

**DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA PARA
VÍCTIMAS DE VIOLENCIAS SEXUALES, MÁS
RETOS QUE VICTORIAS: SEGUNDO
INFORME DE LA PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN SOBRE
SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO
DE LA LEY 1719 DE 2014**



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**



Instituto de Estudios
del Ministerio Público

Derecho de acceso a la justicia para víctimas de violencias sexuales, más retos que victorias: Segundo Informe de la Procuraduría General de la Nación sobre Seguimiento al cumplimiento de la Ley 1719 de 2014.

El contenido y la información de esta publicación pueden ser utilizados, siempre que se cite la fuente.

© Procuraduría General de la Nación, 2022

Margarita Cabello Blanco

Procuradora General de la Nación

Viviana Mora Verbel

Procuradora Delegada con Funciones Mixtas para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer

Consultora

Valeria Silva Fonseca

Consultora, apoyo técnico de ONUMujeres

Revisión técnica

Fiorella del Pilar Olivera Rojas

Equipo de abordaje de las violencias por razones de sexo y género contra niñez y mujeres – Procuraduría General de la Nación

Ana Burgos González

Asesora Temática de Eliminación de Violencia contra las Mujeres de ONU Mujeres, Colombia

Diseño: Publica

Esta publicación fue elaborada por la Procuraduría General de la Nación con apoyo de ONU Mujeres y la Embajada de Suecia. Los contenidos son responsabilidad de la Procuraduría General de la Nación y no reflejan necesariamente las opiniones de ONU Mujeres o de la Embajada de Suecia.



TABLA DE CONTENIDO

Introducción	1
1. Situación de la violencia sexual en Colombia durante el año 2021	4
a. Cifras de violencias sexual en 2021 según Fiscalía General de la Nación	6
b. Cifras de violencias sexual en 2021 según Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	12
c. Cifras de violencias sexual en 2021 según el sector salud	19
d. Cifras de violencia sexual en 2021 según el Consejo Superior de la Judicatura	24
e. Cifras de violencias sexual 2021 según Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	27
f. Cifras de Violencia sexual en el marco del conflicto armado	31
g. Caracterización de la violencia sexual en Colombia	34
2. Análisis de la garantía del derecho de acceso a la justicia para las víctimas de violencia sexual	36
a. Análisis de la garantía del derecho de acceso a la justicia por parte de la Fiscalía General de la Nación	37
Violencia sexual en el marco del conflicto armado	42
b. Análisis de la garantía del derecho de acceso a la justicia por parte del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	46
c. Análisis de la garantía del derecho de acceso a la justicia por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	47
d. Análisis de la garantía del derecho de acceso a la justicia por parte del Consejo Superior de la Judicatura	50
e. Análisis de la garantía del derecho de acceso a la justicia por parte de la Policía Nacional	59
f. Análisis de la garantía del derecho de acceso a la justicia por parte de la Defensoría del Pueblo	62
g. Análisis de la garantía del derecho de acceso a la justicia por parte de la Procuraduría General de la Nación	64
h. Análisis de la garantía del derecho de acceso a la justicia por parte del Ministerio de Defensa	69
i. Análisis de la garantía del derecho de acceso a la justicia por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz	70

j. Consideraciones sobre el acceso a la justicia para las víctimas de violencia sexual	81
3. Protección de las víctimas de violencia sexual	83
a. Análisis de información sobre Protección de las víctimas de violencias sexuales por parte de la Fiscalía General de la Nación y Consejo Superior de la Judicatura	83
b. Análisis de información sobre Protección de las víctimas de violencias sexuales por parte de la Unidad Nacional de Protección	87
c. Análisis de información sobre protección de las víctimas de violencias sexuales por parte de la Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	89
d. Análisis de información sobre protección de las víctimas de violencias sexuales por parte de la Procuraduría General de la Nación	93
e. Análisis de información sobre Protección de las víctimas de violencias sexuales por parte de la Defensoría del Pueblo	94
f. Consideraciones sobre la protección a las víctimas de violencia sexual	96
4. Análisis de información respecto de la atención brindada a las víctimas de violencias sexuales	97
a. Análisis de información relacionada con la atención brindada por parte del sector salud	97
Atención en salud de las víctimas de violencias sexuales en el marco del conflicto armado	102
b. Análisis de información sobre atención de las víctimas de violencias sexuales por parte de la Defensoría del Pueblo	105
c. Análisis de información sobre atención de las víctimas de violencias sexuales por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	107
d. Análisis de información sobre atención de las víctimas de violencias sexuales por parte de la Policía Nacional y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	108
e. Consideraciones sobre la atención a víctimas de violencia sexual	112
5. Análisis de información respecto de la asistencia y reparación a las víctimas de violencias sexuales	113
a. Análisis de información respecto de la asistencia y reparación brindada a las víctimas por parte de la Defensoría del Pueblo	113
b. Análisis de información respecto de la asistencia y reparación brindada a las víctimas por parte de la Unidad para la Atención y Representación Integral a las Víctimas	114
c. Análisis de información respecto de la asistencia y reparación brindada a las víctimas	

por parte de la Fiscalía General de la Nación y Consejo Superior de la Judicatura	116
d. Análisis de información respecto de la asistencia y acompañamiento brindado a las víctimas por parte de la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo	117
e. Consideraciones sobre el derecho a la reparación de las víctimas	117
6. Capacitación e instrumentos especializados para el abordaje de la violencia sexual	118
7. Análisis del componente único de violencia sexual en el Sistema Integral de Información de Violencias de Género (SIVIGE)	123
8. Seguimiento al cumplimiento de la Ley 1719 de 2014	128
9. Conclusiones y recomendaciones	130

Listado de Gráficos

Gráfico 1. Exámenes médico legales por presunto delito sexual, según el tipo de discapacidad de las víctimas	13
Gráfico 2. Número de exámenes médico legales por presunto delito sexual contra población venezolana, por año	14
Gráfico 3. Edad de las víctimas según el tipo penal	25
Gráfico 4. Edad de los victimarios según tipo penal	26
Gráfico 5. PARD realizado por hechos de violencias sexual según sexo y edad	27
Gráfico 6. Exámenes médico legales por presunto delito sexual según actor armado	32
Gráfico 7. Hombres condenados según delito y forma de condena: con aceptación de cargos, sin aceptación de cargos y con preacuerdo	56
Gráfico 8. Hombres absueltos según edad y delito	57
Gráfico 9. Número de capturas y aprehensiones por delito	60
Gráfico 10. Representación judicial de víctimas según clasificación de la Defensoría	64
Gráfico 11. Número de investigaciones disciplinarias por violencia sexual, según conducta	67
Gráfico 12. Medidas de protección solicitadas por la FGN y autorizadas por los juzgados de control de garantías, según el tipo pena	84
Gráfico 13. Número de ingresos para audiencia de medidas de protección a víctimas y a testigos según tipo penal	86
Gráfico 14. Casos de violencia sexual atendidos por el sector salud, según edad y sexo	98
Gráfico 15. Casos de violencia sexual según la identidad étnica de las víctimas	98
Gráfico 16. Personas con discapacidad víctimas de violencia sexual atendidas en salud, según el ciclo etario	99

Gráfico 17. Víctimas atendidas según su auto reconocimiento de identidad étnica	106
Gráfico 18. Víctimas atendidas según discapacidad	106
Gráfico 19. Llamadas atendidas por la Línea 155 según delito sexual	109

Listado de Mapas

Mapa 1. Distribución de noticias criminales por delitos sexuales según departamento	10
Mapa 2. Tasa de noticias criminales por delitos sexuales por cada 100 mil mujeres por departamento del hecho	11
Mapa 3. Número de exámenes médico legales por presunto delito sexual, por departamento	16
Mapa 4. Tasa de exámenes médico legales por presunto delito sexual por cada 100.000 mujeres por departamento	17
Mapa 5. Víctimas de violencia sexual atendidas por el sector salud por departamento	22
Mapa 6. Víctimas de violencia sexual atendidas por el sector salud por cada 100.000 mujeres por departamento	23
Mapa 7. Número de PARD por violencia sexual por departamento	29
Mapa 8. Tasas de PARD por violencia sexual por cada 100.000 niñas y adolescentes	30
Mapa 9. Número de capturas según departamento	61
Mapa 10. Distribución geográfica de las victimizaciones de violencia sexual en los casos 05, 06 y 07 de la SRVR	74
Mapa 11. Relación entre los PARD iniciados por violencia sexual y el total de PARD iniciados, según departamento	90
Mapa 12. Número de Alertas Tempranas emitidas por departamento	95
Mapa 13. Atención psicosocial a víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, según departamento	104
Mapa 14. Distribución de las llamadas atendidas por la Línea 155 según departamento	110

Listado de Tablas

Tabla 1. Consolidado de casos de violencia sexual por entidad – Año 2021	5
Tabla 2. Víctimas de violencia sexual por sexo y edad	6
Tabla 3. Noticias criminales de delitos sexuales por departamento y por tasa por cada 100 mil mujeres	9
Tabla 4. Exámenes médico legales por presunto delito sexual, según sexo y edad	12
Tabla 5. Exámenes médico legales por presunto delito sexual, según identidad étnica de las víctimas	13

Tabla 6. Exámenes médico legales por presunto delito sexual por departamento y por tasa de 100.000 mujeres _____	15
Tabla 7. Número de exámenes médico legales por presunto delito sexual, según el presunto agresor _____	18
Tabla 8. Víctimas de violencia sexual atendidas por el sector salud según su identidad étnica _____	19
Tabla 9. Víctimas de violencia sexual atendidas por el sector salud según el tipo de violencia sexual _____	20
Tabla 10. Víctimas de violencia sexual atendidas por el sector salud por departamento y por cada 100.000 mujeres por departamento _____	20
Tabla 11. Número de PARD por violencia sexual por departamento y por cada 100.000 niñas y mujeres adolescentes por departamento _____	28
Tabla 12. Noticias criminales atendidas por la Policía Nacional sobre niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos sexuales tipificados en el Título II de la Parte Especial del Código Penal _____	32
Tabla 13. Reporte de casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado según entidad _____	33
Tabla 14. Etapa procesal de los casos de violencia sexual _____	37
Tabla 15. Niveles de imputación, acusación y condena en los delitos de los títulos I y IV de la Parte Especial del Código Penal _____	38
Tabla 16. Niveles de imputación, acusación y condena en los delitos del Título II de la Parte Especial del Código Penal _____	43
Tabla 17. Relación entre los PARD por violencia sexual y la interposición de denuncias por parte del ICBF, según departamento _____	48
Tabla 18. Relación de ingresos y egresos efectivos y otros movimiento en la judicatura _____	52
Tabla 19. Porcentaje de ingresos y egresos por actuaciones principales _____	53
Tabla 20. Condenas y absoluciones por sexo _____	55
Tabla 21. Solicitudes de aplicación del principio de oportunidad según régimen aplicable: Ley 906 de 2004 y Ley 1098 de 2008 _____	58
Tabla 22. Actuaciones procesales en el marco de agencias especiales en casos de delitos sexuales _____	65
Tabla 23. Quejas sobre violencias sexual recibidas por el Ministerio de Defensa _____	69
Tabla 24. Información sobre hechos y casos de violencia sexual según el caso abierto por la SRVR _____	72
Tabla 25. Caracterización de las víctimas de violencia sexual por caso abierto por la SRVR _____	72
Tabla 26. Número de víctimas de violencia sexual en los casos 05, 06 y 97 según el grupo armado responsable _____	75

Tabla 27. Políticas, lineamientos o metodologías para casos de violencia sexual, según el despacho relator	76
Tabla 28. Medidas de protección solicitadas por la FGN y autorizadas por los juzgados de control de garantías, según ciclo	84
Tabla 29. Relación entre los PARD iniciados por violencia sexual y el total de PARD iniciados, según ciclo etario	89
Tabla 30. Total de ingresos PARD por violencia sexual y total de víctimas de violencia sexual que recibieron orientación sobre	91
Tabla 31. Intervenciones de procuradores judiciales para la defensa de los derechos de la infancia, la adolescencia, la familia y las mujeres en PARD por violencia sexual, según la ciudad de intervención	93
Tabla 32. Tiempo transcurrido entre los hechos de violencia sexual contra mujeres y la atención en salud, según identidad	99
Tabla 33. Víctimas con medidas de atención según la ET a la que el Ministerio de Salud giró recursos en 2021	101
Tabla 34. Tiempo transcurrido entre los hechos de violencia sexual contra mujeres en general y en el marco del conflicto armado, y la atención en salud	102
Tabla 35. Víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto con atención psicosocial según sexo, orientación sexual y etnia	103
Tabla 36. Víctimas orientadas y asesoradas por la Defensoría del Pueblo según sexo y pertenencia a la población LGBTI	105
Tabla 37. Personas atendidas por la Línea 141 según tipo de petición	107
Tabla 38. Peticiones de restablecimiento de derechos según el ciclo etario y el sexo de las víctimas	108
Tabla 39. Acciones realizadas en el marco de la estrategia “Patrulla en casa”	112
Tabla 40. Víctimas que declararon hechos de violencia sexual según ciclo etario, identidad étnica y discapacidad	114
Tabla 41. Víctimas incluidas en el RUV según su identidad étnica	115
Tabla 42. Víctimas incluidas en el RUV según el tipo de discapacidad	115
Tabla 43. Acciones formativas de la FGN sobre atención, investigación y judicialización de delitos sexuales y personas capacitadas	118
Tabla 44. Instrumentos especializados para el abordaje de la violencia sexual adoptados por las entidades	122
Tabla 45. Estado del proceso de diagnósticos de registros administrativos	125
Tabla 46. Estado de aporte de registros administrativos al SIVIGE por entidad	127

INTRODUCCIÓN

El 8 de marzo de 2021, día internacional de los derechos de la mujer, la Procuradora General de la Nación, con apenas dos meses de posesionada en el cargo y como primera mujer en la historia de Colombia en ocupar el cargo de jefa del Ministerio Público, inició la implementación de la Estrategia “ProMujeres: Una Procuraduría comprometida con las Mujeres”, con el objetivo de contribuir, desde las competencias constitucionales y legales de la entidad, a superar la grave situación de violencias por razones de sexo y género que a diario afectan a niñas, niños, adolescentes y mujeres en el país. La estrategia cuenta con 8 ejes de acción desde las diferentes funciones preventivas, de intervención judicial y administrativa y disciplinarias con las que cuenta el órgano de control.

Para el año 2022, la Estrategia ProMujeres fue elevada a iniciativa estratégica dentro del marco de Proyecto Estratégico Institucional de la Procuraduría, logrando así su posicionamiento como un eje transversal y prioritario de la gestión de la entidad; logrando sumar acciones a favor de la garantía de los derechos de niñas, niños, adolescentes y mujeres desde cada una de las dependencias de la Entidad.

Con el fin de cumplir los objetivos de la estrategia ProMujeres, la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer, inició para el año 2022 el desarrollo del proyecto estratégico, *“Implementando ProMujeres por los derechos de las mujeres y la no violencia contra niñas, niños, adolescentes y mujeres”* el cual tiene como objetivo general, incidir en la superación de la grave situación de violencias por razones de sexo y género que se presentan a diario en el país. El mencionado proyecto, que cuenta con seis líneas de acción, priorizó como línea estratégica de trabajo, la de construir un segundo informe de seguimiento al cumplimiento de la Ley 1719 de 2014, basado en la batería de indicadores de seguimiento con las que ya contaba la Procuraduría, esto con el fin de presentar al país un análisis con recomendaciones sobre el grado de avance en la garantía del derecho de acceso a la justicia de las víctimas de violencias sexuales.

La priorización por parte de la Procuraduría para desarrollar este segundo informe se debe a que la Ley 1719 de 2014 tiene como propósito garantizar los derechos de las víctimas de violencia sexual al acceso a la justicia, protección, atención en salud, asistencia y reparación. Para ello, el ente de control previó todo un andamiaje normativo e institucional con el fin de que la respuesta estatal a este fenómeno fuera apropiada y acorde a los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos. En este contexto, también estableció la necesidad de hacer un seguimiento periódico y riguroso al cumplimiento de sus mandatos por parte de las entidades con competencias en el abordaje de la violencia sexual dentro y fuera del conflicto armado.

Es así como la Ley 1719, estableció que el seguimiento a su cumplimiento estuviese en cabeza del Comité Nacional de Seguimiento a la Ley 1257 2008, el cual, de manera conjunta, ha sido liderado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y las representantes de las organizaciones de mujeres elegidas para tal fin; es así como se convoca periódicamente a las autoridades competentes a sesiones de seguimiento, se solicita información y análisis de la violencia sexual en diferentes escenarios.

Ahora bien, es importante resaltar que la PGN con el apoyo de la cooperación internacional, elaboró en 2017 una batería de indicadores para catorce entidades responsables del cumplimiento de la Ley 1719 de 2014, de forma que pudiera adelantar un monitoreo periódico y comparar en cada corte de información los avances, permanencias o retrocesos de las entidades, en relación con los objetivos planteados en la Ley. Fue a través de la recolección de información basada en estos indicadores que la PGN publicó en el año 2020, con el apoyo de la cooperación, su primer informe de seguimiento denominado: *“La doble violencia: impunidad y desatención en delitos sexuales”*, con corte de información entre el 1 de enero de 2017 y el 30 de agosto de 2018¹.

En dicho informe, la PGN concluyó que, si bien las entidades responsables habían implementado acciones importantes para avanzar en el cumplimiento de la Ley 1719, aún persistían grandes obstáculos para garantizar los derechos a la justicia, atención, protección, salud y reparación de las víctimas. Identificó que existían rezagos considerables en la efectividad de las acciones adelantadas por las entidades y la necesidad de que se crearan estrategias para el impulso de los deberes a su cargo de forma coordinada y con procesos participativos. Particularmente, sobre el acceso a la justicia, la PGN evidenció que la mayoría de los casos estaban en etapa indagatoria, no existía claridad ni impulso para los casos de violencia sexual en el marco del conflicto, y los niveles de imputación, acusación y condena eran muy bajos.

En esta ocasión, con el apoyo de ONU Mujeres y de la Embajada de Suecia, la PGN contó con una consultoría para realizar de forma cualificada este segundo ejercicio de seguimiento basado en esa batería de indicadores ajustada, con corte de información entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2021, para lo cual requirió, en abril de 2022, a las siguientes entidades: Fiscalía General de la Nación (FGN), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Defensoría del Pueblo, Consejo Superior de la Judicatura (C. S. de la J.), Policía Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), Ministerio de Defensa Nacional, Unidad Nacional de Protección (UNP), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Jurisdicción Especial para la Paz, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) y la misma Procuraduría General de la Nación. Fue necesario hacer un segundo requerimiento en mayo de 2022 a varias de las entidades para obtener respuesta.

¹ El cual se puede consultar en el siguiente link: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/01_Informe_ejecutivo.pdf

Una vez recibidos los reportes de las entidades, entre mayo y julio de 2022², se realizaron mesas de trabajo con las entidades competentes, para precisar los datos entregados y evaluar los indicadores que le correspondían a cada una de ellas. En algunos casos, estos espacios evidenciaron la necesidad de complementar o aclarar la información inicialmente entregada a la PGN y permitieron que las entidades realizaran comentarios y sugerencias de ajustes para los indicadores a su cargo.

Así, el presente informe tiene como fuentes de información, la entrega por las entidades, según la batería de indicadores de la PGN, las precisiones realizadas en las mesas de trabajo sostenidas con la mayoría de ellas, y la información de acceso público que fue considerada pertinente para profundizar o contrastar los datos entregados. A medida que se presente la información de cada entidad se realizarán las precisiones pertinentes, ya que la metodología, forma y categorías reportadas suelen variar entre entidades. En todo caso, toda la información contenida en este informe permite evidenciar los casos de violencia sexual ocurridos durante 2021 y la respuesta del Estado para garantizar los derechos de las víctimas.

El documento inicia con el panorama de la violencia sexual en Colombia durante el año 2021, toda vez que de la información remitida por las entidades fue posible, en mayor o menor medida, caracterizar quiénes fueron las víctimas según su sexo, edad, orientación sexual, identidad de género, identidad étnica y discapacidad; en dónde ocurrieron las victimizaciones; cuáles fueron los principales delitos sexuales cometidos, así como la identificación de algunas de las características de los victimarios. Si bien todavía se percibe un alto subregistro de las categorías de los enfoques diferenciales de las víctimas, hay un avance positivo de las entidades que reportaron esta información, aunque persiste la falta de información sobre población OSIGD, particularmente para las víctimas con una identidad de género diversa.

En la segunda parte del documento se presenta la información entregada por las entidades, de acuerdo con los derechos de las víctimas al acceso a la justicia, protección, atención, reparación y asistencia. Posteriormente, se reporta la información sobre los instrumentos o herramientas especializadas para el abordaje de la violencia sexual por parte de las entidades, así como los esfuerzos de capacitación realizados y el seguimiento hecho al cumplimiento de la Ley. También se informará el estado actual del Sistema de Información de Violencias de Género (SIVIGE). Finalmente, se presentarán los resultados del seguimiento al cumplimiento de la Ley que han realizado la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

En los casos en que sea procedente, se realizará el análisis sobre el avance, permanencia o retrocesos de las actividades de las entidades en relación con el primer informe de

² El Consejo Superior de la Judicatura, el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional no brindaron información de contacto para adelantar estas reuniones. En el caso de la CPEM no fue posible adelantar la mesa de trabajo por temas de agenda. A la JEP no se le solicitó el espacio ya que no contaba con indicadores en la batería original.

seguimiento³. No en todos los casos fue posible hacer este ejercicio debido a algunas diferencias en el tipo o la forma de entrega de información por parte de las entidades.

Finalmente, se presentarán las conclusiones y recomendaciones tanto generales como específicas para cada entidad, de forma que se facilite el seguimiento de sus avances en relación con el cumplimiento de la Ley 1719 de 2014.

La Procuraduría General de la Nación espera que este informe, contribuya a mejorar la respuesta estatal sobre la violencia sexual en el país y avanzar en la efectiva garantía de los derechos de las víctimas.

1 | SITUACIÓN DE LA VIOLENCIA SEXUAL EN COLOMBIA DURANTE EL AÑO 2021

En este apartado se caracteriza la perpetración de la violencia sexual según la información aportada por las entidades requeridas por la PGN y que, por su misionalidad y competencias, tienen datos valiosos sobre las víctimas, los tipos de violencia sexual perpetrados, los agresores, las circunstancias y los lugares donde se comete la violencia sexual. Los hallazgos de esta sección se suman a los documentados en otros ejercicios de la sociedad civil, la institucionalidad y la misma Procuraduría, y permiten seguir insistiendo en la necesidad de que el Estado responda acorde con las características de la perpetración de la violencia sexual en el país, centrado en un enfoque de derechos humanos y de respeto a la garantía de los derechos de las víctimas.

En relación con las cifras presentadas por las entidades, debe tenerse en cuenta el impacto que los confinamientos, decretados como respuesta a la pandemia del Covid-19 durante los años 2020 y 2021, han tenido en el acceso a las rutas de salud, justicia y protección por parte de las víctimas. Al respecto, tanto fuentes oficiales⁴, como de la sociedad civil⁵, han evidenciado que el decrecimiento de los casos de VBG conocidos por la institucionalidad – incluyendo la violencia

³ El cual se puede consultar en el siguiente link: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/01_Informe_ejecutivo.pdf

⁴ En este sentido se pronunció el INMLCF en su publicación Forensis 2020. Datos para la vida, al analizar las cifras reportadas para “Comportamiento de violencia intrafamiliar”, “Comportamiento de las lesiones no fatales en violencia de pareja” y “Comportamiento de los exámenes médico legales por presunto delito sexual”. Asimismo, el SIVIGE emitió en 202 el “Boletín de respuesta institucional para el abordaje integral de las violencias por razones de género (contra niñas, niños, adolescentes y mujeres) durante el aislamiento preventivo obligatorio 25 de marzo al 21 de abril”, en donde constató el aumento de llamadas a las líneas 155 de la CPEM, 141 del ICBF y 123 de emergencias, y un menor número de casos reportados a las autoridades correspondientes. De igual manera, el Instituto Nacional de Salud aclaró en sus boletines epidemiológicos de violencia de género e intrafamiliar del año 2021 que el Covid-19 impactó en una menor notificación de este tipo de eventos.

⁵ En este sentido: Corporación Sisma Mujer. Título original: Boletín No. 29 Día Internacional de la Mujer 2022. Violencias contra las mujeres y participación en el mercado laboral.

sexual-, junto con el aumento de llamadas recibidas por las líneas nacionales de atención, se debe a un menor acceso de las víctimas a las rutas de atención, tanto por la imposibilidad física de acudir a las autoridades, como por un mayor temor a denunciar debido a la convivencia en confinamiento con sus agresores.

Es así como, en el año 2021 hubo una disminución considerable en las medidas de confinamiento y de personas afectadas por estos, lo cual podría explicar el aumento de las cifras para ese periodo en relación con el año 2020. Aun así, debido a la atipicidad de la información reportada en el contexto del Covid-19, los datos plasmados en este informe no pueden ser comparados automáticamente con las cifras previas a la pandemia. Esta consideración es particularmente relevante si se tiene en cuenta que, según los boletines estadísticos mensuales del INMLCF, entre enero a septiembre de 2021 y el mismo periodo en el año 2022, los exámenes médico legales por presunto delito sexual han aumentado, en promedio, un 23.13%; cifras que se asemejan a las reportadas para 2019.

En la Tabla 1 se muestran la información sobre el número de casos de violencia sexual ocurridos en el año 2021, reportados por la Fiscalía General de la Nación⁶, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses⁷, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar⁸ y el Ministerio de Salud y Protección Social⁹, según el ciclo etario de las víctimas¹⁰.

Tabla 1. Consolidado de casos de violencia sexual por entidad – Año 2021

Ciclo etario	FGN	INMLCF	ICBF	MINSALUD
Niñas, niños y adolescentes (0-17)	33.647	18.478	18.539	21.486
Joven (18-26)	4.566	2.589		
Adultas y adultos (27-59)	4.513	1.460	NA	5.916
Adultas y adultos mayores (+ 60)	205	78	NA	145
Sin dato	7.432	2	0	0
Total	50363	22607	18539	27547

⁶ Fiscalía General de la Nación, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 20222000001251, del 11 de mayo de 2022.

⁷ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Observatorio de violencia. Cifras de lesiones de causa externa en Colombia. 2021.

⁸ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, información compartida con la PGN en la mesa de trabajo realizada el 3 de junio de 2022.

⁹ Ministerio de Salud, alcance a la respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 202216101502411, del 2 de agosto de 2022.

¹⁰ No se incluyó la información del Consejo Superior de la Judicatura que se analiza en este apartado, debido a que sus cifras informan actuaciones judiciales, mas no casos.

a Cifras de violencias sexual en 2021 según Fiscalía General de la Nación

La FGN¹¹ reportó un total de 50.363 víctimas de violencia sexual¹² durante el año 2021, de las cuales 40.702 fueron mujeres, 5.658 hombres y en 4.003 casos no se registró su sexo. En contraste, en un universo de 36.733 indiciados reportados, el 92,50% son hombres, el 3,37% mujeres y en 4,11% de los casos no se registra el sexo del victimario. Es decir, se mantiene la proporción de una vasta mayoría de mujeres víctimas y los principales agresores son hombres, como suele ocurrir con todas las violencias por razones de sexo y género.

En cuanto a los ciclos vitales de las víctimas, persiste la tendencia hallada en el primer informe de seguimiento de la PGN¹³ en la que niñas y mujeres adolescentes son la población más victimizada, con el 58,46% de los casos. En el universo de victimizaciones contra hombres, los niños son las principales víctimas con el 66.22% de estos casos. Llama la atención el alto número de registros sin información sobre el sexo y la edad de las víctimas, con el 14.22% de los casos.

Tabla 2. Víctimas de violencia sexual por sexo y edad

Mujeres	Casos	%	Hombres	Casos	%
Niñas (0-13)	21.341	42,37%	Niños (0-13)	3.413	6,78%
Adolescentes (14-17)	8.103	16,09%	Adolescentes (14-17)	790	1,57%
Joven (18-26)	4.130	8,20%	Joven (18-26)	436	0,87%
Adulta (27-59)	4.032	8,01%	Adulto (27-59)	481	0,96%
Adulta mayor (+60)	171	0,34%	Adulto mayor (+60)	34	0,07%
Sin dato edad	2.925	0,34%	Sin dato edad	504	0,07%
Total mujeres por edad	40.702	80.82%	Total hombres por edad	5.658	11,23%

	Casos	%
Sin dato sexo	272	0,54%
Sin dato edad y sexo	3.731	7.41%

11 Fiscalía General de la Nación, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 20222000001251, del 11 de mayo de 2022.

12 La Fiscalía entregó información según la consulta realizada para los delitos de: acceso carnal violento en persona protegida, acceso carnal abusivo en persona protegida menor de catorce años, actos sexuales violentos en persona protegida, actos sexuales con persona protegida menor de catorce años, esterilización forzada en persona protegida, embarazo forzado en persona protegida, desnudez forzada en persona protegida, aborto forzado en persona protegida, prostitución forzada en persona protegida, esclavitud sexual en persona protegida, trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual, trata de personas (con fines de explotación sexual), acceso carnal violento, acto sexual violento, acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir, acceso carnal abusivo con menor de catorce años, actos sexuales con menor de catorce años, acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir, acoso sexual, inducción a la prostitución, proxenetismo con menor de edad, constreñimiento a la prostitución, estímulo a la prostitución de menores, demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad, pornografía con personas menores de 18 años, turismo sexual, utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con personas menores de 18 años.

13 Procuraduría General de la Nación, La doble violencia: impunidad y desatención en delitos sexuales. Informe de la Procuraduría General de la Nación sobre el cumplimiento de la Ley 1719 de 2014. Con corte a agosto de 2018, 2020. Disponible en: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/01_Informe_ejecutivo.pdf

	Casos	%
Total general	50.363	100%

Fuente: elaborada a partir de la información aportada por la FGN con base en el Sistema de Información del Sistema Penal Acusatorio. Periodo: 1 de enero a 31 de diciembre de 2021, con fecha de reporte 21 de abril de 2022.

En cuanto a la orientación sexual de las víctimas, se reportaron 308 personas asexuales, 344 bisexuales, 123 víctimas lesbianas, 106 gays, 20.757 heterosexuales, y para 28.725 víctimas no se registró este dato. A pesar del avance de la FGN en la recolección y reporte de esta variable, persiste un alto subregistro que debería ser abordado de forma particular, pues pueden existir limitaciones para garantizar la calidad de estos datos, por la complejidad del auto reporte sobre orientación sexual y la falta de capacitación de quienes reciben las denuncias o tienen conocimiento de los casos de violencia sexual contra personas con una orientación sexual diversa. Ejemplo de la falta de conocimiento sobre la identificación de orientaciones sexuales, se evidencia en que, por ejemplo, la FGN reportó 20 mujeres como hombres gays y a un hombre como lesbiana.

El problema sobre este registro se complejiza con la cifra reportada para personas asexuales, pues de los datos entregados por la entidad pareciera haber una sobrerrepresentación de esta población. De las 308 víctimas identificadas con esta orientación sexual, el 68.83% corresponderían a niñas y niños entre los 0 y los 13 años y el 16% a adolescentes. Esta información indica la necesidad de revisar la metodología y los criterios con los que se recogen los datos de orientación sexual para población menor de edad, y permite insistir en la capacitación de los y las funcionarias que hacen el registro, si se tiene en cuenta el desafío que implica la identificación temprana de la orientación sexual en niñas, niños y adolescentes.

Aun cuando hay un avance en el registro de la orientación sexual, que requiere fortalecimiento, la FGN no reportó datos de víctimas con identidad de género diversa. La falta de esta información profundiza la invisibilización de las violencias cometidas contra esta población particularmente vulnerable y genera preocupación a la PGN, por cuanto pone de presente la falta de una respuesta estatal específica y adecuada dirigida a superar los obstáculos de acceso a la justicia que enfrentan las personas con identidad de género diversa¹⁴.

Sobre la identidad étnica, la Fiscalía registró 213 (0,42%) víctimas, de las cuales 143 (67,13%) fueron indígenas, 66 (30,98%) afrodescendientes, 1 palenquera, 2 raizales y 1 lideresa de organización indígena. En este universo se repite el patrón de mayor victimización contra niñas y adolescentes, con el 76% de víctimas. Al respecto debe tenerse en cuenta el subregistro específico que pueden presentar estas cifras en el sector justicia, debido al número desconocido de

¹⁴ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el panorama de impunidad de las violencias contra personas OSIGD es agravado por la limitación o inexistencia de estadísticas judiciales. Ver: CIDH. Avances y desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas. 2018. OEA/Ser.L/V/II.170 Doc. 184. Párr. 193.

casos que se tramitan bajo la Jurisdicción Especial Indígena (JEI). Sin embargo, la competencia prima facie de la JEI no exime a los funcionarios judiciales de su deber de verificar el cumplimiento de los cuatro elementos para su activación y la eficacia de la misma para garantizar los derechos de las víctimas¹⁵; análisis que se torna más exigente cuando se trata de casos de violencia sexual¹⁶.

Finalmente, se registraron 334 (0,66%) víctimas con discapacidad, sin que se desagregaran según el tipo de discapacidad, lo cual es fundamental puesto que en este espectro se encuentran las discapacidades físicas, sensoriales, psicosociales, cognitivas y múltiples. De estas víctimas, 272 (81,43%) fueron mujeres, 52 (15,56%) hombres y para 10 (2,99%) víctimas no hay registro sobre su sexo. En cuanto al ciclo vital, las principales víctimas fueron mujeres jóvenes (18 a 26 años) con el 20% de los casos y las adultas (27 a 59 años) con el 24,55%. Llama la atención la baja cifra de víctimas con discapacidad, lo cual puede suceder porque muchas veces las violencias sexuales contra esta población son naturalizadas, no se denuncian, se ocultan o es difícil su identificación, más si se trata de víctimas con discapacidad cognitiva o múltiple.

Durante las mesas de trabajo que fueron realizadas para construir este informe, la Fiscalía señaló la persistencia de un subregistro importante para la caracterización de las víctimas e informó que se encuentra trabajando en la promoción de su registro efectivo y afirmó que realizaría acciones formativas para el segundo semestre de 2022, con el fin de mejorar la calidad de los datos reportados sobre las víctimas¹⁷. Teniendo en cuenta lo anterior, la PGN valora positivamente el esfuerzo de la Fiscalía General de la Nación para mejorar la calidad de los datos sobre las víctimas en sus sistemas de información y le hace una invitación a continuar este proceso, teniendo en cuenta, de forma particular, la necesidad de identificar y registrar todas las variables del enfoque diferencial.

En todo caso, la PGN invita a la entidad para que fortalezca el registro bajo las variables de sexo y grupo etario de las víctimas y, además, cree lineamientos y metodologías claras sobre el reporte de las víctimas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, que se traduzcan en la capacitación adecuada a quienes tienen el deber de diligenciar la información de las víctimas en los sistemas misionales de la entidad. En particular, es importante que la entidad cree la categoría de identidad de género o, en caso de existir, garantizar que se haga un debido registro de esta población.

En cuanto a la distribución geográfica de las victimizaciones, se tiene que las entidades territoriales con el mayor número de casos son Bogotá con el 18,45% de las víctimas y Antioquia con el 13,79%, seguidas de Valle de Cauca con el 7,88% y Cundinamarca con 6,24% (Tabla 3 y Mapa 1). Ahora, tal como se muestra en la misma tabla, esta distribución varía al revisar la distribución

¹⁵ Corte Constitucional. Auto A-742 de 2020. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger. Párr. 79

¹⁶ Corte Constitucional. Auto A-138 de 2022. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁷ Fiscalía General de la Nación, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 20222000001251, del 11 de mayo de 2022.

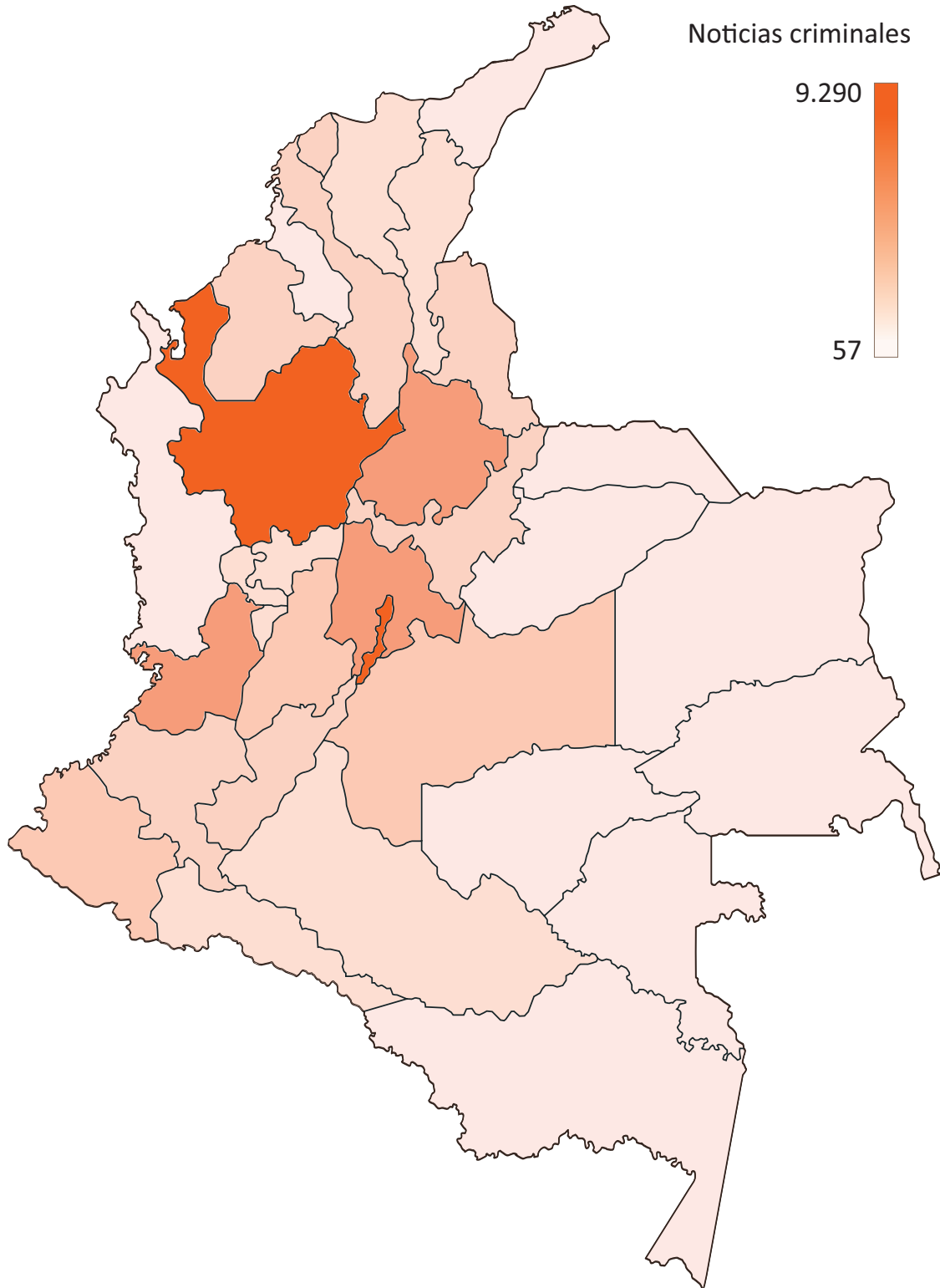
de casos según las tasas de delitos sexuales por cada 100.000 mujeres, en donde los territorios con mayores tasas fueron Guaviare, Vaupés, San Andrés y Providencia, Tolima y Meta (Tabla 3 y Mapa 2).

Tabla 3. Noticias criminales de delitos sexuales por departamento y por tasa por cada 100 mil mujeres.

Departamento	Noticias criminales por delitos sexuales	Tasa por cada 100.000 mujeres
Bogotá	9.290	227,55
Antioquia	6.943	198,18
Valle del Cauca	3.971	165,17
Cundinamarca	3.144	184,32
Santander	2.659	225,73
Tolima	2.033	299,31
Atlántico	1.872	131,75
Bolívar	1.645	147,43
Meta	1.529	286,99
Córdoba	1.439	155,18
Huila	1.431	252,00
Nariño	1.421	170,59
Boyacá	1.396	219,79
Risaralda	1.217	239,97
Norte de Santander	1.210	145,28
Cesar	1.173	175,23
Caldas	1.144	215,62
Magdalena	1.134	156,51
Cauca	1.134	149,08
Quindío	691	236,82
Sucre	620	129,17
Caquetá	578	280,89
Casanare	491	225,00
La Guajira	465	92,13
Putumayo	455	250,84
Arauca	313	208,09
Chocó	312	112,08
Guaviare	201	479,89
San Andrés	114	340,52
Amazonas	105	270,81
Vaupés	92	411,54
Vichada	84	154,85
Guainía	57	230,06
Total	50363	

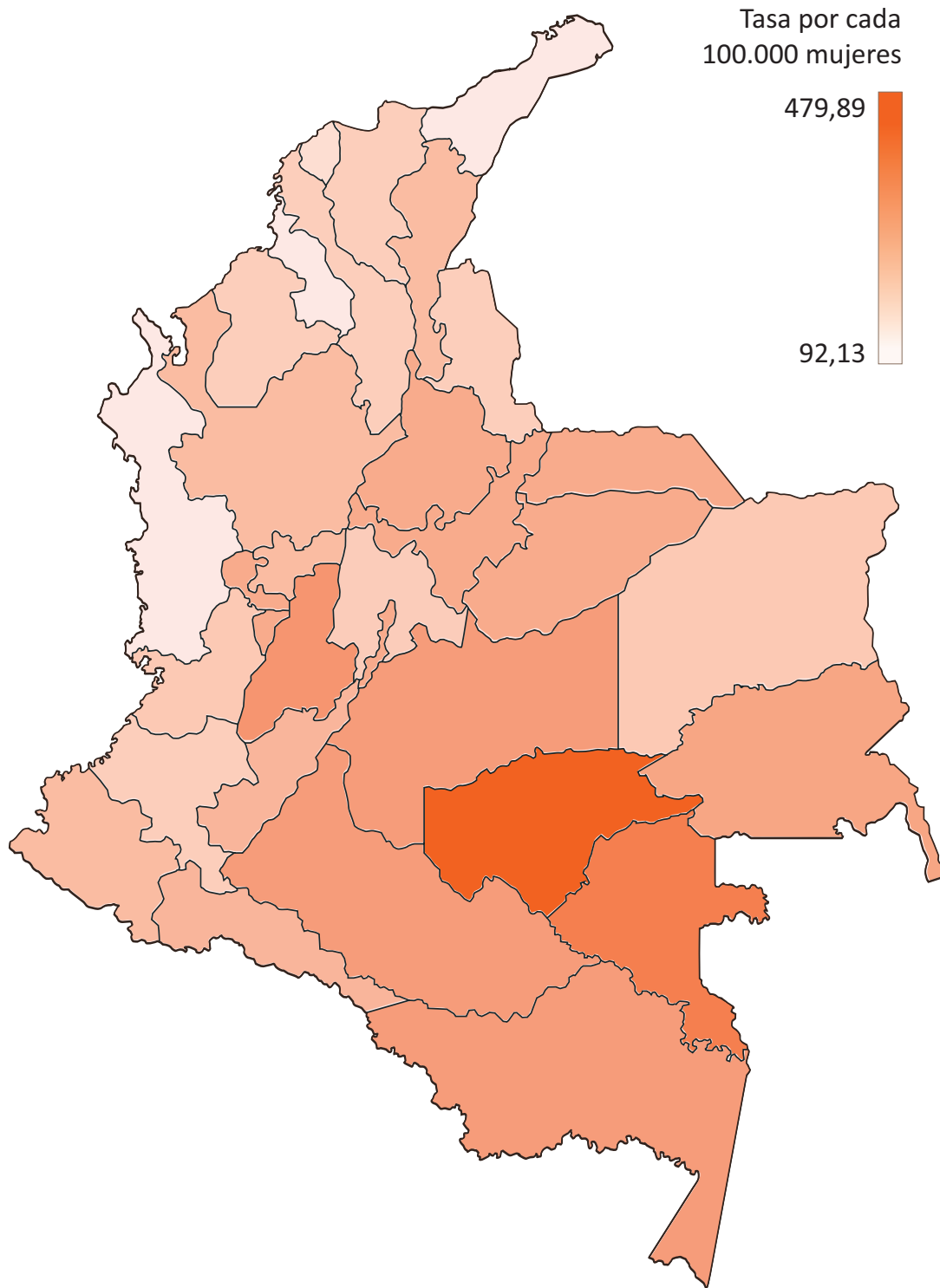
Fuente: Elaborada a partir de la información aportada por la FGN con base en el Sistema de Información del Sistema Penal Acusatorio. Periodo: 1 de enero a 31 de diciembre de 2021, con fecha de reporte 21 de abril de 2022. DANE proyección de población para 2021.

Mapa 1. Distribución de noticias criminales por delitos sexuales según departamento.



Fuente: Elaborado a partir de la información aportada por la FGN con base en el Sistema de Información del Sistema Penal Acusatorio. Periodo: 1 de enero a 31 de diciembre de 2021, con fecha de reporte 21 de abril de 2022.

Mapa 2. Tasa de noticias criminales por delitos sexuales por cada 100 mil mujeres por departamento del hecho.



Fuente: Elaborada a partir de la información aportada por la FGN con base en el Sistema de Información del Sistema Penal Acusatorio. Periodo: 1 de enero a 31 de diciembre de 2021, con fecha de reporte 21 de abril de 2022. DANE proyección de población para 2021.

b Cifras de violencias sexual en 2021 según Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

De acuerdo con el INMLCF¹⁸, en el año 2021 se practicaron 22.607¹⁹ exámenes médico legales por presuntos delitos sexuales, de los cuales, el 50% fueron realizados a niñas y el 20,72% a mujeres adolescentes. En el caso de los hombres, las principales víctimas fueron los niños, con el 9% de los exámenes totales y el 72,45% de las victimizaciones específicamente contra hombres. En cuanto al sexo de los victimarios, el 95% fueron hombres, el 1,5% mujeres y en el 4,4% de los casos no se proporcionó información sobre el sexo.

Tabla 4. Exámenes médico legales por presunto delito sexual, según sexo y edad.

Mujeres			Hombres		
Ciclo vital	Casos	%	Ciclo vital	Casos	%
0 a 13 años	11.286	49,92	0 a 13 años	2.034	9,00
14 a 17 años	4.685	20,72	14 a 17 años	473	2,09
18 a 28 años	2.390	10,57	18 a 28 años	199	0,88
29 a 59 años	1.362	6,02	29 a 59 años	98	0,43
Mayores de 60 años	69	0,31	Mayores de 60 años	9	0,04
Total mujeres por edad	19.792	87,55	Total hombres por edad	2.813	12,44

	Casos	%
Sin información	2	0,01%

	Casos	%
Total general	22.067	100%

Fuente: Elaborada con la información del Observatorio de Violencia del INMLCF de exámenes médico legales por presunto delito sexual. Colombia, 2021.

En cuanto a la identidad étnica de las víctimas, el INMLCF reportó 1.140 casos, es decir, 927 víctimas más que las identificadas por la Fiscalía, lo que significaría que fueron otras entidades, diferentes a esta última, quienes remitieron a la mayoría de las víctimas para la práctica del examen médico legal. No es posible saber el sexo o la edad de las víctimas, sino únicamente que en este universo de victimizaciones, la mayoría de las agresiones fueron cometidas contra afrodescendientes (52,3%) e indígenas (42,1%).

¹⁸ Instituto de Medicina Legal. Observatorio de Violencia. Exámenes médico legales por presunto delito sexual. Colombia, 2021. Disponible en: <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-de-lesiones-de-causa-externa>

¹⁹ La diferencia entre el número de exámenes realizados y las cifras entregadas por la Fiscalía podría explicarse, en principio, por lo establecido en el Protocolo de Investigación de Violencia Sexual en lo concerniente a la valoración médico-legal: (i) los centros de salud también pueden hacer valoraciones médico-legales, (ii) algunas víctimas ejercen su derecho a rechazar su práctica y (iii) la existencia de algunos casos en los que, por el paso del tiempo, se torna impertinente la recolección de esta prueba. En todo caso, existen otras pruebas periciales importantes como la valoración psicológica o psiquiátrica, que no son tenidas en cuenta en las cifras dadas por el INMLCF.

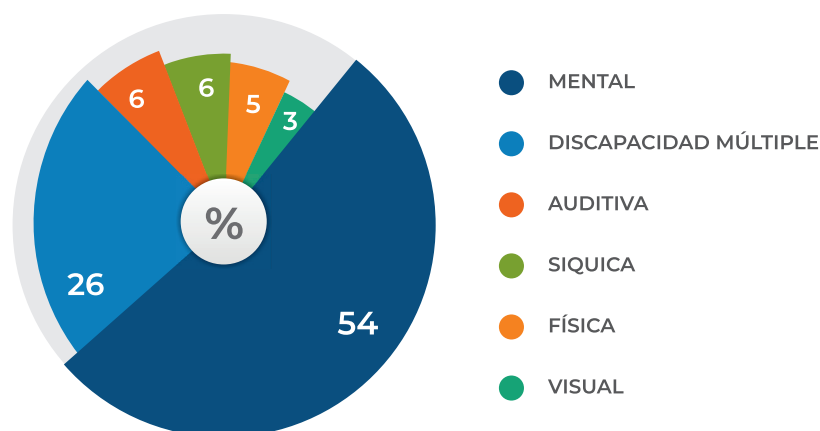
Tabla 5. Exámenes médico legales por presunto delito sexual, según identidad étnica de las víctimas.

Identidad étnica	Casos
Indígena	480
Negro/Afrodescendiente	596
Palenquero	5
Raizal	56
Rom (Gitano)	3
Total	1140

Fuente: Elaborada con la información del Observatorio de Violencia del INMLCF de exámenes médico legales por presunto delito sexual. Colombia, 2021.

El Instituto también identificó, con cifras cercanas a las presentadas por la FGN, a 305 víctimas con discapacidad y, a pesar de que no es posible identificar el sexo o la edad de las víctimas, sí reportó el tipo de discapacidad de las víctimas. La mayoría de las victimizaciones ocurrieron contra personas con discapacidad mental y discapacidad múltiple, como se muestra en el Gráfico 1. Estos datos reiteran los hallazgos encontrados por Profamilia en 2019 sobre la violencia sexual contra personas con discapacidad, en donde informó que el 36.5% de las víctimas tenían una discapacidad múltiple y el 31.6% una discapacidad cognitiva²⁰.

