



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



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.

Fernando Carrillo Flórez

Procurador General de la Nación

Juan Carlos Cortés González

Viceprocurador General de la Nación

Adriana Herrera Beltrán

Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, las Familias y las Mujeres

Diana María Dajer Barguil

Directora del Instituto de Estudios del Ministerio Público

Autora:

Linda María Cabrera Cifuentes
Consultora ONUMujeres – UNFPA

Colaboradora:

Fiorella del Pilar Olivera Rojas
Asesora - Equipo de Abordaje de las violencias en razón del género contra niñas, niños, adolescentes y mujeres

Corrección de estilo:

John Fredy Guzmán

Diseño de cubierta:

Ángela Viviana Farías Lancheros

Diseño de interior y diagramación:

Ángela Viviana Farías Lancheros
Karen Grace Burbano Burbano

© Procuraduría General de la Nación, 2020.

© Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2020.

ISBN 978-958-734-262-8

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

Primera edición: 2020

Agradecimientos

Esta publicación fue elaborada por la Procuraduría General de la Nación, con apoyo de ONU Mujeres y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), en alianza con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad de la Procuraduría General de la Nación y no reflejan necesariamente las opiniones de ONU Mujeres, UNFPA, USAID o el Gobierno de los Estados Unidos.



CONTENIDO

- 07** **Introducción**
- 09** **1. Acceso a la justicia para las víctimas de violencia sexual**
- 14** 1.1. Situación de las investigaciones de la violencia sexual fuera del conflicto armado según la Fiscalía General de la Nación
- 17** 1.2. Situación de las investigaciones de violencia sexual en el marco del conflicto armado según la Fiscalía General de la Nación
- 20** 1.3. Impacto poblacional de la violencia sexual según la Fiscalía General de la Nación
- 21** 1.4. Situación de las investigaciones según información del Ministerio de Justicia y del Derecho
- 24** 1.5. Niveles de imputación, acusación y condena para delitos sexuales según la Fiscalía General de la Nación
- 27** 1.6. Estado de los procesos de violencia sexual según el Consejo Superior de la Judicatura

29	1.7. Información sobre noticias criminales y capturas de delitos sexuales de la Policía Nacional
35	1.8. Información sobre medidas previstas a favor de las víctimas en la Ley 1719
36	1.9. Investigaciones disciplinarias
37	<i>Recapitulación</i>
39	2. Atención de las víctimas de violencia sexual
42	2.1. Atención
46	<i>Recapitulación</i>
47	2.2. Capacitación
49	<i>Recapitulación</i>
50	2.3. Cobertura
51	<i>Recapitulación</i>
51	2.4. Instrumentos jurídicos de atención
54	<i>Recapitulación</i>
55	3. Protección a las víctimas de violencia sexual
61	<i>Recapitulación</i>

63	4. Acceso a la salud de las víctimas de violencia sexual
69	<i>Recapitulación</i>
71	5. Reparación Integral de las víctimas de violencia sexual
74	<i>Recapitulación</i>
77	6. Componente único de violencia sexual en el Sistema Integral de Información de Violencias de Género (SIVIGE)
83	<i>Recapitulación</i>
85	7. Conclusiones y recomendaciones
95	Bibliografía

En el 2014, Colombia dio un paso gigante en clave de la garantía de los derechos de las víctimas de violencias sexuales: de forma ejemplar, la Ley 1719 materializa los estándares internacionales en la materia y una serie de necesarias e inexcusables obligaciones que deben ser adelantadas por diferentes entidades públicas para garantizar los derechos de miles de niñas, niños, adolescentes y mujeres, como principales víctimas de las violencias sexuales con ocasión y fuera del conflicto armado. Sin embargo, no se transforman realidades con solo la expedición de leyes, y allí es donde el órgano de control ha jugado un rol fundamental en el seguimiento y control al cumplimiento de esta normatividad. Por este motivo, con el apoyo de la cooperación internacional hemos construido una batería de 85 indicadores de seguimiento y presentamos este Informe Nacional, que permite evidenciar qué tanto hemos avanzado y en qué debemos redoblar esfuerzos para que las víctimas de las violencias sexuales puedan acceder a la justicia y restablecer sus derechos, una cuestión de justicia, equidad y dignidad humana.

Introducción

La Ley 1719 de 2014 tiene por objeto la adopción de medidas para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas, en especial la asociada al conflicto armado interno. Como se indica en su artículo 1°, la ley busca la atención prioritaria de mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas. En este contexto, la Procuraduría General de la Nación (PGN) hace seguimiento permanente al objeto de la Ley 1719, por lo cual ha liderado el mandato asignado al Comité Nacional de Seguimiento a la Ley 1257 de 2008, en función de evaluar, identificar obstáculos y emitir las recomendaciones correspondientes, a partir de diferentes indicadores de seguimiento (art. 32). En consecuencia, la PGN formuló en el 2017 una propuesta de indicadores para cada una de las entidades responsables de cumplir la Ley 1719 (cfr. anexo).

