entidades se concentra en los departamentos de Caldas y Risaralda y (ii) que el 14% de estos casos corresponde a niñas con edades que oscilan entre los 12 y los 14 años.

Por su parte, el ICBF, entidad a quien le compete la protección de los niños, las niñas y los adolescentes, reportó, según información de todas sus regionales, que de los 563 casos conocidos de embarazo adolescente el grupo entre 12 y 14 años representó el 32%, es decir, que hubo 179 casos. Sin embargo, del total, sólo en el 78% se dictó alguna medida de restablecimiento de derechos.

Para la Procuraduría General de la Nación, estas cifras van más allá de lo razonablemente aceptable, pues el 15% de las muertes por causas asociadas con el embarazo, parto y posparto se presenta en niñas y adolescentes.

Por lo tanto, la Procuraduría General de la Nación advierte particularmente como un problema de género el tema de la fecundidad infantil y adolescente, pues éste impacta sus proyectos de vida y en muchas ocasiones supone la vulneración de sus derechos, constituyéndose en muchas ocasiones en un hecho punible ampliamente tolerado, lo cual impide el desarrollo humano de los habitantes del país medido en términos de igualdad. De hecho, el aumento de casos de embarazo adolescente e infantil en edades entre los 12 y los 14 años, causa aún mayor preocupación cuando se considera que las relaciones sexuales con personas de estas edades son una conducta tipificada como delito.

Así, si bien debe resaltarse que el 94% de las Secretarías de Educación Departamental mencionen la existencia de programas y estrategias aplicados para prevenir el embarazo adolescente, en todo caso es lamentable que esos programas no contemplen el grupo poblacional de niños, niñas y adolescentes desescolarizados, en situación de desplazamiento o en grupos étnicos. Para el Ministerio Público, esta situación no permite medir de manera integral una acción concreta de promoción de los derechos de salud sexual y reproductiva, así como la prevención y superación de los embarazos en adolescentes.

Por lo tanto, la Procuraduría General de la Nación hace un llamado enérgico a las entidades competentes para que identifiquen de manera integral los verdaderos hechos sociales que son determinantes para la prevención del embarazo adolescente, prestando especial atención a los grupos étnicos, la población en situación de desplazamiento y la población no escolarizada, para que sea posible enfrentar el problema y fortalecer las estrategias fundamentales para la prevención del embarazo adolescentes tales como la educación sexual y generar oportunidades para que los y las adolescentes desarrollen sus proyectos de vida.

Así, la Procuraduría General de la Nación insta al Ministerio de Educación Nacional para que revise los elementos y las acciones que garantizan el derecho a la educación de las niñas y las adolescentes embarazadas, con criterios de inclusión y no discriminación.

La maternidad adolescente está asociada con una mayor probabilidad de estar fuera del Sistema Educativo

Resulta muy relevante que el embarazo en niñas y adolescentes acrecienta los niveles de pobreza, pues como consecuencia de éste muchas mujeres deben abandonar sus estudios, lo que impide la movilidad social de esta población. Es decir, el embarazo adolescente en la población femenina escolarizada es, hoy en día, una de las principales causas de la deserción escolar.

Conforme a lo anterior, la escasa disponibilidad de información sistemática, comparable y coherente frente a esta problemática por parte de las entidades competentes se ha convertido en una de las barreras principales para identificar la verdadera magnitud de la deserción escolar por causa del embarazo en niñas y adolescentes. En el ejercicio de vigilancia superior realizado por la Procuraduría General de la Nación, 11 Secretarías Departamentales de Educación reportaron no tener disponible la información sobre deserción por embarazo adolescente, mientras las 21 restantes, 8 tienen registros y 13 registran un total de sólo 181 casos, concentrándose la tercera parte de ellos en los Departamentos de Huila, Norte de Santander y Valle.

Por lo tanto, en concepto de la Procuraduría General de la Nación las repercusiones sociales de la deserción escolar por causa del embarazo adolescente justifican, en sí mismas, el que se necesite con urgencia tener la información actualizada y oportuna que permita la planeación y la toma de decisiones sectoriales de acciones municipales y locales para la prevención de la deserción escolar por esta causa.



Fundación Dos Mundos - Cristian Escobar Mora



Fondo de Población de las Naciones Unidas - UNFPA

Acceso a los servicios de Salud sexual y reproductiva

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995) y la Conferencia Mundial sobre Población (EL Cairo, 1994) declaran que los Estados deben *“promover la equidad y la igualdad de los sexos y los derechos de la mujer, así como eliminar la violencia de todo tipo contra la mujer y asegurarse de que sea ella quien controle su propia fecundidad [...] piedra angular de los programas de población y desarrollo. Los derechos humanos de la mujer y de las niñas y muchachas son parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación de la mujer, en condiciones de igualdad, en la vida civil, cultural, económica, política y social a nivel nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación por motivos de sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional”*.

Para la Procuraduría General de la Nación, la declaración citada contempla varios elementos importantes para la comprensión, el análisis y el abordaje de la salud sexual y reproductiva de las mujeres.