Gráfico 1. Exámenes médico legales por presunto delito sexual, según el tipo de discapacidad de las víctimas.



Fuente: Elaborado con la información del Observatorio de Violencia del INMLCF de exámenes médico legales por presunto delito sexual. Colombia, 2021.

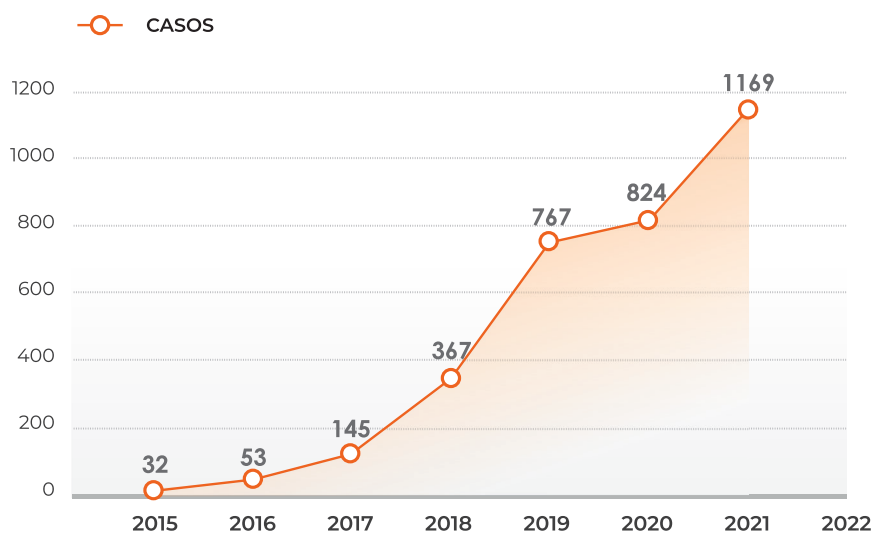
²⁰ Asociación Profamilia. Prevención y Abordaje de la Violencia Sexual en Personas con Discapacidad desde un Enfoque de Determinantes Sociales. Bogotá, 2019. Págs 33 y 34. Disponible en: <https://profamilia.org.co/wp-content/uploads/2019/09/Prevencion-y-Abordaje-de-la-Violencia-Sexual-en-Personas-con-Discapacidad-desde-un-Enfoque-de-Determinantes-Sociales.pdf>

Finalmente, en la información publicada por el INMLCF se reportan 406 víctimas LGBT, sin que se desagregue según la orientación sexual y la identidad de género de las víctimas.

Así, al comparar la información reportada por el INMLCF con la entregada por la FGN, se evidencia que en esta última hay un alto subregistro de víctimas con identidad étnica y que en ambas entidades hay grandes dificultades para el reporte de victimizaciones contra personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

Sobre la nacionalidad de las víctimas, llama la atención que el 5.17% de los casos, es decir, 1.169, hayan sido contra personas venezolanas. Esta situación es preocupante por el aumento de casos de violencia sexual contra mujeres migrantes, principalmente venezolanas, en los últimos años. De acuerdo con el Boletín especial del Observatorio Colombiano de las Mujeres, de 2021, sobre la violencia contra las mujeres migrantes²¹, la violencia sexual contra ellas aumentó en un 268%²² entre 2017 y 2020. En ese mismo sentido, la información reportada por el INMLCF permite evidenciar dicho aumento de casos, como se muestra en el Gráfico 2, a partir del 2017; fecha que coincide con el mayor número de migrantes de Venezuela hacia Colombia. De acuerdo con la información reportada por el Instituto al SIVIGE, en 2021 el mayor número de casos se presentaron entre niñas y mujeres adolescentes.

Gráfico 2. Número de exámenes médico legales por presunto delito sexual contra población venezolana, por año.



Fuente: Elaborada con datos reportados en Matsugó 2015-2019 y la información del Observatorio de Violencia de exámenes médico legales por presunto delito sexual para 2020 y 2021, del INMLCF.

²¹ Observatorio Colombiano de las Mujeres. Boletín especial. La violencia contra las mujeres migrantes en Colombia: una frontera por superar. 2021, pág 17 y ss. Disponible en: https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion_187.pdf

²² El Observatorio tomó como base de referencia cifras obtenidas por el INMLCF.

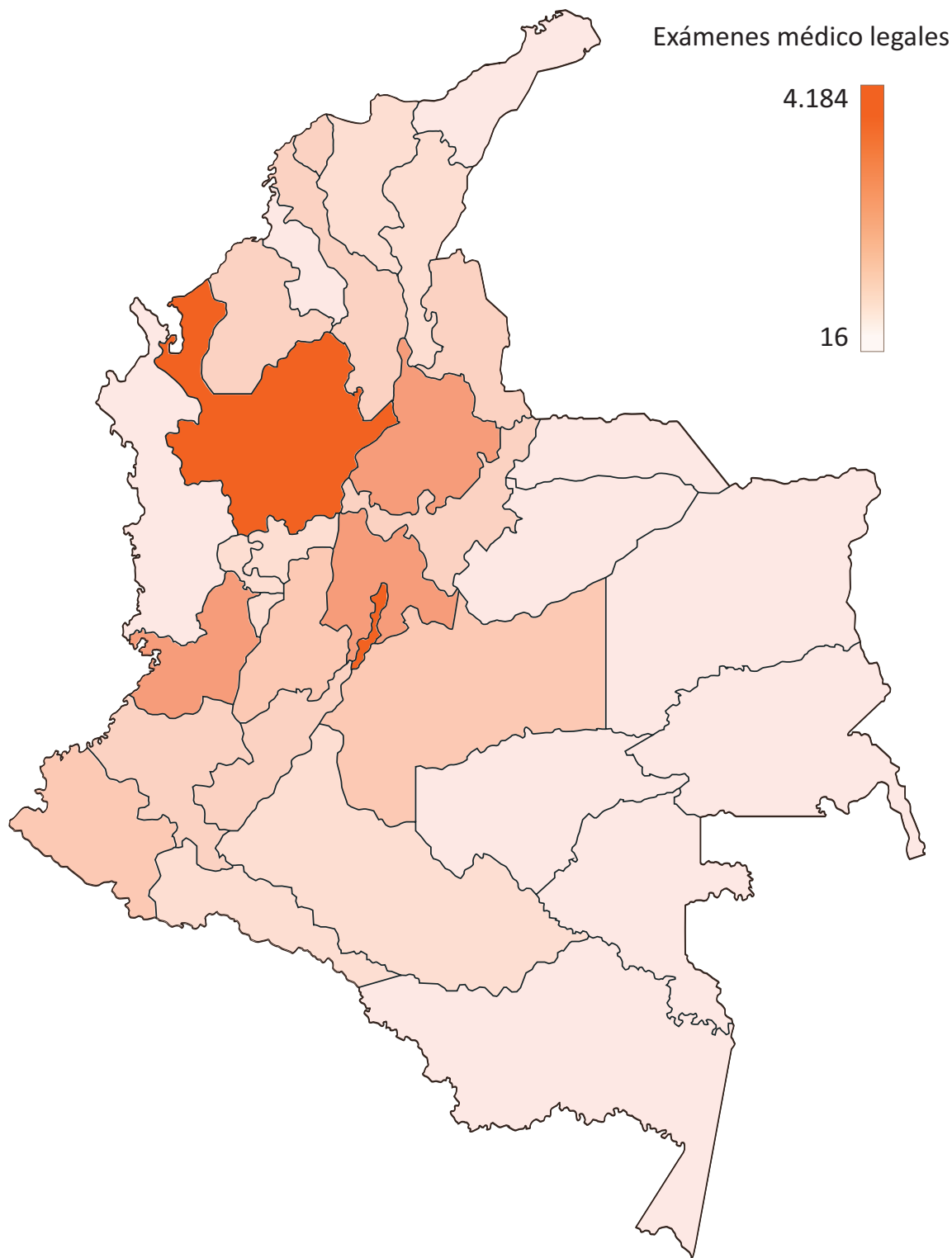
Ahora, en cuanto a la distribución territorial de los exámenes médico legales por presunto delito sexual, se evidencia que Bogotá (18,51%), Antioquia (10,18%), Valle del Cauca (7,5%) y Cundinamarca (7,15%) son los territorios en donde se practican el mayor número de exámenes; territorios que concuerdan con los reportados por la FGN (Tabla 6 y Mapa 3). Sin embargo, cuando se tiene en cuenta la tasa por cada 100.000 mujeres de los departamentos, los territorios con mayores tasas fueron Vaupés, Guaviare, Amazonas, Guainía y Casanare (Tabla 6 y Mapa 4). Además, la mayoría de los casos se presentaron en cabeceras municipales, con el 84.6% de los casos.

Tabla 6. Exámenes médico legales por presunto delito sexual por departamento y por tasa de 100.000 mujeres.

Departamento	Exámenes médico legales	Tasa por cada 100.000 mujeres
Bogotá	4184	102,48
Antioquia	2302	65,71
Valle del Cauca	1638	68,13
Cundinamarca	1616	94,74
Tolima	1201	176,82
Santander	1073	91,09
Atlántico	977	68,76
Bolívar	771	69,10
Risaralda	750	147,89
Meta	734	137,77
Huila	664	116,93
Boyacá	625	98,40
Córdoba	621	66,97
Norte de Santander	582	69,88
Caldas	500	94,24
Cesar	493	73,65
Magdalena	467	64,45
Quindío	448	153,54
Casanare	411	188,34
Cauca	387	50,88
La Guajira	376	74,50
Caquetá	363	176,41
Sucre	335	69,79
Arauca	260	172,86
Putumayo	197	108,61
Chocó	131	47,06
Nariño	112	13,45
Guaviare	86	205,32
Amazonas	77	198,59
Vaupés	54	241,56
Guainía	48	193,74
San Andrés	30	89,61
Vichada	16	29,50
Sin información	78	NA
Total	22.607	

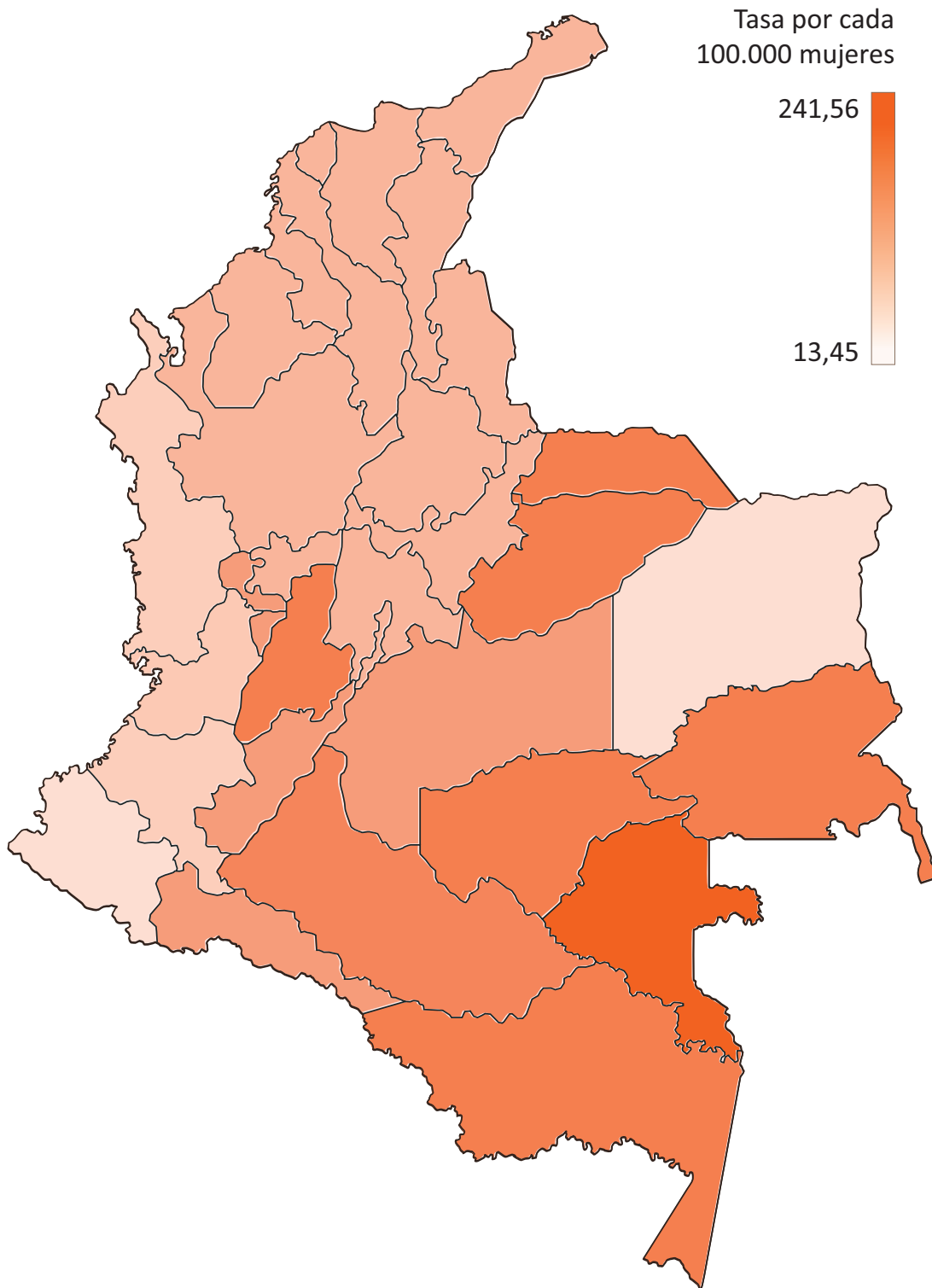
Fuente: Elaborada con la información del Observatorio de Violencia del INMLCF de exámenes médico legales por presunto delito sexual. Colombia, 2021. DANE proyección de población para 2021.

Mapa 3. Número de exámenes médico legales por presunto delito sexual, por departamento.



Fuente: Elaborado con la información del Observatorio de Violencia del INMLCF de exámenes médico legales por presunto delito sexual. Colombia, 2021.

Mapa 4. Tasa de exámenes médico legales por presunto delito sexual por cada 100.000 mujeres por departamento.



Fuente: Elaborado con la información del Observatorio de Violencia del INMLCF de exámenes médico legales por presunto delito sexual. Colombia, 2021.

En relación con la distribución de casos de violencia sexual contra mujeres, niñas y adolescentes venezolanas, de acuerdo de la información reportada por el INMLCF al SIVIGE, para el 2021 el mayor número de casos se presentaron en Bogotá (123), Norte de Santander (113), La Guajira (96), Antioquia (92) y Atlántico (92), los cuales, a excepción de La Guajira, coinciden con los cálculos de Migración sobre la distribución de esta población en Colombia en el mismo periodo²³.

El Instituto también reportó el escenario de las agresiones en el 96% de los casos, las cuales ocurrieron principalmente en la vivienda de las víctimas (78.10%), cifra similar a los casos contra migrantes venezolanas. Además, identificó que las principales actividades durante los hechos fueron: actividades vitales o relacionadas con el cuidado personal (37.79%), actividades de desplazamiento de un lugar a otro (25.67%) y las actividades de trabajo doméstico no pagado para el uso del propio hogar (20.42%).

Finalmente, en cuanto al perfil de los agresores, además de que en su mayoría son hombres como se reportó anteriormente, estos son familiares y conocidos:

Tabla 7. Número de exámenes médico legales por presunto delito sexual, según el presunto agresor.

Presunto agresor	Exámenes médico legales
Padrastro	2.859
Conocido sin ningún trato	4.587
Amigo(a)	1.961
Padre	1.704
Tío(a)	1.510
Otros familiares	1.341
Novio(a)	1.181
Primo(a)	1.171
Sin información	2.466
Otros	3.827
Total	22.607

Fuente: elaborada con la Información preliminar de lesiones no fatales de causa externa en Colombia. Enero a diciembre de 2021 del INMLCF.

La información entregada por el Instituto al público sobre la perpetración de la violencia sexual en el país, es esencial para el seguimiento a estos fenómenos criminales, debido a la calidad de sus datos. En todo caso, la PGN invita a la entidad a continuar mejorando sus registros sobre las

²³ Ministerio de Relaciones Exteriores. Migración. Distribución de venezolanos en Colombia 2021. Corte a 31 de agosto de 2021.

variables del enfoque diferencial e interseccional, con particular atención a la población OSIGD, así como en las características de los agresores, los escenarios y las actividades en las cuales se perpetraron los hechos, ya que en algunos se llega a reportar la falta de información en el 10% de los casos, la cual es una cifra considerable.

C ▶ **Cifras de violencias sexual en 2021 según el sector salud²⁴**

De acuerdo con la información preliminar reportada por el Sistema de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA) al Sistema Integrado de Información sobre Violencia de Género en 2021, el sector salud atendió 27.585 casos de violencia sexual. Las principales víctimas fueron las mujeres adolescentes (12 a 17 años) con el 41.51% de los casos, seguidas por las niñas (0 a 11 años) con el 25.51% de las victimizaciones.

En cuanto a la identidad étnica, se reportaron 1.566 víctimas, de las cuales, el 44.44% fueron mujeres afrodescendientes y el 40.8% mujeres indígenas, como se muestra en la Tabla 8.

Tabla 8. Víctimas de violencia sexual atendidas por el sector salud según su identidad étnica

Identidad étnica	Mujeres	Hombres
Afrodescendiente	696	76
Indígena	639	60
Rom	39	6
Raizal	33	6
Palenquera	8	3
Total	1.415	151

Fuente: Elaborada a partir de la información del SIVIGILA aportada al SIVIGE. Cifras preliminares 2021.

Vale señalar que no hay reportes sobre violencia sexual cometida contra personas con discapacidad, ni contra personas OSIGD.

Las principales formas de violencia sexual registradas por el sector salud fueron el acceso carnal (39.7%) y los actos sexuales (25.24%), según se muestra en la Tabla 9. Del total de agresiones, el 27.58% requirieron hospitalización.

²⁴ Para esta sección se tomaron los datos reportados por el SIVIGILA al SIVIGE, toda vez que en el visor de violencia sexual de este último se incluyen variables adicionales a las reportadas por el Ministerio de Salud a la PGN para este informe y la diferencia entre ambos reportes no es significativa.

Tabla 9. Víctimas de violencia sexual atendidas por el sector salud según el tipo de violencia sexual

Tipo de violencia sexual	Casos
Acceso carnal	10.951
Actos sexuales	6.963
Otras violencias sexuales	4.884
Acoso sexual	4.576
Explotación sexual	166
Trata de personas	29
Mutilación genital	16
Total	27.585

Fuente: Elaborada a partir de la información del SIVIGILA aportada al SIVIGE. Cifras preliminares 2021.

En cuanto a la distribución territorial de los casos, los territorios en los que se presentaron los mayores números de victimizaciones fueron Bogotá (15.81%), Antioquia (12.62%), Valle del Cauca (8.83%) y Cundinamarca (4.35%), coincidiendo con lo reportado por la FGN y el INMLCF. Al hacer el cálculo de victimizaciones según la tasa por cada 100.000 mujeres, Amazonas, Vaupés, Guaviare, Risaralda y Quindío tienen la mayor tasa. Adicionalmente, se reportó, al igual que el INMLCF, que la mayoría de casos ocurrieron en cabeceras municipales (80.17%).

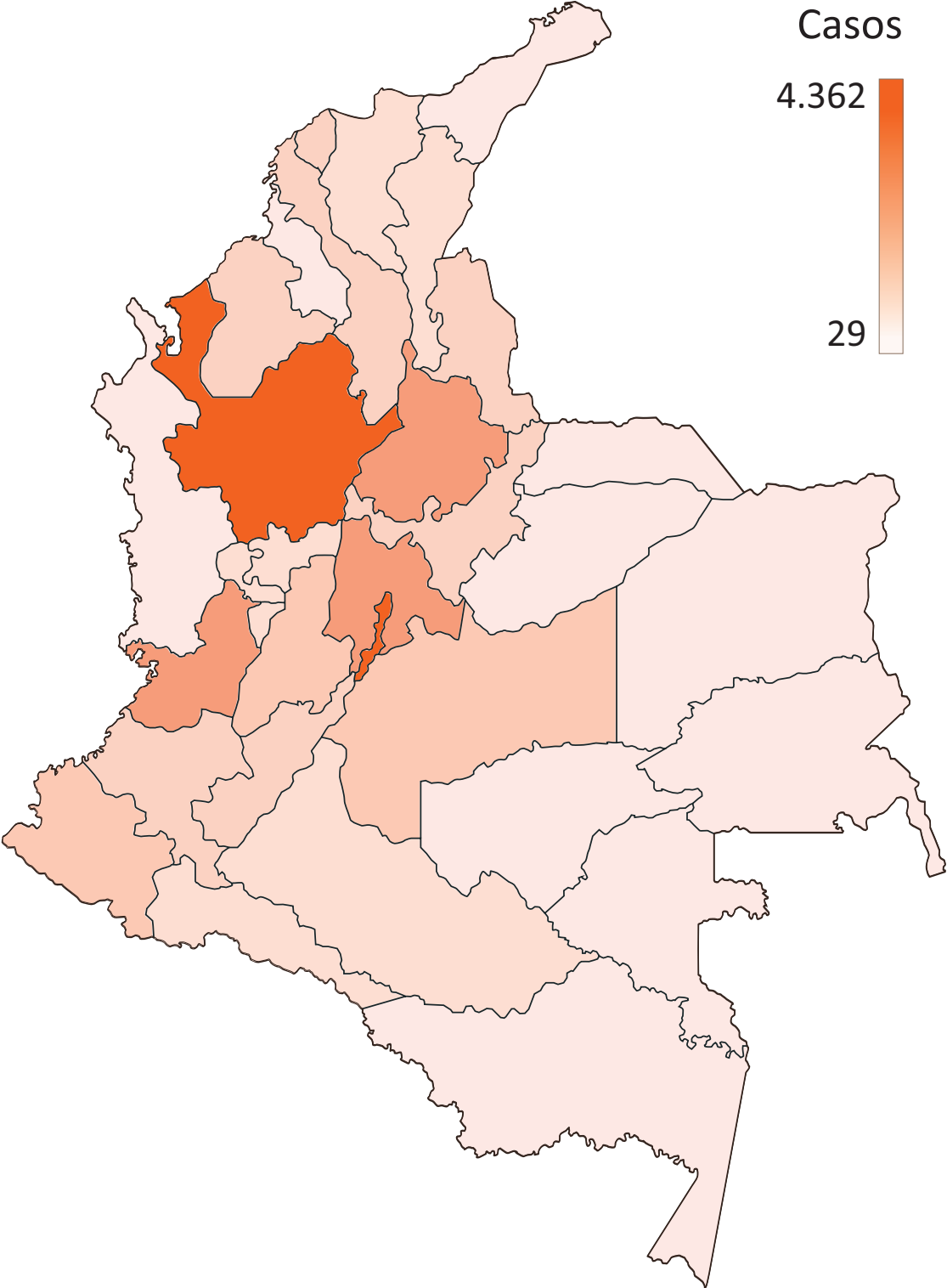
Tabla 10. Víctimas de violencia sexual atendidas por el sector salud por departamento y por cada 100.000 mujeres por departamento.

Departamento	Casos	Tasa por cada 100.000 mujeres
Bogotá	4362	106,84
Antioquia	3482	99,39
Valle del Cauca	2436	101,32
Cundinamarca	1200	70,35
Santander	1179	100,09
Atlántico	1025	72,14
Risaralda	918	181,02
Córdoba	861	92,85
Huila	846	148,98

Departamento	Casos	Tasa por cada 100.000 mujeres
Nariño	819	98,32
Cauca	802	105,43
Bolívar	779	69,82
Caldas	679	127,98
Tolima	622	91,57
Norte de Santander	619	74,32
Meta	607	113,93
Magdalena	550	75,91
Quindío	525	179,93
Cesar	508	75,89
Boyacá	473	74,47
Sucre	404	84,17
La Guajira	335	66,38
Caquetá	317	154,05
Putumayo	269	148,30
Casanare	199	91,19
Arauca	185	122,99
Amazonas	141	363,66
Chocó	97	34,85
Guaviare	84	200,55
Vaupés	54	241,56
Vichada	43	79,27
Guainía	29	117,05
San Andrés	29	86,62
Sin información	2107	NA
Total	27.585	

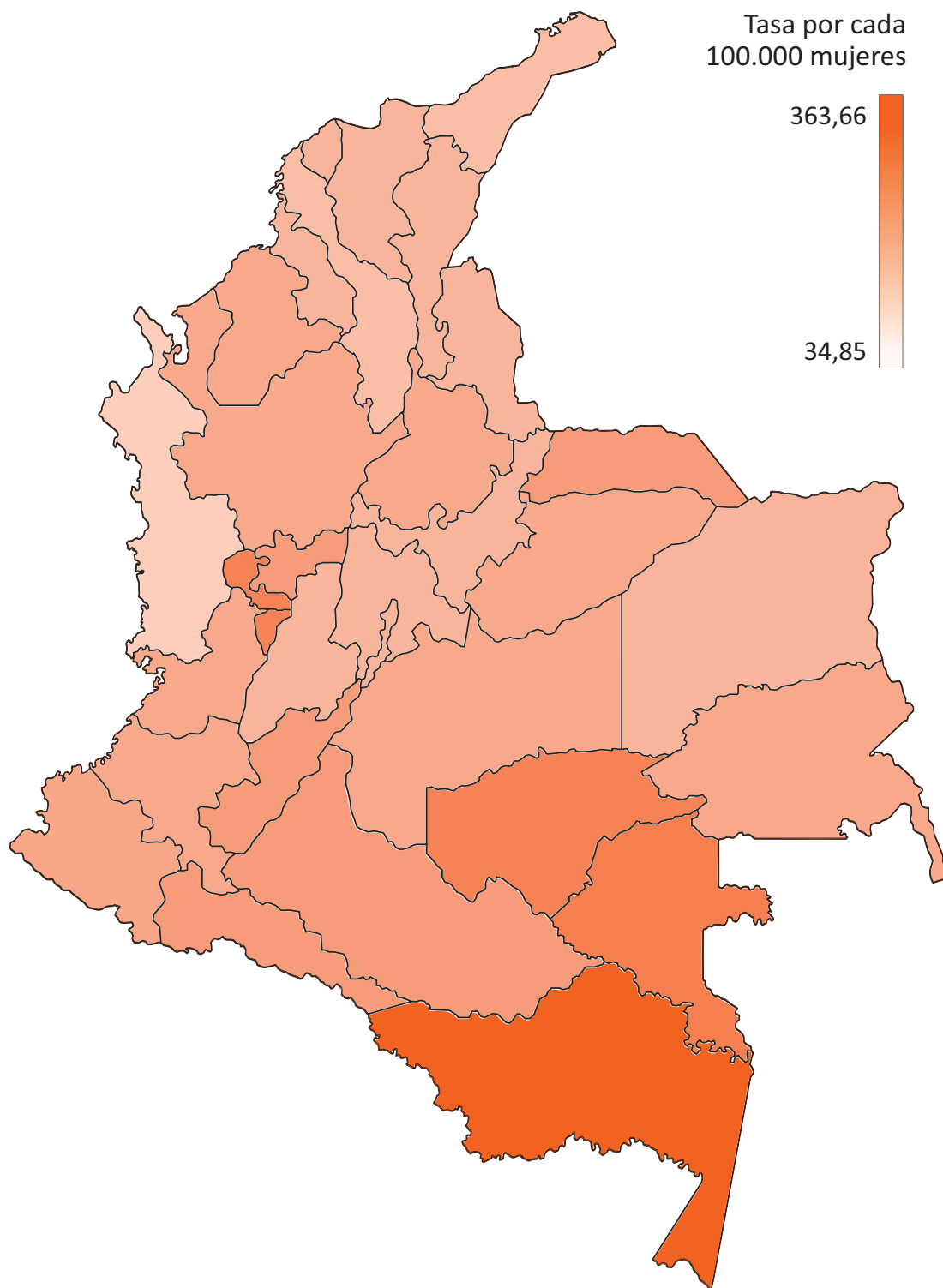
Fuente: Elaborada a partir de la información del SIVIGILA aportada al SIVIGE. Cifras preliminares 2021. DANE proyección de población para 2021.

Mapa 5. Víctimas de violencia sexual atendidas por el sector salud por departamento



Fuente: Elaborado a partir de la información del SIVIGILA aportada al SIVIGE. Cifras preliminares 2021.

Mapa 6. Víctimas de violencia sexual atendidas por el sector salud por cada 100.000 mujeres por departamento.



Fuente: Elaborado a partir de la información del SIVIGILA aportada al SIVIGE. Cifras preliminares 2021. DANEproyección de población para 2021.

En el SIVIGE está consignada la información sobre la relación de la víctima con el agresor, pero de forma más limitada que las variables ofrecidas por el INMLCF, por cuanto solo se reportan tres categorías: no familiar (54.70%), familiar (27.90%) y pareja o expareja (17.40%). A pesar de que no se incluyen datos sobre agresores conocidos por fuera de la familia, en el 45.3% de los casos la violencia sexual fue ejercida en el contexto familiar. En cuanto al lugar de la agresión, se mantiene que el lugar más inseguro para las niñas y adolescentes mujeres es la vivienda, con el 73.87% de los casos.

En cuanto a la violencia sexual cometida contra migrantes venezolanas, el sector salud conoció 1.543 casos en 2021, de los cuales, el 89% se cometieron contra mujeres, especialmente niñas y adolescentes mujeres. El 76.03% de los hechos ocurrieron en la vivienda de las víctimas. Al igual que lo identificado por el INMLCF, hay un aumento considerable de estas victimizaciones, pues de 14 casos identificados en 2015, la cifra aumentó sostenidamente hasta alcanzar a los 1.567 y 1.543 en 2020 y 2021, respectivamente. La situación de estas mujeres, niñas y adolescentes es particularmente preocupante, si se tiene en cuenta que durante estos dos años se presentó un subregistro importante de casos, en general, como consecuencia de las medidas que fueron necesarias adoptar para la contención del Covid-19.

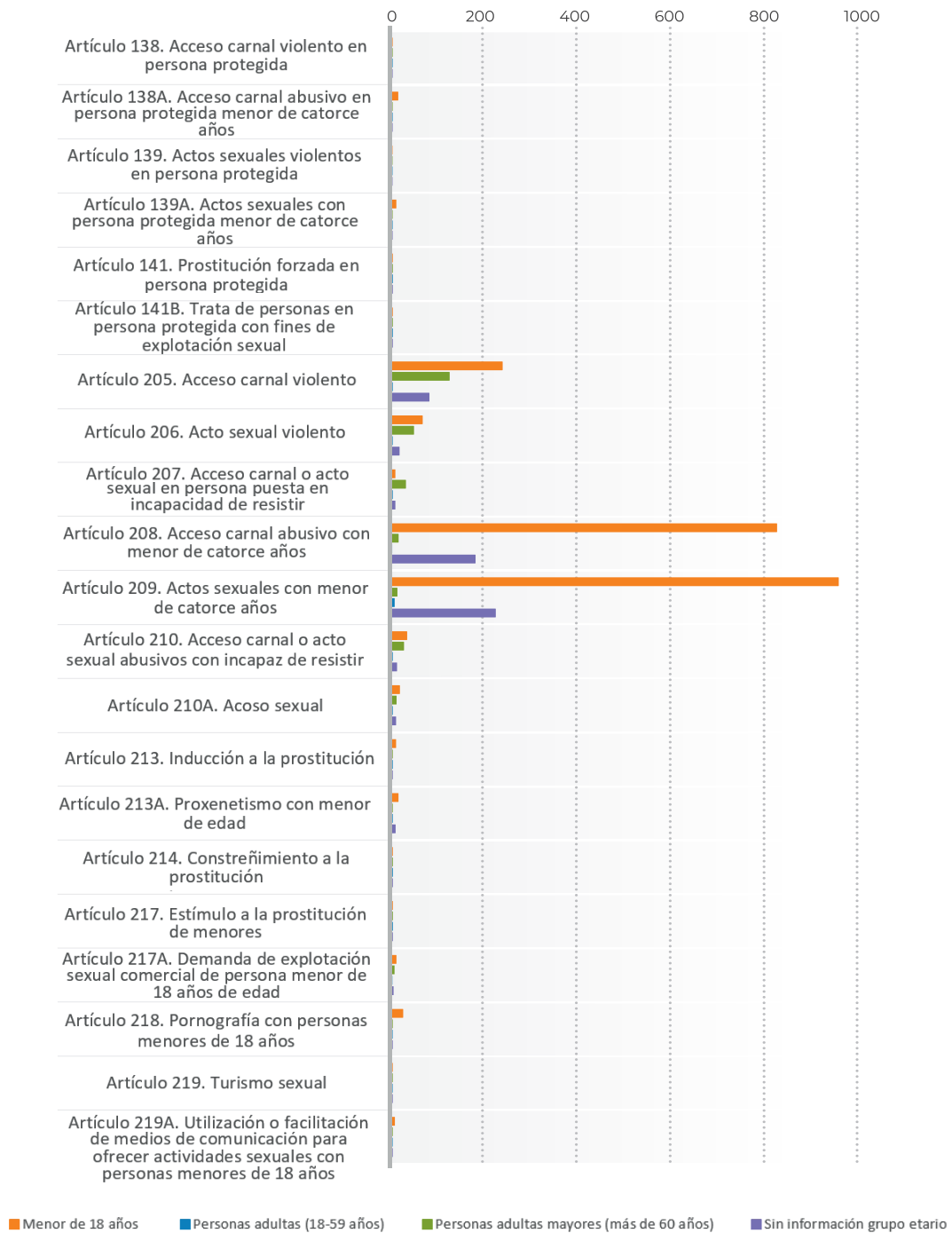
d ▶ **Cifras de violencia sexual en 2021 según el Consejo Superior de la Judicatura**

El Consejo Superior de la Judicatura (C. S. de la J.)²⁵ reportó información sobre las víctimas y victimarios de los delitos sexuales según los procesos con sentencia²⁶. Los datos reiteran que las principales víctimas de violencia sexual son las niñas y las mujeres adolescentes. En cuanto a la edad de las víctimas y los delitos en conocimiento de la justicia, el C. S. de la J. reporta que los actos sexuales con menores de catorce años (30,57%), el acceso carnal abusivo con menor de catorce años (26,83%) y el acceso carnal violento contra menores de edad (7,26%), son los principales crímenes sexuales que fueron tramitados por la justicia penal en el año 2021 (ver Gráfico 3).

²⁵ Consejo Superior de la Judicatura, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. UDAEO22-872, del 27 de mayo de 2022.

²⁶ Si bien las cifras entregadas por el Consejo Superior de la Judicatura presentan inconsistencias en cuanto al total de víctimas y victimarios, son útiles para evidenciar el panorama general de las victimizaciones contra mujeres y niñas, y los perfiles de los perpetradores. Sobre esto se profundizará en el apartado de Acceso a la justicia.

Gráfico 3. Edad de las víctimas según el tipo penal.

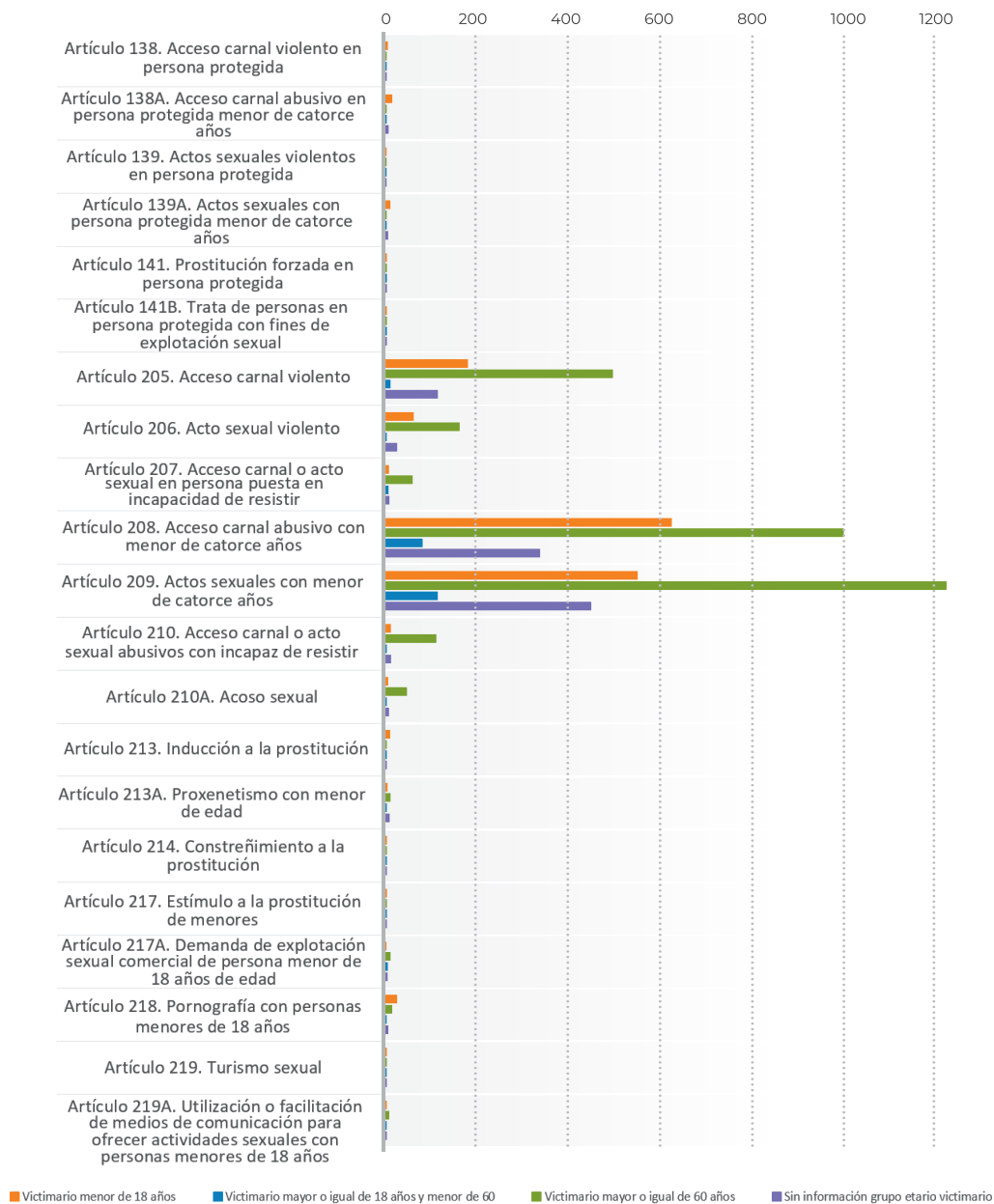


Fuente: Elaborado con información del sistema de información estadístico de la Rama Judicial. Corte: 1 de enero-31 de diciembre de 2021

El sistema de información del C. S. de la J. también arroja datos sobre la identidad étnica de las víctimas, según los cuales, hubo 79 víctimas con dicha identidad, de las cuales 34 fueron indígenas, 28 afrodescendientes, 25 pertenecientes al pueblo Rom y 2 raizales o palenqueras. Además, informó sobre 17 víctimas con discapacidad, sin identificar el tipo de discapacidad.

En cuanto a los victimarios, la información del C. S. de la J. evidencia que principalmente son los hombres adultos. De acuerdo con la edad y tipo de delito cometido, hay correspondencia con los delitos reportados anteriormente para las víctimas: actos sexuales con menores de catorce años (20,40%), acceso carnal abusivo con menor de catorce años (16,51%) y acceso carnal violento (7,8%) (ver Gráfico 4). Además, se identificaron 80 agresores con identidad étnica, de los cuales 50 fueron afrodescendientes, 25 indígenas y 5 personas del pueblo Rom. Se reportaron 13 victimarios con discapacidad.

Gráfico 4. Edad de los victimarios según tipo penal.



Fuente: Elaborado con información del sistema de información estadístico de la Rama Judicial. Corte: 1 de enero-31 de diciembre de 2021

De la información compartida por el C. S. de la J. se puede concluir que los principales delitos investigados por el sistema de justicia penal, son los actos sexuales con menor de catorce años, el acceso carnal abusivo con menor de catorce años y el acceso carnal violento contra menores de edad, lo cual coincide con los reportes entregados por el sector justicia y salud sobre la prevalencia de la violencia sexual contra niñas y mujeres adolescentes.

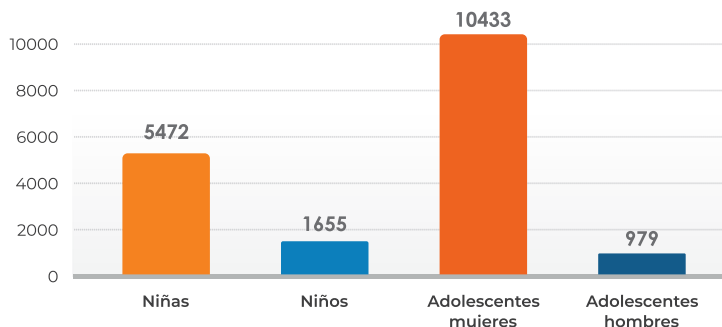
Adicionalmente, llama la atención que el sistema de información del Consejo únicamente reporta 79 víctimas y 80 agresores con identidad étnica, en contraste con el número mucho más elevado reportado por otras entidades. Más allá de posibles omisiones en el diligenciamiento de los formatos que nutren al SIERJU, esta situación podría sugerir que existe un menor acceso a la justicia por parte de mujeres, niñas y adolescentes indígenas. Lo mismo ocurre con las víctimas con discapacidad.

La PGN valora positivamente el avance en el registro de información sobre las víctimas y los victimarios. Sin embargo, el reporte es limitado, en tanto estos datos se circunscriben a los casos en que haya una condena y, además, por la forma en que se hace el registro de la información, pueden presentarse inconsistencias. Además, si bien hay un esfuerzo considerable para registrar la identidad étnica y la discapacidad, no hay ningún avance en el registro para las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas y personas migrantes.

Cifras de violencias sexual 2021 según Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

El ICBF reporta que en 2021 se iniciaron 18.539 procesos administrativos de restablecimiento de derechos (PARD) donde los niños, las niñas y los y las adolescentes fueron víctimas de violencia sexual. De estos casos, el 56.28% correspondió a mujeres adolescentes, el 29.52% a niñas, el 8.93% a niños y, por último, el 5.28% a hombres adolescentes²⁷:

Gráfico 5. PARD realizado por hechos de violencias sexual según sexo y edad



Fuente: Elaborado con base en información del Sistema de Información Misional del ICBF. Corte: 1 de enero-31 de diciembre de 2021.

²⁷ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 20221100000087841, del 25 de abril de 2022.

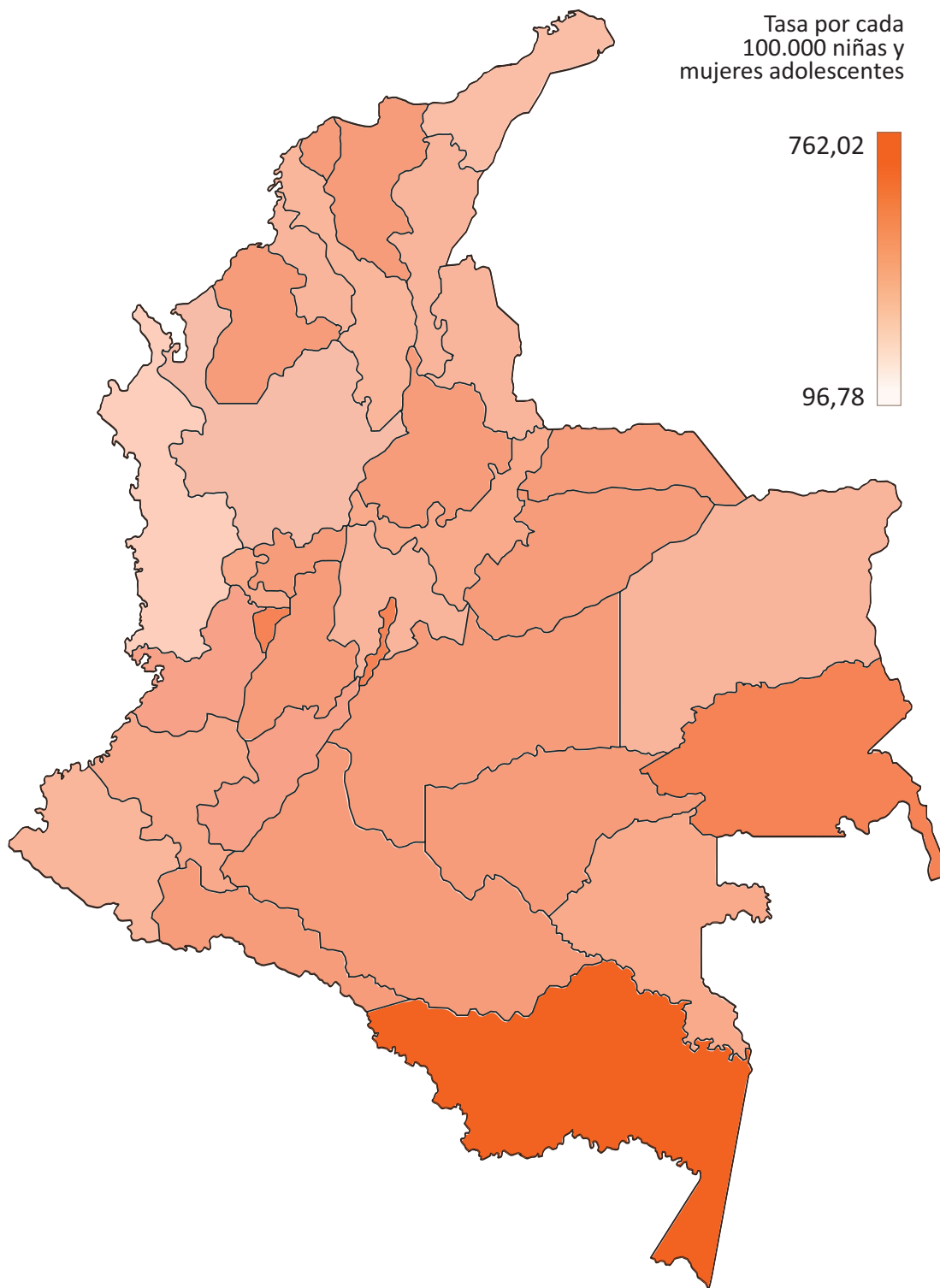
En cuanto a la distribución territorial, los principales territorios con apertura de PARD por violencia sexual fueron Bogotá (23,98%), Valle del Cauca (8,88), Atlántico (6,39%) y Antioquia (6,19%) (Mapa 7). Al revisar los PARD iniciados por violencia sexual según cada 100.000 niñas y mujeres adolescentes, las tasas más altas correspondieron a Amazonas, Bogotá, Guainía, Quindío y San Andrés (Tabla 11 y Mapa 8).

Tabla 11. Número de PARD por violencia sexual por departamento y por cada 100.000 niñas y mujeres adolescentes por departamento.

Departamento	PARD por violencia sexual	Tasa por 100.000 niñas y adolescentes mujeres
Bogotá	4447	511,50
Valle del Cauca	1647	266,48
Atlántico	1186	294,25
Antioquia	1149	137,09
Cundinamarca	857	191,65
Santander	797	267,92
Córdoba	688	240,92
Bolívar	656	190,16
Magdalena	618	259,83
Meta	555	353,92
Tolima	535	308,08
Huila	490	276,15
Cesar	473	209,69
Norte de Santander	437	181,55
Cauca	436	202,77
Boyacá	410	244,14
Caldas	408	345,74
La Guajira	334	175,03
Nariño	322	145,53
Quindío	273	447,79
Sucre	267	179,28
Caquetá	266	372,20
Risaralda	259	229,98
Casanare	224	322,71
Putumayo	206	347,78
Arauca	154	302,89
Amazonas	126	762,02
Chocó	101	96,78
Guaviare	63	392,18
Guainía	56	486,32
San Andrés	34	402,03
Vichada	34	140,73
Vaupés	31	261,36
Total	18.539	

Fuente: Elaborada con información del Sistema de Información Misional del ICBF. Corte: 1 de enero-31 de diciembre de 2021. DANE proyección de población para 2021.

Mapa 8. Tasas de PARD por violencia sexual por cada 100.000 niñas y adolescentes.



Fuente: Elaborado con información del Sistema de Información Misional del ICBF. Corte: 1 de enero-31 de diciembre de 2021. DANE proyección de población para 2021.

Preocupa ampliamente a este órgano de control que las niñas, niños y adolescentes sean víctimas de violencias sexuales, en razón a que las cifras de PARD aperturados por estas violencias son angustiosas y deben prender las alarmas de todo el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, que debe responder con acciones de prevención de impacto, innovadoras, medibles y urgentes. Las cifras señaladas por las diferentes entidades en este primer capítulo del presente informe, se entregan con el fin de que desde el Gobierno Nacional y demás entidades de todos los órdenes se adopten planes de choque con acciones contundentes, inaplazables y con la mayor prioridad posible en la agenda, puesto que estamos ante una crisis en la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en cuanto al deber de proteger su derecho a la libertad, integridad y formación sexual.

Llama la atención que el número de PARD informados por el ICBF (18.539) sea similar al número de exámenes médico legales reportados por el INMLCF para niños, niñas y adolescentes (18.478), pero diste de la cifra reportada por la FGN (33.647). Con esto último podría llegar a considerarse que de los casos que son puestos en conocimiento de la Fiscalía, solo en el 54.74% se inicia el proceso de restablecimiento de derechos, lo que podría sugerir que la totalidad de estos casos, no son puestos en conocimiento del ICBF o que los mismos hayan sido puestos en conocimiento de las Comisarías de Familia. Es implica la necesidad de una mayor y mejor articulación entre estos dos sectores.

Cifras de Violencia sexual en el marco del conflicto armado

En el primer informe de seguimiento a la Ley 1719 de 2014, la Procuraduría General de la Nación constató que no existía claridad sobre el número de casos de violencia sexual cometida en el marco del conflicto armado, las características de las víctimas, ni el número de investigaciones o el estado procesal de las mismas. Esta circunstancia era especialmente grave, pues *“una de las prioridades de la Ley 1719 es garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la asociada al conflicto armado”*²⁸. A pesar del enérgico llamado de la PGN para subsanar esta situación, de la información reportada para este nuevo ejercicio de seguimiento se constata que dichas dificultades persisten.