En el marco del proceso de formulación de los indicadores y del seguimiento general de esta última ley, la PGN adelantó un ejercicio piloto consistente en requerir de las entidades la información existente sobre el nivel de cumplimiento de la norma. El propósito era elaborar un informe de seguimiento a la normativa que permitiera determinar y visibilizar el

estado actual de cumplimiento por parte de las entidades responsables y, en consecuencia, la situación de las víctimas de violencia sexual en relación con la garantía de sus derechos.

Así, en octubre de 2017 la PGN formuló requerimientos a las instituciones responsables de cumplir la Ley 1719 para que remitieran a la Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia la información disponible sobre los indicadores elaborados por la entidad. Como resultado, las diferentes autoridades remitieron sus respuestas, pero, dado que algunas no entregaron la información completa, fue necesario, en julio de 2018, realizar nuevos requerimientos generales, con miras a obtener la información faltante, o bien, actualizar la que fue entregada en el 2017.

Las entidades que formaron parte de este proceso fueron el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo, la Unidad Nacional de Protección (UNP), el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), el Departamento Administrativo Nacional de

Estadística (DANE), la Consejería Presidencia para la Equidad de la Mujer (CPEM), la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV), la Fiscalía General de la Nación (FGN), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLYCF), el Consejo Superior de la Judicatura (C. S. de la J.) y la misma Procuraduría General de la Nación (PGN).

Para la estructura del presente informe se previeron seis bloques temáticos, con base en el contenido de la Ley 1719: a) acceso a la justicia, b) atención, c) protección, d) acceso a la salud, e) reparación integral y f) sistema unificado de información sobre violencia sexual. El objetivo, entonces, es realizar un balance del nivel de cumplimiento actual de la Ley 1719, en desarrollo del mandato asignado por la norma a la PGN como integrante del Comité de la Ley 1257, para hacer seguimiento, evaluar la acción de las entidades, identificar los obstáculos de articulación interinstitucional y formular recomendaciones (art. 32).

El informe se realizó gracias al apoyo de ONU Mujeres y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

En cada bloque se condensa la información obtenida por la PGN a partir de los requerimientos en mención, así como otros datos públicos identificados por la entidad en su labor de seguimiento. Para la elaboración del informe, a las entidades se les solicitó información de 2017 y del primer semestre de 2018; sin embargo, en cada apartado se indican los periodos de los datos, porque algunas entidades no reportaron el periodo solicitado, o bien, lo ampliaron. Respecto a la información pública, el lapso corresponde a la vigencia de la Ley 1719 de 2014, y se tiene en cuenta la disponibilidad de los datos y su utilidad para complementar el reporte de las entidades.

Cada apartado contiene inicialmente el catálogo de derechos amparados por la Ley 1719 respecto a las víctimas de violencia sexual, lo cual permite recordar el alcance de

protección normativa. Posteriormente, se presenta la información recaudada sobre cada entidad en los diferentes temas y su valoración correspondiente. Por último, la PGN indica un conjunto de conclusiones y recomendaciones para las entidades en relación con las obligaciones derivadas de la norma.

Igualmente, se ha elaborado un informe ejecutivo del presente Informe el cual contiene un anexo con la batería de indicadores, entidad por entidad para el seguimiento al cumplimiento de la Ley 1719 de 2014.

Finalmente, es fundamental aclarar que este documento se elaboró con base en la información recolectada con corte a agosto de 2018; por tal motivo, algunos datos e información de gestión de las Entidades pudieron haber cambiado en mayor o menor medida para la fecha de publicación de este documento.

1.

**ACCESO A
LA JUSTICIA
PARA LAS
VÍCTIMAS DE
VIOLENCIA
SEXUAL**

La Ley 1719 de 2014 previó un conjunto de tipos penales¹ que sancionan la violencia sexual cometida contra personas protegidas², de conformidad con el derecho internacional humanitario (DIH)³. Además, en su artículo 11 enuncia un concepto integral de *violencia*, entendida así:

El uso de la fuerza; la amenaza del uso de la fuerza; la coacción física o psicológica, como la causada por el temor a la violencia, la intimidación; la detención ilegal; la opresión psicológica; el abuso de poder; la utilización de entornos de coacción y circunstancias similares que impidan a la víctima dar su libre consentimiento.