Así, en primer lugar, que la promoción de la equidad y la igualdad son planteamientos básicos para la garantía y el goce efectivo de los derechos de las mujeres; en segundo lugar, que concede a las mujeres la autoridad para decidir acerca de su sexualidad; y en tercer lugar, que debe reconocerse la condición inalienable, integral e indivisible de los derechos de las mujeres como derechos humanos y fundamentales.

Precisamente en respuesta a los compromisos internacionales, Colombia diseñó la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva en el 2003 y el Plan Nacional de Salud Pública (2007-2010) que tiene como uno de sus objetivos el mejoramiento de la salud sexual y reproductiva. Como este Plan contempla una línea de prevención de riesgo, recuperación y superación de los daños en la salud, obliga también a implementar el modelo de servicios amigables para atención en salud sexual y reproductiva para adolescentes con énfasis en consejería, oferta anticonceptiva de emergencia y oferta de métodos modernos.

Sin embargo, para la Procuraduría General de la Nación resulta difícil dimensionar la cobertura, el acceso y el alcance que durante el año 2008 tuvo la prestación de servicios en salud sexual y reproductiva a nivel nacional, así como la atención de situaciones asociadas a la misma, dado que la información suministrada por las Secretarías de Salud Departamental carece de un proceso de consolidación que de cuenta del panorama real de la prestación de estos servicios.

De hecho, frente a la información disponible es necesario hacer las siguientes precisiones con respecto a su confiabilidad y representatividad:

- i) La mayoría de los reportes de prestación de servicios por tipo, según sexo y grupo de edad fue suministrada por menos de la mitad de las Secretarías de Salud Departamental.

Cuadro No. 9 Número de Secretarías de Educación Departamental que tienen registros de información sobre la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva - 2008.

Sexo	Tipo de reporte	Servicios de consejería para adolescentes	Métodos de planificación familiar	Tratamientos por ITS	Tratamientos de VIH-SIDA	Examen VIH en gestantes
	Rango de edad					
Mujeres	Menores de 14 años	11	10	6	6	14
	Entre 14 y 17	17	21	10	10	18
	Mayores de 18	23	21	13	15	19
Hombres	Menores de 14 años	10	4	5	9	
	Entre 14 y 17	15	8	5	5	
	Mayores de 18	13	15	10	15	
		Hasta 8 departamentos	Entre 9 y 16 Deptos.	Entre 17 y 24 Deptos.	Más de 25 Deptos.	

Fuente: Sistema de Información en género y derechos – PGN, con base en información 2008 suministrada por las entidades.

ii) Llama la atención la concentración de la información en algunos Departamentos como Nariño, Quindío, Cauca y Boyacá con registros aparentemente muy altos que merecen especial consideración debido a que puede ser el resultado de un sobre-registro, mientras en otros Departamentos se constata un eventual sub-registro por la ausencia de un sistema efectivo de registro de información. Finalmente, no se está cumpliendo con la acción de registro de información desde las Secretarías de Salud Departamental y se está siendo delegada a otras instancias.

De hecho, de la información registrada en el Sistema de Vigilancia a la garantía de los derechos, se contabilizaron algo más de un millón de servicios prestados, de los cuales unas tres cuartas partes fueron dirigidos a la población femenina. Así, en este grupo el 29% de los servicios se prestó a mujeres menores de 18 años y de ellas la cuarta parte corresponde a mujeres menores de 14 años. En términos generales, en la distribución de la prestación de servicios registrado por las Secretarías de Salud Departamental, especialmente los de **consejería** y los de **planificación familiar** ocupan el 84% y 91.6% para mujeres y hombres, respectivamente.

Cuadro No. 10 Registros de información sobre la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva por tipo, según sexo y grupos de edad - 2008.

Tipo de servicio	Servicios de consejería para adolescentes	Métodos de planificación familiar	Tratamientos por ITS	Tratamientos de VIH-SIDA	Examen VIH en gestantes	Total
MUJERES						
Menores de 18 años	117.230	84.502	1.124	857	22.949	226.662
Mayores de 18 años	195.178	265.346	3.974	1.373	92.952	558.823
Participación por tipo de servicio	39,8%	44,5%	0,6%	0,3%	14,8%	100,0%
% menores de 18 años	37,5%	24,2%	22%	38,4%	19,8%	28,9%
HOMBRES						
Menores de 18 años	75.407	25.533	330	152		101.422
Mayores de 18 años	62.948	85.129	20.340	1.990		170.407
TOTAL	138.355	110.662	20.670	2.142		271.829
Participación por tipo de servicio	50,9%	40,7%	7,6%	0,8%		100,0%
% menores de 18 años	54,5%	23,1%	1,6%	7,1%		37,3%
TOTAL	450.763	460.510	25.768	4.372	115.901	1.057.314
% mujeres	69,3%	76%	19,8%	51%	100%	74,3%
Participación por tipo de servicio	42,6%	43,6%	2,4%	0,4%	11%	100,0%

Fuente: Sistema de Información en género y derechos – PGN, con base en información suministrado por las Secretarías de Salud Departamentales. 2008

Como puede verse en los cuadros reseñados, por cada servicio de consejería prestado en 2008 a la población masculina, se prestaron cinco a la población femenina; una relación en personas que en el caso de los menores de 18 años es de 2.7 y en el de mayores de 18 es de seis. Para el Ministerio Público, la diferencia entre hombres y mujeres en las solicitudes del servicio puede estar asociada a la concepción que culturalmente tienen de la sexualidad unos y otras.