La PGN realizó un requerimiento a la Policía Nacional con respecto al número de noticias criminales sobre casos de violencia sexual atendidas, sin embargo, la institución compartió la información de forma parcial, pues solo reportó las noticias criminales de los tipos penales del Título II de la Parte Especial de la Ley 599 de 2000, sobre infracciones al DIH, contra menores de edad²⁹. A pesar de que la respuesta fue parcial y que la relación con el conflicto armado no se establece únicamente por la tipificación de las conductas según la norma citada, los datos

²⁸ Procuraduría General de la Nación, La doble violencia: impunidad y desatención en delitos sexuales. Informe de la Procuraduría General de la Nación sobre el cumplimiento de la Ley 1719 de 2014. Con corte a agosto de 2018. Bogotá, 2020, pág. 87.

²⁹ Policía Nacional, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio remitido por correo electrónico No. 1821 - UNIPEP – SEPRI, del 27 de mayo de 2022.

entregados permiten contrastar la información sobre los casos de violencia sexual en el conflicto conocidos por la institucionalidad en 2021, lo cual quiere decir que dicha entidad, cuando menos, tuvo conocimiento de 31 casos de violencia sexual contra menores de edad en el marco del conflicto armado, así:

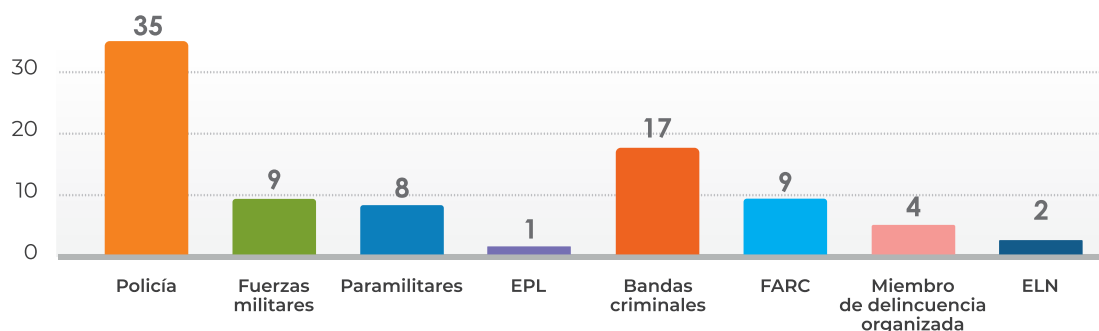
Tabla 12. Noticias criminales atendidas por la Policía Nacional sobre niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos sexuales tipificados en el Título II de la Parte Especial del Código Penal.

Delito	Casos
Acceso carnal violento en persona protegida	13
Actos sexuales violentos en persona protegida	1
Actos sexuales con persona protegida menos de 14 años	11
Actos sexuales violentos en persona protegida (circunstancias de agravación)	6
Total	31

Fuente: Elaborada con información del SIEDCO Plus de la Policía Nacional. Corte de información: 1 de enero a 31 de diciembre de 2021. Actualizado: 21 de mayo de 2022.

En cuanto a la información del INMLCF, esta permite identificar la violencia en el marco del conflicto armado a través de dos categorías: el presunto delito sexual, donde se incluye la violencia sociopolítica, y el presunto agresor, en donde se encuentra la identificación de los actores armados y otros participantes en el conflicto. En la primera categoría, se registraron 16 casos de violencia sexual en el contexto de la violencia sociopolítica; mientras que en la segunda se informaron 85 casos perpetrados por actores que participan en el conflicto armado³⁰, siendo los principales agresores agentes de la fuerza pública (Policía y Ejército), seguidos por las bandas criminales, paramilitares y guerrillas.

Gráfico 6. Exámenes médico legales por presunto delito sexual según actor armado.



Fuente: Elaborado con la información del Observatorio de Violencia del INMLCF de exámenes médico legales por presunto delito sexual. Colombia, 2021.

³⁰ Como se observa, los datos reportados según la categoría “violencia sociopolítica” no son representativos y, además, arrojan una cifra menor a la de casos perpetrados por actores armados del conflicto, por lo que no es claro metodológicamente cómo caracteriza el INMLCF los casos de violencia sociopolítica. En relación con la categoría de “presunto agresor”, esta permite una mejor aproximación al agrupar los casos de actores armados que participan en el conflicto armado.

Adicionalmente, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó a la PGN que durante el 2021 el sector salud atendió a 552 víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, de las cuales, el 88.95% fueron mujeres³¹. Por su parte, según los datos incorporados en el SIVIGE por parte de la Unidad de Víctimas, en 2021 hubo 549 víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado; cifra cercana a la reportada por el sector salud.

La información de la Policía Nacional, el INMLCF, del Ministerio de Salud y la UARIV contrasta con el reporte de la FGN, según el cual la entidad solo conoció de dos noticias criminales de violencia sexual relacionada con el conflicto durante el 2021³².

En el primer informe de seguimiento de la PGN a la Ley 1719 de 2014, se requirió a la Fiscalía para que estableciera una variable en sus sistemas de información que permitiera identificar los casos de violencia sexual en el marco del conflicto. Al respecto, la Fiscalía informó sobre la construcción de un inventario de conflicto armado con casos que obedecieran a tres criterios: (i) calidad del sindicado o procesado, (ii) tipo de delito y (iii) categorías descriptivas del proceso y reportó que se encuentra trabajando para ajustar el sistema de información en materia de grupo y organizaciones criminales. Si bien es un esfuerzo importante, al contrastar la información de la FGN con la de la Policía Nacional y el INMLCF – que reportan sobre el mismo periodo-, pareciera que aún persisten los obstáculos para la adecuada identificación y categorización de la violencia sexual en el contexto del conflicto armado en la Fiscalía General de la Nación³³, lo cual, inevitablemente, impacta en lograr la superación de la impunidad de estos crímenes.

Tabla 13. Reporte de casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado según entidad.

Entidad	Casos
Policía Nacional	31
INMLCF	85
Ministerio de Salud	552
FGN	2
UARIV	549

Fuente: Elaborada con base en la información reportada por la Policía Nacional, el INMLCF, el Ministerio de Salud y la FGN.

A pesar del ejercicio reportado por la FGN para mejorar la identificación de los casos de violencia

³¹ Ministerio de Salud, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 202221031186571, del 16 de junio de 2022.

³² Fiscalía General de la Nación, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 20222000001251, del 11 de mayo de 2022.

³³ *Ibíd.*

sexual relacionados con el conflicto armado, la PGN concluye que aún no ha tenido el impacto adecuado, de forma que permita conocer el número y el estado procesal de estos casos. Esta problemática también ocurre al interior de la Jurisdicción Especial para la Paz, la cual será abordada en el apartado de acceso a la justicia.

Caracterización de la violencia sexual en Colombia

Los datos suministrados por las entidades, expuestos en este literal, evidencian que:

- Las principales víctimas de violencia sexual siguen siendo las niñas y las mujeres adolescentes.
- En los casos de violencia sexual contra población con identidad étnica, las principales víctimas también son las niñas y las mujeres adolescentes.
- Existe una brecha importante entre la información reportada por el sector justicia y el sector salud sobre el número de víctimas con identidad étnica. Sin datos sobre los casos que son asumidos por la Jurisdicción Especial Indígena, no es posible establecer el nivel de acceso a la justicia por parte de estas víctimas.
- En el caso de las víctimas con discapacidad, la mayoría son mujeres con discapacidad cognitiva y discapacidad múltiple.
- A pesar del avance en la caracterización de las víctimas con discapacidad, todavía persisten obstáculos para obtener información sobre otras categorías diferenciales y, en algunos casos, sobre el tipo de discapacidad.
- En el universo de victimizaciones contra hombres, las principales víctimas son los niños.
- Persisten grandes rezagos en la identificación y reporte de esta violencia contra las personas OSIGD, especialmente para las personas con identidad de género diversa.
- En los casos en que se reporta información de OSIGD, se les asume como un único grupo poblacional, sin tener en cuenta que la orientación sexual y la identidad de género son dos variables diferentes y, por lo tanto, deben reportarse de manera diferenciada.
- Hay un aumento preocupante de la violencia sexual contra mujeres migrantes venezolanas a partir del año 2017. Debido a la vulnerabilidad acentuada de estas niñas, adolescentes y mujeres, que las pone en riesgo de ser víctimas de violencia sexual y de trata de personas con fines de explotación sexual, se precisa una respuesta estatal acorde con la gravedad de estas victimizaciones.

- Los principales agresores son hombres adultos, ya sean familiares o conocidos de las víctimas.
- Las cifras permiten concluir que el hogar y los espacios de cuidado son los lugares con mayor riesgo para las niñas y las mujeres adolescentes.
- La mayoría de los casos suceden en el marco de labores de cuidado, atribuidas históricamente a mujeres, niñas y adolescentes.
- El mayor número de delitos conocidos por la justicia penal son: actos sexuales con menores de catorce años, acceso carnal abusivo con menor de catorce años y acceso carnal violento.
- Persisten las dificultades para el registro de la violencia sexual en el marco del conflicto armado, aun cuando la Ley 1719 contiene previsiones para mejorar la respuesta institucional en los casos de este tipo de violencia. Esta situación se agrava con el contraste entre una cifra mínima entregada por la FGN y un reporte mucho mayor realizado por parte de otras entidades, pues de entrada representa un obstáculo para el acceso a la justicia de las víctimas y la garantía de su derecho a la verdad.
- En términos absolutos, la mayoría de los casos se concentran en Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca y Cundinamarca. Sin embargo, en términos relativos, los departamentos con mayor tasa de casos de violencia sexual por cada 100.000 mujeres, son Amazonas, Guainía, Vaupés y Guaviare. En el caso de violencias contra niñas y mujeres adolescentes, los territorios con mayores tasas son Amazonas, Bogotá y Guainía. Es decir, la mayor tasa de violencia sexual se concentra en la región amazónica.
- El mayor número de victimizaciones contra mujeres, niñas y adolescentes migrantes venezolanas se presentaron en Bogotá, Norte de Santander, Antioquia y Valle del Cauca.
- A pesar del avance en el registro de la violencia sexual por parte de varias instituciones, persisten diferencias significativas entre las cifras reportadas. Esto indica la necesidad de fortalecer los sistemas de información de las entidades y fortalecer el SIVIGE, como mecanismo que permitiría normalizar los datos de la respuesta estatal a las víctimas de violencia sexual.
- Es indispensable que la información entregada por la FGN pueda ser contrastada con la reportada por el Consejo Superior de la Judicatura, lo cual no es posible en este momento, ya que este último reporta información sobre la actuación de los juzgados, sin que sea posible identificar los datos específicos de los casos, como sí lo permite el sistema de la Fiscalía.

2

ANÁLISIS DE LA GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL

El derecho de acceso a la justicia para las víctimas de violencia sexual implica que el Estado garantice el principio de debida diligencia y, por lo tanto, asuma una investigación de oficio y sin dilación que sea seria, oportuna, completa e imparcial, con enfoque de género³⁴, de derechos de las mujeres y demás enfoques diferenciales, que derive en el esclarecimiento de la verdad sobre lo sucedido y en la persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de los responsables³⁵. En este mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado que este deber refuerza las obligaciones internacionales y constitucionales sobre el acceso a la administración de justicia y el debido proceso³⁶. En contraposición, la impunidad de la violencia sexual es el desconocimiento, en su conjunto, de estos deberes reforzados en el acceso a la justicia³⁷, con el agravante de que este incumplimiento deriva en un mensaje de aceptación y tolerancia de las violencias contra mujeres y niñas, que facilita y promueve la repetición de los hechos de forma general³⁸.

La Ley 1719 de 2014 es, esencialmente, una ley de garantía para el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual – especialmente, pero no únicamente, para la cometida en el marco del conflicto armado-, porque reconoce los obstáculos históricos que han padecido las mujeres y la niñez para acceder a una justicia eficaz, en condiciones dignas, accesibles, oportunas y con un enfoque de derechos humanos.

Por esta razón, la Ley ordenó a los operadores de justicia garantizar: (i) unos derechos mínimos de las víctimas (art. 13), como la de no ser confrontadas con su agresor o la protección de su privacidad; (ii) la investigación en un plazo razonable, adelantada por personal capacitado en violencia sexual (art. 17); (iii) estándares mínimos de valoración probatoria y de conducción de las investigaciones (arts. 18 y 19); (iv) la utilización de la figura de crimen de lesa humanidad como parte del derecho de la verdad judicial de las víctimas (art. 15) y (v) la implementación de mecanismos para garantizar el avance de las investigaciones a través de la creación de comités

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Bedoya Lima y otra Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021. Serie C No. 431. Párr. 135.

³⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe. Anexo 1. Principales estándares y recomendaciones en materia de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes. Doc. OEA/Ser.L/V/II. Doc.233/19. Noviembre, 2019. Párr. 73.

³⁶ Coste Constitucional. Sentencia SU-659 de 2015. M.P.: Alberto Rojas Ríos.

³⁷ En este sentido, la Corte Interamericana ha definido la impunidad como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana”. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70. Párr. 211.

³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Párr. 280.

técnico jurídicos al interior de la Fiscalía (art. 12). A todas estas garantías, la Ley, comprendiendo la integralidad de las garantías necesarias para el acceso a la justicia, también incluyó provisiones sobre protección.

Teniendo presente los estándares de acceso a la justicia para las víctimas de violencia sexual y el marco normativo dado por la Ley 1719 de 2014, en este apartado se presenta la información compartida por las entidades responsables de garantizar este derecho y lo evidenciado por la Procuraduría General de la Nación sobre la persistencia de la impunidad de esta grave violación de derechos humanos.

a ▶ **Análisis de la garantía del derecho de acceso a la justicia por parte de la Fiscalía General de la Nación**

La FGN reportó³⁹ el conocimiento de 46.267 casos de delitos sexuales con 50.363 víctimas durante el año 2021⁴⁰. Sin embargo, la entrada efectiva de procesos es el resultado de restar al universo de procesos y víctimas, el número de archivos por atipicidad o inexistencia del hecho, que para este reporte fue de 5.617 procesos con 5.992 víctimas. Así, para la FGN la entrada efectiva en 2021 fue de 40.650 casos, con 44.371 víctimas⁴¹.

Tabla 14. Etapa procesal de los casos de violencia sexual.

Etapa procesal	Porcentaje
Indagación	84,50%
Investigación	3,00%
Juicio	11,60%
Ejecución de penas	0,80%
Terminación anticipada	0,10%

Fuente: elaborada a partir de la información aportada por la FGN con base en el Sistema de Información del Sistema Penal Acusatorio. Periodo: 1 de enero a 31 de diciembre de 2021, con fecha de reporte 21 de abril de 2022.

Al analizar la variación de cada una de las etapas procesales por separado, se observa una disminución en las etapas de indagación (-5,53%) y de ejecución de penas (-37,76%), y un

³⁹ Fiscalía General de la Nación, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 20222000001251, del 11 de mayo de 2022.

⁴⁰ La diferencia entre el número de procesos y de víctimas se debe a que un mismo caso puede tener varias víctimas. Además, es posible que un solo hecho esté registrado en uno o más radicados. También puede suceder que un sólo proceso incluya uno o más hechos y se registre más de un delito.

⁴¹ La información reportada por la Fiscalía en esta sección se basa en el número de víctimas cuyos procesos se encuentren en una determinada etapa o actuación procesal. Esta aclaración es importante en cuanto el número de víctimas es mayor al número de procesos.

aumento en las etapas de investigación (+10,41%), juicio (+98,10%) y terminación anticipada (+15,61%), en relación con los datos presentados por la entidad para el primer informe de seguimiento. La PGN valora positivamente la disminución de los casos en etapa de indagación y el aumento considerable en la etapa de juicio. Sin embargo, la indagación sigue siendo el común denominador de los casos y, a pesar de que pareciera haber mayor avance procesal, las cifras sobre ejecución de penas presentan un retroceso en las condenas⁴².

A pesar de la disminución del porcentaje de casos en etapa de indagación, esta sigue siendo la tendencia general en los procesos de las víctimas de la violencia sexual. Mientras un número tan alto de casos se encuentren en esta incipiente etapa del proceso penal, persistirán los obstáculos de acceso a la justicia para las víctimas de violencia sexual en el país.

En cuanto a los niveles de imputación, acusación y condena, la Fiscalía reportó que, de las 44.371 víctimas con procesos por delitos sexuales, existen 4.073 (9,18%) casos con imputación de cargos, mientras que en 2.714 (6,11%) procesos se cuenta con escrito de acusación y solo 43 (0,09%) tendrían condenas. Vale señalar que la relación entre los procesos con imputación y aquellos con escrito de acusación es del 66,63%; porcentaje bajo en relación con el impulso y la prioridad que deberían tener estos casos. Es decir, persisten los obstáculos para pasar de la investigación al inicio de juicios por delitos sexuales.

Tabla 15. Niveles de imputación, acusación y condena en los delitos de los títulos I y IV de la Parte Especial del Código Penal⁴³

Delito	Imputación	Acusación	Condena
Título I			
Aborto sin consentimiento (Art. 123 C.P)	13,33%	0%	0%
Título IV			
Trata de personas con fines de explotación sexual (Art. 188A C.P)	0%	0%	0%
Acceso carnal violento (Art. 205 C.P)	10,19%	64,96%	1,24%
Acto sexual violento (Art. 206 C.P)	8,44%	67,76%	0,99%
Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir (Art. 207 C.P)	7,69%	48,98%	2,04%
Acceso carnal abusivo con menor de catorce años (Art. 208 C.P)	11,08%	66,55%	0,88%

⁴² La Fiscalía informó a la PGN que existe un alto subregistro en su sistema de información de las sentencias y el sentido de las mismas, debido a que en éste no es obligatorio el registro de esta parte del proceso por parte de los y las fiscales.

⁴³ De acuerdo con la Fiscalía, para la respuesta entregada a la PGN se realizó una búsqueda teniendo en cuenta las conductas delictivas que se presentan en la tabla. Por ello, en los casos en que la entidad no reportó información sobre los niveles de imputación, acusación y condena de un determinado delito, se entiende que su valor es equivalente a cero. Fiscalía General de la Nación, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 20222000001251, del 11 de mayo de 2022.

⁴⁴ En esta fila se presenta la tasa entre víctimas con procesos penales con escrito de imputación y los procesos con escrito de acusación. Es decir, no se trata de cifras sobre el total de los procesos de las víctimas que fueron adelantados en 2021.

⁴⁵ Al igual que con los datos sobre escritos de acusación, en esta fila se presenta la tasa entre procesos de víctimas con escrito de imputación y los procesos con condena.

Delito	Imputación	Acusación	Condena
Actos sexuales con menor de catorce años (Art. 209 C.P)	10,07%	67,95%	1,12%
Acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir (Art. 210 C.P)	8,05%	65,12%	1,74%
Acoso sexual (Art. 210A C.P)	2,55%	60,34%	0%
Inducción a la prostitución (Art. 213 C.P)	2,06%	50%	0%
Proxenetismo con menor de edad (Art. 213A C.P)	7,59%	45,45%	0%
Constreñimiento a la prostitución (Art. 214 C.P)	5,41%	0%	0%
Estímulo a la prostitución de menores (Art. 217 C.P)	5,00%	0%	0%
Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad (Art. 217A C.P)	9,03%	0%	3,70%
Pornografía con personas menores de 18 años (Art. 218 C.P)	1,71%	69,23%	7,69%
Turismo sexual (Art. 219 C.P)	0%	0%	0%
Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con personas menores de 18 años (Art. 219A C.P)	0,66%	0%	0%
De los actos sexuales abusivos	3,16%	16,67%	0%
Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales	2,16%	40,00%	0%

Fuente: Elaborada sobre cifras de imputación, acusación y condena de la FGN en los delitos de violencia sexual del SPOA. Periodo: 1 de enero a 31 de diciembre de 2021, con fecha de reporte: 21 de abril de 2022.

En general, las imputaciones por delitos sexuales son bajas, aunque llama la atención que el aborto sin consentimiento sea el delito con el mayor porcentaje de imputaciones con el 13,33%. Esta cifra representa un avance en el acceso a la justicia sobre las víctimas de violencia reproductiva, si se tiene en cuenta que para el anterior informe de seguimiento de la PGN la Fiscalía no reportó información sobre este tipo penal. Sin embargo, no se reporta información con escrito de acusación o condenas de estos casos, lo que impide verificar que hayan pasado de la etapa de investigación.

Son preocupantes los datos sobre delitos asociados a la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, pues hay una disminución considerable en la imputación de delitos como: la utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con personas menores de 18 años (-84%), el estímulo a la prostitución de menores de edad (-72%), y la pornografía con personas menores de 18 años (-68%). Solo en los delitos de proxenetismo con menor de edad (+58%) y demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años (+6%) se reporta un aumento. En materia de escritos de acusación, solo hay reporte para el proxenetismo y la pornografía con menores de edad.

Si bien es un avance considerable el aumento en las investigaciones y acusaciones de proxenetismo con menores de edad, el conjunto de delitos que conforman la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes tiene resultados muy bajos frente a los que se esperaría, teniendo en cuenta que recientemente tanto la sociedad civil, como varios medios de comunicación han reportado casos de explotación sexual principalmente en las ciudades fronterizas, así como los

reportes de la institucionalidad sobre su aumento exacerbado en el marco del Covid-19⁴⁶. Cabe señalar que tan solo entre enero y julio de 2021 el ICBF abrió 227 PARD por explotación sexual⁴⁷. En este contexto, es particularmente preocupante que la FGN no reporte ningún caso del mal llamado turismo sexual, o explotación sexual en contextos de turismo, a pesar de que se ha documentado ampliamente cómo se presentan contextos de explotación sexual en varias ciudades del país⁴⁸.

En lo relacionado con la explotación sexual de mayores de edad, hay un aumento importante en la imputación del delito de constreñimiento a la prostitución, pero con un retroceso del 100% en la etapa de acusación. En contraste, la FGN reportó un leve aumento en las imputaciones de inducción a la prostitución (+16.85%), pero con un gran avance en la etapa de acusación. En todo caso, ninguno de los delitos reportó condenas.

No se debe olvidar que los delitos de explotación sexual no solo se cometen contra personas menores de edad y que en los delitos de inducción a la prostitución y constreñimiento a la prostitución, las víctimas son mayores de edad y estas victimizaciones también requieren de la creación e implementación de estrategias con enfoque diferencial y eficaces que contribuyan a la erradicación de toda forma explotación sexual de seres humanos.

Ahora, en lo referente a la relación entre escritos de imputación y escritos de acusación, la Fiscalía reporta la mayor actividad para los delitos de: pornografía con personas menores de 18 años (69,23%), actos sexuales con menor de 14 años (67,95%), acto sexual violento (64,96%), acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir (67,76%), acceso carnal abusivo con menor de 14 años (66,55%), acceso carnal violento (64,96%) y acoso sexual (60,34%). El porcentaje de imputación en delitos sexuales contra menores de edad es bajo –en comparación con lo reportado por la FGN para el primer informe de seguimiento de la Ley 1719-, pero es mayor que el resto de los delitos sexuales y, en todo caso, la proporción entre imputación y acusación para los actos sexuales y el acceso carnal abusivos con menores de 14 años es significativamente mayor. Sin embargo, esta mayor actividad en el avance procesal de los casos no tiene una respuesta proporcional en el reporte de condenas.

En un sentido similar, el porcentaje de imputaciones para acoso sexual se mantuvo casi igual en los dos reportes de seguimiento, pero con un aumento importante en la relación de esas imputaciones con la presentación de escritos de acusación en 2021 y un menor porcentaje de condenas. Es decir, hubo un mayor trabajo de la FGN en la etapa de acusación, pero una menor tasa de éxito en condenas.

⁴⁶ Ministerio del Trabajo. Comunicado de prensa. Tenemos un mayor desafío para prevenir la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes: Directora ICBF. 23 de septiembre de 2021.

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ Cambio Colombia. En Cartagena, la inoperancia de las autoridades permite la explotación sexual de menores. Nota de prensa. 12 de agosto de 2022. Infobae. Preocupación en Medellín por aumento del turismo sexual. Nota de prensa. 11 de septiembre de 2021.

La PGN quiere llamar la atención de la FGN sobre la gravedad de no tener ningún reporte sobre trata de personas con fines de explotación sexual, más cuando existen múltiples fuentes públicas sobre el aumento de este delito⁴⁹ y la identificación de 123 víctimas por parte de la Policía Nacional durante 2021⁵⁰. Para la PGN es muy preocupante tal contraste entre la magnitud del fenómeno y la baja respuesta por parte de la FGN.

A la par, hay un aumento considerable en la imputación del delito de constreñimiento a la prostitución, pues pasó del 0.7% en el anterior reporte a 5.41% en este; situación sobre la cual es importante señalar que la tipificación de la trata de personas con fines de explotación sexual debe ser realizada de acuerdo a lo establecido por la Corte Constitucional en su sentencia T-236 de 2021⁵¹, sin recurrir a otros tipos penales que no reflejen la realidad de los hechos y la necesidad de protección específicas de las víctimas de este delito. En todo caso, el mayor porcentaje en imputación para el constreñimiento no se tradujo en un aumento en la etapa de juicio ni en condenas.

En este contexto, para la PGN es relevante el reporte que hizo la Fiscalía sobre la Resolución 061 del 29 de marzo de 2022, por medio de la cual se creó la estrategia de la entidad para los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes, en donde fijó los lineamientos para la investigación y judicialización de estos delitos y conformó un grupo de trabajo al interior de la Dirección Especializada contra las Violencias a los Derechos Humanos⁵². La Procuraduría valora esta iniciativa positivamente y considera importante socializar los avances de su implementación y los resultados concretos de dicha estrategia, frente a la falta de reporte de información por parte de la Fiscalía sobre la trata de personas con fines de explotación sexual.

La Fiscalía también informó a la PGN otras estrategias para mejorar la respuesta de la justicia a las víctimas de violencia sexual⁵³, como la creación, en 2021, del Grupo de Trabajo Nacional de Violencia de Género para la Atención de Delitos que afecten a Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes, adscrito a la Delegada para la Seguridad Territorial, que tendría como finalidad el fortalecimiento de la investigación y ejercicio de la acción penal frente a delitos de VBG⁵⁴. El reporte de la Fiscalía apunta a dos tareas principales del Grupo de Trabajo. De un lado, está conformado por fiscales

⁴⁹ Defensoría del Pueblo. Mujeres venezolanas representan el 34% de los casos de trata de personas atendidos por la Defensoría del Pueblo en el último año. Comunicado de prensa 27 de abril de 2022.

⁵⁰ Infobae. Policía ha rescatado 123 víctimas de trata de personas en 2021: general Vargas. Nota de prensa. 14 de octubre de 2021.

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia T-236 de 2021. M.P.: Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁵² Fiscalía General de la Nación, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 20222000001251, del 11 de mayo de 2022.

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ La Fiscalía señala que los delitos y poblaciones objeto del Grupo serían: “feminicidio, violencia intrafamiliar, violencia sexual, explotación sexual, trata de personas al interior del territorio nacional, el tráfico de niñas, niños y adolescentes y demás conductas que afectan de manera diferencial a dicha población, contemplando los entornos rurales y urbanos, atendiendo el estándar jurídico de debida diligencia”.

expertos del nivel central, que acompañan a los fiscales en los territorios y pueden conformar, a su vez, equipos especializados de apoyo y asistencia técnica para casos particulares.

De otro lado, el Grupo tiene a su cargo el programa Futuro Colombia, mediante el cual realiza articulación interinstitucional y actividades con la ciudadanía para trabajar en la prevención de la violencia intrafamiliar, violencia sexual, trata de personas, explotación sexual y otras VBG. Durante 2021, el programa tuvo una “participación promedio de 126.605 niños, niñas, adolescentes, docentes, padres de familia, mujeres y otras personas”⁵⁵. Al respecto, se debe resaltar que el Programa Futuro Colombia no centra sus esfuerzos en el fortalecimiento de la investigación y la acusación, y se basa más en acciones preventivas, por ello, las altas cifras de participación.

La PGN valora positivamente este esfuerzo institucional, pues articula la prevención, con la judicialización de las violencias basadas en género en el país. Debido al potencial de esta estrategia para avanzar en los casos de violencias por razones de sexo y género (VRSG), incluida la violencia sexual, la Procuraduría considera importante que la Fiscalía presente los resultados de sus actuaciones, con el fin de identificar la contribución concreta de ese Grupo en la garantía del derecho a la justicia de las víctimas.

Ahora, en lo referente a la garantía de los derechos de las víctimas en el marco de los procesos, la Fiscalía reporta nuevamente que su sistema no tiene la variable de registro para ello, de forma que, aun cuando es un deber de todas las y los funcionarios que abordan la violencia sexual, no es posible identificar en qué casos se garantizan los derechos de las víctimas, incluyendo la información que les debe ser proporcionada sobre el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo o la entrega de la copia de la denuncia.

Debido a las dificultades en el registro sobre el respeto y garantía de los derechos de las víctimas, sería importante que la Fiscalía promueva, de forma activa, la presentación de quejas y reclamos de las víctimas cuando se presente un abordaje revictimizante de sus casos por parte del personal de la entidad, y fortalezca sus procesos de control interno para garantizar la adecuada implementación del Protocolo de investigación de violencia sexual y las garantías allí establecidas.

Violencia sexual en el marco del conflicto armado

La Fiscalía General de la Nación reportó 2 noticias criminales de casos de violencia sexual perpetrada en el marco del conflicto armado en 2021. Sobre los niveles de imputación, acusación y condena de los delitos sexuales del Título II, la FGN entregó las siguientes cifras:

⁵⁵ *Ibíd.*

Tabla 16. Niveles de imputación, acusación y condena en los delitos del Título II de la Parte Especial del Código Penal

Delito	Imputación	Acusación	Condena
Título II			
Acceso carnal violento en persona protegida (Art. 138 C.P)	0%	100%	0%
Acceso carnal abusivo en persona protegida menor de catorce años (Art. 138A C.P)	3,13%	0%	0%
Actos sexuales violentos en persona protegida (Art. 139 C.P)	0%	0%	0%
Actos sexuales con persona protegida menor de catorce años (Art. 139A C.P)	20%	50,00%	0%
Esterilización forzada en persona protegida (Art. 139B C.P)	0%	0%	0%
Embarazo forzado en persona protegida (Art. 139C C.P)	0%	0%	0%
Desnudez forzada en persona protegida (Art. 139D C.P)	0%	0%	0%
Aborto forzado en persona protegida (Art. 139E C.P)	0%	0%	0%
Prostitución forzada en persona protegida (Art. 141 C.P)	0%	0%	0%
Esclavitud sexual en persona protegida (Art. 141A C.P)	0%	0%	0%
Trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual (Art. 141B C.P)	0%	0%	0%

Fuente: Elaborada sobre cifras de imputación, acusación y condena de la FGN en los delitos de violencia sexual del SPOA. Periodo: 1 de enero a 31 de diciembre de 2021, con fecha de reporte: 21 de abril de 2022.

Sobre estos delitos, la Fiscalía únicamente reporta información sobre el acceso carnal abusivo en persona protegida menor de catorce años, con imputación del 3,13%, y los actos sexuales con persona protegida menor de catorce años con un dato de imputación del 20% y una relación de acusación con las imputaciones de ese crimen del 50%. Este reporte reitera los problemas que persisten en la entidad para la identificación y caracterización de los casos de violencia sexual en el marco del conflicto, toda vez que resulta contradictorio que la acusación del segundo delito sea del 50%, pues esto indicaría que hay más de una víctima y, adicionalmente, está el reporte de acceso carnal abusivo en persona protegida menor de catorce años. Es decir, se deduce que como mínimo habría tres víctimas. Si bien la tipificación de las conductas en el Título II no es el único criterio para determinar la relación de la violencia sexual con el conflicto armado, sirve como un mínimo para la verificación y contrastación de la información reportada de la violencia sexual cometida en dicho contexto.

Adicionalmente, y como se mencionó en líneas anteriores, resulta preocupante la diferencia tan significativa entre el reporte de la Fiscalía sobre este tipo de casos y lo reportado por la Policía Nacional, el INMLCF, el sector salud y la UARIV. Más allá del problema de registro, la inadecuada caracterización de los casos resulta contraria al acceso a la justicia, por cuanto aquellos pueden quedar al margen de las medidas y estrategias específicas para la investigación y judicialización de los casos enmarcados en el conflicto armado y, además, se continúa ahondado la brecha de su subregistro. Por otra parte, el no reconocimiento de los hechos de violencia sexual con el conflicto armado vulnera el derecho a la verdad de las víctimas, quienes tienen derecho a saber las casusas y circunstancias que rodearon la perpetración de las victimizaciones.

En cuanto a la declaratoria de lesa humanidad de crímenes sexuales, la Fiscalía señaló que todavía no cuenta con esa categoría para el registro en sus sistemas de información, sin embargo, informó que está adelantando las acciones pertinentes para hacer este registro y mejorar la calidad del dato, para evitar el subregistro en futuras entregas de información. La PGN considera que serán importantes y favorables los esfuerzos de la FGN para fortalecer su sistema de información en relación con este punto de la Ley 1719, sobre el cual, hasta la fecha, no existe ninguna información institucional.

Ahora, sobre la realización de los comités técnico-jurídicos, establecidos por el artículo 21 de la Ley 1719 como estrategia para el impulso de los casos de violencia sexual dentro y fuera del conflicto, la Fiscalía reportó que mediante los Memorandos 003 y 004 de 2015 se crearon los comités para la revisión de casos en cada una de las seccionales. Para el año 2021, la entidad señaló que se realizaron 13 comités, 10 en el marco del conflicto armado y 3 por fuera de éste, en los que se hicieron recomendaciones para 31 casos de violencia sexual. Al respecto, llama la atención que en el anterior reporte a la PGN la Fiscalía registró 18 comités, en los que se revisaron 193 casos, por lo cual hay una disminución considerable en la realización de estos espacios para el año 2021. También reportó que ninguno de los comités fue solicitado por la Defensoría del Pueblo o la Procuraduría General de la Nación⁵⁶.

En relación con esta estrategia para el avance de los casos, la FGN informó a la Procuraduría que para el año 2022 se incluyeron en el plan de priorización de la entidad, estrategias para el fortalecimiento investigativo de la violencia sexual en el marco del conflicto armado. Particularmente, se reportan dos estrategias. De un lado, el impulso para realizar los Comités de la Ley 1719 de forma semestral, desde el Grupo Nacional de Género de la Delegada para la Seguridad Territorial y la Delegada para la Criminalidad Organizada⁵⁷. De otro lado, se prevé la identificación de “casos con proyección de esclarecimiento garantizando el cambio de etapa procesal”⁵⁸, aunque la entidad no explica qué se entiende por “proyección de esclarecimiento” y si esta categoría implica algún tipo de priorización de los casos a incluir en dichas estrategias. En este escenario no es claro qué sucederá con los casos que no tengan dicha proyección de esclarecimiento y si tendrán una estrategia específica.

La Procuraduría valora positivamente las estrategias reportadas por la FGN, teniendo en cuenta la importancia que da la Ley a los comités técnicos jurídicos para el impulso de los casos y cuya disminución puede impactar negativamente en el acceso a la justicia de las víctimas. Por ello,

⁵⁶ En el mismo sentido se pronunciaron la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

⁵⁷ Mesas de trabajo entre la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación llevadas a cabo el 2 y el 10 de junio de 2022.

⁵⁸ Alcance de la respuesta de la Fiscalía General de la Nación, del 10 de junio de 2021. Oficio No. 20228950001241.

se esperaba que para el siguiente ejercicio de seguimiento al cumplimiento de la Ley 1719, la Fiscalía reporte un mayor número de comités y casos revisados, así como el impacto que hayan tenido las dos estrategias reportadas en el acceso a la justicia de las víctimas. Asimismo, es importante que la entidad indique qué significa la categoría de casos con proyección de esclarecimiento, al tratarse de una categoría extraprocesal, y cómo impactará las estrategias de impulso a los casos de violencia sexual cometida en el marco del conflicto armado.

En relación con los casos de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional – Anexos reservados-, en 2020 la FGN creó una estrategia de impulso y depuración de los casos en el corto plazo, con dos fases. En la primera, se realizó la verificación del universo y el estado actual de las investigaciones penales, lo que permitió actualizar su estado. Luego de este ejercicio, se centró en la priorización y seguimiento de los casos activos. La segunda fase de la estrategia se concentró en la priorización y seguimiento de los casos activos, para lo cual se establecieron mesas de seguimiento para “la identificación de aquellos casos con proyección de esclarecimiento para dar impulso a dichas investigaciones”⁵⁹, en las cuales se han brindado herramientas a los fiscales de conocimiento para el impulso de los casos. Por su parte, la Dirección Especializada contra las Violencias a los Derechos Humanos reportó que durante 2021 se proyectaron 5 investigaciones con vocación de esclarecimiento, relacionadas con 6 casos del Auto 092, “*las cuales se encuentran impulsadas con actividades durante ese año*”⁶⁰, pero no se especifica cuáles fueron los impulsos realizados.

Para la Procuraduría General es positiva la realización de mesas de seguimiento que impacten el avance de los casos de estos Autos. Sin embargo, en la información remitida por la FGN no se evidencia si ya existe la plena identificación y ubicación de todos los casos allí referidos⁶¹, porque se incluyen categorías extrajurídicas como “casos activos”⁶² o “proyección de esclarecimiento”, que obstaculizan la comprensión sobre los casos incluidos en la estrategia reportada, además no se indican cuántos de los casos serían incluidos, si se prevé alguna estrategia para los casos “inactivos” y cuáles son los impactos reales en el acceso a la justicia de las víctimas de los casos seleccionados en la estrategia.

⁵⁹ Fiscalía General de la Nación, alcance a la respuesta brindada a la PGN con Oficio No. 20228950001241, del 10 de junio de 2022

⁶⁰ *Ibíd.*

⁶¹ En el Séptimo Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008 y Segundo Informe de seguimiento al Auto 009 de 2015 de la Corte Constitucional – Anexos reservados- se reportó que “la discordancia en los datos sobre el universo de casos judicializados a partir del conjunto de casos reportados en los anexos reservados es la principal muestra de la situación de deficiencia en la información oficial suministrada”. Pág. 8.

⁶² En el anterior informe de seguimiento de la Procuraduría, se identificó que la utilización de las categorías activo/inactivo para identificar la situación procesal de los casos es inadecuada, ya que no son categorías jurídicas ni son lo suficientemente claras para dar cuenta de la situación real de los casos.

b Análisis de la garantía del derecho de acceso a la justicia por parte del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Como se mencionó en la primera parte de este documento, el INMLCF realizó en 2021, 22.607 valoraciones médico legales por presunto delito sexual. La oportuna e idónea realización de estas valoraciones tiene impactos en el acceso de la justicia⁶³, por lo que la accesibilidad y cobertura de los servicios del INMLCF y, en general, del sistema de medicina legal y ciencias forenses hacen parte de la garantía de este derecho⁶⁴.

Al respecto, la entidad informó que en 2021 se realizaron valoraciones médico legales por presunto delito sexual en 935 (84.76%) municipios⁶⁵. En cuanto a la cobertura con personal, centros de atención y dotaciones, el Instituto señaló que tiene presencia en 408 municipios (37%), a través de 145⁶⁶ sedes y otras unidades móviles, zonales y regionales, aunque no compartió información sobre el número de estas últimas unidades, como sí lo hizo para el primer informe de seguimiento de la PGN. En principio, pareciera haber un aumento en la cobertura al pasar del reporte de presencia física en 118 municipios para el anterior informe, a 408 para este. Sin embargo, al no contar con la información sobre los tipos de cobertura para el 2021, no es posible concluir que ambas cifras informen sobre el mismo tipo de cobertura.

En relación con los profesionales que realizan los exámenes, reportó 375 médicos y médicas forenses vinculadas a la entidad y 1.213 en servicio social obligatorio⁶⁷. Estos últimos realizaron 3.546 exámenes, es decir, el 16.5% del total de exámenes practicados en 2021⁶⁸. De acuerdo con información compartida por el INMLCF⁶⁹, la capacitación del personal en servicio social puede ser restringida por cuanto depende de factores como la rotación que hagan los y las estudiantes de medicina en el INMLCF y la inclusión del abordaje de la violencia sexual en la clase de medicina legal en pregrado. A pesar de que sobre esto último existe una circular del Instituto con algunas pautas para la formación en medicina legal, no es posible identificar su aplicación por parte de las universidades, quienes gozan de autonomía universitaria.

⁶³ Instituto de Medicina Legal. Guía para el abordaje forense integral en la investigación de la violencia sexual. Bogotá, 2018, pág. 77.

⁶⁴ Instituto Nacional de Medicina Legal, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 664-SSF-2022, del 25 de abril de 2022.

⁶⁵ Esta cifra se obtuvo al identificar los municipios con exámenes médico legales por presunto delito sexual, de acuerdo a la información del Observatorio institucional de violencia sobre lesiones de causa externa y desaparecidos del año 2021.

⁶⁶ Instituto Nacional de Medicina Legal, información compartida con la PGN en la mesa de trabajo realizada el 30 de mayo de 2022.

⁶⁷ Cabe recordar que se acuerdo a la Ley 938 de 2004 (art. 34), el INMLCF es el ente rector del sistema de medicina legales y ciencias forenses, el cual está compuesto tanto por profesionales adscritos a la entidad, como por otros contratados en el sector salud, justicia y protección.

⁶⁸ Instituto Nacional de Medicina Legal, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 664-SSF-2022, del 25 de abril de 2022.

⁶⁹ Instituto Nacional de Medicina Legal, información compartida con la PGN en la mesa de trabajo realizada el 31 de mayo de 2022.

Al respecto, preocupa a la PGN que no existan mecanismos para garantizar la idoneidad de los y las médicas habilitadas para realizar exámenes médico legales, toda vez que el abordaje de la violencia requiere personal con experiencia y la capacitación específica. Por ello, es importante que todos los sectores involucrados aborden la problemática, de forma que aseguren una atención que cumpla con los estándares mínimos establecidos en las leyes 1257 de 2008 y 1719 de 2014.

Adicionalmente, de la información compartida se evidencia una disminución del 17% de personal médico forense vinculado directamente al Instituto, lo cual preocupa a la Procuraduría, pues implica menor capacidad institucional para realizar las valoraciones y pone en riesgo su calidad; situaciones que podrían impactar negativamente las condiciones de acceso a la justicia para las víctimas. Si bien en 2020 y 2021 el número de exámenes médico legales disminuyó en comparación a los datos de 2018 y 2019 por el Covid-19, como se indicó previamente, estas cifras están en aumento durante el 2022, llegando a niveles similares a los reportados en los años previos a la pandemia. Por esta razón, es esencial que el Instituto revise la ampliación del número de profesionales que realizan exámenes médico legales por presunto delito sexual.

Así las cosas, para la PGN sería importante considerar la ampliación de la cobertura del INMLCF de acuerdo con el Modelo de atención a las violencias basadas en género para la clínica forense, para que las valoraciones se realicen en los espacios y con las condiciones idóneas, así como la ampliación del número de profesionales con experticia en la realización de estas valoraciones.

Análisis de la garantía del derecho de acceso a la justicia por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

El ICBF reportó que el Anexo del *Lineamiento Técnico Administrativo de Ruta de Actuaciones para el Restablecimiento de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Violencia Sexual* establece la responsabilidad de las autoridades administrativas de interponer la denuncia por este delito, dentro de las 24 horas siguientes al conocimiento del hecho. En 2021, desde las defensorías de familia interpusieron, directamente, 6.929 denuncias por hechos de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes⁷⁰. Esto quiere decir que, de un total de 18.539 casos conocidos por el ICBF, en el 37.37% de los casos la fuente de conocimiento de la noticia criminal fueron las defensorías de familia. Según lo informado, Putumayo, Sucre, Bogotá, Vichada y Guaviare son los territorios en donde el ICBF presentó el mayor número de denuncias. El caso de Putumayo merece especial atención, debido a que según el número de casos reportados por la FGN y el INMLCF, en este departamento la principal fuente de conocimiento de delitos sexuales fue el ICBF.

⁷⁰ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 202211000000087841, del 25 de abril de 2022.

Tabla 17. Relación entre los PARD por violencia sexual y la interposición de denuncias por parte del ICBF, según departamento.

Departamento	PARD por violencia sexual	% denuncias por parte del ICBF
Putumayo	206	91,26
Sucre	267	65,17
Bogotá	4447	63,84
Vichada	34	58,82
Guaviare	63	57,14
Caquetá	266	43,98
Meta	555	41,26
Córdoba	688	41,13
Bolívar	656	40,55
La Guajira	334	40,42
Cesar	473	38,90
Huila	490	38,78
Cundinamarca	857	37,34
Cauca	436	35,55
Atlántico	1186	35,24
Santander	797	33,75
Casanare	224	32,14
Norte de Santander	437	28,83
Vaupés	31	22,58
Tolima	535	22,24
Caldas	408	22,06
Amazonas	126	21,43
Boyacá	410	20,73
Antioquia	1149	17,49
Magdalena	618	16,83
Nariño	322	13,04
Valle del Cauca	1647	11,11
Risaralda	259	7,34
Guainía	56	7,14
Chocó	101	5,94
Arauca	154	5,84
Quindío	273	4,40
San Andrés	34	0,00

Fuente: Elaborada con información remitida por el ICBF. Corte de información: 1 de enero-31 de diciembre de 2021.

En el reporte entregado por el ICBF para el anterior informe de seguimiento de la PGN, la entidad informó la apertura de 16.159 PARD por violencia sexual, de los cuales, el 19% fueron

denunciados directamente a la Fiscalía. Se observa un aumento tanto en los casos de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes conocidos por el ICBF, así como en las denuncias realizadas directamente. Sin embargo, la entidad también señala que no hay un mecanismo para que los y las defensoras verifiquen la existencia o no de una noticia criminal, diferente a cuando la FGN les hace la remisión de los casos.

La articulación entre la Fiscalía y el ICBF para la remisión y acompañamiento de casos tiene una relevancia particular, si se tiene en cuenta que mientras la primera reportó 33.862 niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual, el segundo informó de la apertura de 18.539 PARD por este motivo. Si bien pueden existir razones para que las cifras no coincidan exactamente, la diferencia de casi del 50% entre estos datos resulta preocupante en términos de acceso a la justicia y al sistema de protección de estos grupos etarios que, como se ha insistido a lo largo de este informe, son las principales víctimas de violencia sexual en el país.

Sobre la interposición de las denuncias, el ICBF y la Fiscalía reportaron que, en el marco del desarrollo de la Línea 1 de trabajo del Convenio 990 de 2016⁷¹ sobre víctimas, protección y asistencia, en 2021 realizaron el pilotaje de la estrategia de denuncia en línea para las autoridades administrativas a través de formatos acordados entre las dos entidades para el envío de la información a unos correos establecidos por dirección seccional de la FGN y del módulo SIUP Género de la de la misma entidad. Este piloto tiene como objetivo facilitar la denuncia y cualificar la información para reportar en ella. El ICBF informó que con el pilotaje realizado con diez centros zonales de las regionales de Antioquia, Bogotá, Putumayo y Santander, se logró la presentación de 20 casos. Dada la importancia de esta estrategia de articulación, la PGN recomienda su fortalecimiento.

Adicionalmente, la Fiscalía indicó que el plan de acción para el 2022 prevé continuar la implementación de la estrategia en todas las regionales del ICBF y hacer el respectivo seguimiento, así como adelantar las actividades necesarias para el fortalecimiento de los espacios físicos de la Fiscalía, y lograr una mayor articulación entre las dos entidades para la respuesta a los casos que llegan a sus modelos de atención, como los Centros de Atención Integral a Víctimas de Abuso Sexual (CAIVAS) y los Centros de Atención de la Fiscalía (CAF).

El aumento en las denuncias hechas por el ICBF en el marco de los PARD de violencia sexual en 2021, así como la estrategia de denuncia en línea que está iniciando su implementación, son avances importantes para el acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes víctimas. De esta articulación debería desprenderse un proceso más ágil entre el ICBF y la FGN para el acompañamiento y la judicialización de los casos, la adopción de medidas concretas para que

⁷¹ El Convenio tiene cinco líneas de trabajo: 1. Víctimas, protección y asistencia. 2. Intercambio de información. 3. Sistema de responsabilidad penal para adolescentes. 4. Programa de protección a testigos, víctimas e intervinientes en el proceso. 5. Procedimientos especiales para niños, niñas y adolescentes.

las víctimas no deban hacer un relato completo de los hechos ante autoridades diferentes y una mayor activación del sistema de protección del ICBF que sea coherente con los casos conocidos por el sector justicia.

En todo caso, persiste la necesidad de que el ICBF (i) caracterice el tipo de violencia sexual por el cual se está brindando la atención o se está adelantado el PARD, (ii) pueda registrar la victimización según grupo etario, identidad étnica, discapacidad⁷², (iii) las medidas adoptadas en el marco de los PARD de acuerdo al tipo de violencia, (iv) conozca el estado de los procesos penales en la articulación que realice con la FGN⁷³, entre otras variables. Todos estos elementos son relevantes para la respuesta y la atención diferencial e integral por parte del sector justicia y protección.

Análisis de la garantía del derecho de acceso a la justicia por parte del Consejo Superior de la Judicatura

El Consejo Superior de la Judicatura reportó⁷⁴ que su Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (SIERJU) tiene como unidad los procesos que ingresan, egresan e integran los inventarios de los despachos judiciales⁷⁵. Es un sistema creado para la medición de la gestión judicial, por lo cual su unidad de medida no son los procesos, como sucede en la FGN, sino el movimiento de los procesos y las actuaciones realizadas por los despachos. Por ello, no es posible contrastar la información reportada por la FGN y el C. S. de la J. sobre el estado procesal de los casos y el avance en el acceso a la justicia de las víctimas. A pesar de ello, los datos arrojados por el sistema permiten evidenciar el nivel y los tipos de actuación de los juzgados penales en relación con la tipificación de la violencia sexual en el Código Penal.

El Consejo informó que a partir de 2020 actualizó los formularios de recolección de datos, en los que se incluyeron variables nuevas con el fin de mejorar la calidad de los datos que reporta el Sistema⁷⁶. En efecto, un avance considerable presentado por el C. S. de la J. es la caracterización de las víctimas y los victimarios, pues se reportaron características como el sexo (masculino,

⁷² Si bien el ICBF reporta en sus sistemas las categorías de identidad étnica y discapacidad, la información entregada a la PGN para este informe de seguimiento fue inconsistente, sin que existieran notas metodológicas que explicaran dichas inconsistencias. Por esta razón, esos datos suministrados por el ICBF no fueron incluidos en este documento.