La anterior definición adquiere especial importancia porque permite identificar con mayor precisión los diferentes contextos y modalidades en los que se perpetra la violencia sexual, en particular la relacionada con el conflicto armado. En la investigación de este tipo de violencia, tal y como se encuentra estipulado en el artículo 14, la autoridad judicial debe tener en cuenta el contexto y las circunstancias en que ocurrieron los hechos, los patrones de victimización, el carácter generalizado o sistemático de la conducta, el conocimiento del ataque por parte de los perpetradores, la pertenencia del agresor a un aparato organizado de poder y la realización de la conducta en desarrollo de una política de dicho aparato.

Asimismo, en su artículo 15 la Ley reconoció como crimen de lesa humanidad los hechos de violencia sexual cuando se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, con conocimiento previo.

¹ Acceso carnal abusivo en persona protegida menor de 14 años, actos sexuales con persona protegida menor de 14 años, prostitución forzada en persona protegida, esclavitud sexual en persona protegida, trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual, esterilización forzada en persona protegida, embarazo forzado en persona protegida, desnudez forzada en persona protegida, aborto forzado en persona protegida (arts. 2 a 10 de la Ley 1719).

² El artículo 135 del Código Penal define como *persona protegida*, de acuerdo con el DIH, a los integrantes de la población civil, las personas que no participan en hostilidades y los civiles en poder de la parte adversa, los heridos, enfermos o náufragos puestos fuera de combate, el personal sanitario o religioso, los periodistas en misión o corresponsales de guerra acreditados, los combatientes que hayan depuesto las armas por captura, rendición u otra causa análoga, quienes antes del comienzo de las hostilidades fueron considerados como apátridas o refugiados, y cualquier otra persona que tenga aquella condición en virtud de los Convenios I, II, III y IV de Ginebra de 1949 y los Protocolos Adicionales I y II de 1977 u otros que llegaren a ratificarse.

³ De conformidad con el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra.

Además de aplicar las reglas de procedimiento y prueba del Estatuto de Roma en relación con la violencia sexual, adoptadas en la Ley 1719 (art. 18) y la Ley 1268, las autoridades judiciales encargadas de investigar este tipo de hechos tienen prohibido condicionar la determinación de su ocurrencia a la existencia de la prueba física, inferir el consentimiento de la víctima cuando el o los agresor(es) utilizan preservativo, o concluir que tal acto no ocurrió porque el himen está íntegro. Tampoco pueden desestimar el testimonio de la víctima; por el contrario, deben introducir técnicas de investigación de alta calidad para la obtención de pruebas. Así también, incluir como tesis, la homofobia, en casos de violencia sexual contra población con orientación sexual diversa.

Igualmente, la FGN debe contar con comités técnico-jurídicos para los casos de violencia sexual como mecanismo de direccionamiento estratégico de los procesos (art. 21 de la Ley 1719), al igual que con personal capacitado en la investigación de estos delitos. Como se muestra en la tabla 1, las víctimas de violencia sexual tienen un conjunto de derechos, con enfoque diferencial, para el acceso a la justicia; derechos que ciertamente deben ser garantizados por las autoridades competentes en sus diferentes actuaciones.

En este marco de derechos, a continuación se presentan los principales resultados de los reportes institucionales sobre las acciones o medidas adoptadas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en particular sobre el estado procesal de las investigaciones por delitos sexuales, la condición de las víctimas y de los agresores, la efectividad de la justicia para imputar, acusar, condenar y capturar a los responsables, entre otros aspectos. También se describen hallazgos sobre algunas garantías de la Ley 1719, como la declaración de lesa humanidad de los hechos de violencia sexual, la extensión de las copias de la denuncia a las víctimas, el alcance de los comités técnico-jurídicos y la situación de las facultades disciplinarias y de intervención por parte de la PGN respecto a los delitos sexuales.

TABLA 1.

DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL EN EL COMPONENTE DE ACCESO A LA JUSTICIA

Derechos de las víctimas	Fundamento jurídico
A que se consideren sus intereses al adoptar una decisión.	Ley 906, art. 11
A que se les extienda copia de la denuncia, del reconocimiento médico legal y de cualquier otro documento de interés para la víctima.	Ley 1719, art. 13
A que la recepción del testimonio de la víctima sea con acompañamiento de personal experto en situaciones traumáticas, tales como psicólogos(as), trabajadores(as) sociales, psiquiatras o terapeutas.	Ley 1448, art. 42 Ley 1719, art. 13
A contar con medidas especiales orientadas a facilitar el testimonio de la víctima con enfoque diferencial para niños, niñas, adolescentes, adultos mayores u otras víctimas de violencia sexual.	Ley 1448, art. 41 Ley 1719, art. 13
A que se apliquen a su favor los principios de procedimiento y prueba para casos de violencia sexual.	Ley 1448, art. 38 Ley 1268, regla 70 Ley 1719, art. 18
A no ser sometidas a pruebas repetitivas y a que se excluyan las ya practicadas que conlleven una intromisión innecesaria o desproporcionada de su derecho a la intimidad.	Ley 1719, art. 13
A ser oídas y a que se les facilite el aporte de pruebas.	Ley 906, art. 11
A que se valore el contexto en que ocurrieron los hechos objeto de investigación sin prejuicios contra la víctima.	Ley 1719, arts. 13 y 14
A recibir orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado.	Ley 1257, art. 8 Ley 1448, art. 43 Ley 360, art. 15 Ley 1719, art. 13
A ser informadas sobre la decisión definitiva relativa a la persecución penal y a interponer los recursos.	Ley 906, art. 11