De otro lado, durante el año 2008, por cada servicio sobre **métodos de planificación familiar** prestado a la población masculina se prestaron 4 a la población femenina.

Por lo tanto, la Procuraduría General de la Nación recomienda la implementación de acciones o programas dirigidos a hombres y adolescentes, que incentiven tanto la paternidad responsable, las responsabilidades de la planificación familiar, como la necesidad de prevenir las enfermedades de transmisión sexual.

De otro lado, resulta fundamental señalar que no se ha logrado mejorar la capacidad de generación de información respecto al VIH/SIDA, especialmente sobre los y las adolescentes, pues menos de diez Secretarías de Salud Departamental cuentan con el reporte sobre la prestación de servicios relacionados con el tratamiento de este virus.



Fundación Dos Mundos - Paul Smith

De hecho, entre las obligaciones especiales del Sistema de Seguridad Social en Salud está *“diseñar, desarrollar y promocionar programas que garanticen a las mujeres embarazadas la consejería para la realización de la prueba voluntaria del VIH/SIDA y en caso de ser positiva tanto la consejería como el tratamiento antirretroviral y el cuidado y atención para evitar durante el embarazo, parto y postparto la transmisión vertical madre-hijo”*, sin embargo, de la información disponible se encuentra que de las 19 Secretarías de Salud Departamental que reportaron información con un total de 115.961 exámenes de VIH/SIDA a madres gestantes, sólo el 20% se registró practicado en menores de 18 años y por cada 4 de estos servicios prestados a mujeres gestantes mayores de 18 años se prestó sólo uno a menores de 18 años.

Con base en esta información, la Procuraduría General de la Nación estima que las entidades a quienes les compete garantizar el acceso de los servicios a la salud sexual y reproductiva deben tener en cuenta, entre otros, los siguientes criterios, con el fin de contribuir a la efectiva protección de estos derechos:

- La precariedad de los registros sobre prestación de servicios y atención en salud sexual y reproductiva, así como su representatividad, muestran la fragilidad de la información con la cual se toman decisiones para el diseño de las intervenciones en salud sexual y reproductiva, especialmente para adolescentes a nivel nacional. De este panorama se concluye que el tema de los y las adolescentes sigue siendo marginal tanto en la ejecución de programas y estrategias, como en los Sistemas de Información, en este caso los de las Secretarías de Salud Departamental.
- Es necesario preguntarse hasta dónde estas acciones de prestación de servicios y atención en salud sexual y reproductiva están orientadas específicamente al cumplimiento de la meta de promoción de los derechos de salud sexual y reproductiva y prevención de embarazos en la población adolescente.
- Es importante analizar si los programas de promoción de derechos y educación para la sexualidad avanzan sobre la perspectiva de derechos humanos enfocada a su conocimiento, promoción y aplicación.

Informe del Relator Especial, Sr Paul Hunt
*El derecho de toda persona al disfrute del más
alto nivel posible de salud física y mental*

16 de Febrero de 2004

“(...) La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD), celebrada en El Cairo en 1994, fue un acontecimiento memorable en el curso del cual los Estados participantes reconocieron que la salud sexual y reproductiva es fundamental para los individuos, las parejas y las familias, así como para el desarrollo social y económico de las comunidades y las naciones.

La Conferencia representó la superación de los programas de planificación limitados estrictamente a la familia, situó a la mujer en el centro de un planteamiento integral de la reproducción, y reconoció que los derechos humanos tienen un papel esencial que desempeñar en relación con la salud sexual y reproductiva. Este nuevo planteamiento se confirmó al año siguiente, en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing.

En el contexto de su contribución al décimo aniversario de la CIPD, el Relator Especial dedica una sección de su informe a la salud sexual y reproductiva. Estas cuestiones se cuentan entre las más sensibles y controvertidas del derecho humanitario internacional, y también entre las más importantes. Su sensibilidad e importancia se han plasmado en los Objetivos de Desarrollo que se derivan de la Declaración del Milenio. El Relator Especial insta a todos los agentes a que reconozcan explícitamente que las cuestiones relativas a la salud sexual y reproductiva tienen un papel fundamental que desempeñar en la batalla mundial contra la pobreza.

Como confirmó la Comisión de Derechos Humanos en 2003, “la salud sexual y la salud reproductiva son elementos esenciales del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de la salud física y mental”

Las cuestiones relativas a la salud sexual y reproductiva no sólo son sensibles, controvertidas e importantes, sino que además son amplias y complejas”.