⁷³ Según información pública del ICBF, esta entidad celebró el convenio interadministrativo No. 0990 con la FGN para el intercambio de información relevante sobre los procesos penales. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/g30.p_guia_convenio_interadministrativo_no_0990_entre_el_icbf_y_la_fgn_v1.pdf

⁷⁴ Consejo Superior de la Judicatura, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. UDAEO22-872, del 27 de mayo de 2022.

⁷⁵ En el reporte presentado para este informe de seguimiento, el C. S. de la J. solo reportó información de los juzgados penales, excluyendo a los tribunales superiores de distritito y a la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Penal, sin que sean claras las razones de dicha omisión.

⁷⁶ El SIERJU se alimenta con la información que diligencian los despachos en los formularios dispuestos

femenino⁷⁷ e intersexual), ciclo etario (menor de edad, adultos y adultos mayores), la identidad étnica (afrodescendientes, pueblos ROM, indígenas, palenquero/raizal y otros grupos étnicos) y la discapacidad (sin identificar de qué tipo), sin embargo, no se registra la identidad de género o la nacionalidad de las víctimas. Aunque esta es una mejora considerable para caracterizar a las víctimas y victimarios, las cifras presentan inconsistencias debido a la metodología de recolección de información. Aun así, permiten mostrar un panorama de las víctimas y victimarios cuyos procesos cuentan con sentencia.

Otro avance en la información entregada a la PGN es que en esta oportunidad el C. S. de la J. desagregó varios de los delitos sexuales del Título II del Código Penal: acceso carnal violento en persona protegida (art. 138), acceso carnal abusivo en persona protegida menor de 14 años (art. 138A), actos sexuales violentos en persona protegida (art. 139), actos sexuales con persona protegida menor de 14 años (art. 139A), prostitución forzada en persona protegida (art. 141) y trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual (art. 141B). Sin embargo, no hay información sobre los demás delitos contenidos en esta parte de la norma, como tampoco claridad sobre las categorías reportadas como “contra personas protegidas por el DIH” y “Otros delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario”. En igual sentido, para los delitos del Título IV, el C. S. de la J. reporta la categoría “Contra la libertad, integridad y formación sexuales - Otros”, sin que sea claro a qué otros delitos se hace referencia, especialmente porque todos los delitos de este título están reportados en la base compartida por la entidad.

Ahora, a pesar de los anteriores avances, persisten las dificultades para identificar y reportar los casos de violencia sexual cometida en el marco del conflicto armado. La identificación de algunos de los delitos del Título II permite, de forma parcial, establecer la relación, pero, como ha reiterado la PGN, el universo de delitos allí contenidos, no es asimilable con el de la violencia sexual en el conflicto, porque en este último también hay conductas tipificadas con el Título IV. Sobre esta recomendación hecha por la PGN en su anterior informe, el C. S. de la J. no informó si se está tomando alguna medida para suplir esta carencia.

Adicionalmente, el SIERJU no permite identificar el sentido de decisiones importantes en el proceso penal. Así, tal como se observa en la tabla 18, el sistema registra 5.784 egresos por sentencias, pero no hay forma de saber el sentido de las mismas, si se tiene en cuenta que sólo reporta 1.877 personas condenadas por preacuerdo, allanamiento a cargos o juicio oral, 769 personas absueltas y dos sentencias anticipadas. En otras decisiones, como las legalizaciones de captura, se reportan los ingresos del procedimiento, pero no hay datos sobre los egresos por capturas legalizadas. En este mismo sentido se observan falencias en el registro de la información

⁷⁷ Estas son las categorías utilizadas en el sistema, a pesar de que las denominaciones femenino/masculino hacen referencia al género y no al sexo

que alimenta el sistema, pues a pesar de existir las categorías de egreso según el sentido de la decisión para la imputación y aplicación del principio de oportunidad, sus valores son de cero.

De la mano con lo anterior, el C. S. de la J. informó que el sistema no arroja datos importantes sobre medidas de protección y de atención de la Ley 1257, ni sobre los casos de violencia sexual calificados como de lesa humanidad –de conformidad con el artículo 15 de la Ley 1719-, ni de los incidentes de reparación. Frente a la falta particular de estos datos, el Consejo indicó a la PGN que está adelantando gestiones para la implementación del Sistema Integrado Único de Gestión Judicial (SIUGJ) de la Rama Judicial. Según el C. S. de la J., este Sistema “será la arquitectura tecnológica de soporte que integre el expediente electrónico y la gestión de los procesos judiciales, en condiciones de autenticidad, integridad, conservación, consulta y disponibilidad de la información, seguridad, apertura e interoperabilidad y que permita estandarizar la diversidad de sistemas institucionales actualmente dispersos”⁷⁸.

La concreción de este sistema de información sería un gran avance, teniendo en cuenta que, de la información reportada por el Consejo en esta oportunidad, es claro que el SIERJU tiene dificultades para arrojar información estadística que permita evaluar la garantía del acceso a la justicia de las víctimas por parte de la judicatura, porque su finalidad no es hacer seguimiento a los casos que conoce, sino a las actuaciones de los juzgados. Adicionalmente, la mejora en la calidad de los datos a reportar sobre violencia sexual permitiría su integración al SIVIGE y la contrastación de información con lo reportado por la FGN.

En cuanto a las cifras reportadas por el C. S. de la J. sobre actuaciones de la judicatura en casos de violencia sexual, este registró 61.376 ingresos efectivos y 45.926 egresos efectivos en 2021. Debido al alto número de variables que arroja el SIERJU, en la Tabla 18 se desagregan las actuaciones tenidas en cuenta para el anterior informe de seguimiento y que se consideraron más relevantes:

Tabla 18. Relación de ingresos y egresos efectivos y otros movimiento en la judicatura.

Delito	Ingresos efectivos Rama Judicial	Egresos efectivos Rama Judicial	Garantías en formulación de imputación	Ingresos por resolución de acusación	Ingresos por preacuerdos	Egresos por prescripción	Egresos por autos -preclusión	Egresos por sentencia anticipada	Egresos por sentencia ordinaria	Egresos por sentencias
Artículo 138. Acceso carnal violento en persona protegida	132	99	38	8	0	0	0	0	0	4
Artículo 138A. Acceso carnal abusivo en persona protegida menor de catorce años	879	685	214	23	0	0	8	0	0	37
Artículo 139. Actos sexuales violentos en persona protegida	49	32	16	28	0	0	0	0	0	0
Artículo 139A. Actos sexuales con persona protegida menor de catorce años	797	690	194	0	0	0	2	0	0	40
Artículo 141. Prostitución forzada en persona protegida	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0

⁷⁸ Consejo Superior de la Judicatura, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. UDAEO22-872, del 27 de mayo de 2022.

Delito	Ingresos efectivos Rama Judicial	Egresos efectivos Rama Judicial	Garantías en formulación de imputación	Ingresos por resolución de acusación	Ingresos por preacuerdos	Egresos por prescripción	Egresos por autos preclusión	Egresos por sentencia anticipada	Egresos por sentencia ordinaria	Egresos por sentencias
Artículo 141B. Trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual	15	13	1	0	0	0	0	0	0	0
Artículo 205. Acceso carnal violento	9.192	6.914	1.963	1.425	9	12	195	0	0	735
Artículo 206. Acto sexual violento	3.181	2.251	779	578	6	5	94	0	6	288
Artículo 207. Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir	885	608	208	162	4	1	29	0	0	79
Artículo 208. Acceso carnal abusivo con menor de catorce años	17.849	13.736	3.682	2.844	10	31	396	0	3	1828
Artículo 209. Actos sexuales con menor de catorce años	21.587	15.913	5.332	3.821	15	26	546	0	2	2374
Artículo 210. Acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir	1.742	1.244	488	304	2	0	32	0	1	183
Artículo 210A. Acoso sexual	461	344	153	91	0	2	36	0	0	73
Artículo 213. Inducción a la prostitución	237	209	18	7	0	0	5	0	0	5
Artículo 213A. Proxenetismo con menor de edad	294	247	37	26	0	0	1	0	0	24
Artículo 214. Constreñimiento a la prostitución	16	13	5	3	0	0	1	0	0	2
Artículo 217. Estímulo a la prostitución de menores	109	81	16	3	0	0	0	0	0	2
Artículo 217A. Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad	425	328	56	54	1	0	7	0	0	34
Artículo 218. Pornografía con personas menores de 18 años	925	781	88	70	1	0	10	0	0	52
Artículo 219. Turismo sexual	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0
Artículo 219A. Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con personas menores de 18 años	90	78	7	5	0	92	1	0	0	6
Contra la libertad, integridad y formación sexuales	2.393	1.610	0	0	0	0	0	0	0	0
Contra la libertad, integridad y formación sexuales - Del proxenetismo - Trata de personas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contra la libertad, integridad y formación sexuales - Otros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contra personas protegidas por el DIH	87	29	0	0	0	2	0	0	0	0
Otros delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario	25	16	0	11	1	0	0	2	4	0
Total	61376	45926	13296	9463	49	171	1363	2	16	5766

Fuente: información del SIERJU reportada por el Consejo Superior de la Judicatura. Corte: 1 de enero-31 de diciembre de 2021.

Al hacer la comparación de los ingresos efectivos con los movimientos de los procesos según la Tabla 19, se registran niveles muy bajos de avance procesal y un aumento preocupante de las preclusiones con respecto al informe anterior, en el que dicha cifra fue del:

Tabla 19. Porcentaje de ingresos y egresos por actuaciones principales.

Ingresos/Egresos	Porcentaje
Formulación de imputación	21,66
Resolución de acusación	15,41
Preacuerdos	0.07
Preclusión	2.22
Prescripción	0.27
Sentencia	9.42

Fuente: Información del SIERJU reportada por el Consejo Superior de la Judicatura. Corte: 1 de enero-31 de diciembre de 2021.

Los niveles de imputación y acusación registrados por el C. S. de la J. pueden ser un indicador del trabajo de la FGN en relación con los casos de violencia sexual, mas no del nivel de imputaciones y acusaciones realizadas, porque el sistema no permite identificar si tales actuaciones de la Fiscalía fueron aprobadas por los juzgados correspondientes. En todo caso, vale precisar que no es posible equiparar la información entregada por la FGN con la del C. S. de la J., toda vez que este último no reporta según los casos nuevos que ingresan en una determinada vigencia, como lo hace la Fiscalía, sino que muestra los totales globales de las actuaciones en los casos de delitos sexuales en 2021.

Ahora, sobre los ingresos por formulación de imputación, hay una clara preponderancia del delito de actos sexuales con menor de catorce años, con el 40,1% de las audiencias de imputación, seguido por el acceso carnal abusivo con menor de 14 años con el 21,69% y el acto sexual violento con el 14,69%. El resto de delitos reportados por el C. S. de la J. tienen porcentajes de imputación menores al 6%. Esto representa un avance respecto a lo advertido en el anterior informe de seguimiento de la PGN, en donde se constató el bajo nivel de imputación y acusación de los delitos contra menores de edad. Por su parte, la relación entre imputaciones y acusaciones es del 71%, es decir, de entrada se evidencian los obstáculos en el avance a la etapa de juicio en los delitos sexuales, al igual que se identificó con la información entregada por la FGN.

Sobre los delitos de turismo sexual y trata de personas con fines de explotación sexual, el panorama es el mismo reportado por la FGN. En ninguno de los sistemas se reportan actuaciones procesales. Solamente el delito de trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual tuvo una audiencia de imputación. El constreñimiento a la prostitución registra 5 entradas para formulación de imputación, 3 para escrito de acusación y 2 sentencias; información que contrasta con la compartida por la FGN, pues esta reporta un mayor número de imputaciones en 2021.

Estas cifras confirman que hay un rezago considerable en la judicialización y avance procesal de estos casos, a pesar de tratarse de fenómenos criminales ampliamente difundidos por los medios de comunicación y la sociedad civil.

Vale señalar que para este informe el C. S. de la J. incluyó en su reporte el delito de acoso sexual con 461 ingresos efectivos, el 1.50% de imputaciones, 0.96% de las acusaciones y el 1.27% de las sentencias reportadas para el 2021; cifras que corresponden al universo total de casos conocidos por la judicatura con corte a 31 de diciembre de 2021, sin desagregarse por vigencias. Esta actividad supera a la de otros delitos como los relacionados con la explotación sexual contra niñas, niños y adolescentes, la inducción a la prostitución y los delitos del Título II.

A pesar de que persiste la dificultad del C. S. de la J. en la identificación de los casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, el reporte sobre los delitos sexuales del Título II

muestra una mayor actividad en las audiencias de imputación en los delitos de acceso carnal abusivo en persona protegida menor de catorce años (1.60%) y actos sexuales con persona protegida menor de catorce años (1.45%) que, al mismo tiempo, son los únicos delitos del Título que registran sentencias junto con el de acceso carnal violento en persona protegida, con el 1.40% del total de sentencias reportadas por el C. S. de la J.

En cuanto al porcentaje de sentencias, como se precisó en líneas anteriores, no es posible saber su sentido y al tratar de hacer el cálculo a través de las personas condenadas y absueltas, las cifras no coinciden, por los problemas metodológicos del sistema ya enunciados. El total de sentencias informadas fue del 9.32%, sin embargo, para hacer un cálculo más cercano a la tasa de condenas, se utilizó la relación entre condenas e ingresos efectivos, cuyo porcentaje, para 2021, fue del 3,05%⁷⁹.

La información entregada por el C. S. de la J. también permite caracterizar a las personas condenadas y absueltas en primera instancia, de acuerdo al sexo de las personas agresoras, pero no es posible saber qué sucede con los procesos en segunda instancia⁸⁰ o en sede de casación. Se reportaron 1.877 condenas y 874 absoluciones, lo que equivale a que por cada 2.14 personas condenadas, una es absuelta. Este dato es importante, en cuanto muestra un alto porcentaje de casos que, luego de culminar un juicio, no concluyen con la sanción de los presuntos responsables.

Tabla 20. Condenas y absoluciones por sexo.

Sexo	Condena	Absolución
Hombres	1.837	854
Mujeres	40	20
Total	1877	874

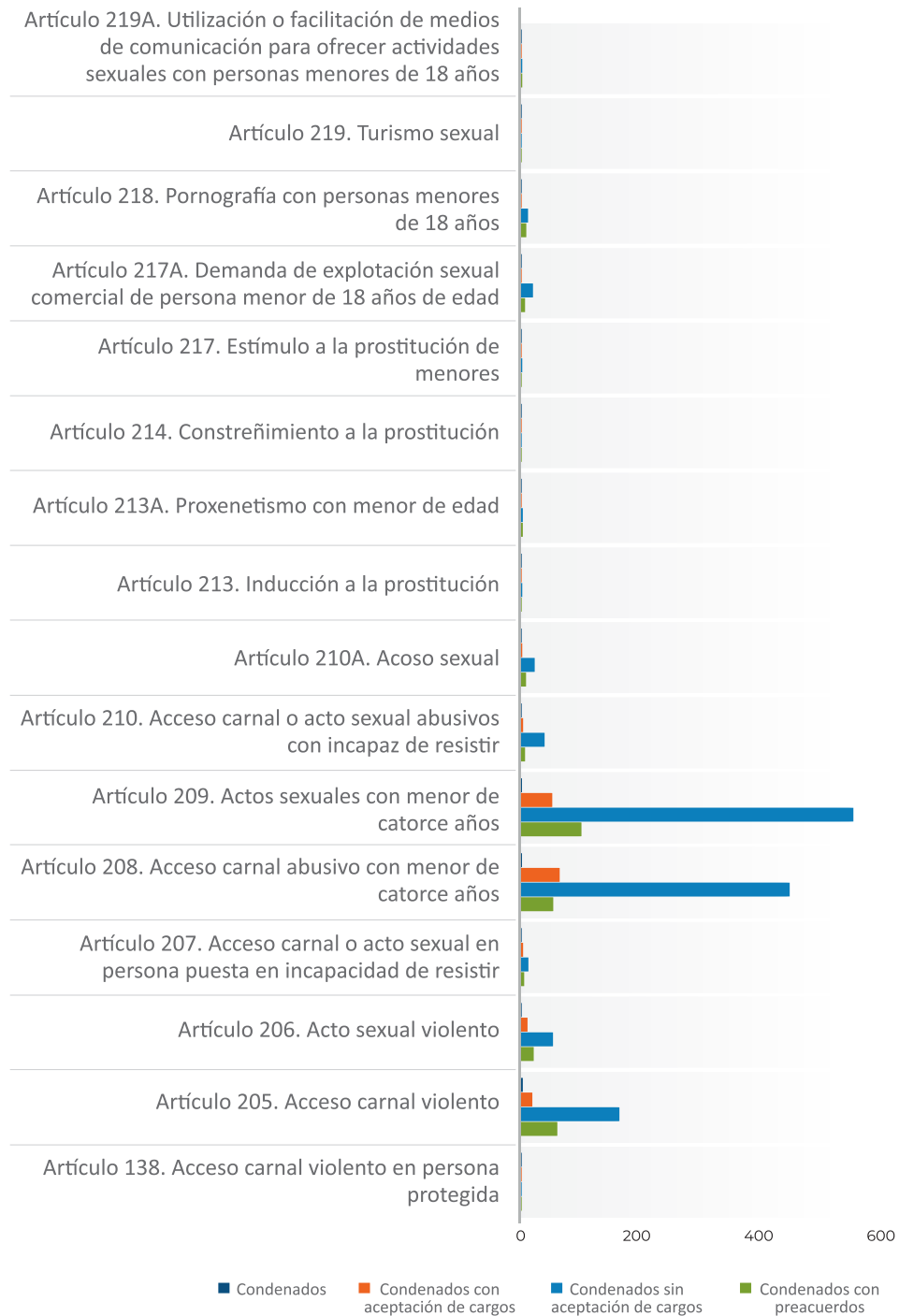
Fuente: Información del SIERJU reportada por el Consejo Superior de la Judicatura. Corte: 1 de enero-31 de diciembre de 2021.

La información del C. S. de la J. reitera la tendencia de que los principales delitos condenados son los actos sexuales con menor de catorce años (39,71%), acceso carnal abusivo con menor de 14 años (32,53%) y acceso carnal violento (14,37%), y las condenas, en un 74%, se dan sin aceptación de cargos por parte de los agresores.

⁷⁹ Es un valor estimado, si se tiene en cuenta que una sentencia puede abarcar a más de un procesado.

⁸⁰ El C. S. de la J. reporta que en segunda instancia hubo 1140 egresos por sentencias, pero no se reporta ninguna información sobre víctimas y victimarios. Sobre estos últimos no hay ningún registro de si fueron absueltos o condenados.

Gráfico 7. Hombres condenados según delito y forma de condena: con aceptación de cargos, sin aceptación de cargos y con preacuerdo⁸¹.

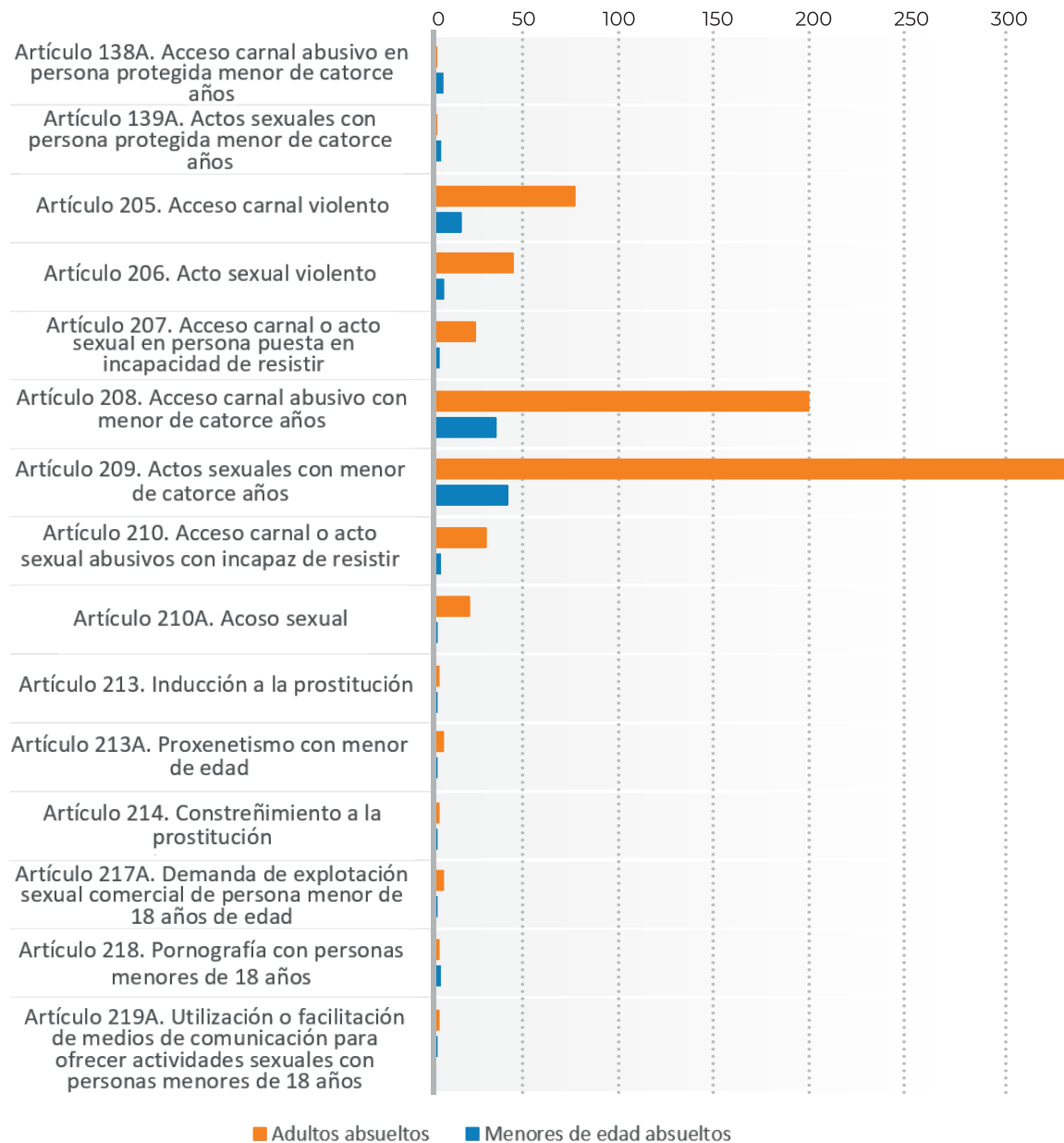


Fuente: Elaborado con información del SIERJU reportada por el Consejo Superior de la Judicatura. Corte: 1 de enero-31 de diciembre de 2021.

⁸¹ En el gráfico se presentan la información de las categorías reportadas por el Consejo Superior de la Judicatura: condenados – hombres, condenados con aceptación de cargos (hombres), condenados sin aceptación de cargos (hombres) y condenados con preacuerdo (hombres).

En cuanto a las absoluciones, el C. S. de la J. reporta 870 que siguen la misma tendencia de las condenas: principalmente se absuelven a hombres por los tres delitos que más conoce el sistema de justicia penal, lo cual es coherente con la alta cifra de hombres condenados.

Gráfico 8. Hombres absueltos según edad y delito.



Fuente: Elaborado con información del SIERJU reportada por el Consejo Superior de la Judicatura. Corte: 1 de enero-31 de diciembre de 2021.

El C. S. de la J. también reportó 461 ingresos por aplicación del principio de oportunidad, sin embargo, no es posible saber si los juzgados de control garantías aprobaron la aplicación de dicha figura en el control de legalidad que ejercen.

Tabla 21. Solicitudes de aplicación del principio de oportunidad según régimen aplicable: Ley 906 de 2004 y Ley 1098 de 2008.

Delitos	Ley 906	Ley 1098
Artículo 138A. Acceso carnal abusivo en persona protegida menor de catorce años	3	8
Artículo 139A. Actos sexuales con persona protegida menor de catorce años	2	5
Artículo 205. Acceso carnal violento	13	17
Artículo 206. Acto sexual violento	0	15
Artículo 207. Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir	2	2
Artículo 208. Acceso carnal abusivo con menor de catorce años	24	218
Artículo 209. Actos sexuales con menor de catorce años	12	113
Artículo 210. Acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir	5	4
Artículo 213. Inducción a la prostitución	1	1
Artículo 213A. Proxenetismo con menor de edad	1	1
Artículo 218. Pornografía con personas menores de 18 años	1	13
Total	64	397

Fuente: Elaborado con información del SIERJU reportada por el Consejo Superior de la Judicatura. Corte: 1 de enero-31 de diciembre de 2021.

Se observa que hay, cuando menos, 401 solicitudes en casos de delitos sexuales contra menores de edad y que en 397 se trata de procesos tramitados por el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) de la Ley 1098. La aplicación del principio de oportunidad en el SRPA es un principio, y su debida interpretación debe realizarse caso a caso, teniendo en cuenta el interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes; la garantía de los derechos de las víctimas; y el enfoque pedagógico. En este sentido, es importante tener en cuenta que si bien la sentencia T-142 de 2019 de la Corte Constitucional aplicó el principio de oportunidad en un caso de acceso carnal abusivo con menor de catorce años, cometido por otro menor de edad, también señaló que dicho precedente no implicaba automáticamente la excepción de inconstitucionalidad de la prohibición de la aplicación de dicha figura, contenida en el artículo 199 de la Ley, sino que se requería un análisis según el caso concreto y la satisfacción de los derechos de las víctimas.

En 43 casos se solicitó la aplicación del principio de oportunidad para delitos tramitados por la Ley 906 – sistema de responsabilidad para adultos- y cuyas víctimas fueron menores de edad; lo que resulta preocupante toda vez que tratándose de agresores adultos, no existe ninguna excepción a la prohibición de aplicar el principio de oportunidad cuando las víctimas son menores de edad.

Finalmente, el C. S. de la J. reporta 1.363 autos de preclusión correspondientes al 2.22% de los ingresos efectivos, cifra elevada y preocupante si se tiene en cuenta que para el anterior informe de seguimiento de la PGN, este porcentaje fue del 1.21%. Es decir, la relación de preclusiones con los

ingresos efectivos, se duplicaron. En este escenario, la terminación de procesos por preclusión está en aumento y debería llevar a indagar por las razones que conducen a esta situación, tal como se advirtió en el anterior informe de seguimiento.

La PGN encuentra que la información compartida por el C. S. de la J. evidencia la persistencia de altos niveles de impunidad de la violencia sexual. Esta afirmación se basa en los bajos niveles de avance procesal de los casos, la baja relación entre los ingresos efectivos y el número de sentencias reportadas, y el aumento de los casos con preclusión. La situación evidencia la necesidad de fortalecer al sector justicia para la investigación, judicialización y sanción de la violencia sexual con una perspectiva de derechos humanos, de género, diferencial e interseccional.

En este contexto, sería importante que el Gobierno Nacional junto con el Consejo Superior de la Judicatura prioricen la atención de las necesidades de fortalecimiento de los despachos judiciales en cuanto a aumento en número, personal, cobertura y capacitación específica; así como el mejoramiento de los espacios, condiciones y herramientas de trabajo. De igual forma, es necesario el fortalecimiento de la Fiscalía para el trámite de los casos, en particular, y de ser posible, a través de la creación de fiscalías especializadas para la atención de la violencia sexual y otras VRSG.

Análisis de la garantía del derecho de acceso a la justicia por parte de la Policía Nacional

Tal como se indicó anteriormente, la PGN requirió información a la Policía Nacional sobre las noticias criminales atendidas y el número de capturas por delito, sin embargo, la entidad entregó una respuesta parcial en relación con las noticias criminales, pues únicamente informó sobre los delitos del Título II contra niñas, niños y adolescentes, con un total de 31 noticias⁸². En contraste, para el anterior informe de seguimiento, la institución reportó 21.048 noticias criminales, razón por la cual no es posible identificar las variaciones entre ambos periodos de seguimiento por parte de la PGN.

En cuanto a las capturas, estas son relevantes no solo en el acceso a la justicia, sino también en la no repetición de los hechos. Al respecto, la institución reportó 4.617 capturas y 212 aprehensiones⁸³ por delitos sexuales, de las cuales, 3.911 (81%) fueron por orden judicial y 919 ocurrieron en flagrancia (19%). El dato sobre las capturas por orden judicial coincide con la información

⁸² Policía Nacional, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio remitido por correo electrónico No. 1821 - UNPEP – SEPRI, del 27 de mayo de 2022.

⁸³ La base de datos compartida por la Policía Nacional registra 213 aprehensiones, sin embargo, se toman 212 para el análisis ya que hay registro de una aprehensión de un menor de edad de 4 años. Debido a la imposibilidad legal de este tipo de actuaciones, se asume que es un error en el registro y, por lo tanto, no se contabiliza.

reportada por el C. S. de la J. de la realización de audiencias para la legalización de capturas. Ahora, si se tiene en cuenta que el Consejo Superior de la Judicatura indicó que en 2021 se realizaron 7.051 audiencias para la emisión de órdenes de captura⁸⁴ y solo 3.736 fueron ejecutadas, la Policía Nacional solo ejecutó el 53%.

De las capturas realizadas, como mínimo el 75% se realizaron por delitos contra menores de edad, confirmando el patrón establecido con los datos de las demás entidades, pues los principales delitos fueron: actos sexuales con menor de 14 años, acceso carnal abusivo con menor de 14 años y acceso carnal violento. La Policía también informó de 212 aprehensiones de menores de edad entre los 14 y los 17 años, por los mismos delitos, principalmente. Aun así, los capturados mayoritariamente fueron hombres (98%) entre los 26 y los 59 años (65,62%).

Gráfico 9. Número de capturas y aprehensiones por delito.

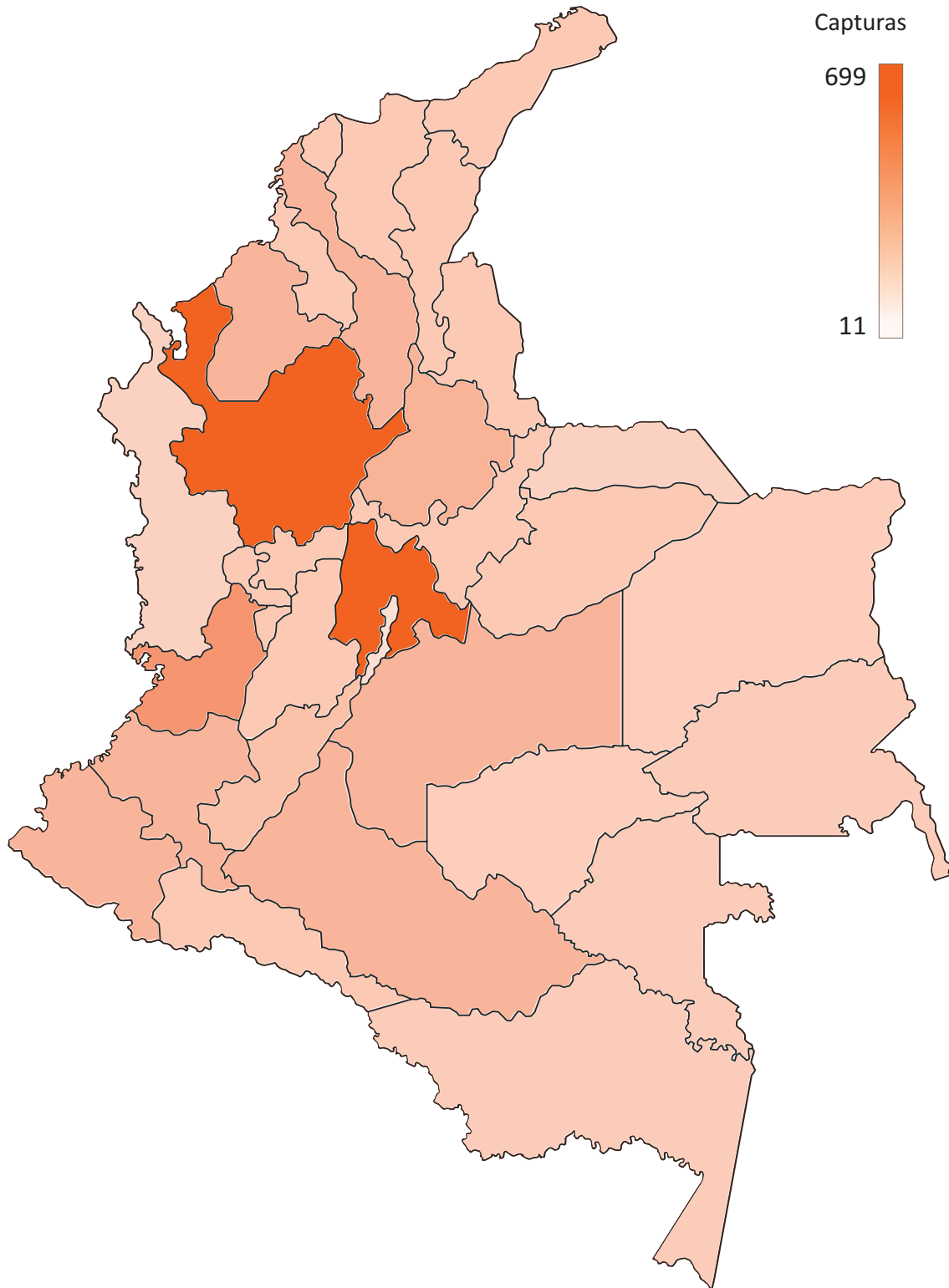


Fuente: Elaborado con información del SIEDCO Plus de la Policía Nacional. Corte de información: 1 de enero a 31 de diciembre de 2021. Actualizado: 21 de mayo de 2022.

Adicionalmente, los principales departamentos en donde se realizaron las capturas fueron Cundinamarca (en donde pareciera incluirse Bogotá) y Antioquia, ambos con el 15,1% de los casos y Valle del Cauca con el 8,5%.

⁸⁴ Consejo Superior de la Judicatura, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. UDAEO22-872, del 27 de mayo de 2022.

Mapa 9. Número de capturas según departamento.



Fuente: elaborada con información del SIEDCO Plus de la Policía Nacional. Corte de información: 1 de enero a 31 de diciembre de 2021. Actualizado: 21 de mayo de 2022.

Finalmente, la Policía informó a la PGN que en 2021 realizó 9.952 registros y allanamientos por la perpetración de delitos sexuales, aunque no están desagregados según el delito.

La PGN considera, al igual que lo hizo en su primer informe de seguimiento, que el número de capturas informadas por la Policía Nacional y el Consejo Superior de la Judicatura son bajas en relación con la magnitud de la violencia sexual en el país.

Análisis de la garantía del derecho de acceso a la justicia por parte de la Defensoría del Pueblo

La Defensoría compartió información⁸⁵ con la PGN sobre la representación judicial de mujeres víctimas de violencia sexual⁸⁶, sin embargo, no reportó los casos según los delitos sexuales del Código Penal, sino según “las conductas delictivas derivadas de las Leyes 1257 de 2008, 1719 de 2014”⁸⁷ y la Ley 1098 de 2006. Es decir, la entidad compartió la información de acuerdo a una metodología propia para la clasificación de los delitos sexuales.

Al reportar la representación de víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, la entidad enuncia todos los casos en una categoría general de Ley 1719, sin desagregarla por delitos. Así, informó la representación de 17 casos, de los cuales en 14 las víctimas fueron menores de edad y, de estos últimos, 9 fueron niñas y adolescentes mujeres. Llama la atención que la entidad pareciera equiparar la violencia sexual en el conflicto a los delitos introducidos por la Ley 1719 de 2014 al Título II de la parte especial del Código Penal. Una comprensión en este sentido presenta dos dificultades. La primera, que la Ley 1719 incorporó algunos, no todos, de los delitos sexuales que actualmente contempla el código penal en el Título II. La segunda, que, como se ha reiterado, no es posible asimilar automáticamente la conexión con el conflicto armado únicamente a través de la tipificación de las conductas bajo dicho Título. Así las cosas, las cifras reportadas no permiten dar cuenta del número de las víctimas sexual en el marco del conflicto armado representadas por la entidad.

En cuanto al reporte sobre los casos de la Ley 1257, la Defensoría señaló que asumió la representación de 994 víctimas mujeres y dos víctimas LGBT⁸⁸, circunscribiendo el reporte a los

⁸⁵ Defensoría del Pueblo, alcance a la respuesta brindada a la PGN con Oficio remitido por correo electrónico, del 8 de julio de 2022.

⁸⁶ La Defensoría no reporta representación judicial de hombres víctimas de violencia sexual, toda vez que, según la entidad: “la representación de hombres le corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de acuerdo con lo preceptuado en el numeral 6 del artículo 250 de la Constitución Nacional, en concordancia con el numeral 5 del artículo 137 de la Ley 906 de 2004, que indica que será la Fiscalía General de la Nación la encargada de designar un abogado de oficio cuando la víctima no cuente con los medios suficientes para contratar un abogado”.

⁸⁷ *Ibíd.*

⁸⁸ De la información reportada no es posible identificar la orientación sexual o la identidad de género de las víctimas.

delitos de: (i) acceso carnal con menor de 14 años (6,12%), (ii) acto sexual con menor de 14 años (6,62%), (iii) acceso carnal violento (62,75%) y (iv) acto sexual violento (24,29%).

Finalmente, bajo el marco de la Ley 1098 se reportaron 10.669 víctimas representadas y se reitera el reporte de los delitos de: (i) acceso carnal con menor de 14 años (35,27%), (ii) acto sexual con menor de 14 años (50,68%), (iii) acceso carnal violento (9,47%) y (iv) acto sexual violento (4,56%).

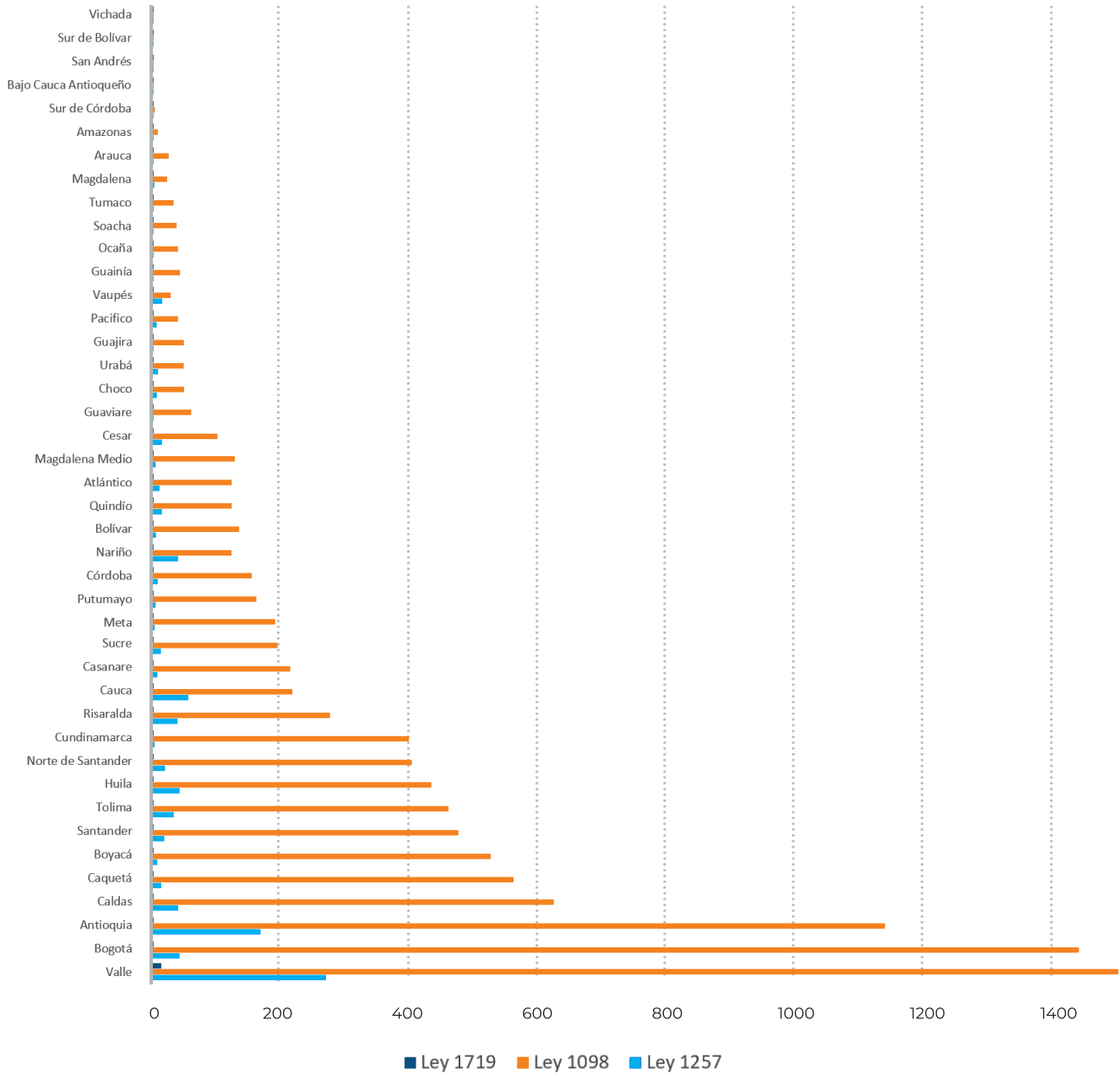
La Procuraduría valora positivamente que haya un especial énfasis en la representación de casos en los que las víctimas son menores de edad, lo cual es coherente con lo analizado anteriormente sobre el mayor impacto de los delitos sexuales contra esta población, particularmente niñas y mujeres adolescentes. Sin embargo, es importante que la entidad también reporte sobre la representación judicial para otros delitos como: acoso sexual, inducción a la prostitución, proxenetismo con menor de edad, constreñimiento a la prostitución, estímulo a la prostitución de menores, demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad, pornografía con personas menores de 18 años, turismo sexual, utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con personas menores de 18 años y la trata de personas con fines de explotación sexual, a pesar de que la mayoría de estos delitos son cometidos contra niñas, niños y adolescentes y la necesidad de una respuesta urgente y contundente del Estado contra conductas delictivas asociadas a la explotación sexual y la trata de personas con fines de explotación sexual.

En general, la forma en que la Defensoría presentó la información sobre la representación a víctimas de violencia sexual es compleja, ya que no reportó según la totalidad de los delitos del Código Penal, sino bajo una interpretación propia del contenido penal de las leyes 1257, 1719 y 1098. A estas dificultades se suma que la entidad no caracterizó a las víctimas en relación con su ciclo vital, sexo, discapacidad, nacionalidad, identidad étnica ni identidad de género.

Dada la complejidad en la forma en que la Defensoría compartió la información se observa que (i) no hay claridad sobre los procesos de violencia sexual en el marco del conflicto armado; (ii) existe una priorización, al menos de facto, para los delitos de acceso carnal con menor de 14 años, acto sexual con menor de 14 años, acceso carnal violento y acto sexual violento, y (iii) no hay información para caracterizar a las víctimas representadas.

A pesar de dichas limitaciones en el reporte, en el Gráfico 10 se muestra la representación judicial de víctimas de violencia sexual por regional y por ley: 1257, 1719 y 1098, en donde se evidencia que las regionales que más reportan representación judicial para estos delitos son Valle del Cauca (27,31%) y Antioquia (17,07%).

Gráfico 10. Representación judicial de víctimas según clasificación de la Defensoría



g **Análisis de la garantía del derecho de acceso a la justicia por parte de la Procuraduría General de la Nación**

La Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales informó⁸⁹ que la Resolución

⁸⁹ Procuraduría General de la Nación, respuesta de la Delegada para el Ministerio Público en asuntos penales a la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer mediante correo electrónico

0372 de 2020 implementó unos criterios de priorización y gradualidad para la intervención en procesos penales por parte de los y las procuradoras, en los que se encuentran que (i) la víctima sea sujeta de especial protección constitucional, en donde se encuentra la niñez; (ii) los hechos jurídicamente relevantes afecten gravemente la libertad, integridad y formación sexual de la niñez; y (iii) las altas cortes hayan generado mandatos de intervención específicos. Así, los procesos de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes estarían priorizados en el trabajo que adelanta la Delegada.

El Sistema de Información Misional de la PGN informó que, con corte a 13 de diciembre de 2021, existían 585 agencias especiales, de las cuales 399 habían sido constituidas en 2021 y las restantes 186 en otros años. La Delegada informó que de una muestra de 355 de dichas agencias en 2021 se realizaron las actuaciones expuestas en la Tabla 22.

Tabla 22. Actuaciones procesales en el marco de agencias especiales en casos de delitos sexuales.

Tipo de actuaciones	Número
Solicitudes de impulso procesal	267
Solicitudes de impulso procesal Autos 092 y 009	51
Audiencias	693
Recursos	20
Solicitudes de desarchivo	2
Solicitudes de condena	42
Solicitudes de absolución	13
Audiencias de incidente de reparación	6
Total	1094

Fuente: elaborada con información reportada por la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales.

El reporte hecho por la Delegada evidencia un aumento en las solicitudes de impulso procesal, si se tiene en cuenta que para el anterior informe de seguimiento se registraron 111 de estas peticiones, incluidas 42 de los casos de los Autos 092 y 009 – Anexos reservados- y para esta oportunidad se realizaron 318. En cuanto al sentido de los fallos, la Delegada solicitó condena en el 77% de los casos y en el 23% restante, la absolución.

En relación con la verificación de la participación de las víctimas, en la información compartida para el anterior informe de seguimiento a Delegada reportó 19 actuaciones en ese sentido. En esta ocasión, no se reportó una cifra bajo el entendido de que “en la totalidad de las audiencias

a las que asiste el Ministerio Público, se verifica la efectiva citación de las partes e intervinientes, incluyendo a las víctimas. De igual manera se vela por que en los procesos con víctimas menores, se cumpla con las previsiones del Código de Infancia y Adolescencia y se garantice con un apoderado de víctimas para la etapa del juicio y se vela por el respeto del derecho a las víctimas a ser oídas”⁹⁰.

Sobre el impacto de las agencias especiales en la garantía del derecho a la justicia de las víctimas, la Delegada señaló que no era posible identificar las solicitudes acogidas por los juzgados para 2021, pero que a partir de mayo de 2022 se cambió el formato de reporte estadístico que deben presentar los y las procuradoras judiciales sobre sus actuaciones en el marco de estas agencias, de forma que desde esa fecha se recoge información sobre su impacto en las decisiones judiciales, así como la caracterización de las víctimas y los delitos.

Adicionalmente, la PGN reportó que en 2021 creó la Coordinación Nacional de Intervención Penal en defensa de los derechos de las mujeres, la cual tiene como finalidades garantizar la perspectiva de género cuando haya mujeres participando en los procesos penales – ya sea como víctimas, testigos, procesadas o condenadas- y propender por su acceso a la justicia. Como resultado se constituyeron 101 agencias especiales, aunque no fue posible identificar cuáles de estas fueron para casos de violencia sexual. Sin embargo, se reportó el seguimiento e intervención en dos casos de violencia sexual en contextos escolares, difundidos ampliamente por los medios de comunicación⁹¹.

En relación con las agencias especiales para los casos de los autos 092 de 2008 y 009 de 2015 – Anexos reservados-, en respuesta entregada a la CPEM en diciembre de 2021, el Sistema de Información Misional (SIM) de la PGN reportaba 141 agencias para el Auto 092 y 85 para el Auto 009⁹². Posteriormente, en respuesta del 2 de agosto de 2022, la Delegada informó que a la fecha existían 106 para ambos autos, de las cuales 33 habían sido constituidas este mismo año. Sin embargo, la Delegada explicó que la diferencia entre cifras podría deberse a la depuración que están realizando con la FGN, en el marco del proceso de revisión exhaustiva que están realizando de los casos de los Autos⁹³. En todo caso, para el anterior ejercicio de seguimiento se reportaron 170 agencias especiales, por lo cual hay una disminución de las mismas en cualquiera de los dos escenarios reportados por el SIM y por la Delegada.

90 Procuraduría General de la Nación, respuesta de la Delegada para el Ministerio Público en asuntos penales a la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer mediante correo electrónico del 15 de agosto de 2022.

91 Procuraduría General de la Nación, información suministrada por la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer mediante correo electrónico del 21 de noviembre de 2022.

92 Procuraduría General de la Nación, respuesta brindada a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer mediante Oficio No. S-2021-074225, del 22 de diciembre de 2021.

93 Procuraduría General de la Nación, información compartida por la Delegada para el Ministerio Público en asuntos penales en mesa de trabajo realizada el 22 de noviembre de 2022.

Sobre la situación de los Autos, la Delegada reportó que desde 2021 trabaja en la construcción de una matriz para la actualización de la información, ubicación e identificación de la etapa procesal de los casos, para tomar decisiones sobre la posible apertura de un mayor número de agencias especiales. Adicionalmente, informó que fue reactivado el espacio de intercambio de información entre la PGN y la FGN y que dentro de su estrategia para los casos de los Autos ahora se incluye dentro de la evaluación de los procuradores judiciales su desempeño en estos casos, según el reporte de información que hagan.

Las actividades reportadas son esenciales para que la PGN culmine la identificación de los casos de los Autos y pueda implementar la estrategia de acompañamiento a través de las agencias especiales, teniendo en cuenta los años ya transcurridos desde la expedición de los autos y la urgencia de que las entidades tengan una respuesta del más alto nivel.

Ahora, sobre los procesos disciplinarios contra funcionarios y funcionarias por incurrir en hechos de violencia sexual – asunto que también hace parte del derecho de acceso a la justicia-, durante el 2021 el SIM de la PGN reportó 287 investigaciones de conductas asociadas a la violencia sexual, de los cuales 142 correspondieron a acoso sexual (49,5%). Sin embargo, no se informó el estado procesal de los mismos⁹⁴. Esta cifra llama la atención en cuanto implica un aumento en el número de quejas de casos por acoso sexual que antes no se visibilizaban.

Gráfico 11. Número de investigaciones disciplinarias por violencia sexual, según conducta.



Fuente: elaborado con información del SIM de la Procuraduría General de la Nación. Corte: 1 de enero a 14 de diciembre de 2021. Se incluyeron procesos con actuaciones en 2021, algunos de los cuales tuvieron origen en denuncias presentadas en el 2020.

94 *Ibíd.*

Al consultar por los casos por violencia sexual del año 2021, que corresponde al periodo de este informe, el SIM de la Procuraduría reportó un total de 610, de los cuales el 39.8% se encontraron en trámite, el 32% fueron remitidos por competencia, el 24.6% fueron archivados y el 3.6% cuentan con fallo (16 sancionatorios y 6 absolutorios).