Derechos de las víctimas	Fundamento jurídico
A ser asistidas durante el juicio y el incidente de reparación integral por un(a) abogado(a) que podrá ser designado(a) de oficio.	Ley 906, art. 11 Ley 1098, art. 193
A la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición frente a los hechos constitutivos de violencia, con carácter preferente para niños, niñas y adolescentes.	Ley 1257, art. 8 Ley 1448, art. 181
A que se les practique declaración a puerta cerrada.	Ley 1448, art. 39
A que la autoridad judicial, en casos de niños, niñas y adolescentes, les dé prioridad en las diligencias, pruebas, actuaciones y decisiones, y les garantice especial atención para sancionar a los responsables, indemnizar los perjuicios, restablecer sus derechos, respetar la dignidad e intimidad en las diligencias en que participen, observar su opinión en los reconocimientos médicos que se necesiten practicar, preservar su seguridad y disponer acompañamiento de una autoridad especializada o un(a) psicólogo(a) para rendir testimonio, entre otros.	Ley 1098, art. 193
A que en el caso de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual se practique la entrevista y el testimonio teniendo en cuenta su condición de menores de edad y las reglas procesales para realizar este tipo de pruebas.	Ley 1719, art. 34 Ley 1652
A que por todos los medios necesarios se facilite la participación de niños, niñas y adolescentes en los procesos judiciales.	Ley 1448, art. 40

1.1. Situación de las investigaciones de la violencia sexual fuera del conflicto armado según la Fiscalía General de la Nación

La Fiscalía General de la Nación (FGN) entregó dos reportes: uno del 1 de enero de 2017 al 10 de agosto de 2018⁴ y otro del 1 de enero de 2017 al 31 de agosto de 2018⁵.

4 FGN, respuesta a la PGN mediante Oficio n.° 20181400001861, del 24 de agosto de 2018.

5 FGN, respuesta a la PGN mediante Oficio n.° 500000000-E-2018-33564, del 17 de septiembre de 2018. Aunque la FGN tiene identificada la edad de las víctimas, en más de 25.000 casos falta el dato, por lo cual resulta entonces una variable incompleta. La FGN no explicó por qué con tan solo una diferencia de 20 días en sus dos reportes, la cifra nueva tiene alrededor de 10.000 casos más, pues en

En ambos, la entidad reportó datos sobre el número de noticias criminales por estado procesal, estado activo o inactivo y alguna información sobre las víctimas. Sobre los estados procesales, en la tabla 2 se muestra el reporte más actualizado, a 31 de agosto de 2018⁶, en relación con los delitos del título IV del Código Penal⁷. Del total de casos, se observa que los delitos contra menores de 14 años tienen el mayor registro.

el primero informó sobre 62.498 noticias criminales.

6 Ibid.

7 En adelante se refieren varias veces el título II y el IV del libro segundo del Código Penal, atinentes a los delitos sexuales particularmente.

TABLA 2.

REPORTE DE LA FGN POR LOS DELITOS SEXUALES TIPIFICADOS EN EL TÍTULO IV DEL CÓDIGO PENAL

Delito	Indagación	Investigación	Juicio	Ejecución de penas	Terminación anticipada	Querellable	Total
Actos sexuales con menor de 14 años (art. 209 CP)	25.040	719	1700	301	34	98	27.892
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años (art. 208 CP)	15.109	573	1324	339	48	82	17.475
Acceso carnal violento (art. 205 CP)	8478	236	534	130	10	24	9412
Acto sexual violento (art. 206 CP)	5817	125	319	56	5	48	6370
Acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir (art. 210 CP)	2660	74	159	23	5	12	2933
Acoso sexual (art. 210A CP)	3537	29	39	16	2	34	3657
Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir (art. 207 CP)	1105	25	36	1	0	2	1169
Pornografía con menores (art. 218 CP)	1772	14	23	20	0	22	1851
Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años (art. 217A CP)	350	11	28	7	0	0	396