Ahora, en lo relacionado con las quejas contra funcionarios y funcionarias públicas por incumplimiento de la garantía de los derechos de las víctimas de violencia sexual, se evidencian falencias en los reportes del Sistema de Información Misional de la PGN. De una parte, en la respuesta que dio la PGN a un requerimiento de información de la CPEM en diciembre de 2021, en donde se preguntaba por este tipo de quejas durante dicho año, el Sistema informó de 30 casos, de los cuales uno estaba en etapa de pliego de cargos y no se había emitido ningún fallo. De otra parte, en respuesta de agosto de 2022, sobre el total de estos procesos con corte a 31 de diciembre de 2021 se informaron 11 quejas, de las cuales 7 fueron trasladadas por competencia institucional, 1 tuvo archivo inhibitorio y otras 3 fueron archivadas.

Sobre las dificultades en la información reportada por el SIM, la PGN informó que de acuerdo a su Plan Estratégico Institucional (PEI) para el periodo 2021-2024 se identificó el desafío institucional de gestión de información y conocimiento, por lo cual incluyó como meta de dicho Plan la apropiación de herramientas tecnológicas y de analítica disponibles a través de tres actividades concretas: (i) mejoramiento de la estructura tecnológica de la información, (ii) uso, apropiación e interoperabilidad de los sistemas de información de la entidad y (iii) fortalecimiento de las condiciones y la infraestructura tecnológica⁹⁵. Con la ejecución de estas actividades se esperaba que para el próximo informe de seguimiento a la Ley 1719 el SIM reporte información oportuna, actualizada y consistente.

En conjunto, es necesario que la PGN y las oficinas de control interno disciplinario de las distintas entidades públicas consoliden e implementen una estrategia eficaz para superar los obstáculos en el avance procesal del ámbito disciplinario. También sería relevante evaluar el impacto concreto que están teniendo las agencias especiales en los procesos penales por delitos sexuales y hacer los ajustes necesarios. Un escenario que podría potenciarse para tal fin es el Comité de articulación interna para la garantía de los derechos humanos de las mujeres y prevalencia de los derechos de la niñez de la Procuraduría General de la Nación, el cual se reúne periódicamente – en 2021 se reportaron 4 encuentros-, de forma que se refuerce y garantice la implementación de la política interna institucional por los derechos de las mujeres y la niñez, adoptada por la Resolución 376 de 2020⁹⁶. Este ejercicio también debería hacerse en las regionales de la Procuraduría, ya que también cuentan con estos espacios de articulación interna; por lo cual, durante el año

⁹⁵ Procuraduría General de la Nación. Resolución 315 del 26 de septiembre de 2022. “Por medio de la cual se modifica la Resolución No. 149 del 10 de mayo de 2022”.

⁹⁶ Procuraduría General de la Nación, respuesta brindada a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer mediante Oficio No. S-2021-074225, del 22 de diciembre de 2021.

2020, se adelanta seguimiento a estos espacios internos de articulación en todas las regionales. Finalmente, será importante el efecto que tendrá la ejecución del PEI para el mejoramiento de la información suministrada por el SIM, de forma tal que permita evidenciar de forma precisa las actuaciones de la entidad, así como el impacto de su trabajo en la garantía de los derechos de las víctimas.

h ▶ **Análisis de la garantía del derecho de acceso a la justicia por parte del Ministerio de Defensa**

La PGN requirió al Ministerio de Defensa para que informara sobre las quejas de violencia sexual perpetradas por integrantes de las Fuerzas Armadas en 2021. Específicamente, se requirió por el número de quejas recibidas, el número de quejas tramitadas y el número de quejas remitidas a la Procuraduría. Sin embargo, el Ministerio solo reportó las recibidas:

Tabla 23. Quejas sobre violencias sexual recibidas por el Ministerio de Defensa.

Fuerza	Quejas
Ejército	1
Armada	22
Fuerza Aérea	0
Policía Nacional	11
Total	34

Fuente: Construcción Dirección de DDHH y DIH MDN con información FFMM y PONAL.

La información recibida presenta inconsistencias respecto de otras fuentes sobre la violencia sexual presuntamente cometida por parte de integrantes de la Policía Nacional. Al respecto, vale recordar que el INMLCF reportó, para ese año, 33 casos atribuidos a la Policía Nacional. Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia señaló, en su informe anual de 2021, verificó 16 casos de violencia sexual cometidos en el marco del Paro Nacional⁹⁷. La diferencia en los reportes llama la atención de la PGN, por lo que recomienda mejorar los reportes y verificar la iniciación de oficio de los procesos disciplinarios correspondientes. Adicionalmente, la falta de información sobre lo ocurrido con dichas quejas es preocupante, ya que impide hacer seguimiento y control.

⁹⁷ Organización de Naciones Unidas. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Situación de los derechos humanos en Colombia. 25 de febrero de 2022. A/HRC/49/19. Párr. 52.

La PGN considera importante que el Ministerio de Defensa Nacional garantice el trámite de las quejas recibidas en casos de violencia sexual cometida por agentes de la fuerza públicas y que ejerza, de forma eficiente, su obligación de iniciar procesos de oficio cuando conozca información sobre la ocurrencia de este tipo de hechos. Adicionalmente, es una exigencia democrática que el Ministerio recaude y reporte información completa y veraz sobre la perpetración de violencia sexual, en donde conste su actuación de acuerdo al principio de debida diligencia.

Análisis de la garantía del derecho de acceso a la justicia por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz

Debido a la entrada en funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y su competencia para investigar y sancionar los hechos de violencia sexual cometidos con ocasión del conflicto armado previos al 1 de diciembre de 2016, en el primer informe de seguimiento a la Ley 1719, la PGN indicó la necesidad de adelantar seguimiento a las actuaciones de este tribunal, para “identificar la situación de los casos de violencia sexual conocidos por la JEP, el grado de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición, así como las acciones adelantadas para la conformación del equipo de investigación especial y su gestión actual”⁹⁸. Por este motivo, la PGN requirió información a la JEP sobre las víctimas de violencia sexual que habían presentado sus casos, el estado de acreditación de las mismas, la identificación de informes presentados por entidades del Estado y organizaciones, así como por la implementación de una política de investigación y judicialización de la violencia sexual.

A pesar de que el requerimiento abarcaba a todas las Salas de Justicia, la JEP compartió⁹⁹ información parcial, pues solo se refirió a los macro casos que se adelantan en la Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas (SRVR). La respuesta circunscrita únicamente al trabajo adelantado por la SRVR, contrasta con el reporte del Consejo Superior de la Judicatura, que sobre este tema, informó sobre 6 egresos por aplicación de la Ley 1820, de los cuales 5 incluían el delito de actos sexuales con menores de 14 años y uno de acto sexual violento, sobre los cuales tendría conocimiento la Sala de Amnistía e Indulto. Adicionalmente, la información no es unívoca, sino que responde a las respuestas específicas de cada uno de los despachos relatores de los casos abiertos en la SRVR.

La JEP informó que a la fecha de respuesta contaba con 5.906 víctimas individuales y 268 sujetos colectivos acreditados como víctimas. También señaló que, en total, hay 332.289 víctimas

⁹⁸ Procuraduría General de la Nación, La doble violencia: impunidad y desatención en delitos sexuales. Informe de la Procuraduría General de la Nación sobre el cumplimiento de la Ley 1719 de 2014. Con corte a agosto de 2018. Bogotá, 2020. Pág. 20.

⁹⁹ Jurisdicción Especial para la Paz, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 202202010702, del 14 de julio de 2022.

individuales y víctimas integrantes de sujetos colectivos. Al indagar por el número de víctimas de violencia sexual acreditadas, no se obtuvo una cifra precisa, como se puede ver en la Tabla 24, sino aproximada de 219 víctimas; esto sin tener en cuenta que dependiendo del despacho, se reportaron cifras únicas de violencia sexual y otras incluyeron otras VBRSG sin especificar de qué tipo. Según la información entregada de esta forma por la JEP, las víctimas acreditadas por violencia sexual representan, aproximadamente, el 3.70% del universo de todas las acreditaciones.

Adicionalmente, la JEP reportó que hasta el 21 de marzo de 2022 – término límite para la entrega de informes- se entregaron 974 informes por parte de entidades del Estado y organizaciones de la sociedad civil. De ese universo, 828 fueron entregados por organizaciones de víctimas, 25 por entidades del Estado con funciones judiciales, disciplinarias y fiscales, y 121 por otras entidades del Estado. En relación con los informes sobre violencia sexual y otras VRSB, el tribunal informó que se habían presentado 85, todos remitidos por organizaciones de mujeres, organizaciones LGBTI y organizaciones feministas. Llama la atención de la Procuraduría que en la respuesta, solo se haga alusión a los informes presentados por la institucionalidad, aun cuando la Fiscalía entregó, al menos, dos informes sobre VBG cometida por las FARC y agentes del Estado. Adicionalmente, la misma Procuraduría entregó un informe a la JEP, en donde se incluyó información sobre violencia sexual perpetrada por agentes de la Fuerza Pública.

En todo caso, según los datos entregados por la JEP, el 8.72% de informes recibidos son sobre este tipo de violencias. Sin embargo, a pesar de que la PGN preguntó a la JEP sobre el número de hechos y casos reportados en estos informes, no se remitió este detalle de la información, por lo que debe revisarse si se han sistematizado los casos que fueron puestos en su conocimiento por parte de las víctimas de violencia sexual.

En la Tabla 24 se presentan las respuestas de cada uno de los despachos relatores de los 7 casos abiertos por la SRVR sobre: (i) el número de casos y hechos de violencia sexual que fueron puestos en conocimiento de la JEP, (ii) el número de casos y hechos de violencia sexual que fueron puestos en conocimiento de la JEP a través de los informes entregados por las entidades estatales y las organizaciones de la sociedad civil y (iii) el número de víctimas de violencia sexual acreditadas. A partir de la sistematización de la información contenida en la respuesta de la JEP al requerimiento de la PGN, se evidencia que cada despacho reporta datos y categorías diferentes, con metodologías diferentes, lo que limita la unificación de los datos de las víctimas y sus casos y por ello, no es posible saber con mayor precisión cuál es el universo de víctimas y los casos de violencia sexual que se han puesto en conocimiento de la JEP por diversas fuentes. Adicionalmente, no se suministró información precisa sobre los tipos de violencia sexual que son conocidos por la SRVR, a excepción de lo reportado para el macrocaso 07.

Tabla 24. Información sobre hechos y casos de violencia sexual según el caso abierto por la SRVR.

Casos	Número de casos y de hechos victimizantes de violencia sexual que conoce la JEP	Número de casos y hechos victimizantes informados por entidades estatales y organizaciones de la sociedad civil	Número de víctimas de violencia sexual acreditadas
Caso 01 - Toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las Farc-EP	El Auto SRVR 19 de 2021 señaló que hubo 27 reportes de violaciones y violencia sexual sin penetración.	No reportó información.	38 víctimas
Caso 02 - Prioriza la situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño)	Se reportaron 152 hechos de violencia sexual.	Se informaron 168 hechos de violencia sexual y de género contra mujeres y niñas, y violencia por prejuicio contra personas OSIEGD con 254 víctimas.	Alrededor de 55 víctimas.
Caso 03 - Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado	No se han documentado casos de violencia sexual.	La FGN identificó 281 víctimas de violencia sexual relacionada con el conflicto armado y perpetrada por agentes estatales.	No se han documentado casos de violencia sexual.
Caso 04 - Situación territorial de la región de Urabá	Más de 282 hechos de violencia sexual.	No reportó información.	No reportó información.
Caso 05 - Prioriza situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca	Se reportaron 39 casos de violencia sexual y violencia basada en género ¹⁰⁰ - Violación: 35 - Violencia sexual: 2	Se informaron 39 casos.	39 víctimas.
Caso 06 - Victimización de miembros de la Unión Patriótica	Se reportaron 23 casos de violencia sexual.	Se informaron 23 casos de violencia sexual, por parte del CNMH, la FGN, la Corporación Reiniciar y por lista propia elaborada por el despacho.	No reportó información.
Caso 07 - Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado	Se reportaron 144 hechos de violencia sexual calificados así: - Acceso carnal violento o acceso carnal abusivo con menor de 14 años: 47. - Aborto forzado: 35. - Anticoncepción forzada: 34. - Esclavitud sexual: 12. - Conducta por definir: 11.	No reportó información.	De los 144 hechos de violencia sexual y basada en género se recogen 87 víctimas directas.

Fuente: Elaborada con la información suministrada por la Jurisdicción Especial para la Paz.

La dificultad en el reporte de información también se advierte al momento de caracterizar a las víctimas, pues cada despacho entrega información con categorías disímiles y en algunos casos no hay ningún reporte o se señala que el sistema de información no permite desagregar la información de las víctimas. En la Tabla 25 se sistematizaron las respuestas dadas por cada despacho, en donde se registra la caracterización de las víctimas por macrocaso. Debido a que no todos reportaron información, no es posible presentar cifras globales, pero se puede observar el trabajo de cada despacho al respecto.

Tabla 25. Caracterización de las víctimas de violencia sexual por caso abierto por la SRVR.

Casos	Caracterización de las víctimas
Caso 01 – Toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las Farc-EP	No reportó información.

¹⁰⁰ En el Anexo de la respuesta dada a la PGN, el despacho relator del Caso 05 compartió información sobre los casos, dos de los cuales fueron cometidos contra hombres gay, pero no incluían delitos sexuales.

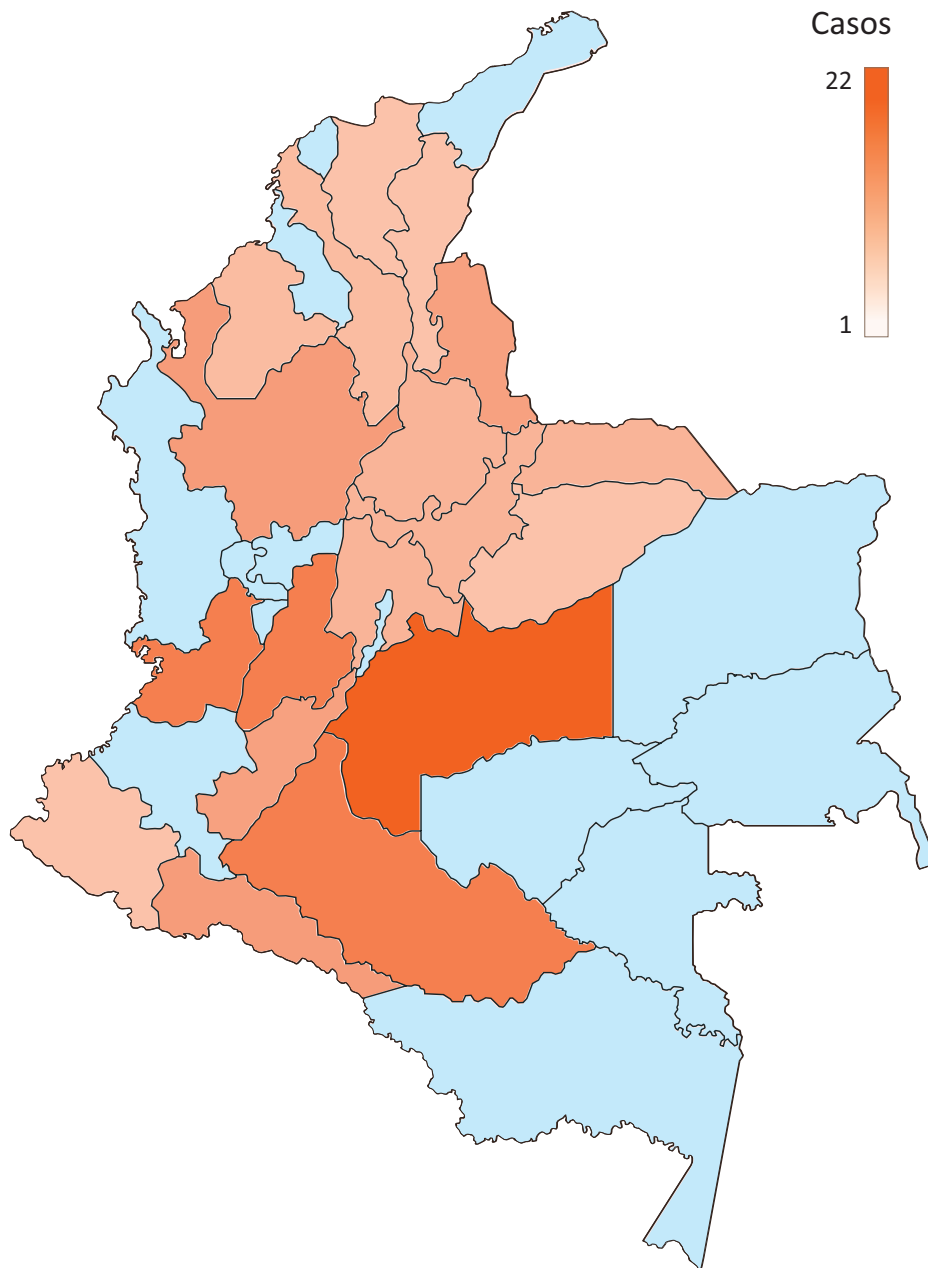
Casos	Caracterización de las víctimas
Caso 02 – Prioriza la situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño)	Víctimas claramente identificadas y relacionadas con los patrones contrastados: 188.
	Víctimas según identidad étnica: <ul style="list-style-type: none"> Afrocolombianas: 94. Indígenas Awá: 80. Campesina 1. Sin información de identidad étnica: 80.
	Víctimas según edad y sexo: <ul style="list-style-type: none"> Niñas y mujeres: 182. Niños: 6.
	Víctimas según la edad (en los casos que fue posible identificar esta información): <ul style="list-style-type: none"> Niñas y niños: 47 Adultas: 50. Adultas mayores: 1
Caso 03 – Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado	No se han documentados casos de violencia sexual.
Caso 04 – Situación territorial de la región de Urabá	No reportó información.
Caso 05 – Prioriza situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca	37 víctimas de violencia sexual Víctimas según sexo: <ul style="list-style-type: none"> 35 mujeres 2 hombres
	Víctimas según edad: <ul style="list-style-type: none"> Adultas: 32 Adultas mayores: 4 Sin información: 1
	Víctimas según su identidad étnica: <ul style="list-style-type: none"> Afrocolombiana/Afrodescendiente: 14 Indígena: 9
	Víctimas según discapacidad: <ul style="list-style-type: none"> 1 víctima
	Víctimas según su orientación sexual: <ul style="list-style-type: none"> Hombres gay: 2 Lesbianas: 1
Caso 06 – Victimización de miembros de la Unión Patriótica	23 víctimas identificadas, de las cuales 8 son hombres y 15 mujeres. Señaló que el “sistema de información construido no permite desagregar datos ciertos sobre las variables de edad, discapacidad, raza, etnia, orientación sexual, identidad de género y nivel socioeconómico” . 101
Caso 07 – Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado	87 personas en calidad de víctimas registradas.
	Víctimas según sexo: <ul style="list-style-type: none"> 83 mujeres 4 hombres
	Víctimas según discapacidad: <ul style="list-style-type: none"> 3 víctimas.
	Víctimas según identidad étnica: <ul style="list-style-type: none"> 2 afrocolombianos 1 indígena
Víctimas según orientación sexual: <ul style="list-style-type: none"> 3 homosexuales. 1 bisexual. 	

Fuente: Elaborada con la información suministrada por la Jurisdicción Especial para la Paz.

101 Jurisdicción Especial para la Paz, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 202202010702, del 14 de julio de 2022.

La JEP entregó información sobre la distribución geográfica de las victimizaciones únicamente de los casos 05, 06 y 07, con un total de 145 víctimas, de las cuales en 7 casos no se reportó información sobre el departamento de ocurrencia de los hechos. Los departamentos con mayores casos registrados fueron Cauca, Meta, Tolima, Valle del Cauca y Caquetá; información sobre la cual debe tenerse en cuenta que el Caso 05 reporta casos de Cauca y Valle del Cauca específicamente.

Mapa 10. Distribución geográfica de las victimizaciones de violencia sexual en los casos 05, 06 y 07 de la SRVR.



Fuente: Elaborado con la información suministrada por la Jurisdicción Especial para la Paz.

La falta de información unívoca sobre las víctimas y sus casos es de preocupación para la PGN, pues se suma a las deficiencias ya evidenciadas de otras entidades para la identificación de los casos de violencia sexual perpetrada en el marco del conflicto armado. Independientemente de la metodología de trabajo de la JEP, la centralidad de las víctimas establecida en el Acto Legislativo 01 de 2017 y la obligación de consolidar una estrategia integral de justicia transicional del artículo 33 de la Ley 1719, deberían llevar como mínimo al conocimiento de los casos y la sistematización de la información que fue aportada con grandes esfuerzos por las víctimas y alentada por la misma Jurisdicción. El reconocimiento de las víctimas, su centralidad y su dignidad incluye el trabajo de la Jurisdicción en la garantía de su derecho a la verdad, el cual implica la identificación de quiénes son y qué les sucedió.

Por esta razón, se considera importante considerar la creación un sistema de información que caracterice a todas las víctimas y dé cuenta de los casos y tipos de violencia sexual puestos en su conocimiento, con independencia de la acreditación en alguno de los macrocasos de la SRVR¹⁰², y, sobre todo, que incluya a todas las Salas de Justicia y las Secciones del Tribunal Especial para la Paz.

Ahora, en cuanto a la presunta responsabilidad de la perpetración de violencia sexual, la JEP compartió información para los casos 05, 06 y 07 y, por inferencia, se tomaron las 38 víctimas reportadas por el Caso 02 como casos perpetrados por las extintas Farc-Ep, para un total de 186 víctimas. La distribución de pertenencia de los presuntos responsables a un determinado grupo armado se muestra en la Tabla 26.

Tabla 26. Número de víctimas de violencia sexual en los casos 05, 06 y 97 según el grupo armado responsable.

Presunto responsable de violencia sexual	Víctimas
Grupos paramilitares	10
Guerrilla	8
Acción conjunta agentes estatales y paramilitares	158
Grupos paramilitares y guerrilla	1
Sin información	2
	7
Total	186

Fuente: Elaborada con la información suministrada por la Jurisdicción Especial para la Paz.

¹⁰² Esto teniendo en cuenta que mediante Sentencia Interpretativa Parcial TP-SA-Senit parcial 3 de 2022, con fecha de 28 de abril, la Sección de Apelación ordenó a la Sala de Reconocimiento “defina una caracterización provisional de víctimas i grupos de víctimas del macrocaso que permita determinar aquellas o aquellos respecto de los cuales resulta indispensable prever medios de divulgación focalizados”.

Ligado a lo anterior, la PGN también solicitó información a la JEP sobre el reconocimiento que hasta la fecha hubieran hecho los comparecientes en los diferentes macrocasos:

- **Caso 01:** se indicó que los días 21, 22 y 23 de julio se llevó a cabo una audiencia de reconocimiento donde los ex integrantes del secretariado hicieron el reconocimiento de hechos y conductas determinadas en el Auto 019 de 2021, incluyendo lo relacionado con violencia sexual, por responsabilidad de mando por omitir el control sobre este tipo de actos.
- **Caso 02:** no se reportó ningún reconocimiento.
- **Caso 04:** no reportó información.
- **Caso 05:** se informó que los comparecientes han aceptado que las Farc-Ep incurrieron en la política de anticoncepción forzada y han reconocido que otros integrantes de esa guerrilla cometieron actos de violencia sexual. Ninguno reconoció haber perpetrado directamente dicha violencia.
- Los **casos 06 y 07** no reportaron información al respecto.

Con estos datos, para la PGN es necesario que se avance en el reconocimiento de la violencia sexual a instancias de la JEP, que se percibe mínimo y en contadas ocasiones se ha aportado verdad sobre hechos cometidos por otros combatientes. Esta situación debería ser tenida en cuenta por la JEP para desarrollar estrategias que permitan garantizar el aporte de verdad plena por parte de los comparecientes, en donde se aplique efectivamente el régimen de condicionalidad para aquellos que se nieguen a cumplir con su deber de aportar a la verdad.

Finalmente, la PGN le preguntó a la JEP sobre sus políticas, lineamientos o metodologías para avocar los casos de violencia sexual y cómo se implementaban en las diferentes etapas de las actuaciones de los procesos que se surten actualmente. Frente a esto, la Jurisdicción no presentó ninguna política o lineamientos que sean transversales a sus despachos, casos y procedimientos; solo informó lo reportado por cada uno de estos, respecto de los casos 01, 02, 03, 04, 05 y 07. En la Tabla 27 se sintetiza la respuesta para cada uno de estos casos.

Tabla 27. Políticas, lineamientos o metodologías para casos de violencia sexual, según el despacho relator.

Casos	Caracterización de las víctimas
Caso 01 - Toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las Farc-EP	<ul style="list-style-type: none"> • Se determinó el trato diferenciado que recibieron las mujeres cautivas, que generaron impactos diferenciados. • Se identificaron afectaciones físicas y psicológicas durante y después del embarazo, la negación de la maternidad o manifestación de afecto. • Obligación de las mujeres de realizar labores domésticas. • Remitió al Auto 299 de 2021 de la SRVR, en donde se aclaró la metodología para la inclusión del enfoque de género en el Auto 019 de 2021.

Casos	Caracterización de las víctimas
<p>Caso 02 - Prioriza la situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se determinó que las FARC utilizaron medidas de control social de género. • El despacho relator acogió una política de priorización de los casos de violencia sexual. • El despacho ha garantizado derechos de las víctimas establecidos en la Ley 1719 como el de no ser confrontadas con su agresor y mantener la reserva de sus identidades. • Se elaboró el lineamiento conjunto 01 de 2020 por medio del cual se adopta la Ruta entre la JEP y la Comisión nacional de mujeres indígenas. • La metodología territorial aplicada ha incluido los enfoques étnico racial, territorial y de género, mujer, familia y generación en las etapas de investigación, participación y medidas cautelares. • Garantías para la participación de las mujeres: incorporación de preguntas interseccionales sobre VBG y violencia por prejuicio; impulso para la presentación de informes; análisis de riesgo individual y colectivo con enfoque de género, mujer, familia y generación; diligencias territoriales para la ampliación de información sobre violencia por prejuicio; espacios de participación reservada de mujeres en el marco de diligencias de construcción dialógica de la verdad; audiencias territoriales para la recepción de informes de las organizaciones acreditadas en el caso; participación de las representantes judiciales de las víctimas para realizar preguntas en el marco de las versiones voluntarias; construcción de metodologías con pertinencia étnica para el traslado de versiones voluntarias, entre otros.
<p>Caso 03 - Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión del enfoque mujer, familia y generación. • Identificación de impactos diferenciados en mujeres indígenas por los delitos cometidos por algunos integrantes del Batallón La Popa. • Participación de mujeres indígenas en las audiencias de observaciones de víctimas.
<p>Caso 04 - Situación territorial de la región de Urabá</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de rutas de articulación con las autoridades étnico-territoriales de los pueblos indígenas en el marco del caso. • Creación en los departamentos de Chocó y Antioquia de una instancia que articula con la JEP la investigación de casos de violencia sexual contra mujeres indígenas. • Avances en la identificación de modus operandi, formas de comportamiento del delito de violencia sexual. • Preguntas específicas en las audiencias en aras de la contrastación de los hechos de violencia sexual. • Impulso para la acreditación de víctimas, entrega de informes y ampliación de información aportada como estrategia de motivación para la participación de las víctimas. • Diálogos permanentes con las organizaciones de mujeres que acompañan víctimas de violencia sexual. • Realización de dos escenarios reservados de audiencia para el abordaje de la violencia sexual con los frentes 57 y 34 de las FARC-EP. • Incorporación de perspectiva interseccional. • Construcción de metodologías para el diálogo de saberes con las Consejería de mujer y lideresas de las comunidades indígenas para la posible ampliación de información sobre violencia sexual.
<p>Caso 05 - Prioriza situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realización de diálogos interculturales para abordar hechos victimizantes específicos y creación de una ruta especial para la protección de los derechos de las mujeres víctimas. • Realización de una audiencia con la participación de 26 mujeres indígenas víctimas de violencia sexual. De este espacio se elaboró un informe sobre hechos victimizantes que afectaron a mujeres indígenas en el conflicto. • Construcción de una ruta de participación especial para las víctimas y autoridades indígenas, en donde se recogió el enfoque mujer, familia y generación. • Construcción en proceso de un procedimiento especial de participación de mujeres indígenas. • Participación de mujeres indígenas en las versiones voluntarias, a través de salas espejos y acompañamiento psicosocial de la JEP y apoyo psicoespiritual por parte de sus autoridades.
<p>Caso 06 - Victimización de miembros de la Unión Patriótica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Importancia para el caso el reconocimiento de conductas o patrones de violencia que denotan un obstáculo para garantizar la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres y evitar la exclusión de identidades de género diversa. • Se implementa un enfoque de género en la extracción de información que identifique conductas o patrones relacionados con: los delitos sexuales cometidos y los impactos diferenciados; el cuerpo de la mujer como instrumento de guerra; el impacto de la violencia con enfoque de género en los roles desarrollados y la identificación de varios tipos de violencia de género que la justicia ordinaria no identificó.

Casos	Caracterización de las víctimas
<p>Caso 07 - Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El enfoque diferencial de género se definió como una de las líneas de énfasis de conductas conexas al reclutamiento de niñas, niños y adolescentes en relación con la violencia sexual y basada en género. • Expedición del Auto SRVR-LRG-T-075-2022, mediante el cual presentó la metodología dirigida a estructurar y sistematizar información sobre facetas de género del reclutamiento y la utilización. Decretó la realización de 6 diligencias colectivas de ampliación de información. • Identificación de la prevalencia de la violencia sexual en niñas. • En las diligencias ordenadas por el Auto se ha utilizado una metodología que (i) reconoce los obstáculos particulares de participación que enfrentan las mujeres y busca superarlos, (ii) indaga por las vivencias y los impactos particulares en las mujeres víctimas, (iii) fortalece la participación en los procesos judiciales y (iv) garantizan la participación de profesionales con experiencia en género. • Hay una priorización para víctimas OSEIGD y se realizó una audiencia específica con estas víctimas. • Incorporación del enfoque etario en la investigación de violencia sexual y de género.

Fuente: elaborado con la información suministrada por la Jurisdicción Especial para la Paz.

La presentación de cada respuesta de los despachos relatores muestra que si bien hay algunos puntos en común sobre el tratamiento de la violencia sexual en los casos, también hay profundas diferencias de enfoque y metodologías; algunas de las cuales se explican por la naturaleza diferenciada entre casos nacionales de victimización y los casos regionales. La existencia de políticas, lineamientos y metodologías tan diversas, puede impactar negativamente en el derecho a la justicia de las víctimas, que, en casos similares, pueden obtener respuestas disímiles según los criterios de cada despacho generando una discriminación en el acceso a la justicia.

La necesidad de superar el negacionismo y la impunidad de la violencia sexual en el marco del conflicto, reconocer y conocer a las víctimas y evitar cualquier riesgo de las víctimas en su derecho a la igualdad en el acceso a la justicia, son algunas de las razones por las cuales la Procuraduría valora positivamente la expedición del Auto SRVR 103 de 2022¹⁰³ mediante el cual la Sala inició la etapa de agrupación y concentración del macrocaso No. 11, sobre violencia sexual, violencia reproductiva y otros crímenes cometidos por prejuicio, odio y discriminación de género, sexo, identidad y orientación sexual diversa en el marco del conflicto armado, ya que representa una oportunidad valiosa para garantizar los derechos de las víctimas.

De acuerdo con el Auto 103, la etapa de agrupación y concentración para el macrocaso tiene sustento en: (i) la experiencia con los siete casos abiertos hasta ese momento, en los que se evidenciaron patrones de violencia sexual y otras violencias basadas en género; (ii) el hallazgo de patrones y contextos de perpetración de estas violencias que excedían las líneas de investigación establecidas para la etapa de concentración de los casos 08, 09 y 10; y (iii) la solicitud de las organizaciones de la sociedad civil y de las víctimas para la apertura del macrocaso.

Adicionalmente, el Auto informó que luego de la revisión cuantitativa y cualitativa se consolidaron los universos de víctimas, así: 894 hechos atribuidos a la extinta guerrilla de las FARC-Ep, 346

¹⁰³ Jurisdicción Especial para la Paz. Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas. Auto SRVR NO. 103 de 2022. 11 de julio de 2022.

hechos, con 346 víctimas, perpetrados por integrantes de la Fuerza Pública y 659 hechos ejecutados por grupos paramilitares. En cuanto a las víctimas con identidad étnica, el Auto reportó un total de 8.942, de las cuales, 2.088 fueron víctimas indígenas, 6.834 del pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero y 20 del pueblo Rom.

Las razones de apertura de la etapa de agrupación y concentración, así como los datos preliminares sobre las víctimas, representan un avance, pues contrasta con la información parcial y dispersa que se reportó desde los despachos relatores de los demás casos. Precisamente una de las ventajas de la apertura del macrocaso es que permitiría el reconocimiento de las víctimas, el conocimiento de lo que les sucedió y las razones de la perpetración de la violencia sexual y las otras violencias identificadas en el Auto.

En la reflexión planteada sobre la violencia sexual y otras violencias, en el Auto es particularmente valioso el reconocimiento del enfoque étnico, de la violencia por prejuicio contras personas OSIGD, el alto subregistro que rodea estas victimizaciones, la visibilización de que la violencia sexual también fue perpetrada por grupos paramilitares en asocio con integrantes de la Fuerza pública, así como por terceros civiles y AENIFP, y el hallazgo provisional de contextos y motivaciones de estas violencias.

En todo caso, la PGN llama la atención sobre algunos puntos abordados por el Auto, en cuanto el desarrollo del macrocaso No. 11, el cual debería garantizar los derechos de las víctimas y prever situaciones que puedan generar nuevos obstáculos en el acceso a la justicia para las víctimas.

La Sala señala que, en relación con los casos de violencia sexual ya conocidos por otros macrocasos abiertos, cuando corresponda se articulará lo pertinente con el caso No. 11. Al respecto, la Sala argumenta que “la violencia sexual es un hecho violento que es parte del repertorio de violencia que puede ser utilizado por los perpetradores para distintos fines y en distintos contextos”¹⁰⁴ y que no sería procedente separar, de forma artificial, estas victimizaciones del conjunto de hechos padecidos por las víctimas y sus familias de forma que se invisibilicen en otros repertorios de violencia. En particular, llama la atención sobre las victimizaciones motivadas por el odio y el prejuicio por razones de sexo o por orientaciones sexuales e identidades de género diversas que, a su vez, explicarían otro tipo de victimizaciones.

Al respecto, la PGN considera que es urgente la creación de políticas, lineamientos y metodologías unívocas, vinculantes para todos los casos abiertos, sobre el abordaje de la violencia sexual, que sea fruto de la interlocución entre casos, la participación de las víctimas y sus organizaciones y la inclusión de los respectivos enfoques diferenciales e interseccionales. Es necesaria una base metodológica que garantice la igualdad en la investigación, juzgamiento y sanción de todos los

¹⁰⁴ *Ibíd.* Párr. 51.

casos de violencia sexual. No es justificable que frente a los mismos hechos de violencia sexual, los procesos y los resultados dependan del abordaje de cada despacho o del grupo al que pertenecieron los victimarios. Sobre esto último, de tiempo atrás las organizaciones de la sociedad civil han evidenciado el riesgo de discriminación contra las víctimas por la implementación de estrategias y abordajes judiciales diferentes, pues estas posturas han propiciado avances diferentes en el acceso a la justicia a pesar de que las victimizaciones son similares¹⁰⁵.

Con un norte metodológico claro puede evitarse, además, la incertidumbre que genera la expresión “cuando corresponda, articulará lo pertinente con este nuevo macrocaso”¹⁰⁶. Si bien es cierto que la violencia sexual y otras VBG tienen el potencial de explicar otros repertorios de violencia, es importante que la JEP evite, a toda costa, seguir asumiendo estas violencias como “conexas” a otros delitos, como ha sucedido en otros macrocasos abiertos. En estos escenarios, la violencia sexual permite explicar otros patrones y repertorios, pero no puede ser su única finalidad. El caso 11 debería tener la capacidad de asumir todos los casos de violencia sexual y aportar al análisis y actos procesales de los demás. De una parte, porque esto garantizaría mayor igualdad entre víctimas y, de otra parte, porque tendrá un abordaje especializado en la violencia sexual que permitiría el fortalecimiento de los demás casos sobre su repertorio de violencias.

La especialidad del caso No. 11 debería aportar en la construcción de una metodología para la elaboración de patrones, que supere la visión cuantitativa que suele rodear el análisis de graves violaciones de derechos humanos; elaborar las estrategias para el reconocimiento judicial de la violencia sexual en el marco del conflicto como crímenes internacionales y la imputación de responsabilidad; implementar una justicia restaurativa con enfoque de género; realizar ejercicios de contrastación con base en la robustez que genera la agrupación de todos los casos; y evaluar el aporte de verdad plena con un enfoque de derechos humanos de las mujeres, de género, de prevalencia de los derechos de la niñez, entre otras cosas. Por ello, es importante que este caso no se aborde como subsidiario a los demás casos, sino que, por el contrario, lidere las estrategias de la JEP, como tribunal, para superar la impunidad histórica de la violencia sexual y garantizar un mejor abordaje, de forma que se cumpla el cometido de un proceso en sí mismo reparador.

En todo caso, las decisiones sobre los casos deben garantizar el principio de participación, la centralidad de las víctimas y el enfoque de justicia restaurativa que debería atravesar todas las actuaciones de la JEP. La voz de las víctimas y las organizaciones, con el acompañamiento del Ministerio Público, deberá ser tenida en cuenta a la hora de establecer la metodología de coordinación entre casos.

¹⁰⁵ Mesa de seguimiento a los Autos 092 y 009 de la Corte Constitucional, Anexos Reservados. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual. Sexto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008 y Primer Informe de Seguimiento al Auto 009 de 2015, Anexos Reservados. Bogotá, 2016. Págs. 17 y ss.

¹⁰⁶ Jurisdicción Especial para la Paz. Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas. Auto SRVR NO. 103 de 2022. 11 de julio de 2022. Párr. 50.

En conclusión, la PGN encuentra una oportunidad muy valiosa en la apertura del caso 11 para garantizar los derechos de las víctimas a la justicia, la verdad y la reparación, pero advierte algunos riesgos que puede tener la actividad del caso si no se le concibe con la importancia y centralidad que debería tener sobre el abordaje de la violencia sexual por parte de la JEP. Adicionalmente, la PGN expresa su preocupación por la falta de información sobre las víctimas y sus casos, en los casos actualmente abiertos y la falta de metodologías comunes para su abordaje, que puede llevar a una discriminación entre víctimas. Por ello, invita a la JEP para que la apertura del caso No. 11 implique un avance en la identificación de las víctimas, como parte esencial de su derecho a la verdad y como reconocimiento a su esfuerzo de documentar y presentar sus casos ante ese tribunal.

Consideraciones sobre el acceso a la justicia para las víctimas de violencia sexual

- Persiste la impunidad generalizadas de la violencia sexual en el país, evidenciada en: (i) el alto porcentaje de casos archivados, (ii) las dificultades en el avance procesal de los casos, (iii) el bajo índice de sentencias, (iv) el alto porcentaje de agresores absueltos, (v) la cantidad de capturas que no atienden a la magnitud de los delitos sexuales y (vi) el aumento desproporcionado en las preclusiones. Así, es claro para la PGN que hay obstáculos estructurales y generales que mantienen el panorama de impunidad.
- Todavía no existe información que permita evidenciar el acceso a la justicia por parte de víctimas con identidad étnica, OSIGD, discapacidad o condición de migrante.
- Según la FGN la tasa de casos en indagación disminuyó, mientras que se aumentó en imputación y acusación; a su vez, persisten los obstáculos para lograr sentencias condenatorias contra los perpetradores.
- El Consejo Superior de la Judicatura reportó que del total de ingresos efectivos en violencia sexual para el 2021, hubo un 3.05% de personas condenadas y prácticamente la mitad de los casos terminan con decisiones absolutorias o con decisiones preclusivas. Este panorama pone de manifiesto la necesidad de fortalecer a todo el sector justicia, con el fin de superar los obstáculos estructurales para la garantía del derecho de las víctimas de violencia sexual a la justicia.
- Las entidades reportaron un mayor trabajo en delitos sexuales contra menores de edad, particularmente acceso carnal abusivo con menor de 14 años, actos sexuales abusivos con menor de 14 años y acceso carnal contra menores de edad, sin embargo, a la par son los delitos con mayor número de absoluciones.
- A pesar del mayor avance en los delitos señalados, es necesario que la justicia dé

respuesta a otro tipo de violencias sexuales como los delitos de explotación sexual, contra niñas, niños y adolescentes y contra personas mayores de edad.

- No se reportaron casos de trata de personas con fines de explotación sexual, a pesar de la información pública que existe sobre la ocurrencia de estos hechos en diversas ciudades del país. Esto da cuenta de la necesidad de continuar fortaleciendo la capacidad institucional en este delito.
- Tanto en la justicia, como en lo disciplinario hay un aumento de casos de acoso sexual. Sin embargo, mientras la justicia penal ha avanzado en la judicialización de los casos, se requiere un avance en igual proporción en el ámbito disciplinario.
- Es necesario garantizar una mayor cobertura del INMLCF y fortalecer capacidades para garantizar la idoneidad de los y las profesionales que realizan las valoraciones médico legales por presunto delito sexual.
- Hay un aumento de actuaciones de las agencias especiales de la Procuraduría en procesos de delitos sexuales contra menores de edad; resultando importante la implementación de estrategias como ProMujeres y, dentro de ella, la coordinación nacional de intervención penal en defensa de los derechos de las víctimas de estas conductas.
- En cuanto a la representación judicial de las víctimas por parte de la Defensoría del Pueblo, se requiere mejorar el reporte de información con el fin de que haya mayor claridad sobre la totalidad de los delitos que abarca dicho acompañamiento, particularmente en conductas relacionadas con el conflicto armado.
- Persisten muchos obstáculos para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, pues tanto la justicia ordinaria como la transicional (JEP) continúan presentando falencias para la identificación de los casos, por lo que se requieren mecanismos para culminar dicha tarea, independientemente del Título con el cual se tipifiquen.
- La apertura del macrocaso No. 11 puede ser la oportunidad de superar la brecha histórica de acceso a la justicia para las víctimas de violencia sexual en el contexto del conflicto armado, mediante la toma de decisiones y metodologías adecuadas para el abordaje integral de estas violencias.
- A pesar de que la FGN y la Procuraduría reportaron acciones en relación con los anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015, se requiere avanzar en el seguimiento y acompañamiento de los casos.
- En vista de que en 2021 se publicó el Plan nacional de política criminal 2021-2015, que estableció como una sus prioridades la de visibilizar, prevenir y perseguir decididamente la violencia por razones de sexo y género, reconociendo el daño desproporcionado en mujeres,

personas OSIGD y niñas, niños y adolescentes, la PGN seguirá sus, de cara a su importancia en el cumplimiento de la Ley 1719 de 2014.

- Para la Procuraduría es esencial que las entidades con competencias en la respuesta a la violencia sexual tengan claridad de que ésta se compone de múltiples delitos, que van más allá del acceso carnal y los actos sexuales violentos. A pesar del avance sobre estos últimos, persisten fenómenos criminales complejos y pluriofensivos en contra de niñas, niños y adolescentes que requieren una respuesta estatal contundente.

3 | PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL

En este apartado se presentarán las respuestas entregadas a la PGN por parte de la FGN, el Consejo Superior de la Judicatura, la UNP y el ICBF sobre las medidas de protección que han tomado como garantía a favor de las víctimas, a su vez, del acceso a la justicia.

a ▶ **Análisis de información sobre Protección de las víctimas de violencias sexuales por parte de la Fiscalía General de la Nación y Consejo Superior de la Judicatura**

La Fiscalía General de la Nación tiene dos competencias en relación con la protección de las víctimas. De un lado, debe solicitar las medidas de protección y atención establecidas en los artículos 17, 18 y 19 de la Ley 1257 ante los juzgados de control de garantías y, de otro lado, tiene a su cargo el Programa de Protección a Víctimas y Testigos.

En cuanto a las medidas de la Ley 1257, la Fiscalía informó que se realizaron 146 solicitudes antes los jueces de control de garantías; cifra cercana al reporte del C. S de la J. de 124 audiencias de protección. De las solicitudes hechas por la FGN, 37 fueron autorizadas, 1 negada y en 108 casos no se reporta información sobre las decisiones tomadas. La FGN compartió información sobre las víctimas de las 37 medidas de protección autorizadas, de las cuales el 86,5% fueron mujeres, el 5,4% hombres y en el 8,1% de los casos no se reportó el sexo de la víctima. En cuanto a la distribución etaria, el mayor número de medidas se otorgaron a mujeres adultas por el delito de acceso carnal violento¹⁰⁷.

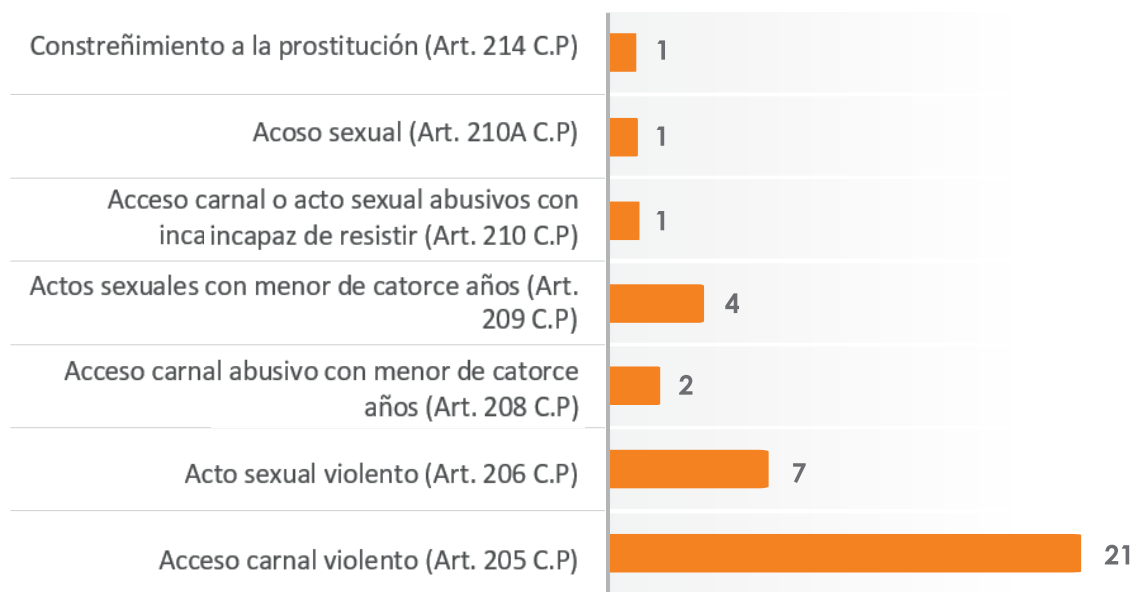
¹⁰⁷ Fiscalía General de la Nación, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 20222000001251, del 11 de mayo de 2022.

Tabla 28. Medidas de protección solicitadas por la FGN y autorizadas por los juzgados de control de garantías, según ciclo

Grupo etario	Casos
Niñas y niños (0-13)	10
Adolescentes (14-17)	2
Joven (18-26)	5
Adulto/a (27-59)	17
Adulto/a mayor (+60)	0
Sin dato	3
Total	37

Fuente: Elaborada a partir de la información aportada por la FGN con base en el Sistema de Información del Sistema Penal Acusatorio. Periodo: 1 de enero a 31 de diciembre de 2021, con fecha de reporte 21 de abril de 2022.

Gráfico 12. Medidas de protección solicitadas por la FGN y autorizadas por los juzgados de control de garantías, según el tipo penal.



Fuente: Elaborada a partir de la información aportada por la FGN con base en el Sistema de Información del Sistema Penal Acusatorio. Periodo: 1 de enero a 31 de diciembre de 2021, con fecha de reporte 21 de abril de 2022.

De entrada, se evidencia un aumento importante en el número de solicitudes de medidas de protección realizadas por la entidad, en relación con la información reportada el anterior informe de seguimiento de la PGN (54 peticiones), lo cual indica una mayor utilización de esta herramienta por parte de la Fiscalía y una mejora en la caracterización de las víctimas. A pesar de ello, sigue siendo una cifra muy baja, si se tiene en cuenta la magnitud de los casos de violencia sexual. En vista de que la mayoría de casos son cometidos en contextos familiares, el bajo número de

solicitudes de medidas de protección por parte de la FGN puede deberse a la remisión de los casos a las comisarías de familia. Sin embargo, cabe recordar que la Ley 2126 únicamente autoriza dichas remisiones cuando de manera justificada se considere que es la vía más expedita¹⁰⁸.

Ahora, aun cuando la mayoría de los casos de violencia sexual se presenten en el contexto familiar, es importante garantizar las medidas de protección a las víctimas de estas violencias en contextos diferente, ya sea a través de la Fiscalía y los juzgados de control de garantías o de las comisarías de familia, tal como lo establece el artículo 18 de la Ley 1257 de 2008. Por este motivo, la PGN considera oportuno que Ministerio de Justicia que ejerza sus funciones legales en relación con las comisarías de familia y emita lineamientos que busquen garantizar dichas medias, independientemente del contexto en el que ocurran las violencias.

Adicionalmente, persisten las dificultades en el registro para hacer seguimiento a las decisiones de los juzgados, toda vez que la Fiscalía no reporta el sentido de estas en el 74% de los casos en que se presentaron las solicitudes de medidas de protección. Por ello, la PGN invita a la Fiscalía a seguir mejorando el registro de estas actuaciones.

En relación con el Programa de Protección a Víctimas y Testigos, la FGN informó que 7 víctimas mujeres, entre los 19 y 45 años, solicitaron ser incluidas en el Programa y todas fueron admitidas¹⁰⁹. En cuanto al Programa de Justicia y Paz no se presentaron medidas de protección para víctimas de violencia sexual. Las cifras entregadas para este informe son preocupantes, ya que presentan una disminución drástica en comparación al número de casos reportados para el primer ejercicio de la Ley 1719 de la PGN, en donde se informó de 72 víctimas admitidas en el Programa. Si bien para 2021 la Fiscalía reporta la admisión en el programa del 100% de las solicitudes de ingreso, la disminución en las solicitudes de ingreso es del 90%. Esta situación debería promover la evaluación del programa desde un enfoque de derechos de las mujeres, de género y etario, ya que la falta de adherencia al programa puede indicar la existencia de barreras en el acceso particular para las víctimas de violencia sexual, especialmente cuando se trata de niñas y mujeres adolescentes.

Por su parte, el C. S. de la J. informó que durante 2021 hubo 124 ingresos por audiencias de medidas de protección a víctimas y testigos ante los juzgados de control de garantías, sin que sea posible identificar si se trató de las medidas establecidas en la Ley 1257 de 2008, si fueron aprobadas o negadas, ni la caracterización de las víctimas, a pesar de que estos dos últimos datos deberían ser registrados por los juzgados¹¹⁰, lo que continúa evidenciando las fallas del

¹⁰⁸ Ley 2126 de 2021, artículo 21, parágrafo 2.

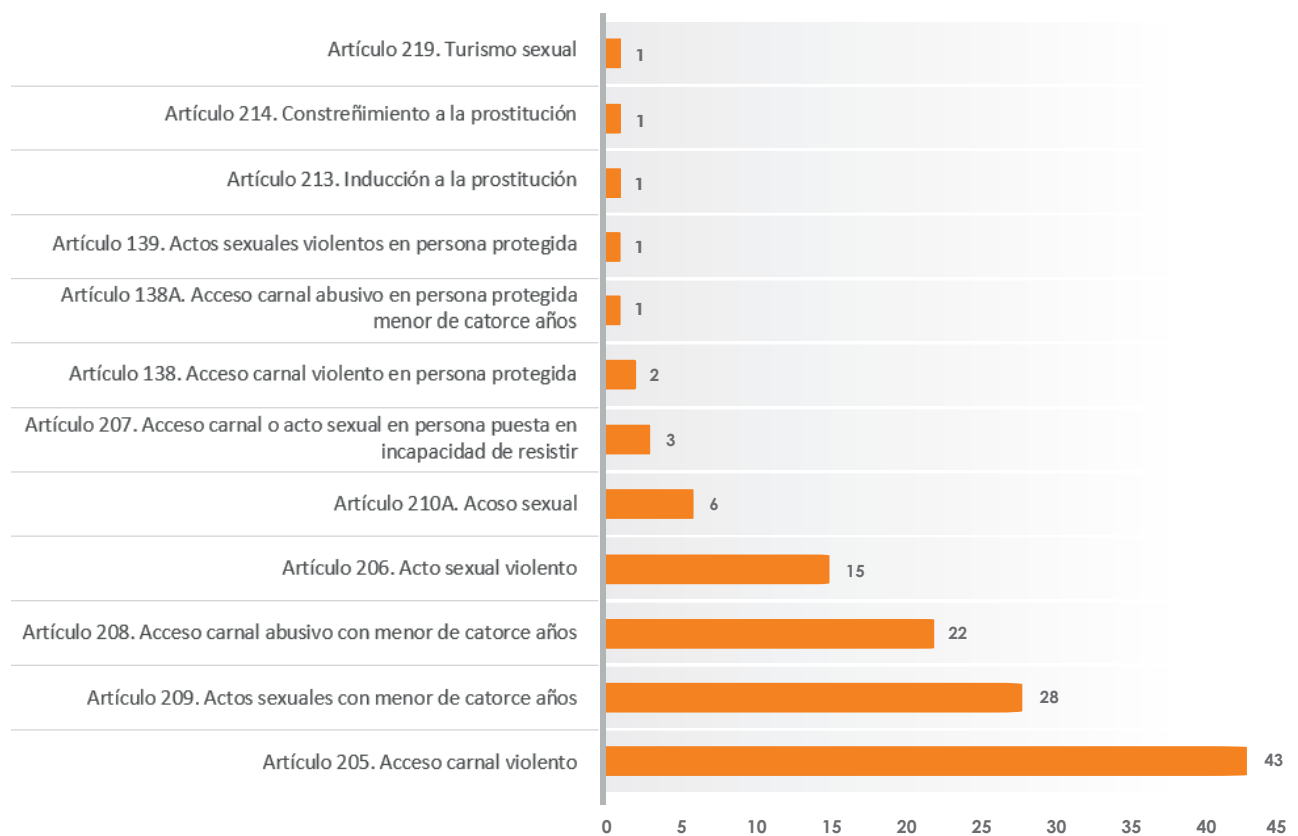
¹⁰⁹ Fiscalía General de la Nación, alcance a la respuesta brindada a la PGN mediante correo electrónico del 25 de julio de 2022.

¹¹⁰ De acuerdo con el Manual instructivo para el diligenciamiento del formulario SIERJU. Juzgados Penales Municipales del Consejo Superior de la Judicatura de noviembre del 2019, los juzgados con funciones de control de garantías deberían ingresar información al sistema si se aprobó o no la medida y el sexo de las víctimas. Pág. 81.

registro de información del sistema. Adicionalmente, al tratarse de entradas para el periodo 2021 que se hacen a solicitud de la Fiscalía o de las víctimas, se evidencia que persisten las fallas de registro en el SIERJU si se tiene en cuenta que la FGN reportó 146 solicitudes, por lo cual el C. S. de la J. debería reportar, como mínimo, ese mismo número de entradas.

En todo caso, la institución informó los delitos por los cuales se solicitaron las medidas de protección, en donde se muestra que la mayoría de los casos fueron por acceso carnal violento (34,68%), actos sexuales con menor de catorce años (22,58%), acceso carnal abusivo con menor de catorce años (17,74%) y acto sexual violento (12,1%).

Gráfico 13. Número de ingresos para audiencia de medidas de protección a víctimas y a testigos según tipo penal



Fuente: Elaborada con base en los datos reportados por el Consejo Superior de la Judicatura, del Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (SIERJU). Periodo 2021.

De los datos entregados por el C. S. de la J. destaca el registro de 6 casos de acoso sexual y de, al menos, 4 casos de violencia sexual relacionada con el conflicto armado, teniendo en cuenta que antes del ajuste realizado en el 2019 al formato de recolección de información para el SIERJU no

se reportaba el acoso sexual, ni se desagregaban los delitos del Título II. Ahora, aun cuando para esta ocasión hay un mayor reporte por parte del C. S. de la J. sobre las medidas de protección, todavía existe un rezago considerable para identificar si los juzgados están aplicando las medidas de la Ley 1257 y quiénes son las víctimas que están accediendo a ellas.

La PGN observa que a pesar del avance en el registro sobre medidas de protección, hay dificultades en la Fiscalía General de la Nación y en el Consejo Superior de la Judicatura para el reporte de datos sobre las solicitudes y sentido de las decisiones de las medidas de protección de los artículos 17 y 18 de la Ley 1257. En este mismo sentido, es importante la revisión del bajo número de solicitudes y audiencias de protección y de la poca adherencia de las víctimas al Programa de protección de víctimas y testigos de la FGN.

En todo caso, en virtud de la limitación de información sobre medidas de protección y atención otorgadas por las comisarías de familia, la PGN considera urgente la intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho a través de las facultades que le fueron otorgadas por la Ley 2126 de 2021. Por este motivo, la PGN también evaluará el cumplimiento de la entidad en el marco de la Ley 1719 de 2014.

b ▶ **Análisis de información sobre Protección de las víctimas de violencias sexuales por parte de la Unidad Nacional de Protección**

En cuanto a la Unidad Nacional de Protección¹¹¹, la Secretaría Técnica del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) reportó que se realizaron 18 Comités de mujeres, en los cuales se presentaron 98 casos extraordinarios de víctimas de violencia sexual. Sobre estas víctimas, la Secretaría Técnica precisó que todos los casos fueron de mujeres heterosexuales entre los 19 y 69 años, y que hubo 12 víctimas afrocolombianas, 5 indígenas y ninguna víctima con discapacidad¹¹². Adicionalmente, se reportó que en el 100% de los casos se solicitaron medidas de protección y se aplicó la presunción de vulnerabilidad acentuada de las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado, aunque no fue posible

¹¹¹ Unidad Nacional de Protección, alcance a la respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. OFI22-00024026, del 1 de junio de 2022.

¹¹² La UNP presentó, además, información con la caracterización de las víctimas según las subpoblaciones derivadas del Decreto 1066 de 2015, sin embargo, la sumatoria de las víctimas así caracterizadas daba como resultado 112, en comparación con la cifra de 98 víctimas que reportó en otras respuestas. Debido a esta inconsistencia y la imposibilidad de esclarecer la diferencia entre cifras, no se incluyó dicha caracterización en este informe.

determinar si, efectivamente, a todas las 98 víctimas les fueron aprobadas las medidas¹¹³, ni cuál el resultado del riesgo.

En todo caso, se evidencia un mayor número de medidas de protección tramitadas, en relación con el anterior reporte de la UNP para el primer informe de seguimiento de la Procuraduría, pues en esa oportunidad informó de 38 casos. Además, la PGN valora positivamente la caracterización de las víctimas que presentó la UNP.

De otra parte, la misma entidad entregó información a la PGN de dos casos remitidos a la Fiscalía General de la Nación para el inicio de la investigación penal, 13 casos remitidos a la Policía Nacional para medidas preventivas de protección y no se reportó ningún caso en que la UNP aprobara medidas de emergencia.

Adicionalmente, la UNP informó¹¹⁴ que 21 víctimas de violencia sexual tuvieron atención psicológica brindada por la entidad, de las cuales todas fueron mujeres heterosexuales entre los 19 y 60 años. De estas, se reportaron una víctima afrocolombiana, una indígena y ninguna víctima con discapacidad. Llama la atención esta cifra porque representa solamente el 21.5% de los casos reportados por el CERREM y, además, por la disminución considerable en relación con el anterior reporte de la UNP de 103 víctimas con atención psicológica. Es decir que aumentaron los casos tramitados por el CERREM de mujeres, pero disminuyeron las atenciones psicológicas, lo cual genera preocupación a la PGN por la importancia de mantener un concepto integral de protección con enfoque de derechos humanos para las víctimas de violencia sexual que se ven obligadas a acudir a la UNP.

Otro aspecto relevante a tener en cuenta es que la UNP manifestó que la consolidación de la información sobre los casos de violencia sexual se realizó manualmente, a través de la revisión de las entrevistas de la atención psicosocial primaria (APP), ya que como tal no hay un registro sobre el tipo de victimizaciones, sino que el informe arroja datos según las poblaciones objeto del programa de protección, establecidas en el Decreto 1066 de 2015¹¹⁵. En vista de la importancia de que las entidades cuenten con información unificada y precisa, la PGN le solicitará a la UNP que agregue la categoría de violencia sexual en sus sistemas de información, de forma que sea transversal a todos los procedimientos realizados por la entidad.

113 El Decreto 1139 de 2021, en su artículo 7 parágrafo 2, estableció: “El Director de la UNP podrá apartarse de la recomendación de medidas de protección emitidas por el CERREM, por medio de acto administrativo debidamente motivado, cuando las circunstancias técnicas lo ameriten, solicitando la reevaluación del riesgo de manera inmediata”. Por este motivo no es posible asimilar el número de casos a los que se les solicitaron medidas de protección a los casos que efectivamente contaron con la aprobación por parte de la Dirección de la UNP. Ante la imposibilidad de aclarar esta información, no fue posible concluir si todos los casos accedieron a medidas de protección.

114 Unidad Nacional de Protección, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. OFI22-00022533, del 23 de mayo de 2022.

115 Unidad Nacional de Protección, información compartida con la PGN en la mesa de trabajo realizada el 28 de junio de 2022.

C Análisis de información sobre protección de las víctimas de violencias sexuales por parte de la Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

En cuanto a la protección de niños, niñas y adolescentes, el ICBF reportó¹¹⁶ que en 2021 inició un total de 54.988 PARD en el país, de los cuales 18.539 fueron por violencia sexual, es decir, un 33,7% de todos los procesos de restablecimiento de derechos. Al revisar la relación entre el ciclo etario y el porcentaje de PARD de violencia sexual sobre todos los procesos abiertos, persiste la tendencia de que la mayor proporción de víctimas está entre los 12 y 17 años, como se observa en la Tabla 29.

Tabla 29. Relación entre los PARD iniciados por violencia sexual y el total de PARD iniciados, según ciclo etario.

Ciclo etario	PARD violencia sexual	PARD totales	%
0 a 5 años	2074	2074	17,8
6 a 11 años	5053	5053	30,2
12 a 17 años	11412	11412	42,9
Total	18.539	18.539	33.71

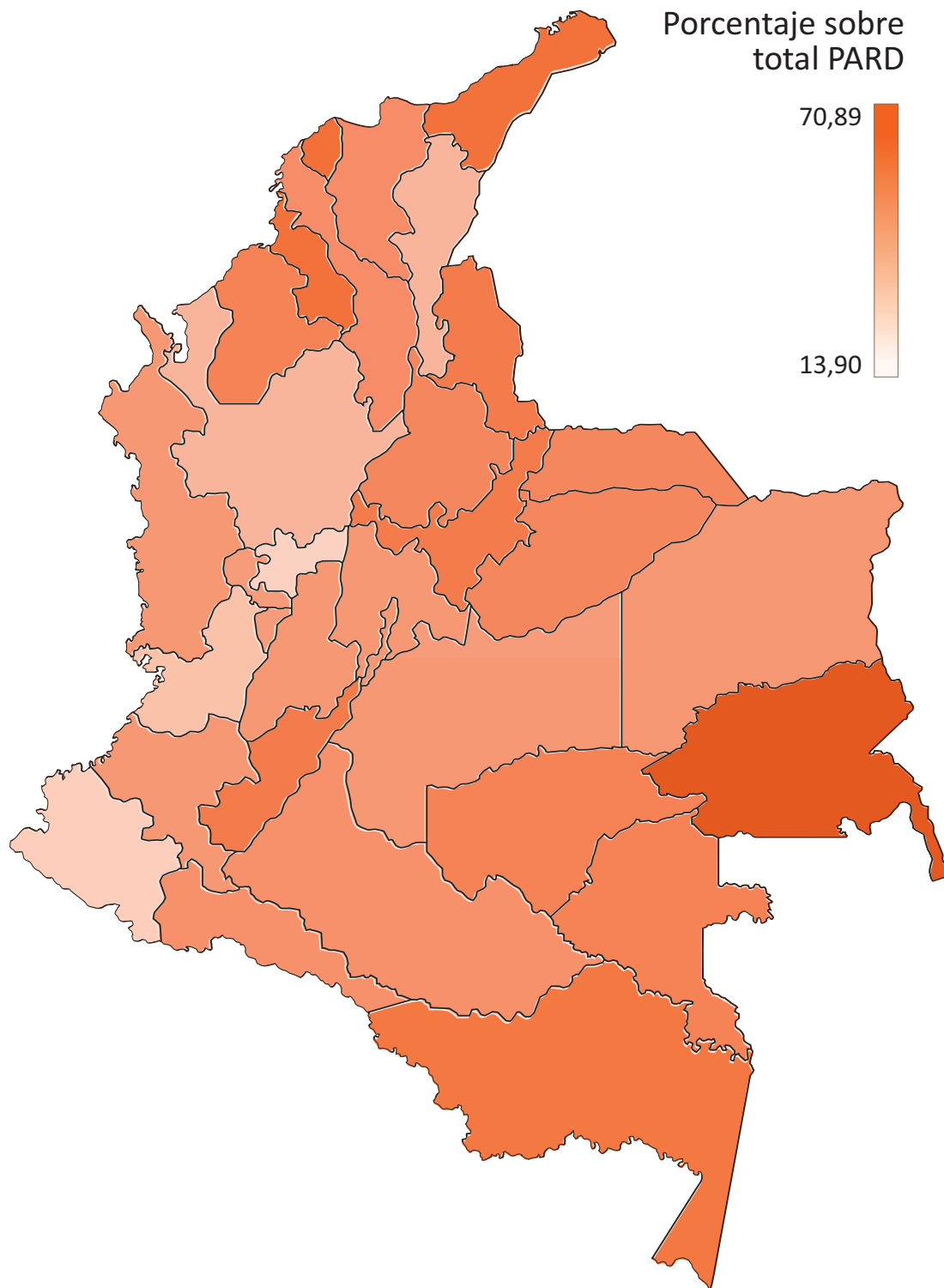
Fuente: Elaborada con base en la información aportada por el ICBF de su sistema de información misional. Corte: 1 de enero a 31 de diciembre de 2021.

Debido a la importancia de la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes víctimas, es importante que el ICBF pueda reportar y relacionar el tipo de violencia sexual perpetrada y las medidas de restablecimiento adoptadas, así como seguir mejorando la articulación con los sectores de salud y justicia, de forma que sea posible realizar PARD en todos los casos de violencia sexual contra menores de edad conocidos por las diferentes autoridades.

En relación con la información territorial de la relación entre el total de PARD abiertos por el ICBF y los procesos iniciados específicamente por violencia sexual, vale recordar que los principales territorios con apertura de PARD por violencia sexual fueron Bogotá, Valle del Cauca, Atlántico y Antioquia (Mapa 5) y que los departamentos con mayor tasa de PARD por cada 100.000 niñas y mujeres fueron Amazonas, Bogotá, Guainía, Quindío y San Andrés. Ahora, los departamentos en donde hubo un mayor porcentaje de PARD iniciados por violencia sexual en relación con el número de total de procesos abiertos fueron: Guainía (70,89%), Amazonas (60,87%), Sucre (54,06%), La Guajira (53,1%), Huila (50,20%) y Guaviare (50%), como se muestra en el Mapa 11. Se reitera así la gravedad de la violencia sexual contra niñas y adolescentes en el departamento de Amazonas.

¹¹⁶ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 20221100000087841, del 25 de abril de 2022.

Mapa 11. Relación entre los PARD iniciados por violencia sexual y el total de PARD iniciados, según departamento.



Fuente: Elaborada con base en la información aportada por el ICBF de su sistema de información misional. Corte: 1 de enero a 31 de diciembre de 2021.

Del universo de víctimas informado, el ICBF reportó que 10.835 niñas y adolescentes mujeres ingresaron a PARD por causa de violencia sexual y se les brindó la orientación relacionada con sus derechos sexuales y reproductivos. Además, se presentaron 481 niñas y adolescentes embarazadas en situación de lactancia y embarazo que ingresaron a PARD por motivo de violencia sexual y recibieron dicha orientación, que incluye “lo relacionado con la interrupción voluntaria del embarazo- IVE, conforme a lo dispuesto por la Sentencia C-055 de 2022 de la Corte Constitucional”¹¹⁷.

Tabla 30. Total de ingresos PARD por violencia sexual y total de víctimas de violencia sexual que recibieron orientación sobre

PARD para niñas y mujeres adolescentes por violencia sexual	15.905
Niñas y adolescentes menores de 14 años	6.813
Niñas y adolescentes mayores de 14 y menores de 18 años	4.022
Niñas y adolescentes menores de 18 y mayores de 14 años en situación de lactancia y embarazo	213
Niñas y adolescentes menores de 14 años en situación de lactancia y embarazo	268

Fuente: Elaborada con base en la información aportada por el ICBF de su sistema de información misional. Corte: 1 de enero a 31 de diciembre de 2021.

La PGN considera muy valioso que la orientación ofrecida por el ICBF a las víctimas sobre sus derechos sexuales y reproductivos incluya la IVE, según lo establecido por la sentencia C-055 de 2022. Sin embargo, resulta preocupante que la información compartida por el ICBF indique que en el 31,87% de los casos no hay registro sobre dicha orientación, cuando debería garantizarse en todos los casos y registrarse adecuadamente. La PGN hará un llamado a la entidad para que mejore su registro y garantice una adecuada y oportuna orientación a todas las víctimas sobre sus derechos sexuales y reproductivos, teniendo en cuenta la gravedad del impacto en la salud sexual y reproductiva de las niñas y las adolescentes.

La PGN también valora positivamente el reporte que realizó el ICBF sobre la implementación en 2021 de la estrategia BINAS para la atención especializadas a víctimas de violencias basadas en género (VBG) con énfasis en violencia sexual, la cual consiste en 11 duplas de profesionales de humanidades o ciencias sociales con experiencia previa en enfoque de género, que trabajan en 10 seccionales para fortalecer el abordaje de estas violencias contra niñas, niños y adolescentes.

¹¹⁷ Ibid.

De acuerdo con el reporte del ICBF, la estrategia nació ante la necesidad de apoyar y fortalecer a las regionales, superar la naturalización de las VBG, y mejorar la oferta institucional y el acompañamiento psicosocial en algunos territorios. Con el fin de mejorar la atención a niñas, niños y adolescentes, las duplas cumplen diversas funciones de análisis de contexto, acompañamiento y apoyo a las autoridades administrativas, incidencia, estrategias de comunicación y sensibilización, atención a niñas, niños y adolescentes y sus redes de apoyo, y capacitación tanto al personal de la entidad como a otras autoridades que tienen competencias en los casos de violencia sexual¹¹⁸.

En relación con los territorios en donde se encuentra desplegada la estrategia de BINAS, el ICBF señaló que se escogieron las territoriales de Arauca, Amazonas, Chocó, Guaviare, Tolima, Atlántico, Caquetá, Vichada, Nariño y Norte de Santander, teniendo en cuenta criterios como el número de casos de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes, el flujo migratorio, presencia de población con identidad étnica, presencia de casos de explotación sexual, trata de personas y uniones tempranas, baja oferta psicosocial para niñas, niños y adolescentes, falta de respuesta estatal adecuada y la presencia de conflicto armado en el territorio, entre otros.

El ICBF informó que en este momento ya se cuenta con un análisis situacional sobre la VBG en todos estos territorios, se ha logrado el impulso y el mejoramiento de la atención en algunos de estos y se ha iniciado atención psicosocial a niñas, niños y adolescentes donde no hay oferta para este tipo de intervención. Sin embargo, también se informó que las duplas realizan su trabajo en las capitales de departamento, pues existen limitaciones presupuestales para su desplazamiento a las zonas rurales.

La Procuraduría considera que esta es una estrategia con una apuesta muy importante para mejorar la respuesta institucional ante la perpetración de la violencia sexual cometida, en su gran mayoría, contra niñas y adolescentes en territorios con debilidad institucional y de respuesta a los derechos de las víctimas. La multiplicidad de funciones que adelantan las BINAS tiene el potencial de impactar positivamente tanto la atención, como la percepción de la violencia sexual en los territorios. Adicionalmente, se valora positivamente el ejercicio de análisis territorial y la utilización de criterios diversos para la priorización de los territorios de la estrategia.

Debido a las posibilidades de la estrategia, la PGN considera necesario que el Gobierno Nacional y el ICBF puedan garantizar los recursos para el despliegue de la estrategia BINAS en todo el territorio nacional y que las duplas puedan desplazarse a las zonas rurales del mismo. También solicitará al ICBF la implementación de una metodología que permita evaluar el impacto de la estrategia en la prevención y abordaje institucional de la violencia sexual perpetrada contra niñas, niños y adolescentes.

¹¹⁸ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, información compartida con la PGN en la mesa de trabajo realizada el 3 de junio de 2022.



Análisis de información sobre protección de las víctimas de violencias sexuales por parte de la Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer informó que durante 2021 los procuradores judiciales para la defensa de los derechos de la infancia, la adolescencia, la familia y las mujeres, en el marco de sus funciones de intervención administrativa, intervinieron en 607 PARD a favor de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual, es decir, el 3.27% del total de procesos abiertos en 2021. En el anterior informe de seguimiento no fue posible obtener la información sobre estos procesos, por lo que hay un avance en cuanto al recaudo de información y en futuros ejercicios se podrá hacer el seguimiento a este acompañamiento de la Procuraduría.

Sin embargo, es fundamental conocer cuál es la calidad, impacto y oportunidad de estas intervenciones con el fin de identificar si este tipo de actuación judicial tiene un resultado significativo en la garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencias sexuales.

Tabla 31. Intervenciones de procuradores judiciales para la defensa de los derechos de la infancia, la adolescencia, la familia y las mujeres en PARD por violencia sexual, según la ciudad de intervención.

Ciudadetario	Número de PARD con intervención
Cúcuta	75
Pasto	10
Bucaramanga	1
Medellín	15
Valledupar	14
San Andrés	2
Bogotá	0
Sincelejo	224
Montería	0
Leticia	45
Manizales	22
Popayán	56
Quibdó	0
Ibagué	14

Ciudadetario	Número de PARD con intervención
Tunja	15
Cali	8
Neiva	106
Total	607

Fuente: Elaborada con información reportada por la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer. Corte: 1 de enero a 12 de diciembre de 2021.

Análisis de información sobre Protección de las víctimas de violencias sexuales por parte de la Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo reportó que en 2021 se emitieron 16 Alertas Tempranas (AT) en 16 departamentos y 70 municipios, en las que se identificaron riesgos asociados a la violencia sexual. En estos ejercicios de advertencia y prevención, la entidad reportó que en el marco del conflicto armado y la violencia sociopolítica identificó la perpetración de diferentes formas de violencia sexual, como: (i) trata de personas con fines de explotación sexual, (ii) inducción a la prostitución y prostitución en cuerpo ajeno, (iii) pornografía con menores de edad, (iv) explotación sexual infantil, (v) violencia sexual con fines de instrumentalización, (vi) violencia sexual con fines de extorsión, (vii) violencia sexual basada en la violencia por prejuicio, (viii) acoso sexual y (ix) abuso sexual¹¹⁹.

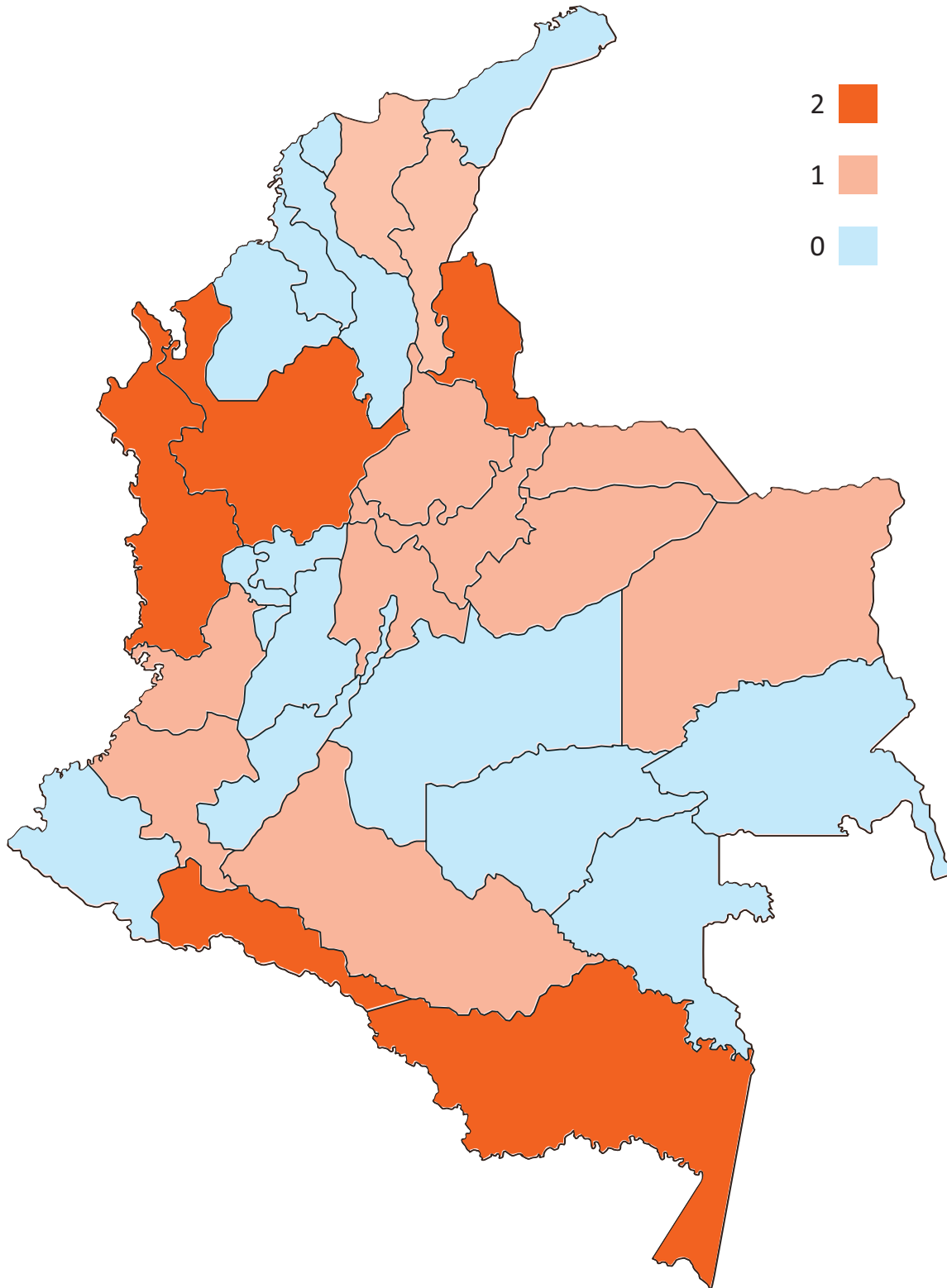
Además, registró que los riesgos de ser víctima de violencia sexual aumentan en virtud de la situación migratoria, la situación socioeconómica, la edad, la identidad étnica, la orientación sexual e identidad de género, entre otros factores. Por tanto, concluyó que los grupos poblacionales con mayor riesgo de ser víctimas de violencia sexual son:

- Las mujeres y niñas con necesidad de protección internacional.
- Niños, niñas y adolescentes.
- Personas en situación de prostitución.
- Mujeres indígenas.
- Mujeres afrodescendientes.

En el Mapa 12 se muestran los departamentos para los cuales se emitieron alertas tempranas.

¹¹⁹ Defensoría del Pueblo, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio remitido por correo electrónico, del 24 de mayo de 2022.

Mapa 12. Número de Alertas Tempranas emitidas por departamento.



Fuente: Elaborado con información reportada por la Delegada para la prevención de riesgos y Sistema de alertas tempranas. Periodo 2021.

La PGN resalta como un gran avance el trabajo de la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas, pues la información reportada por esta entidad para el primer informe de seguimiento, indicó que en 2017 se emitió solo un informe en donde se identificaba la violencia sexual como riesgo. Así, para el 2021, de las 29 Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría, el 55% de ellas incluyó el riesgo específico de violencia sexual, lo cual, además, le permitió identificar las poblaciones con mayor riesgo y los tipos de violencia perpetrados. Adicionalmente, la entidad informó que realizó 15 informes de seguimiento a Alertas Tempranas donde se habían identificado la perpetración y los riesgos de violencia sexual.

Al contrastar la información presentada por la Defensoría con la registrada por otras entidades, se continúa afirmando la existencia de un alto grado de subregistro de la violencia sexual cometida en el marco del conflicto armado y la falta de una adecuada respuesta estatal a este fenómeno. Además, visibilizó los riesgos particulares de personas explotadas sexualmente en la prostitución, las mujeres migrantes y aquellas que tienen una identidad étnica. Lo descrito debería ser incluido por toda la institucionalidad en su toma de decisiones sobre el abordaje de las VRSG.

Consideraciones sobre la protección a las víctimas de violencia sexual

- A pesar de que hay una mayor solicitud de medidas de protección de la Ley 1257 de 2008 por parte de la FGN, persisten los obstáculos para registrar la información de las víctimas y el sentido de las decisiones. La información presentada por el C. S. de la J. es muy precaria, por lo cual no es posible hacer una valoración sobre el trabajo de la judicatura para proteger desde este ámbito a las víctimas de violencia sexual.
- Aun cuando hubo mayor reporte de actividades para la protección de las víctimas, estos esfuerzos resultan insuficientes si se tiene en cuenta la dimensión de los delitos sexuales en Colombia. La UNP también presenta dificultades para el reporte de las medidas de protección y atención psicosocial primaria prestadas a las víctimas de violencia sexual, lo cual impide medir el impacto del mayor número de casos conocidos por el CERREM de Mujeres.
- Es importante que la UNP cuente con la variable de violencia sexual en todos sus procedimientos, con el fin de garantizar la calidad de la información entregada sobre la protección brindada a estas víctimas.
- Debido a la importancia de la expedición de medidas de protección y, a su vez, de atención, es urgente que el Ministerio de Justicia y del Derecho diseñe e implemente el sistema de información establecido en la Ley 2126 de 2021 para las comisarías de familia.
- La estrategia de BINAS del ICBF es una apuesta importante para mejorar la atención de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual y otras VBG. En todo caso, la institución

debe garantizar la plena garantía de información y asesoramiento a las niñas y mujeres adolescentes sobre sus derechos sexuales y reproductivos.

- El fortalecimiento del análisis de riesgo de violencia sexual del Sistema de Alertas Tempranas es un gran avance y debería ser insumo para las demás entidades que tengan competencias en la prevención y atención de la violencia sexual, pues este cuenta con análisis y hallazgos robustos que deberían ser integrados en la toma de decisiones.
- Según el análisis de las cifras aportadas y teniendo en cuenta la cantidad de víctimas de violencia sexual reportada en el primer capítulo de este informe, es claro que la cantidad de víctimas a proteger supera la capacidad institucional para protegerlas, lo cual evidencia que las víctimas de violencia sexual en muchas ocasiones quedan en completa desprotección.

4

ANÁLISIS DE INFORMACIÓN RESPECTO DE LA ATENCIÓN BRINDADA A LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIAS SEXUALES

a

► Análisis de información relacionada con la atención brindada por parte del sector salud.

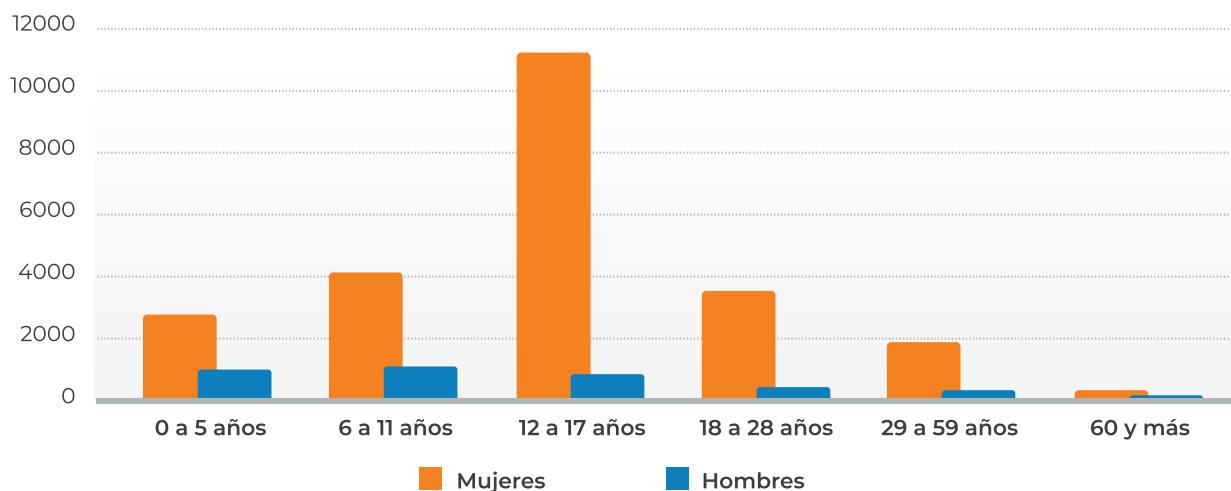
De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Salud y Protección Social, en el año 2021 se notificaron 27.547 casos de violencia sexual, de los cuales, 26.933 fueron atendidos por el sector salud¹²⁰. De acuerdo con el Ministerio, la diferencia entre los casos notificados y los atendidos por el sector salud se debe a que algunos son reportados por comisarías de familia cuyos reportes al Sistema de Salud no pueden contabilizarse como atendidos por el sector, ya que estas no prestan ningún servicio de salud¹²¹. De ese total de casos atendidos, la entidad informó que el 98,22% ingresaron por servicios de urgencias.

Ahora, según la información de las víctimas reportada por el Ministerio, se mantiene la prevalencia de la violencia sexual contra niñas y adolescentes mujeres, como se muestra en el Gráfico 14.

¹²⁰ Ministerio de Salud y Protección Social, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 202221031186571, del 16 de junio de 2022.

¹²¹ Ministerio de Salud y Protección Social, información compartida con la PGN en la mesa de trabajo adelantada el 5 de julio de 2022.

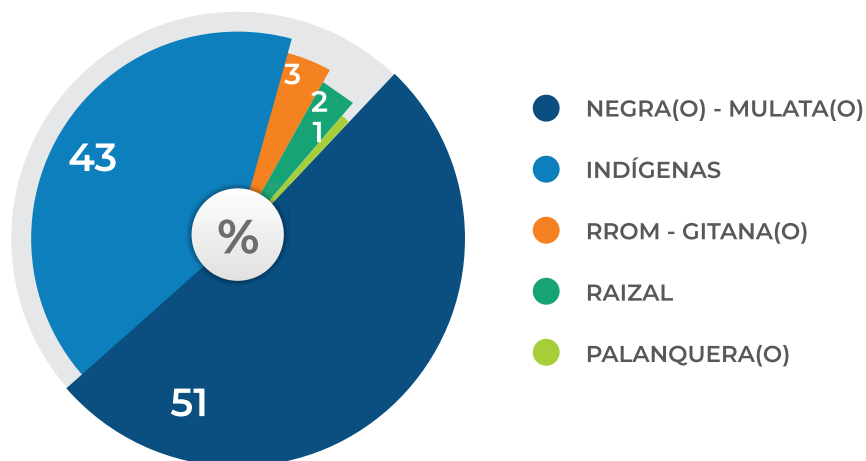
Gráfico 14. Casos de violencia sexual atendidos por el sector salud, según edad y sexo.



Fuente: Elaborado con información del SIVIGILA, reportado por el Ministerio de Salud. Periodo 2021.

Adicionalmente, la entidad reportó 1.502 casos de violencia sexual contra personas con identidad étnica. Es decir, el 5.57% de los casos atendidos por el sector salud. La mayoría de los casos reportados corresponden a mujeres afrodescendientes (45.81%) e indígenas (39.28%).

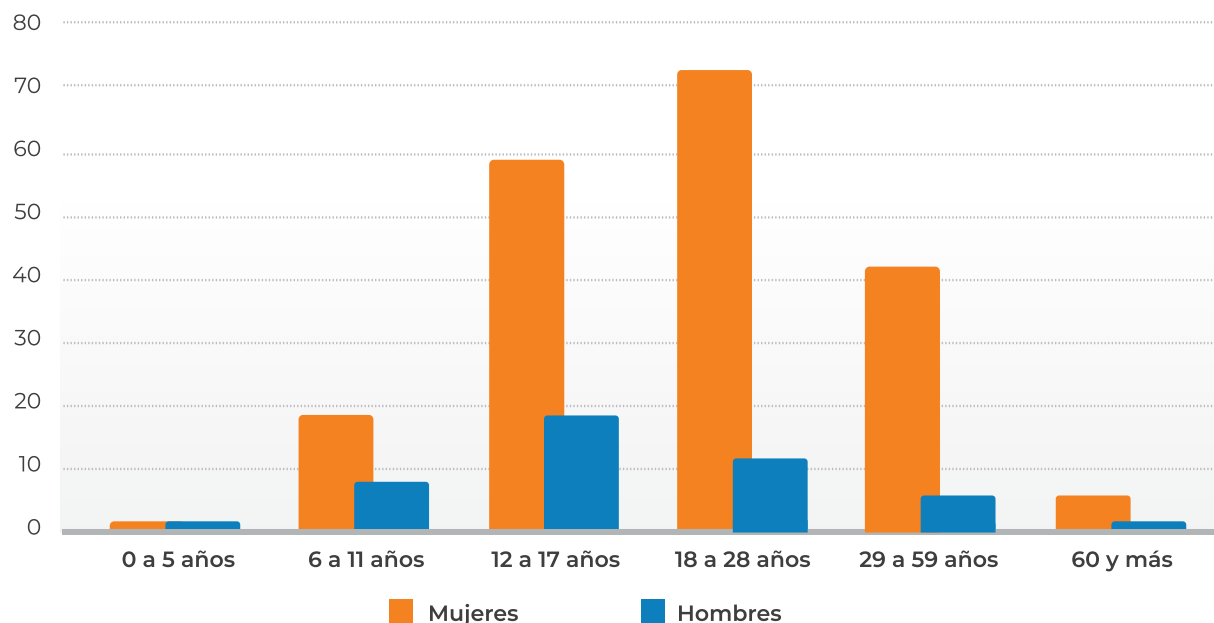
Gráfico 15. Casos de violencia sexual según la identidad étnica de las víctimas.



Fuente: Elaborado con información del SIVIGILA, reportado por el Ministerio de Salud y Protección Social. Periodo 2021.

Igualmente, el Ministerio informó 240 víctimas con discapacidad, sin que sea posible determinar el tipo de discapacidad. Las agresiones sexuales son cometidas principalmente contra mujeres, con el 81,67% de los casos y el 18,33% contra hombres. Los ciclos etarios con mayores victimizaciones fueron las adolescentes (12 a 17 años) y las mujeres jóvenes (18 a 28 años), como se muestra en el Gráfico 16.

Gráfico 16. Personas con discapacidad víctimas de violencia sexual atendidas en salud, según el ciclo etario



Fuente: Elaborado con información del SIVIGILA, reportado por el Ministerio de Salud y Protección Social. Periodo 2021.

En la Tabla 32 se muestran los tiempos de atención de las víctimas: primeras 72 horas, entre 72 y 120 horas y luego de las 120 horas. El primer dato corresponde al promedio general de los tiempos en que los casos fueron atendidos en salud, y los dos siguientes representan el promedio específico para mujeres con identidad étnica y mujeres con discapacidad. De acuerdo con esta información, se evidencia que mientras que los casos de mujeres con discapacidad son conocidos por el sector en un menor rango de tiempo, cercano a la media general, en el caso de las mujeres con identidad étnica hay un mayor porcentaje de atenciones pasadas las 120 horas. Dentro de este último grupo, las mujeres indígenas son las que en un mayor porcentaje son atendidas luego de las primeras 120 horas.

Tabla 32. Tiempo transcurrido entre los hechos de violencia sexual contra mujeres y la atención en salud, según identidad

Atención en salud	% Primeras 72 horas	% Entre 72 y 120 horas	% Luego de 120 horas
Total mujeres atendidas en salud	63,98	4,02	31,99
Mujeres con identidad étnica	60,10	3,83	36,06
Mujeres con discapacidad	63,78	5,61	30,61

Fuente: Elaborado con información del SIVIGILA, reportado por el Ministerio de Salud. Periodo 2021.

Los datos entregados por el Ministerio de Salud y Protección Social sobre las mujeres víctimas de violencia sexual con identidad étnica reflejan la brecha de información sobre el acceso a la justicia, pues, como se indicó anteriormente, la FGN solo reporta 334 y el INMLCF 892, mientras que el sector salud atendió a 1.356 víctimas. En cuanto a las víctimas con discapacidad, el sector justicia reporta más casos que el de salud, pues la FGN informó de 334 y el INMLCF, 305.

El Ministerio no reportó información sobre la orientación sexual o la identidad de género de las víctimas.

En el reporte del sector salud en el visor de violencia sexual del SIVIGE, se informa que en 2021 el 72.19% de las víctimas obtuvieron orientación sobre la interrupción voluntaria del embarazo, el 73.38% tuvo atención en salud mental, en el 59.48% de los casos se remitió a protección y en el 62.89% se informó a la autoridad competente¹²². Al no brindarse esta atención en el 100% de los casos, se considera que estos porcentajes reportados al SIVIGE son muy bajos, en comparación con el nivel de respuesta que debería tener el sector salud, por cuanto implica que, como mínimo, en el 40% de los casos no se siguió el Protocolo de Atención integral en Salud para víctimas de Violencia Sexual, adoptado por la Resolución 459 de 2021.

Por ello, la PGN instará al Ministerio para que evalúe el cumplimiento del Protocolo de Atención integral en Salud para víctimas de Violencia Sexual, o el instrumento que lo actualice.

En relación con las medidas de atención establecidas en el artículo 19 de la Ley 1257, en 2019 el Ministerio de Salud y Protección Social expidió el Decreto 1630 mediante el cual reglamentó la competencia en la prestación de dichas medidas en cabeza de las entidades territoriales (ET) del nivel departamental y distrital. La misma norma estableció que las medidas se financiarían o cofinanciarían con recursos del Ministerio de Salud, quien giraría los recursos a las ET. Posteriormente, mediante la Resolución 595 de 2020, se emitieron los siguientes criterios para la distribución de recursos a las entidades territoriales para la prestación de las medidas:

- 1.** Que cuentan con casas de acogida, albergues o refugios, con mínimo seis (6) meses de experiencia en atención a mujeres víctimas de violencia, y mínimo quince (15) cupos para su atención y la de sus hijos e hijas.
- 2.** Que ha constatado que las casas de acogida, albergues o refugios cumplen con los requisitos y condiciones técnicas, de infraestructura y de dotación mínimas, establecidas en el anexo técnico que hace parte de la presente resolución.
- 3.** Que cuenta con capacidad operativa, es decir, equipo técnico de apoyo, integrado por

¹²² Sistema integrado de información sobre violencias de género. Visor de violencia sexual. Disponible en: <https://www.sispro.gov.co/observatorios/onviolenciasgenero/Paginas/home.aspx#:~:text=V%E2%80%8Biolencia-,sexual,->

profesionales y/o auxiliares, para la implementación de las medidas de atención en sus dos modalidades, directamente o mediante contratos o convenios, así como para realizar el reporte y soporte de la ejecución de los recursos asignados.

El Ministerio reportó que en la primera convocatoria de 2021, recibió solicitudes de 20 entidades territoriales para la asignación de recursos, de las cuales sólo 7 cumplieron con los requisitos de la Resolución. En la segunda convocatoria recibió 19 solicitudes, sin embargo, sólo una entidad cumplió con los requisitos. Es decir, para ese año solo se entregaron recursos a 8 entidades, las cuales garantizaron las medidas de atención a 171 mujeres víctimas de violencias.

Tabla 33. Víctimas con medidas de atención según la ET a la que el Ministerio de Salud giró recursos en 2021

Entidad territorial	Víctimas atendidas
Atlántico	19
Boyacá	50
Buenaventura	27
Cauca	66
Cundinamarca	Reintegró recursos
Risaralda	9
Valle del Cauca	Reintegró recursos
Barranquilla	Reintegró recursos

Fuente: Información reportada por el Ministerio de Salud, periodo 2021.

La PGN valora positivamente que el Ministerio de Salud y Protección Social cuente con un reporte de mujeres víctimas de violencias beneficiarias de las medidas de atención de la Ley 1257, pues para el anterior informe de seguimiento se constató que a esa fecha no existía ninguna mujer atendida por ese componente de la Ley. En este sentido se evidencia un importante avance, al cual deberá sumarse la posibilidad de identificar los tipos de violencias por los cuales son otorgadas las medidas.

En todo caso, es preocupante y debe ser revisado, el nivel de asignación de recursos a las entidades territoriales y, aún más, la limitación que se evidencia para su ejecución. Esta situación puede generar una discriminación contra las mujeres víctimas que residen en entidades territoriales que no se presentan a las convocatorias, no tienen financiamiento propio para garantizarlas, no logran satisfacer los requisitos de la Resolución 595 o, a pesar de haberlos cumplido, deben reintegrar los recursos. Lo cual invita a reflexionar sobre si la forma como se ha previsto la gestión

para otorgar las medidas es la que más efectiva y si definitivamente está permitiendo atender a las víctimas de forma oportuna.

En este contexto, también resulta problemático que a través de la Resolución 595 se haya establecido que el modelo de financiamiento de las medidas de atención se realizará a través de la cofinanciación, comprometiendo así los recursos de las entidades territoriales. Esto a pesar de que la Ley 1753 de 2015, artículo 67, literal i, fundamento del Decreto 1630, estableció que el Ministerio de Salud debería transferir los recursos de las medidas a las entidades territoriales para que éstas los ejecutaran. El cambio planteado en la Resolución 595 sobre la financiación de las medidas de atención puede representar un obstáculo para garantizarlas en todo el territorio nacional, pues dependerán de la voluntad política y posibilidades presupuestales de las entidades territoriales.

Por ello, la PGN solicitará al Ministerio de Salud que adopte las medidas necesarias para garantizar la implementación de las medidas de atención de la Ley 1257 de 2008 en todo el territorio nacional.

Atención en salud de las víctimas de violencias sexuales en el marco del conflicto armado

El Ministerio de Salud y Protección Social compartió información sobre 552 casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, atendidos en salud durante 2021. El 89% de las víctimas fueron mujeres y el 11% hombres. Llama la atención que el tiempo transcurrido entre los hechos y el acceso a los servicios médicos es mucho mayor que el promedio general, con lo que se continúa evidenciando que estas víctimas afrontan mayores obstáculos en la garantía de sus derechos.

Tabla 34. Tiempo transcurrido entre los hechos de violencia sexual contra mujeres en general y en el marco del conflicto armado, y la atención en salud.

Víctimas	% Primeras 72 horas	% Entre 72 y 120 horas	% Luego de 120 horas
Mujeres atendidas en salud	63,98	4,02	31,99
Mujeres víctimas en el conflicto	55,80	2,65	41,55

Fuente: Elaborada con información del SIVIGILA, reportado por el Ministerio de Salud. Periodo 2021.

El Ministerio también informó que 19.865 mujeres víctimas de violencia sexual recibieron atenciones en salud. Sin embargo, persiste la imposibilidad de asociar o reportar cuáles de dichas

atenciones están relacionadas con el componente de rehabilitación de sus reparaciones, debido a que la información sobre las atenciones se obtiene a través de las prestaciones y no hay forma de reportar cuáles de ellas se dieron por los hechos de violencia sexual¹²³. La situación descrita siempre impedirá evaluar cumplimiento del derecho de las víctimas a una atención en salud adecuada, expedita y oportuna, con enfoque de derechos de las mujeres, de género y diferencial, a menos que desde el sector salud se creen mecanismos o herramientas que permitan recoger la información necesaria para tal fin. Por ello, la PGN solicitará al Ministerio de Salud y Protección Social que promueva las iniciativas que considere pertinentes para identificar el cumplimiento desde el sector salud de los estándares de atención en salud para las víctimas de violencia sexual, teniendo en cuenta la particular afectación a su salud sexual y reproductiva.

Ahora, en relación con la atención psicosocial de las víctimas, el Ministerio informó que para 2021 fueron atendidas 647 víctimas, de las cuales, el 93.2% fueron mujeres. Adicionalmente al sexo de las víctimas, la entidad reportó su orientación sexual, etnia, edad y los departamentos de atención, como se muestra en la Tabla 35. Ahora, en relación con la cantidad de víctimas atendidas en 2017 (598), la diferencia en el nivel de atención es mínima.