Delito	Indagación	Investigación	Juicio	Ejecución de penas	Terminación anticipada	Querellable	Total
Otros delitos (sin especificar delito)	734	9	7	0	0	7	757
Proxenetismo con menor de edad (art. 213A CP)	181	8	9	0	0	0	198
Inducción a la prostitución (art. 213 CP)	494	4	5	3	0	2	508
Constreñimiento a la prostitución (art. 214 CP)	42	0	0	0	0	0	42
Estímulo a la prostitución de menores (art. 217 CP)	30	0	3	1	0	0	34
Turismo sexual (art. 219 CP)	7	0	0	0	0	0	7
Total	65.356	1827	4186	897	104	331	72.701

Según el reporte de la FGN, la mayoría de las investigaciones existentes están en etapa de indagación. En la tabla 2 se observa que de los 72.701 procesos, el 90% de los casos están en indagación, el 5,7% en juicio, el 2,5% en investigación, el 0,1% tuvieron terminación anticipada, el 0,4% aparecen como querellables y el 1,2% están en ejecución de penas; es decir, solo en este último porcentaje hay condenas en los casos de violencia sexual.

Se observa también como tendencia general que los procesos se encuentran en estado de indagación, lo cual representa la situación de acceso a la justicia de las víctimas y, en consecuencia, no contribuye a garantizar los derechos establecidos en la Ley 1719. Por el contrario, se configura un estancamiento de los casos en una etapa inicial, a pesar de los esfuerzos que hacen las víctimas por romper el silencio. Además, no es claro por qué hay señalados delitos sexuales en la categoría de “querellables”, cuando estos ciertamente no pueden tener tal condición.

En cuanto al estado activo/inactivo que registra la FGN⁸, la mayoría de los casos están activos. Según el informe del 1 de enero de 2017 al 10 de agosto de 2018, el 86% de los procesos de violencia sexual del Título IV lo están⁹. En el segundo reporte de la entidad se confirma el mismo porcentaje de casos activos, y se informó sobre el 14% de casos inactivos. La tabla 3 muestra por delito los casos que están activos e inactivos en el periodo en mención¹⁰.

8 Según la entidad, “la categoría de activo responde a aquellas investigaciones en las que no exista ninguna actuación penal que haya puesto fin (sentencia, preclusión, principio de oportunidad, salida a otra jurisdicción por competencia) o haya interrumpido el proceso penal (archivo)”. No se trata de una categoría estrictamente jurídica, pero, teniendo en cuenta que es una decisión de esta entidad, se presentan los resultados registrados por ella sobre el tema. Comunicación electrónica de la FGN del 4 de septiembre de 2018.

9 FGN, respuesta a la PGN, Oficio n.º 20181400001861, del 24 de agosto de 2018.

10 FGN, respuesta a la PGN, Oficio n.º 500000000-E-2018-33564, del 17 de septiembre de 2018

TABLA 3.

ESTADO EN LA FGN DE LOS DELITOS SEXUALES TIPIFICADOS EN EL TÍTULO IV DEL CÓDIGO PENAL

Delitos sexuales del título IV del CP	Activos	Inactivos
Actos sexuales con menor de 14 años (art. 209 CP)	24.324	3568
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años (art. 208 CP)	15.351	2124
Acceso carnal violento (art. 205 CP)	7907	1505
Acto sexual violento (art. 206 CP)	5416	954
Acoso sexual (art. 210A CP)	2895	762
Acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir (art. 210 CP)	2547	386
Pornografía con menores (art. 218 CP)	1572	279
Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir (art. 207 CP)	989	180
Otros delitos (sin especificarlos)	606	151
Inducción a la prostitución (art. 213 CP)	406	102
Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años (art. 217A CP)	351	45
Proxenetismo con menor de edad (art. 213A CP)	170	28
Constreñimiento a la prostitución (art. 214 CP)	39	3
Estímulo a la prostitución de menores (art. 217 CP)	28	6
Turismo sexual (art. 219 CP)	6	1
Total general	62.607	10.094

Fuente: elaborada a partir de información aportada por la FGN, de conformidad con el sistema de información del Sistema Penal Acusatorio (periodo 1 de enero de 2017 a 31 de agosto de 2018).

Aunque la mayoría de los casos están activos, no se cuenta con información sobre las razones por las cuales los otros no lo están, o qué tipo de medidas se adoptarán para superar la situación. Los casos, en una u otra de las categorías indicadas, pueden estar indistintamente en cualquier estado procesal, por lo cual no se evidencia una relación clara entre activo e inactivo y los estados procesales.