Tabla 35. Víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto con atención psicosocial según sexo, orientación sexual y etnia.

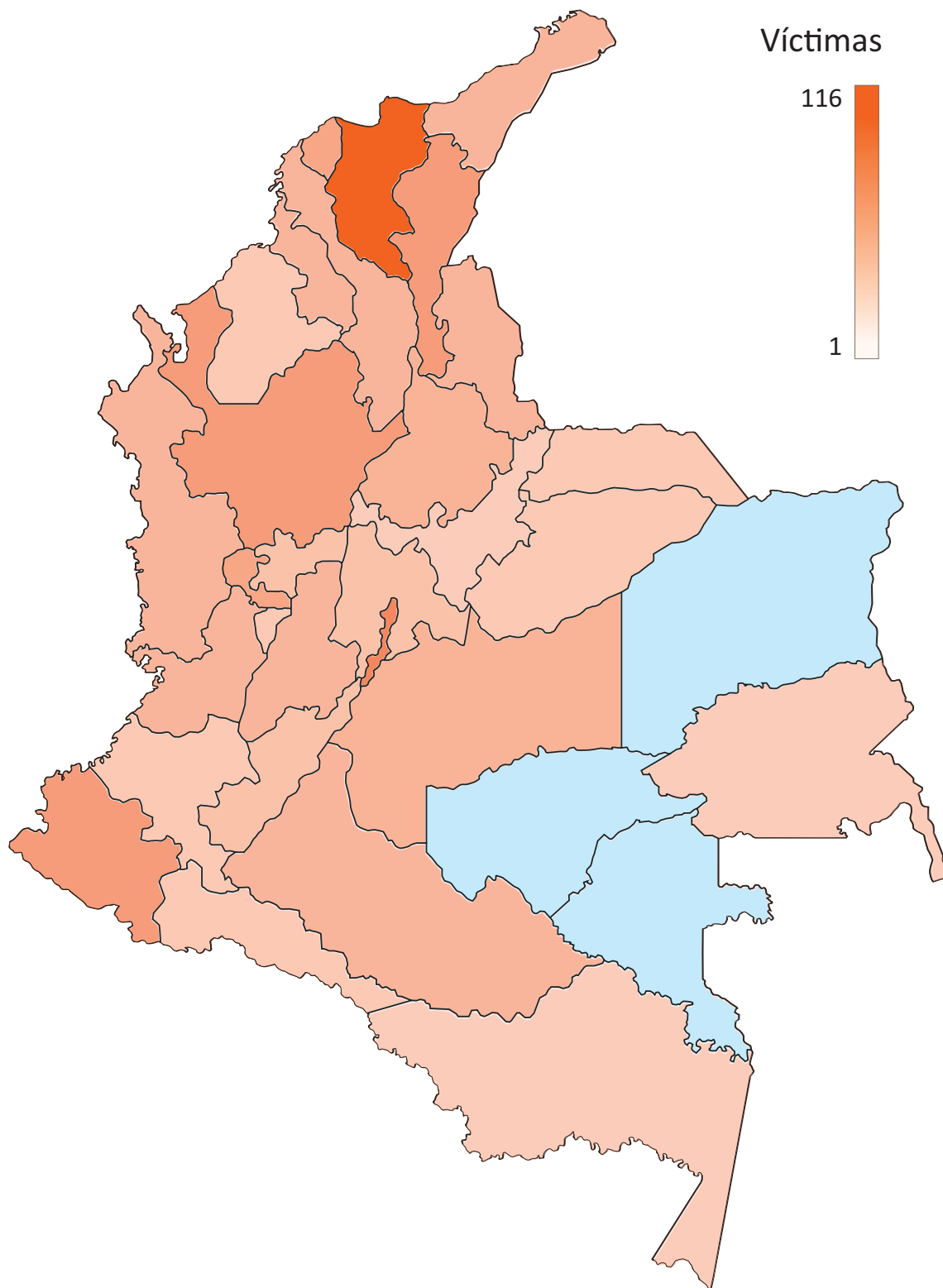
Sexo	Mujeres	603
	Hombres	44
Orientación sexual	Heterosexual	622
	Homosexual	15
	No definido	10
Etnia	Indígena	36
	Afrodescendiente	64
	No definido	1
	No reportado	408
	Otras etnias	138

Fuente: Elaborada con información reportada por el Ministerio de Salud. Periodo 2021.

En cuanto a la edad de las víctimas atendidas, la mayoría de ellas se encontraba entre los 30 y los 54 años de edad, con el 71% de las atenciones. Adicionalmente, los departamentos con mayor intervención fueron Magdalena (17.93%), Bogotá (11.75%) y Antioquia (7.73%).

¹²³ Ministerio de Salud y Protección Social. Información brindada a la PGN en la mesa de trabajo sostenida el 5 de julio de 2022.

Mapa 13. Atención psicosocial a víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, según departamento



Fuente: Elaborada con información reportada por el Ministerio de Salud. Periodo 2021.

Sobre la distribución geográfica, resalta que de la información reportada por el Ministerio sobre las atenciones psicosociales desde 2014, la mayoría de ellas se hayan dado en Antioquia (11.66%), Magdalena (10.48%), Nariño (7.42%), Valle del Cauca (7.30%) y Bolívar (7.27%); territorios que según el Observatorio de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), fueron los principales sitios de perpetración de la violencia sexual en el conflicto armado.

En cualquier caso, el Ministerio reportó que entre 2014 y 2021 atendió a 3.708 víctimas, es decir, poco menos del 10% de las víctimas registradas en el RUV en 2021; porcentaje bajo que requeriría de la creación de estrategias para ampliar la cobertura territorial, incentivar el auto reporte de las víctimas y su adherencia a los programas de atención. Así mismo, se requieren mecanismos para evaluar el impacto de la intervención en la reparación psicosocial de las víctimas.

b ▶ **Análisis de información sobre atención de las víctimas de violencias sexuales por parte de la Defensoría del Pueblo**

La Defensoría del Pueblo reportó¹²⁴ que durante 2021 sus delegadas para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género y para la Orientación y Atención de las Víctimas, orientaron y asesoraron a 1.904 víctimas de violencia sexual dentro del conflicto armado y a 465 por fuera de este¹²⁵. Se mantiene la tendencia de un mayor número de mujeres víctimas, aunque no fue posible saber su ciclo vital. El único dato al respecto fue la atención a 11 víctimas menores de edad, 9 de las cuales fueron mujeres, y a 18 adultas(os) mayores por parte de la Delegada para Infancia, la Juventud y la Vejez.

Tabla 36. Víctimas orientadas y asesoradas por la Defensoría del Pueblo según sexo y pertenencia a la población LGBTI

Víctimas conflicto armado	Mujeres	1181
	Hombres	160
	LGBTI	64
Víctimas fuera del conflicto armado	Mujeres	442
	Hombres	27
	LGBTI	26

Fuente: Elaborada con información reportada por la Defensoría del Pueblo. Periodo 2021.

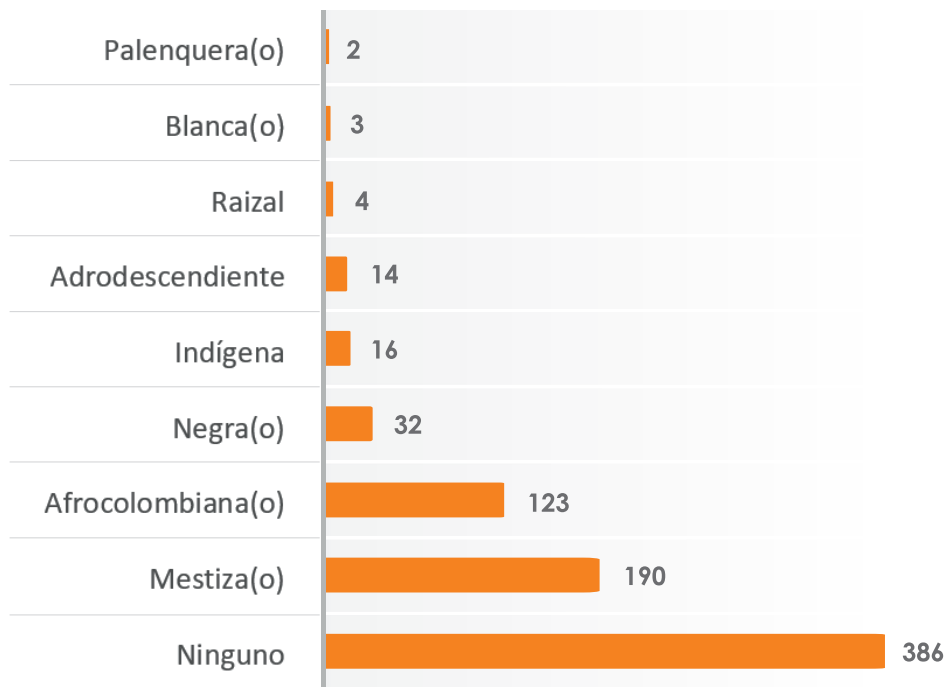
¹²⁴ Defensoría del Pueblo, alcance a la respuesta brindada a la PGN con Oficio remitido por correo electrónico, del 8 de julio de 2022.

¹²⁵ Se presenta el número global reportado por la Defensoría, a pesar de que algunas cifras son inconsistentes al sumarse entre sí. Se presenta la caracterización de víctimas como fue reportada por su representatividad.

Es un avance importante que la Defensoría identifique a las víctimas que pertenecen a la población OSIGD, teniendo en cuenta que este dato no fue reportado por la entidad en el pasado informe de seguimiento. Sin embargo, al igual que sucede con otras entidades, no se diferencia entre las orientaciones sexuales y las identidades de género diversas.

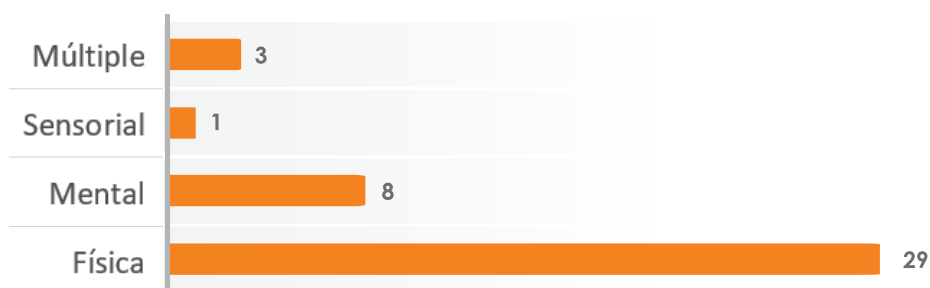
Adicionalmente, la Defensoría reportó el auto reconocimiento de identidad étnica de 770 víctimas, como se muestra en el Gráfico 17 y a 41 víctimas con discapacidad atendidas (Gráfico 18), las cuales en su mayoría tenían discapacidades físicas.

Gráfico 17. Víctimas atendidas según su auto reconocimiento de identidad étnica.



Fuente: Elaborado con la información reportada por la Defensoría del Pueblo. Periodo 2021.

Gráfico 18. Víctimas atendidas según discapacidad.



Fuente: Elaborado con la información reportada por la Defensoría del Pueblo. Periodo 2021.

En cuanto a la cobertura de las duplas de género, la Defensoría reportó que en 2021, 36 de las 42 regionales tenían por lo menos una persona profesional de género. De estas regionales, 27 contaban con la dupla completa o más profesionales, mientras que en 9 solo se contaba con una persona, ya fuera para atención jurídica o psicosocial. La PGN constata así un crecimiento casi del doble en la presencia de personal especializado en enfoque diferencial para asesorar y acompañar a las víctimas de violencia sexual. Debido a la importancia de las duplas, la PGN solicitará a la Defensoría que continúe sus esfuerzos para garantizar la presencia de duplas completas en todas sus regionales.

C ▶ **Análisis de información sobre atención de las víctimas de violencias sexuales por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**

El ICBF cuenta con la Línea 141 de Atención Integral Gubernamental a Niñas, Niños y Adolescentes, en donde se presta orientación sobre los derechos y la protección a personas menores de edad, así como la atención de casos de violencias en su contra. En la primera, no se identifican vulneraciones de derechos, por lo que se brinda una orientación inmediata y el cierre de la actuación se da con la finalización de la llamada. La segunda se realiza a través de una solicitud de restablecimiento de derechos y los casos son direccionados a la regional competente para la asignación de una defensoría de familia¹²⁶. Sobre esta última, la entidad reportó 16.808 llamadas, mientras que el total de orientaciones fue de 7.015, lo que implica que la Línea es una herramienta importante para el conocimiento de violencia sexual contra menores de edad y la activación de la ruta correspondiente.

Tabla 37. Personas atendidas por la Línea 141 según tipo de petición

Tipo de comunicación	Personas atendidas a través de la Línea 141
Llamadas para orientación en violencia sexual	3.972
Llamadas para orientación sobre derechos sexuales y reproductivos	3.043
Llamadas recibidas para solicitud de restablecimiento de derechos por violencia sexual	16.808

Fuente: Elaborado con la información reportada por la Defensoría del Pueblo. Periodo 2021.

¹²⁶ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 202211000000087841, del 25 de abril de 2022.

En cuanto a las peticiones de restablecimiento de derechos, el ICBF señala que una vez direccionados los casos, es posible que en el proceso de verificación de derechos se establezca que no existió vulneración y, por ello, el número de llamadas para esta petición no se traduce automáticamente en la apertura de PARD, que para el 2021 fueron 18.385. Las peticiones son hechas en su mayoría para niñas y mujeres adolescentes, con un 79.3% de las llamadas registradas. Sin embargo, no es posible identificar el tipo de violencia sexual por el cual se hacen las solicitudes de restablecimiento de derechos, ni los casos en que efectivamente se inicia el PARD.

Tabla 38. Peticiones de restablecimiento de derechos según el ciclo etario y el sexo de las víctimas.

Ciclo etario	Mujeres	Hombres	No reporta
0 a 5 años	1964	845	72
6 a 11 años	3489	1262	82
12 a 17 años	7848	1018	198
18 y más	27	3	0
Total	13328	3128	352

Fuente: Información reportada por el ICBF de la Dirección de servicios y atención. Periodo 2021.

Al igual que el reporte realizado por la entidad para el primer informe de seguimiento de la PGN, los principales territorios de las llamadas fueron Bogotá (23.55%), Antioquia (11,04%), Valle del Cauca (10.47%), Atlántico (6.23%) y Cundinamarca (5.85%). Si bien estos territorios coinciden con el mayor número de casos de violencia sexual, es necesario que el ICBF incentive el uso de esta herramienta en otros departamentos con mayores índices de debilidad institucional y de casos por cada 100.000 niñas y adolescentes mujeres.



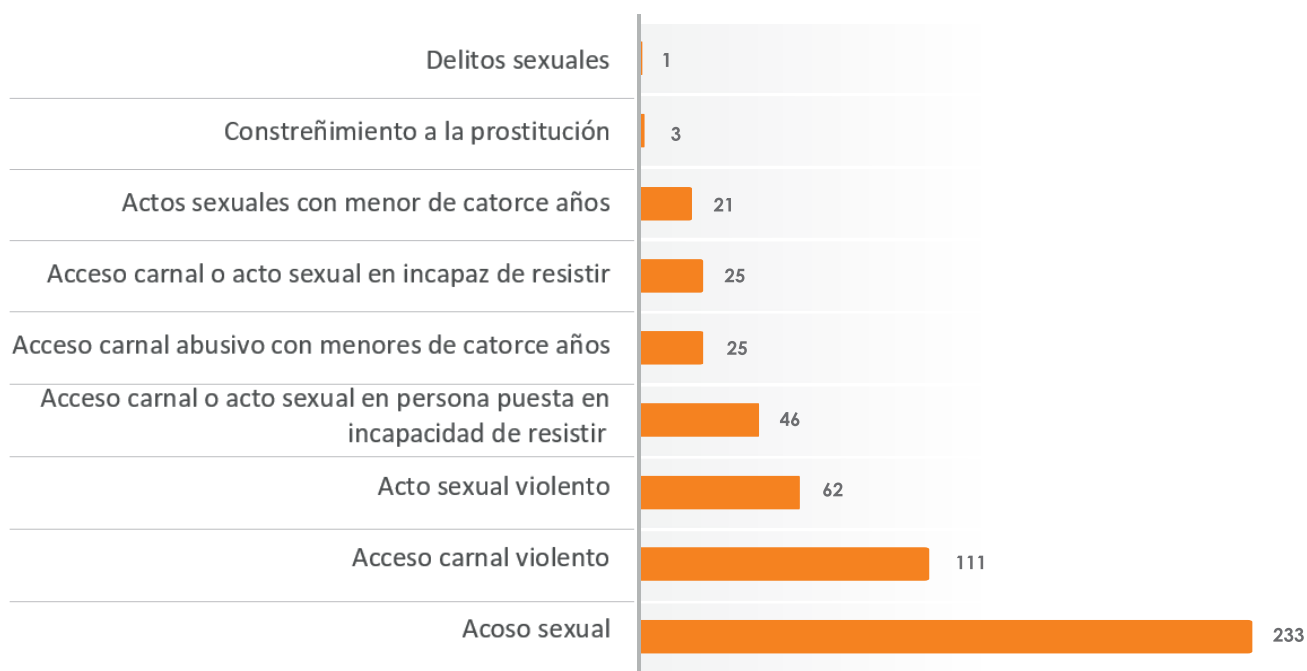
Análisis de información sobre atención de las víctimas de violencias sexuales por parte de la Policía Nacional y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

La Policía Nacional reportó que durante 2021 atendió 527 llamadas por violencia sexual a través de la Línea 155, es decir, un promedio de 1.44 casos diarios, en comparación con el promedio de 1.6 reportado para el anterior informe de seguimiento. En ese momento la PGN instó a la Policía Nacional a tomar medidas para incrementar la efectividad del servicio prestado por la Línea, pero en vez de aumentar el registro de casos, este disminuyó, lo cual resulta preocupante

para la PGN si se considera que este tipo de líneas fueron esenciales para el reporte de casos en el marco de los confinamientos que se dispusieron durante de la emergencia sanitaria por el Covid-19.

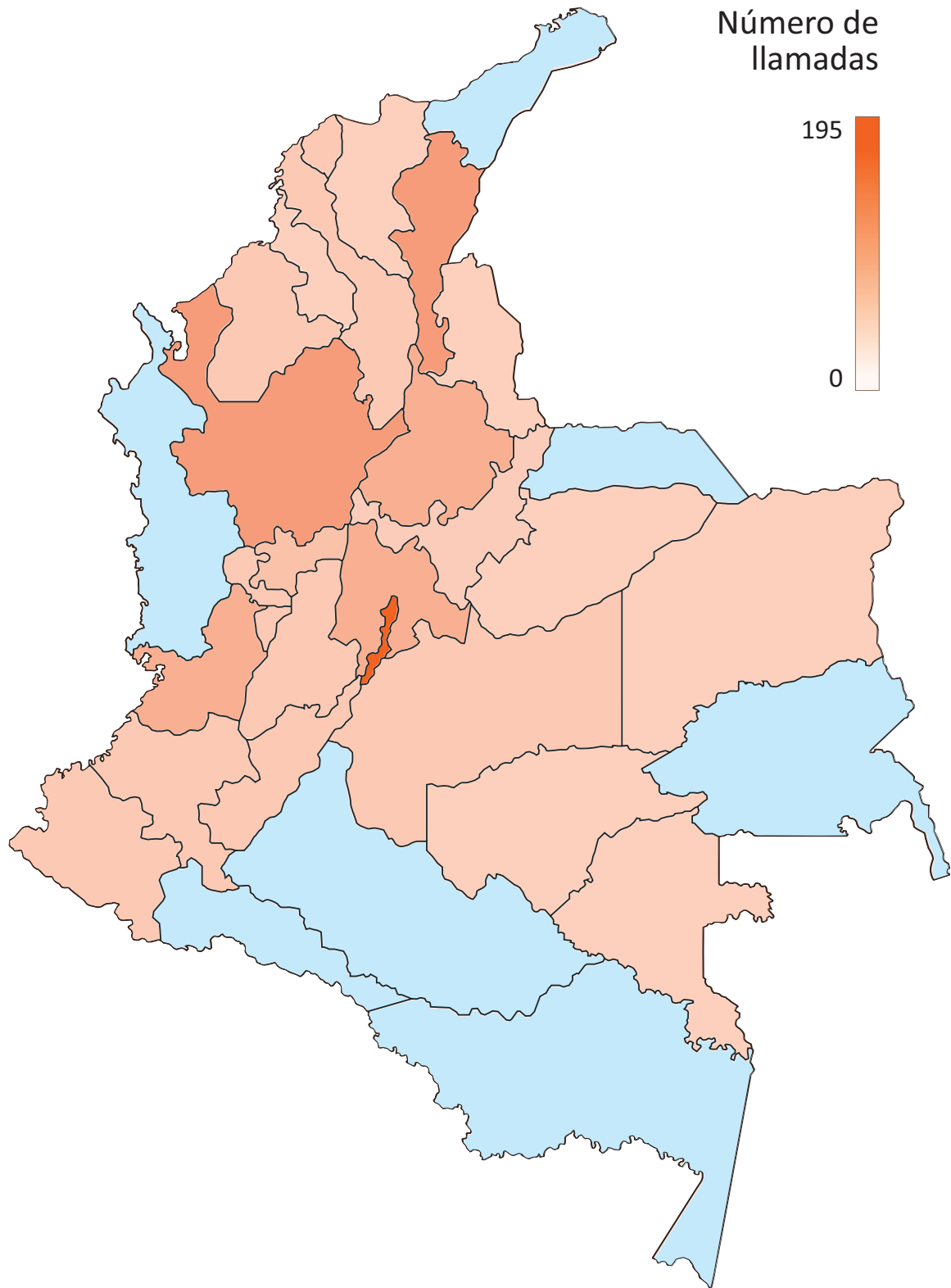
Las llamadas fueron realizadas por 460 mujeres y 67 hombres. De estas personas, la institución reportó que solo 7 de ellas tenían una identidad étnica, 2 mujeres afrodescendientes, 2 mujeres gitanas y un hombre, 1 mujer indígena, 1 mujer ROM. Llama la atención que el principal delito por el que se consultó fue por acoso sexual, con el 44.21% de los casos.

Gráfico 19. Llamadas atendidas por la Línea 155 según delito sexual.



Los departamentos con mayor número de llamadas fueron Bogotá (37%), Antioquia (12.22%), Cundinamarca (8.53%) y Valle del Cauca (7.21%); territorios que coinciden con los reportados por otras entidades con el mayor número de casos. Sin embargo, es necesario que la Policía y la CPEM implementen medidas para darle mayor difusión a la Línea en otros territorios donde no hubo o hubo un número reducido de llamadas y que tienen las mayores tasas de delitos sexuales por cada 100.000 mujeres y niñas. En este mismo sentido, la falta de llamadas sobre otros delitos como los de explotación sexual, pornografía con menores de edad o los cometidos en el contexto del conflicto, también advierten de la necesidad de implementar estrategias que procuren incentivar la utilización de la línea para estas víctimas.

Mapa 14. Distribución de las llamadas atendidas por la Línea 155 según departamento.



Fuente: Elaborado con información reportada por la Policía Nacional. Periodo 2021.

Por otra parte, la Policía informó que a través de la Dirección de Protección y Servicios Especiales se implementa el programa de prevención “Abre tus ojos” dirigido a niñas, niños y adolescentes y a sus familias. En 2021 se desarrollaron dos bloques temáticos: violencia de género, física, psicológica, económica, sexual y doméstica; y otro específico de violencia sexual, donde se incluyen temáticas como la explotación sexual, el abuso sexual, la trata con fines de explotación sexual y la pornografía. En total, se realizaron 33.832 acciones, beneficiando a 646.239 personas, así:

Acciones	33832
Niñas y adolescentes menores de 14 Niños y niñas beneficiados	134896
Adolescentes beneficiadas(os)	176608
Adultas(os) beneficiados	334735
Total personas beneficiadas	646.239

Debido al amplio alcance que tiene la Policía Nacional en sus campañas pedagógicas y de prevención, es importante que se implementen mecanismos de control que garanticen la calidad de los contenidos compartidos con las comunidades y permitan a las víctimas y sus familiares conocer, de forma fidedigna, sus derechos, incluyendo los sexuales y reproductivos. Además es importante la creación de herramientas que permitan evaluar el impacto de este tipo de actividades en el aumento de denuncias de los diferentes tipos de violencia sexual.

Por otra parte, el Ministerio de Defensa Nacional informó a la PGN que en el sector defensa los acercamientos a la comunidad son realizados por la Policía Nacional, que realiza campañas de participación cívica *“con el fin de fortalecer y prevenir conductas que conllevan a la consecución de los delitos sexuales en pro de incentivar a la denuncia, crear un ambiente social seguro y ofrecer apoyo a la comunidad ante este flagelo”*¹²⁷. El Ministerio refiere que esta actividad se realiza a través del programa “Patrulla en casa”, con el cual se realizaron 495 campañas a nivel nacional, a través de las actividades consignadas en la Tabla 39. Sin embargo, de la información pública sobre esta estrategia se muestra que su finalidad es la de prevenir la violencia intrafamiliar y la violencia contra la mujer durante los aislamientos decretados a partir de 2020 por la pandemia del COVID-19¹²⁸. Es decir, su alcance es limitado en relación con los demás escenarios y contextos en los que se perpetra la violencia sexual.

¹²⁷ Ministerio de Defensa, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. RS20220520049221, del 20 de mayo de 2022.

¹²⁸ Policía Nacional. “Patrulla en casa”, una estrategia para prevenir la violencia intrafamiliar. Comunicado de prensa de mayo de 2020.



Tabla 39. Acciones realizadas en el marco de la estrategia “Patrulla en casa”

Actividad	Número
Visitas	70.294
Atención por WhatsApp	21.727
Llamadas	23.188
Videollamadas	19.428
Coordinaciones interinstitucionales	7.758

Fuente: Información reportada por el Ministerio de Defensa. Periodo 2021.

Si bien la estrategia es valiosa por cuanto hay un acercamiento con la comunidad, la PGN considera que no se relaciona con el requerimiento hecho sobre la obligación establecida en el artículo 30 de la Ley 1719 de crear “un programa eficaz de acercamiento a la comunidad local para explicar la política del Ministerio de Tolerancia Cero frente a la violencia sexual, y la de establecer mecanismos eficaces para que las personas puedan hacer quejas en un entorno confidencial. La campaña de difusión debe dejar claro que represalias contra aquellos que se quejan de que no se tolerará”. Mientras que la estrategia “Patrulla en casa” se dirige a la prevención de la violencia intrafamiliar, lo requerido por la Ley son campañas que garanticen la interposición de denuncias y quejas en casos de violencia sexual perpetrada por integrantes de la Fuerza Pública.

Por este motivo, es importante el cumplimiento por el Ministerio de Defensa del mandato establecido en el artículo 30 de la Ley 1719, de acuerdo a su finalidad, que es la de incentivar la denuncia de violencia sexual cometida por integrantes de la fuerza pública.

Consideraciones sobre la atención a víctimas de violencia sexual

- De la información reportada por el sector salud se concluye que las mujeres indígenas y afrodescendientes tiene mayores obstáculos en el acceso a la atención salud.
- El acceso a servicios de salud para víctimas de violencia sexual es más gravoso para las violencias cometidas en el marco del contexto armado.
- Es preocupante el nivel de desconocimiento del Protocolo de Atención integral en Salud para víctimas de Violencia Sexual, según los datos reportados por el sector salud en el SIVIGE.
- Se requiere la creación de mecanismos o herramientas que permitan recoger la información necesaria para evaluar el nivel de cumplimiento del derecho de las víctimas de violencia sexual a la atención médica.

- Es necesario continuar el fortalecimiento de las Líneas 155 y 141 por su importancia para la prevención, atención y protección frente a la violencia sexual contra mujeres, niñas y adolescentes. En particular, se debe incentivar su utilización en territorios más diversos y para victimizaciones con mayor subregistro como la explotación sexual.
- Debido al alcance de las campañas de acercamiento a las comunidades de la Policía Nacional, es importante contar con mecanismos de control sobre los contenidos y las metodologías de esos espacios, con el fin de garantizar que la información compartida sea fiel a la normatividad sobre los derechos de las víctimas.
- El Ministerio de Defensa debe revisar el cumplimiento de la obligación de crear un programa de acercamiento a la comunidad local para explicar la política del Ministerio de Tolerancia Cero frente a la violencia sexual, y la de establecer mecanismos eficaces para que las personas puedan presentar las quejas en un entorno confidencial.
- Urge la creación de herramientas que permitan establecer la calidad de la atención prestada a las víctimas y el impacto en la mayor garantía de sus derechos.

5

ANÁLISIS DE INFORMACIÓN RESPECTO DE LA ASISTENCIA Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIAS SEXUALES

a

► **Análisis de información respecto de la asistencia y reparación brindada a las víctimas por parte de la Defensoría del Pueblo**

La Defensoría del Pueblo informó que en 2021 recibió 503 declaraciones por violencia sexual con ocasión del conflicto armado, de las cuales 399 (79.3%) fueron realizadas por mujeres, 81 (16.1%) por hombres y 23 (4.6%) por personas que se auto reconocen como población LGBTI. La entidad también reportó otras características de las víctimas a las cuales les recibió la declaración de hechos victimizantes, que se muestran en la Tabla 40. Según la información reportada por la UARIV en el visor de violencia sexual del SIVIGE, en 2021 hubo 549 víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, dato que permite identificar la importancia de la labor de la Defensoría en la recepción de declaraciones.

Tabla 40. Víctimas que declararon hechos de violencia sexual según ciclo etario, identidad étnica y discapacidad.

Ciclo etario	Menores de edad	2	69
	Adultas mayores	67	
Identidad étnica	Indígena	3	85
	Negro-Afrocolombiana	79	
	Palenquera	1	
	Sin información	2	
Discapacidad	Mujer	88	121
	Hombre	30	
	OSIGD	3	

Fuente: Elaborada con información reportada por la Defensoría del Pueblo. Periodo 2021.

b **Análisis de información respecto de la asistencia y reparación brindada a las víctimas por parte de la Unidad para la Atención y Representación Integral a las Víctimas**

Por su parte, la UARIV informó que en el 2021 se tramitaron 1.846 solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV) por delitos contra la libertad y la integridad sexual en el desarrollo del conflicto armado, de las cuales fueron registradas 1.677, es decir, el 90.9% del total de declaraciones de esa vigencia. Esto indica, que para ese periodo, 169 solicitudes no tuvieron registro (9.1%), de lo que se entiende que fueron rechazadas por la Unidad, por lo cual, se considera necesario para la PGN la revisión de las causas que originan su no inclusión en el RUV por violencia sexual y que a la hora de valorar las solicitudes, se tenga presente la presunción de relación cercana y suficiente de la violencia sexual con el conflicto armado que estableció el Auto 009 de 2015 de la Corte Constitucional.

Las víctimas en su mayoría fueron mujeres, con el 84.02% de los casos, mientras que las víctimas hombres representaron el 13.48% y las personas LGBT el 2.5%. Además, 389 víctimas recibieron giros de ayuda humanitaria¹²⁹. De acuerdo con esta información, hay un aumento importante en el trámite de solicitudes de registro.

Adicionalmente, la UARIV compartió información sobre el ciclo vital actual de las víctimas, siendo

¹²⁹ Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 20227209579361, del 21 de abril de 2022.

el ciclo entre los 29 y 60 años el principal, con el 65.83% de los casos. En cuanto a la identidad étnica, la entidad registró 547 víctimas. De estas, el mayor número de solicitudes de registro se realizó por víctimas negras o afrocolombianas, con 423 casos.

Tabla 41. Víctimas incluidas en el RUV según su identidad étnica.

Identidad étnica	Víctimas incluidas RUV
Gitano (RROM) (Acreditado RA)	1
Gitano(a) ROM	4
Indígena	68
Indígena (Acreditado RA)	46
Negra(o) o afrocolombiana(o)	423
Palenquera(o)	3
Raizal San Andrés	2
Total	423

Fuente: Elaborada con la información reportada por la UARIV. Periodo 2021.

La entidad también compartió información sobre 210 víctimas con discapacidad.

Tabla 42. Víctimas incluidas en el RUV según el tipo de discapacidad.

Discapacidad	Víctimas incluidas RUV
Auditiva	15
Física	59
Intelectual	18
Múltiple	79
Por establecer	10
Psicosocial (mental)	12
Visual	17
Total	210

Fuente: Elaborada con la información reportada por la UARIV. Periodo 2021.

La UARIV informó también sobre la reparación de las víctimas, pero únicamente en su componente de indemnización administrativa¹³⁰. Al respecto, informó que en 2020 fueron indemnizadas 397

¹³⁰ La PGN también requirió información sobre las beneficiarias de la estrategia de recuperación emocional y medidas de satisfacción.

víctimas por violencia sexual, mientras que en el 2021 este número ascendió a 473 Unidad Nacional de Protección, alcance a la respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. OFI22-00024026, del 1 de junio de 2022.¹³¹ Es decir que la relación entre solicitudes de inclusión en el RUV por hechos de violencia sexual y la entrega de indemnizaciones administrativas para 2021 fue del 25.62%.

La Unidad reportó información sobre las víctimas beneficiarias de las reparaciones administrativas, aunque con un corte de información diferente al requerido: enero de 2020 a 31 de marzo de 2022. Teniendo en cuenta que este periodo abarca más de dos años, se presenta la caracterización de víctimas informada por la UARIV, aunque no es posible hacer comparaciones con lo reportado para el primer informe de seguimiento. En ese lapso entregó 1.263 indemnizaciones, de las cuales, 1.136 fueron entregadas a mujeres, 87 a hombres y 40 a personas OSIGD. También informó que el 42.5% de las indemnizaciones se destinaron víctimas con identidad étnica, en donde sobresalen las víctimas negras o afrocolombianas, con el 75.89% de las indemnizaciones para este universo de víctimas.

Análisis de información respecto de la asistencia y reparación brindada a las víctimas por parte de la Fiscalía General de la Nación y Consejo Superior de la Judicatura

En cuanto a la reparación en sede judicial, los datos son muy limitados. De una parte, la FGN señaló que tiene un alto subregistro de los incidentes de reparación en los que participó y, de otra parte, el C. S. de la J. reportó 394 entradas por incidente de reparación iniciado de oficio y 568 a petición de parte, principalmente por actos sexuales y acceso carnal abusivo con menores de catorce años.

La información reportada es preocupante, toda vez que no existen datos suficientes para establecer el estado de garantía del derecho a la reparación, especialmente de niñas, niños y adolescentes y, además, porque de acuerdo con las cifras entregadas por el C. S. de la J. sobre los procesos y las condenas, el número de incidentes de reparación iniciados de forma oficiosa debería ser mucho mayor, de acuerdo a la obligación que establece la Ley 1719 en su artículo 27.

De igual forma, alarma que no se reporta información de reparación a las víctimas de otros tipos de violencias sexuales, como la explotación sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual, lo cual aumenta la naturalización de este tipo de violencias.

¹³¹ Unidad Nacional de Protección, alcance a la respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. OFI22-00024026, del 1 de junio de 2022.

d ▶ **Análisis de información respecto de la asistencia y acompañamiento brindado a las víctimas por parte de la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.**

Por parte del Ministerio Público la situación es igual de inquietante, pues la Procuraduría informó que en el marco de las agencias especiales en casos de violencia sexual de los Autos 092 y 009, se asistió a seis audiencias de incidentes de reparación¹³², mientras que la Defensoría no entregó ningún dato al respecto, toda vez que informó que su sistema de información no permite identificar la etapa procesal en la que se encuentran los casos que representa¹³³.

e ▶ **Consideraciones sobre el derecho a la reparación de las víctimas**

- En cuanto a la reparación administrativa, hay un incremento en el procesamiento de solicitudes y entrega de indemnizaciones, sin embargo, preocupa a la PGN el alto número de solicitudes que son rechazadas.
- Hay un avance importante en la caracterización de las víctimas que acuden a la vía de reparación administrativa.
- El panorama de la reparación judicial es preocupante, toda vez que no hay información sobre los incidentes de reparación y las decisiones que se toman allí. La reparación por vía judicial hace parte tanto del derecho de acceso a la justicia, como de reparación, por lo cual es preocupante que actualmente haya una renuncia de facto a garantizar esos derechos por parte del sector justicia.
- La Procuraduría y la Defensoría deben reforzar el acompañamiento judicial en los incidentes de reparación, especialmente en los casos en que las víctimas sean niñas, niños y adolescentes.

132 Procuraduría General de la Nación, respuesta de la Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales a la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer mediante correo electrónico del 15 de agosto de 2022.

133 Defensoría del Pueblo, alcance a la respuesta brindada a la PGN con Oficio remitido por correo electrónico, del 8 de julio de 2022.

6

CAPACITACIÓN E INSTRUMENTOS ESPECIALIZADOS PARA EL ABORDAJE DE LA VIOLENCIA SEXUAL

Las entidades requeridas informaron a la PGN los procesos de capacitación que realizan al personal encargado de garantizar los derechos de las víctimas de violencia sexual. Al respecto, ha quedado en evidencia que existe, en general, una cultura de capacitación. Sin embargo, estos procesos no se han acompañado de mecanismos de evaluación que permitan establecer el impacto que tienen en la garantía de los derechos de las víctimas.

La Fiscalía informó que a partir de la expedición del Protocolo de Violencia Sexual, se han desarrollado varios cursos especializados según las necesidades identificadas. Así, en 2021 se desarrollaron tres acciones formativas:

Tabla 43. Acciones formativas de la FGN sobre atención, investigación y judicialización de delitos sexuales y personas capacitadas.

Acción formativa	Personas capacitadas
Atención de denuncias de violencia sexual a través de medios informáticos	188
Investigación de delitos sexuales	636
Investigación de delitos sexuales cometidos por medios informáticos	700
Total	1524

Fuente: Información del Sistema de información SIMONA, Dirección de Altos Estudios, reportada por la FGN. Periodo 2021.

Las principales seccionales con personal capacitado a través de estas acciones formativas son Bogotá (8,01%), Medellín (7,55%) y Cali (5,71); distribución territorial importante al coincidir con los tres territorios con el mayor número de noticias criminales por delitos sexuales. Ahora, en cuanto al perfil de las personas capacitadas, se tiene que 482 (31,61%) fueron servidores de policía judicial, 273 (17,91%) fiscales y 272 (17,84%) integrantes de la Policía Nacional.

Por su parte, el ICBF reportó 71 jornadas de capacitación y asistencia tanto a funcionarias de la entidad, como a autoridades administrativas, operadores de protección, profesionales de las unidades de apoyo para la atención en el conflicto armado y otras entidades responsables de la atención a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual. En total, se capacitaron 1.489 servidoras(es) del ICBF, 1.166 profesionales de los operadores de las modalidades y servicio de protección y 192 servidores(as) de otras entidades. Además, reportó que a través de la asistencia

técnica para quienes tienen responsabilidades de la atención de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual en todo el país, se llegó a 2.847 autoridades administrativas y profesionales de los equipos técnicos interdisciplinarios y a 293 integrantes de los comités articuladores para el abordaje integral de las violencias por razones de sexo o género.

Adicionalmente, a través de la estrategia BINAS se realizaron 180 capacitaciones a las Fuerzas Militares y a la ciudadanía, con un alcance de 3.035 asistentes. También informó que a través de la estrategia Trata-Migrantes-ESCENNA _MIUT se realizó un acercamiento a los territorios y funcionarios con el fin de ofrecer herramientas conceptuales sobre la explotación sexual y la trata de personas, y acciones para la atención diferencial, con la participación de 239 asistentes en Arauca, Norte de Santander y Nariño.

La Defensoría del Pueblo informó que la Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género, realizó 5 capacitaciones para la implementación de la Guía defensorial para la atención integral a mujeres sobrevivientes de la violencia sexual, con un total de 148 personas de la Defensoría capacitadas.

Además, reportó que en 2021 se realizó un ejercicio de mentoring jurídico, a cargo de la Corporación Humanas, dirigido a personal de la Dirección de Defensoría Pública y a las duplas de género, con el fin de cualificar la representación, asesoría y acompañamiento a víctimas de VBG. En total se reportó el fortalecimiento de 300 personas de forma virtual y 80 de forma presencial en las ciudades de Cali, Medellín, Cúcuta, Florencia, Barranquilla, Bogotá y Popayán. La realización de las actividades de mentoring jurídico pueden ser muy importantes, si se tiene en cuenta que la Defensoría informó que no existen criterios de selección específicos para la representación judicial de víctimas de violencias basadas en género, aun cuando en 2020 la entidad anunció que había creado un Grupo élite para la representación judicial de las víctimas de violencia basada en género¹³⁴.

El INMLCF informó que 14 funcionarias y 8 funcionarios aprobaron el curso de capacitación sobre VBG, de los cuales 15 fueron del nivel profesional, 6 del asistencial y 1 del técnico. El número de personal capacitado puede resultar bajo, sin embargo, la planta de personal profesional del Instituto es limitada, con solo 375 médicos y médicas forenses que tienen la capacidad de realizar exámenes médico legales. Además, de acuerdo a lo reportado por la entidad, los cursos de capacitación son realizados periódicamente, de acuerdo a su necesidad y su capacidad de adelantarlos¹³⁵.

¹³⁴ Defensoría del Pueblo. Defensoría crea grupo élite para representar judicialmente a mujeres víctimas de violencia basada en género. Marzo de 2020. Nota disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%3%ADa-crea-grupo-%3%A9lite-para-representar-judicialmente-a-mujeres-v%3%ADctimas-de-violencia-basada-en-g%3%A9nero>

En cuanto a las capacitaciones del sector salud, el Ministerio de Salud y Protección Social indicó que el Manual de Inscripción de Prestadores y Habilitación de Servicios de Salud, obliga a las IPS a entrenar al personal de salud en la atención integral de las violencias de género, sexual y ataques con agentes químicos, mediante sus planes de inducción y reinducción, en donde se incluye formación en las prestaciones de salud con un enfoque diferencial e interseccional¹³⁶.

Si bien es importante que las IPS deban contar con estos mínimos de capacitación, es problemático que no exista un mecanismo de control a las capacitaciones que estas realizan para su certificación. Según el Ministerio de Salud, no tiene la competencia para verificar el contenido y la carga horaria de esas capacitaciones¹³⁷, lo cual lleva a que los procesos formativos del personal de salud que atiende a las víctimas sean desiguales y pueda impactar de forma negativa su atención, dependiendo del lugar y la IPS en donde sea atendida. La PGN encuentra que esta situación es grave, pues deberían existir unos lineamiento obligatorios de capacitación para aunar en la garantía del derecho a la salud de las víctimas de violencia sexual, por ello instará al Ministerio de Salud y al Ministerio de Educación Nacional a regular unos requerimientos mínimos sobre contenido y carga horaria para la capacitación en atención en salud a las víctimas de violencia sexual y cuya implementación impacte en la habilitación de las IPS.

A pesar de la limitación enunciada, el Ministerio de Salud ofrece de manera permanente el Curso de atención integral en salud a víctimas de violencia sexual, con 40 horas de duración, a través de la plataforma del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). El curso tiene como objetivo capacitar específicamente al personal de las IPS del país y en 2021 tuvo una cobertura de 2.371 personas.

En lo referente a la capacitación de profesionales para la atención psicosocial de las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado, el Ministerio reportó que a través del SENA se ofrece el curso de Atención con enfoque psicosocial a víctimas de conflicto armado, en donde se abordan diferentes hechos victimizantes, entre ellos el de violencia sexual¹³⁸. Este curso habría contado con 320 cupos mensuales y en 2021 habría tenido un alcance de 2.975 personas formadas, aprobándolo 1.686 (56.67%), número considerado satisfactorio por el Ministerio de Salud, ya que el promedio de aprobaciones en los cursos ofertados, en general, por el SENA es del 26%¹³⁹.

En adición, sobre el curso virtual de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas PAPSIVI, construido con el apoyo de OIM y que tiene una duración de 40 horas, el Ministerio señaló que

¹³⁶ Ministerio de Salud, alcance a la respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 202216101502411, del 2 de agosto de 2022.

¹³⁷ Ministerio de Salud, información compartida con la PGN en la mesa de trabajo adelantada el 5 de julio de 2021.

¹³⁸ Ministerio de Salud, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 202221031186571, del 16 de junio de 2022.

¹³⁹ Ministerio de Salud, alcance a la respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 202216101502411, del 2 de agosto de 2022

este no tiene un módulo específico de violencia sexual. En 2021 12.673 personas fueron capacitadas con este curso.

A pesar de que estos son esfuerzos importantes de capacitación, no parece haber una estrategia clara de capacitación específica para la atención psicosocial de las víctimas de violencia sexual, por lo que la PGN considera necesario que el Ministerio de Salud que pueda incluir dentro de su oferta de capacitación, herramientas formativas específicas.

En el sector defensa, el Ministerio de Defensa Nacional informó a la PGN que desde 2016 cuenta con un anexo específico para la capacitación y sensibilización en materia de género y la prevención de la violencia sexual, violencia contra la mujer y la violencia basada en género. Alrededor de este anexo se realizan talleres en coordinación con “funcionarios de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior, el Comité de Prevención y Control del VIH-SIDA de las Fuerzas Armadas y Policía y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”¹⁴⁰. En el marco de este proceso, en 2021 se capacitaron 1.751 miembros de la Fuerza Pública, a través de 16 actividades. La Fuerza Aérea Colombiana realizó 2 actividades, con las que se capacitaron 5.293 miembros¹⁴¹.

De otra parte, la Policía reportó la capacitación de 840 policías sobre temas de protección a los derechos de la infancia y adolescencia en diferentes programas académicos, pero no fue posible identificar cuáles de esas acciones formativas incluían el tema de violencia sexual. De las 840 personas capacitadas, 120 tomaron el diplomado virtual Abre tus ojos; estrategia que, como se indicó anteriormente, incluye temas específicos de violencia sexual. En el resto de los casos no fue posible determinar el contenido de la formación y tampoco se brindó información sobre capacitación en violencia sexual en otros grupos poblacionales.

Finalmente, la PGN también requirió al Consejo Superior de la Judicatura sobre los procesos de capacitación para personal judicial que tuviera a su cargo procesos relacionados con violencia sexual, pero la institución no entregó información al respecto. La PGN observa con preocupación que no se entregue este tipo de información, especialmente porque los procesos de capacitación en la judicatura tienen impacto en la superación de la impunidad que enfrentan los delitos sexuales.

En cuanto a la creación de instrumentos especializados para la atención de víctimas de violencia sexual, en la Tabla 44, se relacionan los documentos reportados por las entidades, con lo que se puede evidenciar el esfuerzo general para la creación de herramientas que permitan mejorar la respuesta institucional frente a la violencia sexual.

140

141 El Ministerio de Defensa también entregó información sobre diplomados y diplomados a los que asistieron integrantes de la Fuerza Pública, pero sin identificar las temáticas de estas acciones de formación, a pesar de que esta información fue requerida por la PGN. Al no ser posible identificar el tipo de formación que reportó el Ministerio, esos datos no fueron recogidos en este informe.

De forma específica, se hace un llamado urgente al Ministerio de Salud y Protección Social para que actualice el Protocolo y el Modelo de Atención integral en Salud para víctimas de Violencia Sexual, adoptados por la Resolución 459 de 2021.

Tabla 44. Instrumentos especializados para el abordaje de la violencia sexual adoptados por las entidades.

Entidad	Herramientas	Año	Estado
Departamento Administrativo Nacional de Estadística	<ul style="list-style-type: none"> Guía para la Inclusión del Enfoque Diferencial e Interseccional en el Sistema Estadístico Nacional. 	2020	
Fiscalía General de la Nación	<ul style="list-style-type: none"> Protocolo de investigación de violencia sexual. Guía de buenas prácticas y lineamientos para la investigación penal y judicialización de delitos de violencia sexual. Lista de chequeo de investigación y judicialización de violencia sexual. Versión actualizada de la Guía para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas. 	2016 2017 2021	
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	<ul style="list-style-type: none"> Lineamiento técnico para la atención de niños, niñas y adolescentes, con derechos amenazados o vulnerados, víctimas de violencia sexual. Anexo del Lineamiento técnico para la atención de niños, niñas y adolescentes, con derechos amenazados o vulnerados, víctimas de violencia sexual. 	2018 2018	En proceso de revisión y actualización. En proceso de revisión y actualización.
Ministerio de Defensa	<ul style="list-style-type: none"> Protocolo de la Fuerza pública para la prevención y respuesta a la violencia sexual. Anexo específico para la capacitación y sensibilización en materia de género y la prevención de la violencia sexual, violencia contra la mujer y la violencia basada en género. 	2015 2016	
Ministerio de Salud	<ul style="list-style-type: none"> Protocolo y Modelo de Atención integral en Salud para víctimas de Violencia Sexual. 	2012	En proceso de actualización.
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	<ul style="list-style-type: none"> Guía para el abordaje forense integral en la investigación de la violencia sexual. Estándares forenses mínimos para el abordaje integral en la investigación de la violencia sexual - INMLCF Modelo de atención a las violencias basadas en género para la clínica forense Guía para la realización de pericias psiquiátricas o psicológicas forenses en adultos víctimas de delitos sexuales. Guía para la realización de pericias psiquiátricas o psicológicas forenses en niños, niñas y adolescentes presuntas víctimas de delitos sexuales. 	2018 2021 2011 2013 2010	Revisión en 2019 para crear el procedimiento “abordaje de clínica forense en la investigación de la violencia sexual”. En proceso de publicación
Defensoría del Pueblo	<ul style="list-style-type: none"> Guía defensorial para la atención integral a mujeres sobrevivientes de violencia sexual. 	2019	

Fuente: Elaborada con la información reportada por el DANE, la FGN, el ICBF, el INMLCG, Ministerio de Defensa, Ministerio de Salud y Defensoría del Pueblo.

La PGN observa que el esfuerzo significativo de la institucionalidad para la capacitación y elaboración de instrumentos especializados para el abordaje de la violencia sexual, contrasta con los menores avances en la garantía de los derechos de las víctimas. Por esta razón resultan tan importantes los mecanismos de seguimiento y control a los esfuerzos institucionales.