Otro dato relevante tiene que ver con el porcentaje de casos en los que se califica la investigación con una causal de agravación punitiva. Se considera importante conocer el alcance que están teniendo las causales de agravación

porque ello muestra en qué tipo de delitos se están aplicando y en qué proporción. En el primer reporte, la FGN aporta esta información. En la tabla 4 se puede observar que solo en nueve delitos se aplicó una causal de agravación punitiva, con porcentajes relativamente bajos¹¹ (aunque no todos los casos tendrían ni podrían aplicar una causal de este tipo)¹².

Dada la falta de información sobre varios delitos en relación con las causales de agravación punitiva, se plantea como posibilidad que la tendencia minoritaria de su alcance pueda

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

TABLA 4.

PORCENTAJE DE CASOS PORCENTAJE DE CASOS CON CAUSAL DE AGRAVACIÓN EN FGN S CON CAUSAL DE AGRAVACIÓN EN FGN

Delito	Porcentaje ¹²
Acceso carnal violento (art. 205 CP)	12%
Acto sexual violento (art. 206 CP)	19%
Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir (art. 207 CP)	27%
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años (art. 208 CP)	13%
Acto sexual violento con menor de 14 años (art. 209 CP)	11%
Acceso carnal o acto sexual abusivo con incapaz de resistir (art. 210 CP)	28%
Inducción a la prostitución (art. 213 CP)	11%
Constreñimiento a la prostitución (art. 214 CP)	20%
Demanda de explotación sexual comercial a persona menor de 18 años (art 217A CP)	11%

Nota: el porcentaje se saca respecto del total de casos por delito.

Fuente: elaborada a partir de información aportada por la FGN, de conformidad con el sistema de información del Sistema Penal Acusatorio (periodo 1 de enero de 2017 a 10 de agosto de 2018).

estar relacionada con el subregistro de la FGN sobre el tema.

1.2. Situación de las investigaciones de violencia sexual en el marco del conflicto armado según la Fiscalía General de la Nación

En los dos reportes referidos, la FGN suministró información sobre los delitos sexuales relacionados con el conflicto armado. En el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 10 de agosto de 2018, se puede observar que los delitos sexuales en persona protegida, introducidos en el

ordenamiento jurídico desde el 2000 y complementados por la Ley 1719 de 2014, no tienen una amplia participación, pues solo ascienden a 220 casos¹³ (tabla 5).

¹³ FGN, respuesta a la PGN, Oficio n.º 20181400001861, del 24 de agosto de 2018.

TABLA 5.

TOTAL DE NOTICIAS CRIMINALES EN FGN POR DELITOS DE VIOLENCIA SEXUAL CONTENIDOS EN EL TÍTULO II DEL CP (Por etapa procesal)

Delito	Etapa procesal				Total de casos por delito
	Indagación	Investigación	Juicio	Ejecución de penas	
Acceso carnal violento en persona protegida (art. 138 CP)	41	0	1	0	42
Acceso carnal abusivo en persona protegida menor de 14 años (art. 138A CP)	56	4	3	0	63
Actos sexuales violentos en persona protegida (art. 139 CP)	21	0	0	0	21
Actos sexuales con persona protegida menor de 14 años (art. 139A CP)	84	1	3	2	90
Embarazo forzado en persona protegida (art. 139C CP)	1	0	0	0	1
Aborto forzado en persona protegida (art. 139E CP)	1	0	0	0	1
Prostitución forzada en persona protegida (art. 141 CP)	2	0	0	0	2
Total	206	5	7	2	220

Fuente: elaborada a partir de información aportada por la FGN con base en el sistema de información del Sistema Penal Acusatorio (periodo 1 de enero de 2017 a 10 de agosto de 2018).

Según el segundo reporte, entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de agosto de 2018, la FGN refirió 193 denuncias de casos de violencia sexual del Título de DIH, y por estado procesal, están 186 en indagación, 2 en investigación y 5 en juicio. Además, varía la información sobre los delitos porque en este periodo se incluye trata de personas con fines de explotación sexual y se excluye embarazo forzado en persona protegida¹⁴. Sobre los demás delitos del Título II del libro segundo no hay información. Además, de los casos en mención, 174 están activos y 19 inactivos, lo cual confirma la tendencia del estado activo, aunque no sea muy claro el concepto *activo/inactivo*¹⁵.

Entre los principales resultados, se encuentra que en total 59 denuncias fueron interpuestas en Bogotá, 11 en Cundinamarca, 11 en Nariño, 11 en Atlántico, 11 en Medellín,

10 en Meta y 10 en Cauca¹⁶. Además, en el 2018 hubo un incremento relevante de denuncias respecto de 2017: en este último año se presentaron 72, en tanto hasta agosto de 2018 se tenían registradas 121.

El delito con mayor número de denuncias es actos sexuales con persona protegida menor de 14 años (35%), seguido de acceso carnal abusivo en persona protegida menor de 14 años (28%), acceso carnal violento en persona protegida (21%) y actos sexuales violentos en persona protegida

14 FGN, respuesta a la PGN, Oficio n.º 500000000-E-2018-33564, del 17 de septiembre de 2018. La FGN no explicó por qué entre este reporte y el anterior disminuyó levemente el número de casos.

15 Ibid.

16 Ibid. La Fiscalía tiene identificadas ciudades y departamentos, por lo cual se trae el mismo esquema la información.

(14%)¹⁷. Esto muestra que las personas más afectadas con los delitos sexuales en el contexto del conflicto armado son menores de edad.

Debe llamarse la atención respecto a que la FGN solo reporta como relacionados con el conflicto los hechos de violencia sexual calificados conforme al Título de DIH del CP, pero ello genera un vacío sobre la generalidad de casos cometidos en el contexto del conflicto armado, porque también pueden haber sido investigados bajo el Título IV del CP (por ejemplo, los hechos de violencia sexual perpetrados por las denominadas bandas criminales). También porque por temporalidad de la Ley, el título de DIH solo está vigente desde el 2000, pero los hechos de violencia sexual relacionados con el conflicto preceden esa fecha. Entonces, la calificación de estos delitos necesariamente fue por normas previas y no aparecen reflejados en las cifras de la FGN como relacionados con el conflicto.

Se deduce entonces que la FGN no cuenta con un registro sobre qué hechos, con independencia del título, fueron cometidos en el contexto del conflicto armado. Los casos del título de DIH contribuyen a identificar la violencia sexual en dicho contexto y a dar cuenta del avance generado a partir de la tipificación que hizo sobre el tema la Ley 1719. Sin embargo, esto no es suficiente porque no todos los casos son investigados bajo el título II.

Asimismo, sin perjuicio de que los hechos de violencia sexual sean calificados en uno u otro título, debe aplicarse la presunción de su relación cercana y suficiente con el conflicto armado, según lo establecido por la Corte Constitucional, a saber: “Para que se configure esta presunción de orden constitucional bastará que presenten dos elementos objetivos: (i) la ocurrencia de una agresión sexual, y (ii) la presencia de

actores armados —cualquiera que sea su denominación— en las zonas del país en las que ocurren estas agresiones”¹⁸. En aplicación de la presunción, la FGN debe reasignar los casos según la competencia procesal para este tipo de hechos y cumplir los parámetros especiales de protección de la Ley 1719 para las víctimas.

Dado que no se tiene un dato concreto de cuántos casos de violencia sexual han sido cometidos en el marco del conflicto armado —el registro de la FGN no contiene esa variable para identificarlos tanto en el título II como en el IV del CP—, se requerirá a la entidad que adopte medidas, en cumplimiento de la presunción de relación cercana y suficiente con el conflicto, para registrar cuántos casos tienen tal calificación. Continuar con un vacío semejante implica desconocer los derechos de las víctimas y la persistencia actual del “riesgo de género para la población femenina”¹⁹ en el conflicto armado.

Lo anterior resulta particularmente grave en el contexto actual, cuando acaba de implementarse la justicia transicional adoptada a partir del Acuerdo Final de Paz, porque justamente su competencia versa sobre los hechos relacionados con el conflicto. En la medida en que estos no se conozcan, habrá un obstáculo de acceso a la justicia para las víctimas.

La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), creada mediante Acto Legislativo 1 de 2017, debe investigar y sancionar los hechos de acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual ocurridos “por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado”²⁰. Esta instancia cuenta con un equipo de investigación especial para casos de violencia sexual, en la Unidad de Investigación y Acusación²¹. Este equipo debe ser creado a través de un procedimiento reglado y público²², cuyo trámite debe ser reportado a la PGN.

¹⁸ Corte Constitucional, Auto 09 de 2015, punto VII.1 y 3.

¹⁹ Corte Constitucional, Auto 09 de 2015, punto II.

²⁰ Acto legislativo 1 de 2017, artículo transitorio 5.

²¹ *Ibid.* Artículo 7 transitorio.

²² Informe de Conciliación al Proyecto de Ley Estatutaria 008 de 2017 - Senado y 016 de 2017 - Cámara: Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz (Procedimiento Legislativo Especial, art. 108).

En consecuencia, el seguimiento de la PGN al cumplimiento de la Ley 1719 debe ampliarse, para así poder 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. Todo ello en el marco del cumplimiento de la estrategia integral de justicia transicional estipulada en el artículo 33 de la ley.