7 ANÁLISIS DEL COMPONENTE ÚNICO DE VIOLENCIA SEXUAL EN EL SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACIÓN DE VIOLENCIAS DE GÉNERO (SIVIGE)

La importancia de contar con información estadística de calidad sobre las violencias basadas en género fue reconocida desde la Ley 1257 de 2008, cuyo artículo 9.9 estableció que las entidades con competencias en su cumplimiento deberían aportar información sobre violencia de género al sistema de información que determinarían el Ministerio de Salud y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), a través del Observatorio de Asuntos de Género. Esta disposición dio lugar a que en el Decreto 164 de 2010, por medio del cual se creó la Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres, se incluyera dentro de sus funciones la de promover un sistema de registro unificado de casos de violencia contra la mujer. Posteriormente, el Decreto 4796 de 2011 indicó que la información debería ser remitida al Ministerio de Salud para su incorporación en el Sistema de información de la protección social (SISPRO).

Posteriormente, el artículo 31 de la Ley 1719 de 2014 recogió las disposiciones anteriores y estableció en cabeza del DANE, la CPEM y el INMLCF, la incorporación de un componente único de violencia sexual en el Sistema Unificado de Casos de Violencia contra la Mujer, con el fin de conocer la dimensión de esta violencia y aportar en la toma de decisiones para la prevención, atención y protección de las víctimas. Según la norma, este componente debía nutrirse de la información del INMLCF, Ministerio de Defensa, la FGN, la Rama Judicial, el Ministerio de Salud, de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, de las Empresas Promotoras de Salud, de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo, sobre violencia sexual.

Finalmente, el artículo 12 de la Ley 1761 de 2015 estableció que el DANE, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el INMLCF, debían adoptar un Sistema Nacional de Recopilación de Datos sobre los hechos relacionados con la violencia de género en el país, que permitiera identificar: “los tipos, los ámbitos, modalidades, frecuencia, medios utilizados para ejecutar la violencia, niveles de impacto personal y social, medidas otorgadas, servicios prestados y estado del proceso judicial, para la definición de políticas públicas de prevención, protección, atención y reparación de las víctimas de la violencia de género”.

De este recuento se evidencia que la normatividad de género, en varias ocasiones y desde el 2008, ha impulsado la creación de un sistema de información que permita conocer lo que sucede en el país con las VBG, con el fin de contar con las herramientas para la toma de decisiones. Si bien el mandato del artículo 31 de la Ley 1719 menciona a un grupo de entidades que deberían alimentar el componente de violencia sexual, de una lectura sistemática de la normatividad existente sobre el sistema de información de VBG, la lista de entidades obligadas a entregar registros administrativos son todas aquellas que tengan competencias en el abordaje de estas violencias, incluyendo, por supuesto, la sexual.

Ahora, la multiplicidad de normas ha dado lugar a que actualmente se cuente, de una parte, con el Sistema Integral de Información de Violencias de Género (SIVIGE) cuya información es entregada al Ministerio de Salud y, de otra parte, con el Observatorio de Asuntos de Género (OAG) en cabeza de la CPEM, con mandato de fortalecimiento por parte de la Ley 2215 de 2022, artículo 9. Debido al costo económico y administrativo de crear un sistema de información que dé cuenta de las VBG, es importante dirigir los esfuerzos a lograr un sistema de información, con el aporte de todas las entidades, por lo que la PGN considera que el Gobierno Nacional debería elaborar una estrategia decidida para la culminación del sistema más avanzado y con mayor calidad de información: el SIVIGE.

En relación con el estado actual del componente de violencia sexual del SIVIGE, el DANE informó a la PGN que, en el marco del Subcomité de sistemas de información, se ha realizado la transferencia de información de varias entidades a la bodega de datos del SISPRO, bajo cláusulas de confidencialidad¹⁴². Por su parte, el Ministerio de Salud indicó que actualmente el SIVIGE se nutre de la información de las siguientes entidades¹⁴³:

1. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – SICLICO
2. Instituto Nacional de Salud – SIVIGILA
3. Fiscalía General de la Nación – SPOA
4. Unidad de Víctimas - Registro Único de Víctimas
5. DANE - Estadísticas Vitales
6. ICBF - Sistema Institucional Misional SIM
7. Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud RIPS (En proceso de cambio)

Actualmente, el visor de violencia sexual del SIVIGE muestra información del INS, el INMLCF, la

¹⁴² DANE, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 2022100000771T, del 23 de mayo de 2022.

¹⁴³ Ministerio de Salud, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio No. 202221031186571, del 16 de junio de 2022.

FGN, la UARIV y el DANE. De entrada, pareciera no haber visualización de datos por el ICBF, lo que se traduce en que el Sistema de información actualmente se nutre únicamente de 5 fuentes, ya que, además, el RIPS está en proceso de cambio. De estas cinco fuentes de información, únicamente los datos del SIVIGILA, el RUV y el DANE son interoperables, mientras que las otras entidades entregan sus registros administrativos periódicamente, sin la posibilidad de ser interoperados.

Adicionalmente, el DANE reportó que continuó con el diagnóstico de registros administrativos, con el fin de identificar acciones para mejorar su calidad y que puedan ser aprovechados en la producción de información estadística. Este proceso conlleva tres pasos. El primero es la identificación del registro administrativo y la solicitud a la entidad responsable, a través de oficio, para iniciar el ejercicio. El segundo es la caracterización, que se hace a través de la documentación y la base de datos compartida por las entidades responsables y la información pública. Finalmente, al finalizarse el diagnóstico, se entrega un plan de fortalecimiento a la entidad responsable. En la Tabla 45 se presenta la información reportada sobre el estado de diagnóstico de los registros administrativos, con las observaciones de cada proceso.

Tabla 45. Estado del proceso de diagnósticos de registros administrativos.

Entidad	Registro	Identificado	Caracterizado	Con recomendaciones	Observaciones
Medicina Legal	SIRDEC	Sí	Sí	Sí	El proceso de diagnóstico inicio en 2018 y culminó en 2019 con la entrega a la entidad de los informes de diagnóstico y planes de fortalecimiento.
	SICLICO	Sí	Sí	Sí	
Instituto Nacional de Salud	SIVIGILA	Sí	En proceso	No	Se estableció una mesa de trabajo con el INS en la cual se ha priorizado el diagnóstico del evento 875 “Violencia de género e intrafamiliar”. El diagnóstico del registro administrativo se encuentra en proceso.
Fiscalía General de la Nación	SPOA	Sí	En proceso	No	En 2018 no se tuvo acceso a la base de datos del registro administrativo. Hubo perdida de contacto entre las entidades. En 2021 se han adelantado esfuerzos por establecer una mesa de trabajo permita el diagnóstico de los RRAA. Allí se ha planteado la posibilidad de establecer un convenio interadministrativo. En 2022 se inició el proceso de autodiagnóstico del SPOA, en el que la Fiscalía, guiado por el DANE, evalúa su sistema de información y genera planes de mejora, dando prioridad a las variables relevantes para informar sobre violencia de género.
	Sistema de Información Transitorio Oficial para la Unidad Nacional para la Justicia y la Paz	Sí	Parcial	No	

Entidad	Registro	Identificado	Caracterizado	Con recomendaciones	Observaciones
ICBF	SIM	Sí	Sí	Sí	Se realizó el diagnóstico sobre el módulo BEN – Beneficiarios del SIM. El proceso de diagnóstico culminó en 2018 con la entrega a la entidad de los informes de diagnóstico y planes de fortalecimiento.
Policía Nacional	SIEDCO – Sistema de información estadístico, delincriminal, contravencional y operativo	Sí	Sí	Sí	El proceso de diagnóstico culminó en 2019 con la entrega a la entidad de los informes de diagnóstico y planes de fortalecimiento.
UARIV	RUV – Registro Único de Víctimas	Sí	Sí	Sí	El proceso de diagnóstico culminó en 2019 con la entrega a la entidad de los informes de diagnóstico y planes de fortalecimiento.
Ministerio de Salud y Protección Social	RIPS – Registros individuales de prestación de servicios de salud	Sí	No	No	No se tuvo acceso a la base de datos del registro administrativo. Se realizó el diagnóstico sobre los registros administrativos BDUA y Personas Discapacitadas.

Fuente: Elaborada con la información reportada por el DANE.

EL DANE compartió con la PGN las principales recomendaciones derivadas de los diagnósticos de los registros administrativos: (i) fortalecer la documentación asociada al registro administrativo, (ii) mejorar la aplicación de clasificaciones, nomenclaturas y estándares, (iii) Documentar los cambios metodológicos y estructurales sobre el registro administrativo y (iv) corregir la base de datos del registro administrativo. Al ser estas recomendaciones la respuesta a problemas comunes de los registros administrativos, cuya documentación es útil para su mejoramiento, la PGN instará a las entidades tener en cuenta estas recomendaciones permanentemente, para garantizar la información adecuada y de calidad sobre la violencia sexual en el país.

Ahora bien, sobre esta información reportada por el DANE, llaman la atención dos aspectos. El primero de ellos, que a pesar de la finalización de los procesos de diagnóstico de los registros administrativos del ICBF y de la Policía Nacional, actualmente el visor de violencia sexual no cuenta con la información de estas dos entidades. El segundo, tiene que ver con la reducción considerable de registros reportados por el DANE, pues, para el anterior informe de seguimiento, la entidad había identificado los de otras entidades como el Consejo Superior de la Judicatura, el Ministerio de Trabajo, la Unidad Nacional de Protección, la Defensoría del Pueblo, el Centro Nacional de Memoria Histórica y el Ministerio del Interior.

Aunque se observan avances importantes liderados por el Ministerio de Salud y Protección Social y el DANE en la inclusión de registros administrativos para alimentar el SIVIGE, la PGN evidencia que varias entidades, con competencias en la respuesta estatal a la violencia sexual, no han realizado aportes a esta apuesta de información tan importante para la toma de decisiones en

política pública y la atención adecuada de las víctimas. En la Tabla 46 se presenta el panorama de las respuestas de las entidades requeridas por la PGN sobre el estado de aporte de sus registros administrativos al SIVIGE.

Tabla 46. Estado de aporte de registros administrativos al SIVIGE por entidad

Entidad	Tipo de comunicación
ICBF	La entidad aporta los registros del SIM sobre PARD
FGN	La entidad informa que solo debe entregar el SPOA al SIVIGE y cumplió con la entrega de la información para 2021.
Ministerio de Defensa	Informó que la encargada de remitir información sobre el comportamiento delictivo es la FGN.
Policía Nacional	No reportó información.
PGN	Informó que no genera registros administrativos que permitan el reporte de casos, porque es un órgano de vigilancia, seguimiento y control.
Ministerio de Salud	El SISPRO aloja el SIVIGE y se aportan todos los datos del sector salud.
INMLCF	Aportó su registro administrativo al SIVIGE.

Fuente: Elaborada por la información reportada por las entidades.

Del panorama presentado, es evidente que hay confusiones en las entidades sobre su deber de aportar información al SIVIGE y hay registros administrativos que requieren de una inversión económica y administrativa para su fortalecimiento, de forma que puedan reportar información estadística de calidad. Sobre lo primero, como se mostró en líneas anteriores, una lectura sistemática y teleológica de las normas que derivaron en la construcción del SIVIGE indicaría que todas las entidades que tienen a su cargo el abordaje de la violencia sexual, deben reportar información para alimentar el sistema, no solo por producción de información, sino porque es una herramienta que permite su publicidad y el control ciudadano de lo realizado por las instituciones; elementos básicos de una democracia.

En cuanto a la calidad de los registros administrativos, las entidades que no tienen la capacidad de producir información estadística están en mora de mejorar sus sistemas de información, ya que no solo permite conocer el trabajo y los resultados de gestión de las entidades, sino que son elementos necesarios en la construcción de políticas públicas y toma de decisiones sobre la agenda pública de violencia sexual. Por ello, la PGN considera importante el mejoramiento de sus sistemas de información, incluyendo el de la Procuraduría, y que el DANE continúe con la importante labor de apoyar al mejoramiento de los registros administrativos para que puedan producir información estadística de calidad.

Adicionalmente, la PGN hace un llamado al Ministerio de Salud y Protección Social para garantizar las condiciones financieras, administrativas y de personal para fortalecer el trabajo que requiere el SIVIGE. La Procuraduría también insta a las demás entidades sobre las que se hace seguimiento al cumplimiento de la Ley 1719 a trabajar, de forma decidida, en la superación de obstáculos que impiden mayor riqueza en los datos proporcionados por el SIVIGE e impiden la interoperabilidad del sistema.

El SIVIGE tiene la potencialidad de producir la mejor información estadística sobre violencia sexual en el país, por ello es una tarea inaplazable de las entidades continuar avanzado en el aporte de información que permita la interoperabilidad de sus datos. Ejemplo de la importancia de este sistema de información es que, aun cuando no tiene todos los datos esperados, actualmente es una herramienta muy útil para comprender el comportamiento de la violencia sexual en el país cada año y caracterizar a las víctimas.

8

SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 1719 DE 2014

El seguimiento al cumplimiento es esencial por cuanto permite identificar avances, estancamientos o retrocesos por parte de las entidades, pero también porque constituye una herramienta de veeduría para la ciudadanía. Por ello, en este último apartado se revisarán las acciones de seguimiento llevadas a cabo por la Defensoría del Pueblo, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y la Procuraduría General de la Nación.

En 2021 se realizaron cuatro sesiones de seguimiento al cumplimiento de la Ley 1719 de 2014, lideradas por la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres, de los cuales, tres se concentraron en evaluar la respuesta estatal en los casos de violencia sexual contra personas pertenecientes a grupos históricamente discriminados, con sesiones especiales sobre abordaje de las violencias sexuales contra mujeres indígenas, contra mujeres migrantes y contra mujeres con discapacidad.

Adicionalmente, esta Procuraduría Delegada reportó dos proyectos estratégicos en el marco de sus funciones preventivas y de garante. El primero es el de Vigilancia especial a la garantía de los derechos de las mujeres y de la niñez, cuya finalidad es la promoción de “la garantía efectiva de diferentes derechos humanos de las mujeres y de la niñez en riesgo o víctima de las violencias

en razón del género y el sexo”¹⁴⁴. En el marco de este proyecto, realizó los requerimientos de información a las entidades con indicadores en la batería construida por la Procuraduría y promovió el apoyo de ONU Mujeres para la elaboración de este segundo informe de seguimiento a la Ley 1719 de 2014.

La segunda estrategia reportada fue “ProMujeres: una Procuraduría comprometida con las mujeres”, en el marco de la cual se inscribe precisamente la realización de este informe. La finalidad de esta estrategia es la de implementar nuevos ejes de acción para contribuir a superar la grave situación de violencias en razón del sexo y el género, que se cometen principalmente contra niñas, niños y adolescentes y mujeres. La estrategia consta de ocho ejes:

1. Fortalecimiento de las capacidades de funcionarios y funcionarias de la Procuraduría.
2. Implementación de un canal de comunicación directo con las mujeres y organizaciones de mujeres.
3. Incidencia, seguimiento y control frente a las políticas públicas, presupuestos, planes de desarrollo, programas y acciones.
4. Impulso al fortalecimiento de la administración de justicia.
5. Conformación de grupo destacado y cualificado de Procuradores Judiciales Penales y de Familia que ejercerán la función de intervención judicial y administrativa en casos de violencias en razón del género y el sexo contra las mujeres y la niñez priorizados (VBGS).
6. Refuerzo de la función disciplinaria.
7. Promoción de la superación de las brechas de género para la protección, el acceso y sostenibilidad de las mujeres en cargos de alto nivel, de elección popular y de participación pública.
8. Trabajo conjunto con los medios de comunicación.

Adicionalmente, informó que en 2021 se inició una actuación preventiva ordinaria para vigilar que las universidades públicas cuenten con “rutas de atención oportunas e integrales, para prevenir y atender los casos de violencias por razones de sexo y género, en especial el acoso sexual”¹⁴⁵; vigilancia sobre la cual se entregará un informe. También informó de las reuniones del Comité de articulación interna por la garantía de los derechos de las mujeres y prevalencia de los derechos de la niñez y la Política interna institucional por los derechos de las mujeres y la niñez, institucionalizada mediante Resolución 376 de 2020.

¹⁴⁴ Procuraduría General de la Nación, respuesta brindada a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer mediante Oficio No. S-2021-074225, del 22 de diciembre de 2021.

¹⁴⁵ *Ibid.*

Por su parte, la Defensoría del Pueblo reportó que asistió a las cuatros sesiones del Comité de seguimiento al cumplimiento de la Ley 1719 de 2014 durante 2021 e informó que, a corte a octubre de 2021, 114 víctimas de violencia sexual cometida en el marco del conflicto fueron atendidas por las duplas de género y se realizaron gestiones defensoriales con el fin de garantizar el acceso a la justicia y la restitución de derechos por parte de la UNP, el Comité Internacional de la Cruz Roja, FGN, INMLCF, Profamilia, UARIV, PGN y SENA¹⁴⁶.

Finalmente, la CPEM informó que elaboró y presentó al Congreso de la República el Séptimo informe de seguimiento a la Ley 1719 de 2014, con corte de información de agosto del 2020 a octubre de 2021 y asistió a los encuentros del Comité de seguimiento realizados en 2021. Además, reportó que en su calidad de coordinadora e integrante del Mecanismo articulador para el abordaje de las violencias por razones de sexo y género, ha acompañado y articulado “la respuesta institucional en prevención, acceso a la justicia, atención, protección y gestión del conocimiento en las diferentes violencias basadas en género contra mujeres, niños, niñas y adolescentes, incluyendo violencia sexual”¹⁴⁷.

La CPEM señaló igualmente que en el marco de la estrategia “Mujeres libres de violencia”, se elaboró una página web en donde se encuentran herramientas para la prevención e identificación de la violencia contra las mujeres, así como información sobre las rutas de atención y un directorio de entidades. Además, indicó que a través de las páginas institucionales de la CPEM y el Observatorio Colombiano de las Mujeres, se difundió el primer informe de seguimiento de la PGN a la Ley 1719 de 2014: “La doble violencia: impunidad y desatención en delitos sexuales”.

9

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Luego de evaluar la información recibida por las entidades requeridas y los diálogos entablados con varias de ellas, la Procuraduría General de la Nación concluye que las entidades continúan trabajando para mejorar la materialización de la Ley 1719 de 2014. Entre los avances más importantes es la priorización que desde el sector justicia se ha hecho para disminuir los índices de impunidad de algunos delitos sexuales contra niñas, niños y adolescentes.

A pesar de estos esfuerzos, de la información reportada por la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura se evidencia la existencia de un panorama generalizado de impunidad.

¹⁴⁶ Defensoría del Pueblo, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio remitido por correo electrónico, del 24 de mayo de 2022.

¹⁴⁷ Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, respuesta brindada a la PGN mediante correo electrónico del 17 de junio de 2022.

La PGN constató que persisten las dificultades para identificar los casos de violencia sexual cometida en el marco del conflicto armado y la caracterización de las víctimas. Esta situación es de extrema gravedad, ya que en el anterior informe de seguimiento la Procuraduría ya había alertado sobre la situación y solicitó la toma de medidas para la superación de esta situación. Contrario a lo esperado, todavía no hay claridad sobre quiénes son las víctimas y el estado de sus procesos tanto en la justicia ordinaria, como en la justicia transicional implementada a través del Acto Legislativo 01 de 2017, por lo que el énfasis de la Ley 1719 en la violencia sexual relacionada con el conflicto armado no ha tenido el efecto esperado para mejorar la garantía de los derechos de estas víctimas.

En cuanto al estado de los procesos, si bien hay un avance en la disminución del porcentaje de casos en indagación, esta etapa sigue siendo el común denominador de los casos y, a pesar del aumento del trabajo de la FGN en las imputaciones y la presentación de escritos de acusación, este mayor esfuerzo no se ha traducido en mayores condenas, las cuales representan menos del 1% de la totalidad de casos que fueron puestos en conocimiento de la Fiscalía. Por su parte, lo reportado por la Judicatura es preocupante, pues la relación entre ingresos efectivos y el porcentaje de personas condenadas es muy bajo. De cada dos personas condenadas, una es absuelta, y el porcentaje de preclusiones se duplicó. Es decir, persisten los obstáculos para que los casos avancen de las etapas de investigación a la materialización de las condenas contra los responsables.

La Procuraduría considera positiva la expedición del Auto 103 de 2022 de la SRVR de la JEP, mediante el cual inicia la etapa de agrupación y concentración para la apertura del macrocaso No. 11 sobre violencia sexual, violencia reproductiva y otros crímenes cometidos por prejuicio, odio y discriminación de género, sexo, identidad y orientación sexual diversa en el marco del conflicto armado. Es una oportunidad para superar los obstáculos históricos de acceso a la justicia para las víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, por lo cual también es importante que se desarrolle con metodologías adecuadas y la participación de las víctimas y sus organizaciones. La PGN espera que con este caso la JEP pueda entregar información unívoca sobre las víctimas y sus casos, de forma que se garantice no solo el derecho a la justicia, sino a la verdad, así como su dignificación y reconocimiento.

De la información entregada por las entidades se reitera que las principales víctimas de violencia sexual son niñas y mujeres adolescentes, que el lugar de mayor riesgo para ellas es el hogar y que los principales agresores son hombres adultos familiares o conocidos cercanos. Frente a estas violencias hay un avance en el trabajo del sector justicia. Sin embargo, hay un subregistro y desatención que son preocupantes sobre la explotación sexual de personas mayores y menores de edad y la trata de personas con este fin. A pesar del creciente número de denuncias e información pública documentando estas victimizaciones, la respuesta institucional ha sido deficiente.


Hay avances muy importantes en la caracterización de las víctimas, lo que permitió evidenciar que las mujeres con identidades étnicas afrontan mayores obstáculos para el acceso a la salud y a la justicia. Así mismo, gracias a la información sobre la distribución geográfica reportada por varias entidades, se evidenció la necesidad de mayores garantías institucionales en regiones con alta presencia de población indígena y afrodescendiente. Toda esta información debería ser incorporada en las estrategias de las entidades para el mejoramiento de su respuesta y garantía de derechos de las víctimas de violencia sexual.

A pesar de dichos avances, persiste el subregistro en los casos de personas OSIGD, pero particularmente hay una invisibilización casi absoluta de las personas transgénero, aun cuando existe información pública sobre las violencias a las que están sometidas cotidianamente, incluida la sexual. Además, es urgente la identificación y caracterización de las víctimas migrantes venezolanas, por su especial vulnerabilidad y riesgo acentuado de ser víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual.

En lo atinente a la garantía de acceso a la justicia de las víctimas en los procesos disciplinarios, el nuevo Código General Disciplinario prevé que aquellas, en casos de violación de Derechos Humanos, tienen la calidad de sujeto procesal (artículos 109 y 110), en virtud de lo cual pueden ejercer amplias facultades dentro de los procesos. La misma normatividad además consagra un régimen especial de vigencia para que en los expedientes se emitan decisiones de fondo y así poder contrarrestar el flagelo de la caducidad y prescripción de la acción.

Frente a los criterios de eficiencia y eficacia en el ejercicio de la acción disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación, la vigencia 2021 evidencia la necesidad de implementar medidas en aras de una mayor celeridad en el avance de las investigaciones para obtener pronunciamientos de fondo. Lo anterior, por cuanto de 394 actuaciones, relacionadas con Procesos contra servidoras(es) públicas(os) por conductas asociadas a violencia sexual, se ha emitido fallo en 17 (tres en proceso de registrar sanción); se han proferido 95 providencias de archivo; se han efectuado 120 remisiones por competencia y hay activos 162 expedientes, en etapa de instrucción y juzgamiento, los cuales deben avanzar para que culminen con decisiones de fondo.

Aunado al desafío de avance en los procesos de la entidad, surge de manera paralela el reto apremiante desde el máximo órgano del Ministerio Público, de apoyar el fortalecimiento de las Oficinas de Control Interno Disciplinario, pues son aquellas las autoridades competentes para conocer los procesos disciplinarios contra los servidores públicos de sus respectivas entidades. En ese sentido, se advierten dos pilares para ese robustecimiento:

-  La entrada en vigencia de una nueva normatividad disciplinaria, impone un gran compromiso para el Instituto de Estudios del Ministerio Público, en el sentido de promover y realizar ac-

tividades de capacitación y sensibilización de quienes desempeñan la función disciplinaria con un enfoque garantista de los derechos de las víctimas, para evitar comportamientos que impliquen vulneración de los mismos, restricción de sus facultades o conductas constitutivas de revictimización.

- b** ▶ Desde el ejercicio de la misionalidad preventiva y en aras del adecuado funcionamiento de las Oficinas de Control Interno Disciplinario, realizar vigilancia encaminada a que las entidades respectivas tengan debidamente organizadas dichas dependencias, que las autoridades correspondan al nivel profesional exigido por la ley, y que los procedimientos internos de aquellas se ajusten a las garantías establecidas en el Código General Disciplinario.

En cuanto a la protección de las víctimas, de la información reportada se evidenció un mayor trámite de casos, pero no así un mayor impacto de este trabajo en la garantía del derecho a la protección de las víctimas. De una parte, la FGN informó un aumento en el número de solicitudes de protección ante los juzgados de control de garantías, pero aún son un porcentaje mínimo en relación con el volumen de casos conocidos por la entidad. Tanto la Fiscalía como el Consejo superior de la Judicatura tienen grandes dificultades para informar sobre las medidas de protección establecidas en la Ley 1257, por ello es necesario que continúen mejorando sus registros. De otra parte, la UNP registró un menor número de atenciones psicológicas a las víctimas de violencia sexual y se evidenció la necesidad de que cuente con una variable de violencia sexual en sus sistemas, que complemente el registro por poblaciones objeto de protección.

Ahora, en virtud de la competencia que otorgó la Ley 2126 de 2021 al Ministerio de Justicia y del Derecho para la creación del sistema de información de las comisarías de familia, la PGN considera que el diseño e implementación de este sistema de información es muy importante para registrar las medidas de protección emitidas por las comisarías. La Ley omitió incluir las medidas de atención en ese sistema de información, pero dada la integralidad de ambos tipos de medidas el Ministerio también debería adecuar el sistema para dar cuenta de estas últimas. Además, en virtud de las facultades de reglamentación y control que tiene sobre las comisarías de familia, es necesario que el Ministerio contribuya a que las mujeres víctimas de violencia sexual en contextos diferentes al familiar, puedan acudir a estas entidades para que sus derechos sean garantizados en igualdad de condiciones, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1257 de 2008.

En cuanto a la atención en salud de las víctimas, se mantiene la tendencia de que la media de los casos, son atendidos antes de las 120 horas, excepto para víctimas con identidad étnica y víctimas en el marco del conflicto armado. Preocupa que según los datos reportados por el SIVIGILA, habría un alto porcentaje de casos en los que no se aplicó el Protocolo y Modelo de atención en salud para víctimas de violencia sexual; instrumentos cuya actualización es de máxima prioridad para la PGN.

La PGN destaca el avance de la Defensoría del Pueblo en la inclusión del riesgo de violencia sexual en sus informes de alteras tempranas. Sin embargo, no es posible evaluar el trabajo de representación a víctimas por la forma en que reporta la información y la posible priorización en la representación de cuatro delitos, dejando de lado otros casos que requieren intervención urgente como los derivados de la explotación sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual. En cuanto a la atención, orientación y acompañamiento a víctimas, hay avances en la cobertura y el trabajo de las duplas de género.

En cuanto a las líneas de atención 155, liderada por la CPEM y operada por la Policía Nacional y 141 del ICBF son una herramienta importante de prevención y atención temprana de los casos de violencia sexual. Por ello es importante que se amplíe la cobertura y se incentive su utilización en departamentos con mayores tasas de violencia sexual por cada 100.000 mujeres, niñas y adolescentes, y una institucionalidad débil para responder adecuadamente.

Sobre la reparación a las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, la UARIV reportó un mayor número de solicitudes de inscripción tramitadas y de solicitudes aprobadas. Sin embargo, a la par hubo un alto porcentaje de solicitudes rechazadas; situación que debería ser atendida por la UARIV y garantizar la inscripción de las víctimas, teniendo en cuenta la presunción de relación cercana y suficiente establecida por la Corte Constitucional en el Auto 009 de 2015.

Al igual que se constató en el anterior informe de seguimiento, en general las entidades cuentan con capacitaciones continuas para su personal y con instrumentos y herramientas especializadas para el abordaje de la violencia sexual. Sin embargo, pareciera que no están teniendo el impacto suficiente para mejorar la garantía de derechos de las víctimas. Por ello, es importante que todas las entidades implementen mecanismos de control y de evaluación sobre el impacto de sus actuaciones en la mejora de la respuesta estatal. Ello puede consistir en hacer campañas para propiciar que las víctimas presenten quejas y reclamos cuando sus derechos son vulnerados por funcionarios y el consecuente fortalecimiento de sus mecanismos de control interno y disciplinarios. También pueden implementar la selección aleatoria de procesos con el fin de hacer control de calidad y retroalimentar la labor de su personal.

Relacionado con lo anterior, sería importante que se pudiera asignar al DANE la tarea de realizar encuestas que puedan medir el grado de satisfacción de las víctimas que acudieron a los sectores encargados de garantizar sus derechos.

En vista de la importancia de una respuesta estatal coordinada, eficaz, oportuna y adecuada, es indispensable el fortalecimiento, a nivel local, territorial y nacional, el fortalecimiento del Mecanismo articulador para el abordaje integral de las violencias por razones de sexo y género, de las mujeres, niños, niñas y adolescentes. De una parte, las entidades encargadas de coordinar

cada uno de los comités a nivel nacional deberían promover el avance en los objetivos y obligaciones reglamentarias, de forma que pueda incidir en una mejor respuesta estatal. De otra parte, se requiere que las autoridades municipales, distritales y departamental cumplan con su obligación de crear o hacer la transición a los comités del orden territorial, en los términos del Decreto 1710 de 2020.

Finalmente, el SIVIGE es una herramienta con un gran potencial para contribuir a la prevención y abordaje de la violencia sexual en el país. Sin embargo, sin el apoyo decidido para fortalecer sus actividades y el mejoramiento de los sistemas de información de las entidades que, por tener a su cargo actividades relacionadas con el abordaje de la violencia sexual, deberían reportar información estadística de calidad al SIVIGE.

De acuerdo con lo evidenciado en este ejercicio de seguimiento, la Procuraduría recomienda:

A la Fiscalía General de la Nación:

- 1.** Garantizar la identificación adecuada de los casos de violencia sexual cometidos en el marco del conflicto armado, así como el derecho a la justicia de las víctimas a través de las estrategias reportadas para tal fin.
- 2.** Es necesario que la entidad continúe el proceso de fortalecimiento de su sistema de información, de forma que permita una mejor caracterización interseccional de las víctimas. Adicionalmente, es importante que se registren de forma más precisa las etapas procesales y actuaciones de los y las fiscales. En particular, sería conveniente implementar una estrategia para garantizar un mejor reporte de las sentencias y el sentido de las mismas.
- 3.** La elaboración e implementación de estrategias eficaces para investigar y perseguir de oficio los casos de explotación sexual contra personas mayores y menores de edad y la trata de personas con fines de explotación sexual.
- 4.** Debido a que las principales víctimas de violencia sexual son niñas y adolescentes mujeres, para la PGN es esencial que la FGN y el ICBF continúen avanzando en su articulación, en particular, con lo relativo a intercambio de información, implementación del sistema para la denuncia de forma virtual y el trabajo conjunto en los espacios estratégicos de la FGN.
- 5.** Dada la leve disminución de los casos en etapa de indagación y un mayor trabajo en imputaciones y presentación de escritos de acusación, se recomienda la implementación de estrategias que permitan un mayor avance procesal entre investigaciones, juicios y condenas.

- 6.** En vista del aumento en las preclusiones que reportó el C. S. de la J., se recomienda que la Fiscalía revise esta situación y tome medidas para garantizar que las razones esgrimidas para las solicitudes de preclusión realmente atiendan a los requisitos establecidos por la ley para su procedencia.
- 7.** Debido a las dificultades que aún se registran para un mayor avance de los casos, la Procuraduría recomienda a la FGN la creación de fiscalías especializadas para la investigación y judicialización de la violencia sexual y otras violencias por razones de sexo y género, con integrantes especializados en estos tipos de violencias.
- 8.** Dada la importancia del Protocolo de investigación de violencia sexual y la identificación de necesidades particulares de capacitación, se recomienda continuar con las actividades de formación con especial énfasis en los y las fiscales que tienen a su cargo casos de violencia sexual y a policía judicial.
- 9.** Cuando proceda, se recomienda incluir investigar los casos de violencia sexual como crímenes de lesa humanidad y fortalecer su registro.
- 10.** Continuar con el fortalecimiento de los comités técnico jurídicos y demás mesas de trabajo, con el fin de lograr el avance de los casos de violencia sexual cometida en el marco del conflicto armado.
- 11.** Es necesario que la Fiscalía promueva y continúe fortaleciendo su función de solicitud de las medidas de protección ante los juzgados de control de garantías y que limite la remisión de casos a las comisarías de familia únicamente a los casos en los que la ley lo permite.
- 12.** Se recomienda a la FGN fortalecer su Programa de protección a víctimas y testigos, con un enfoque de género, diferencial e interseccional, de forma que resulte adecuado y suficiente para las víctimas de violencia sexual y aumente su adherencia al Programa.
- 13.** Promover la interposición de quejas por parte de víctimas que consideren sus derechos vulnerados por parte del personal de la FGN, de la mano con un fortalecimiento del control interno para que revise los casos con una perspectiva de género y diferencial.
- 14.** En vista de la importancia que tiene la información de la entidad para nutrir el SIVIGE, la PGN recomienda continuar los esfuerzos reportados para lograr que la información aportada por la FGN permita la interoperabilidad de datos.

Al Consejo Superior de la Judicatura:

- 1.** Es importante que el C. S. de la J. realice un diagnóstico sobre la situación y los obstáculos para el efectivo acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, de forma que pueda elaborar estrategias y capacitaciones para la superación de los mismos. En parte,

será relevante que se revise las causas que conllevan al alto número de preclusiones y de aplicación del principio de oportunidad.

2. De acuerdo a lo reportado por el C. S. de la J., se recomienda avanzar en la creación, implementación y evaluación del Sistema Integrado Único de Gestión Judicial con carácter prioritario, de forma que le permita reportar información estadística de calidad para la evaluación del acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual. En esta herramienta debería incluirse: (i) la caracterización de las víctimas y los responsables de acuerdo a su edad, sexo, identidad étnica, orientación sexual, identidad de género, discapacidad y nacionalidad. (ii) el registro de los casos de violencia sexual que son declarados como crímenes de lesa humanidad; (iii) el estado procesal de los casos; y (iv) el sentido de las decisiones tomadas en el caso, en especial, las sentencias.

3. En línea con lo anterior, es importante que la judicatura coordine con el Ministerio de Salud y el DANE su aporte de información al SIVIGE.

4. La PGN recomienda seguir fortaleciendo el registro de información sobre la caracterización de las víctimas e incluir datos como la nacionalidad, los tipos de discapacidad y la identidad de género de las víctimas y los responsables.

5. Aun cuando no se reportó información al respecto, se recomienda al Consejo garantizar formaciones periódicas y con metodologías adecuadas para la capacitación sobre abordaje de la violencia sexual con enfoques en derechos humanos, género, diferencial e interseccional. Debido a la importancia de este componente, sería deseable que el C. S. de la J., pudiera contar con mecanismos para evaluar el impacto de las capacitaciones y formaciones en la mayor garantía de acceso a la justicia para víctimas de violencia sexual.

A la Jurisdicción Especial para la Paz:

1. Implementar un mecanismo de registro de información que permita identificar y caracterizar a todas las víctimas de violencia sexual, cuyos casos fueron puestos en conocimiento de la JEP, independientemente de si están incluidos en los macrocasos adelantados por la SRVR y que abarque a todas las salas y secciones de la Jurisdicción.

2. Abrir el macrocaso No. 11 sobre violencia sexual, violencia reproductiva y otros crímenes cometidos por prejuicio, odio y discriminación de género, sexo, identidad y orientación sexual diversa en el marco del conflicto armado, de acuerdo a parámetros y condiciones que garanticen el acceso a la justicia en condiciones adecuadas, pertinentes y de igualdad para las víctimas de violencia sexual.

Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:

- 1.** Fortalecer la estrategia BINAS y la estrategia de lucha contra toda forma de explotación sexual contra niñas, niños y adolescentes, de forma que puedan ampliar su presencia y trabajo en todo el territorio nacional. Debido a los importantes objetivos de las estrategias, se recomienda contar con mecanismos de evaluación de su impacto en el mejoramiento de la atención niñas, niños y adolescentes.
- 2.** Garantizar que a todas las niñas y mujeres adolescentes víctimas de violencia sexual se les brinde una orientación sobre sus derechos sexuales y reproductivos con información completa y adecuada. En este sentido, también debe fortalecer sus registros para que estos den cuenta de las orientaciones efectivamente dadas.
- 3.** Continuar y fortalecer sus jornadas de capacitación a personal del ICBF, autoridades administrativas y otras entidades que tienen competencias en el abordaje de violencia sexuales contra niñas, niños y adolescentes.
- 4.** Debido a que las principales víctimas de violencia sexual son niñas y adolescentes mujeres, para la PGN es esencial que la FGN y el ICBF continúen avanzando en su articulación, en particular, con lo relativo a intercambio de información, implementación del sistema para la denuncia de forma virtual y el trabajo conjunto en los espacios estratégicos de la FGN.
- 5.** Fortalecer su sistema de información de forma que reporte el tipo de violencia sexual sufrido por las víctimas, así como el tipo de medidas tomadas en el respectivo proceso administrativo de restablecimiento de derechos.
- 6.** Registrar adecuadamente las características de las víctimas, como edad, sexo, identidad étnica, orientación sexual, identidad de género, discapacidad y nacionalidad.

Al Ministerio de Salud y Protección Social:

- 1.** Diseñar, elaborar e implementar una metodología que permita hacer una aproximación al impacto de los servicios en salud en el restablecimiento de la salud mental, emocional y física de las víctimas, toda vez que actualmente los sistemas de información no permiten hacer el vínculo entre prestaciones de salud y el restablecimiento de los daños e impactos que dejó la violencia sexual en las víctimas.
- 2.** Actualizar, de forma prioritaria y urgente, el Protocolo y el Modelo de atención en salud integral para víctimas de violencia sexual. Independientemente de este ejercicio de actualización, el Ministerio debería implementar algún mecanismo para evaluar el nivel de cumplimiento del Protocolo y el Modelo por parte de los actores del sector salud.

- 3.** Garantizar que el nuevo modelo de financiamiento de las medidas de atención del artículo 19 de la Ley 1719 no se convierta en un nuevo obstáculo para el acceso de las mujeres víctimas a los servicios de estas medidas. Se necesita un plan de emergencia para garantizar las medidas de atención en todo el territorio nacional, sin generar discriminaciones entre víctimas según el departamento en que residan.
- 4.** Se insta al Ministerio para que continúe fortaleciendo el registro de información sobre las medidas de atención otorgadas por las entidades territoriales con recursos del ministerio, así como el registro de casas refugios en los términos de la Ley 2215 de 2022.
- 5.** Debido al reto que tiene la atención psicosocial para llegar a un mayor número de víctimas, se recomienda que la capacitación para quienes harán dicha atención incluya módulos y competencias específicas para el abordaje de las víctimas violencia sexual en el marco del conflicto armado.
- 6.** En este mismo sentido, es necesario que el Ministerio adelante un diagnóstico sobre las dificultades particulares de acceso a servicios de salud por parte de las víctimas de violencia sexual en el contexto del conflicto armado, teniendo en cuenta que según su propia información son las víctimas cuya atención en salud es más demorada.
- 7.** Debido a la importancia de que todo el personal de salud que atienda a víctimas de violencia sexual cuente con aptitudes y conocimientos específicos e idóneos, la Procuraduría solicita al Ministerio de Salud y Protección y al Ministerio de Educación para que, de forma conjunta, definan una carga horaria y unos contenidos específicos mínimos para los cursos que deban realizar los profesionales de la salud y que son requisito para la habilitación de las IPS.
- 8.** Elaborar lineamientos y directrices para que las IPS, donde se practiquen exámenes médico legales por presunto delito sexual, garanticen que las valoraciones solo serán realizadas por profesionales con experiencia y capacitación específicas en el abordaje de este tipo de violencia.
- 9.** Fortalecer al interior del Ministerio el trabajo del SIVIGE, con inversión de recursos económicos, de personal y administrativos para garantizar: la articulación con las demás entidades que tienen registros administrativos pertinentes para la SIVIGE, mejorar el portal y el visor de información y adelantar todas las gestiones necesarias para garantizar la interoperabilidad de la información que se integre al SIVIGE.

Al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses:

- 1.** La Procuraduría hace un llamado al Gobierno Nacional y al Instituto para ampliar la

cobertura de atención de acuerdo, a través de presencia física en todo el territorio nacional que permita la realización de los exámenes médico legales en condiciones de confidencialidad, privacidad y comodidad. Adicionalmente, es necesario ampliar la planta de personas de profesionales que hacen dichas valoraciones, teniendo en cuenta la tendencia actual al aumento considerable de la violencia sexual en el país.

- 2.** Evaluar la pertinencia de que médicos y médicas en servicio social obligatorio realicen exámenes médico legales por presunto delito sexual, teniendo en cuenta la experiencia y formación que reciben estas personas para hacer las valoraciones.
- 3.** Realizar campañas de socialización de las guías del Instituto sobre el abordaje forense de la violencia sexual, con inclusión de un enfoque de género, diferencial e interseccional.
- 4.** Garantizar que los cursos y procesos de formación se realicen periódicamente, tanto para el personal profesional y técnico, tanto nuevo como antiguo.
- 5.** Debido a la importancia de la información que el INMLCF actualmente comparte al SIVIGE, la Procuraduría recomienda a la entidad para que continúe adelantando las gestiones pertinentes que permitan la interoperabilidad de sus datos.

Al Ministerio de Defensa:

- 1.** La Procuraduría recomienda la creación e implementación de la campaña de tolerancia cero a la violencia sexual en los términos específicos del artículo de la Ley 1719.
- 2.** Adelantar, de acuerdo al principio de debida diligencia, las investigaciones disciplinarias ante quejas o de forma oficiosa por casos de violencia sexual cometidos por parte de agentes de la fuerza pública, incorporando para ello los enfoques de género, diferencial e interseccional. Lo anterior implica realizar las correspondientes remisiones al sector justicia y de protección.
- 3.** Adoptar o fortalecer acciones de política en materia de derechos sexuales y reproductivos, salud sexual y reproductiva, equidad y violencias basada en género.
- 4.** Revisar y actualizar el Protocolo de la fuerza pública para la prevención y respuesta a la violencia sexual, particularmente en relación con el conflicto armado.

A la Policía Nacional:

- 1.** Garantizar que en el Sistema de Información Estadístico Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) se registren todos los delitos de violencia sexual y permita caracterizar

a las víctimas de acuerdo a su edad, sexo, identidad étnica, orientación sexual, identidad de género, discapacidad y nacionalidad.

2. Garantizar que los contenidos de las campañas que realiza la institución con las comunidades contengan información actualizada, verdadera, adecuada y completa. Dichas actividades de acercamiento deben ser llevadas a cabo por personal con capacitación y experiencia específica en violencia sexual.
3. Realizar capacitaciones y formaciones a su personal sobre violencia sexual, basadas en guías y protocolos sobre abordaje y respuesta revisados y actualizados especializados en violencia sexual.
4. En conjunto con la CPEM elaborar e implementar campañas de socialización de la Línea 155, con el fin de aumentar su utilización en territorios donde hay altas tasas de violencia sexual por cada 100.000 mujeres y niñas, de explotación sexual y de incapacidad institucional para atender y dar respuesta.
5. Debido a la importancia de la información registrada en el SIEDCO, se solicita a la Policía coordinar con el Ministerio de Salud y el DANE para aportar dicha información al SIVIGE en condiciones de calidad e interoperabilidad.

A la Unidad Nacional de Protección:

1. La categoría de violencia sexual debe ser transversal a todo el trabajo de la UNP, de forma que sea posible obtener información cierta y coherente sobre sus actuaciones en este tipo de casos, así como las decisiones tomadas sobre el caso.
2. Continuar fortaleciendo la caracterización de las víctimas de acuerdo con su edad, sexo, identidad étnica, orientación sexual, identidad de género, discapacidad y nacionalidad.
3. Garantizar la atención psicológica primaria a todas las víctimas que soliciten medidas de protección Fortalecer la atención psicológica para las víctimas de violencia sexual y durante la vigencia de las mismas.
4. Realizar las gestiones pertinentes para que su información pueda alimentar al SIVIGE.

Al Departamento Administrativo Nacional de Estadística:

1. Decidir, en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social, los pasos a seguir para continuar el fortalecimiento del SIVIGE, de forma que éste cuente con toda la información pertinente, su visor sea fortalecido y los datos que lo alimenten sean interoperables.

2. En articulación con el Ministerio de Salud, hacer la identificación final de todos los registros administrativos sobre violencia sexual que deberían ser aportados al SIVIGE, teniendo en cuenta la interpretación amplia de esta obligación para todas las entidades que tengan competencias en el abordaje de la violencia sexual.
3. Continuar con los ejercicios de diagnóstico y fortalecimiento de los registros administrativos e informar periódicamente a la PGN los avances y obstáculos para adelantar estas tareas.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:

1. Revisar el alto porcentaje de víctimas cuyas solicitudes de inclusión en el RUV por hechos de violencia sexual son rechazadas y garantizar que en la valoración de los hechos narrados por las víctimas se tenga en cuenta la presunción de relación cercana y suficiente con el conflicto armado, establecida por la Corte Constitucional en el Auto 009 de 2015.
2. Fortalecer las estrategias de reparación para víctimas de violencia sexual, de forma que se garanticen todos los conceptos de reparación: indemnización, rehabilitación, restitución, satisfacción y no repetición.

A Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer:

1. Fortalecer la presentación de informes al Congreso de la República sobre el seguimiento a la Ley 1719 de 2014.
2. En conjunto con la Policía Nacional, implementar una estrategia de socialización de la Línea 155, con el fin de aumentar su utilización en territorios con institucionalidad débil, mayores tasas de violencia sexual por cada 100.000 habitantes y los más altos índices de delitos de explotación sexual.
3. Garantizar la capacitación periódica del personal que atiende la Línea 155, de forma que sean idóneas para atender casos de violencia sexual, tengan habilidades de primeros auxilios psicosociales y claridad sobre las rutas de atención.

A la Defensoría del Pueblo:

1. Debido a la importante incidencia de las competencias de las Defensoría del Pueblo en la garantía de los derechos de las víctimas, la PGN recomienda fortalecer su sistema de información, de forma que recoja el trabajo de la entidad en el abordaje, acompañamiento

y representación judicial de víctimas de violencia sexual. En particular, es necesario que el registro de información de los casos con representación de víctimas se haga de acuerdo a los delitos del Código Penal, por cuanto al ser las categorías utilizadas por todas las entidades, es la mejor forma de poder hacer contrastación.

- 2.** Es importante que la Defensoría pueda registrar la caracterización de las víctimas con quienes trabaja, de acuerdo a su a su edad, sexo, identidad étnica, orientación sexual, identidad de género, discapacidad y nacionalidad.
- 3.** En lo posible, incluir en los procesos de selección requisitos de experiencia en litigio con enfoque diferencial, derechos de las mujeres y de género, para garantizar la adecuada representación de víctimas de violencia sexual y otras VRSG.
- 4.** La creación e implementación una estrategia de representación judicial de víctimas de violencia sexual que incluya todos los delitos sexuales, y no únicamente los cuatro reportados para este informe.
- 5.** Se recomienda que la representación de víctimas de violencia sexual sea adelantada por personas expertas en litigio con enfoque de derecho humanos, de género, diferencial e interseccional.
- 6.** Promover la solicitud de comités técnico-jurídicos ante la FGN, como herramienta importante para el impulso de casos.
- 7.** La Procuraduría invita a la Defensoría a ampliar la cobertura territorial y de personal de las duplas de género. En aquellos territorios en los que se encuentran las duplas de la estrategia BINAS del ICBF, sería importante buscar la articulación entre estos mecanismos.
- 8.** Fortalecer los procesos de capacitación de todo el personal de la Defensoría que tiene a su cargo competencias en el abordaje de la violencia sexual dentro y fuera del conflicto armado.
- 9.** Hacer seguimiento y contribuir al fortalecimiento de la política de derechos sexuales y reproductivos, salud sexual y reproductiva, equidad y violencias basada en género, del Ministerio de Defensa según lo establecido en la Ley 1719.
- 10.** Continuar fortaleciendo el reporte de riesgos de violencia sexual a través de los informes de alertas tempranas y garantizar que los hallazgos de dichos informes sean tenidos en cuenta en las demás Delegadas y dependencias que tienen a su cargo la atención o acompañamiento a víctimas de violencia sexual.
- 11.** Es importante que la Defensoría pueda generar información de calidad para ser aportada al SIVIGE. Por esta razón, la PGN recomienda que la entidad adelante todas las gestiones para que su aporte de información sea una realidad.

A la Procuraduría General de la Nación:

- 1.** La Procuraduría General de la Nación debe fortalecer su sistema de información, para contar con información clara, actualizada en tiempo real y debidamente parametrizada, de cara a las distintas modalidades en que se concreta la violencia por razones de sexo y género, acorde a sus diferentes funciones misionales, lo que redundará en mejor acceso a la misma por parte de los interesados.
- 2.** A su vez, la PGN debería estar en capacidad de aportar información al SIVIGE, por la importancia y multiplicidad de funciones que ejerce la entidad en favor de las víctimas.
- 3.** Identificar el estado y ubicación de todos los casos de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 – Anexos reservados-, que permitan elaborar e implementar una estrategia de intervención y acompañamiento, según lo establecido por la Corte Constitucional en dichas decisiones. Parte de dicha estrategia debería incluir la solicitud de comités técnico jurídicos a la FGN, así como la participación en los incidentes de reparación en casos de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes.
- 4.** Fortalecer el registro de actuaciones de las agencias especiales y el mecanismo de evaluación de su impacto en los casos de violencia sexual.
- 5.** En el marco de la reglamentación interna para el ejercicio del poder preferente, valorar la inclusión de criterios objetivos aplicables en aquellos casos que impliquen violencias en razón del sexo y género, a partir de los cuales pueda analizarse la posibilidad de dicha facultad.
- 6.** En el marco de las sesiones de seguimiento a la Ley 1719 de 2014, solicitar la información pertinente a las entidades por escrito, de forma que posteriormente pueda ser publicada y contribuya a la divulgación activa de información y a la veeduría ciudadana.
- 7.** Realizar seguimiento periódico a las entidades correspondientes sobre las recomendaciones realizadas en los dos informes de seguimiento de la Procuraduría.
- 8.** Seguir fortaleciendo los mecanismos internos de articulación para el abordaje de la violencia sexual y otras VRSG.