La PGN solicitará reportes a la JEP sobre los siguientes aspectos y pautas básicas de seguimiento:

- a.** Identificación de los criterios adoptados por la JEP para calificar la relación de los hechos de violencia sexual con el conflicto armado, en función de determinar cuáles son las conductas (tipos penales) sobre las que adelanta investigaciones y establecer los tipos de atribución de responsabilidad aplicados en estos hechos, en el marco de la justicia restaurativa adoptada.
- b.** Verificación de la aplicación de la Ley 1719 en los diferentes trámites que son competencia de la JEP en general, y del equipo de investigación especial en violencia sexual en particular. La aplicación de la norma es requisito indispensable para la garantía de los derechos de las víctimas de violencia sexual. Por lo tanto, la PGN debe incorporar este aspecto en el seguimiento encomendado por la ley, haciendo énfasis en la garantía de la participación de las víctimas, la imparcialidad para juzgar por hechos de violencia sexual a todos los actores armados bajo la competencia de la jurisdicción y, finalmente, la gestión desempeñada por el equipo especial.
- c.** Seguimiento a la situación procesal de los casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, para evitar que sea denegada la justicia a las víctimas. Es

preciso conocer los criterios para adoptar decisiones sobre la priorización y selección de casos de violencia sexual, el tipo de sanciones que se impongan en atención a la gravedad y características de los hechos, el trámite de los casos y las garantías procesales de las víctimas para proteger sus derechos. También es necesario verificar que se cuente con un sistema de información que caracterice adecuadamente los casos, con información diferencial y confiable.

1.3. Impacto poblacional de la violencia sexual según la Fiscalía General de la Nación

En las dos respuestas ofrecidas, la FGN entregó información sobre las víctimas, aunque con algunas limitaciones que serán precisadas a lo largo del apartado. En la primera respuesta, en cuanto al Título IV se puede constatar que hay un total de 58.173 víctimas, de las cuales el 87% son mujeres y el 13% hombres²³. En la segunda respuesta sobre este mismo título hay registradas 71.785 víctimas, con porcentajes similares por sexo²⁴.

En el periodo del 1 de enero de 2017 al 10 de agosto de 2018, en los delitos sexuales del Título II están solamente identificadas 213 víctimas²⁵, de las cuales 184 son mujeres (87%) y 29 son hombres (13%)²⁶. En el segundo periodo informado por la FGN no fue posible establecer el número ni sexo de las víctimas de este tipo de delitos²⁷. Además, dadas

23 FGN, respuesta a la PGN, Oficio n.º 20181400001861, del 24 de agosto de 2018.

24 FGN, respuesta a la PGN, Oficio n.º 500000000-E-2018-33564, del 17 de septiembre de 2018. No hay una explicación de la diferencia en la cantidad de las víctimas que hay entre una y otra respuesta; sin embargo, se aclara que son mediciones distintas porque en la primera la entidad entregó la cantidad de víctimas por delitos y sexo, mientras en la segunda reportó una base específica de víctimas por sexo.

25 El número de víctimas no necesariamente debe coincidir con el número de casos, porque en algunos puede haber víctimas también para otros delitos. Si la cifra es menor que el total de delitos, esto se debe a que la FGN no cuenta con la información, por lo cual no es posible saber en cuántos casos están identificadas las víctimas. Según la entidad, el conteo de víctimas se hace "de manera indirecta" porque "la información de las actuaciones en los procesos penales en el sistema no se encuentra vinculada SPOA a las víctimas" [sic].

26 FGN, respuesta a la PGN, Oficio n.º 20181400001861, del 24 de agosto de 2018.

27 FGN, respuesta a la PGN, Oficio n.º 500000000-E-2018-33564, del 17 de septiembre de 2018. Aunque la FGN tiene una cifra sobre el sexo de las víctimas, la información no es consistente porque algunas casillas aparecen sin dato, o bien, los datos se consolidan en una hoja de la base de datos en la que solo se identifican el número de casos, que no coinciden plenamente con la hoja de la base de datos en la que están los delitos. Por esta razón, no se refiere el dato.

las dificultades del registro²⁸, en ninguna de las respuestas ofrecidas por la FGN fue sencillo establecer la edad de las víctimas de delitos sexuales, pero se valora como positivo que exista la marcación de edad y se alienta a superar las restricciones del reporte.

Indirectamente, en virtud del nombre del tipo penal, fue posible identificar que en los delitos del Título IV, los tipos penales de acto sexual violento y acceso carnal abusivo con menor de 14 años comprenden el 64% del total de las víctimas reportadas por la FGN en la primera respuesta. De estas víctimas, las niñas representan el 86,6% y los niños el 13,3%, lo cual indica claramente que ellas son la población más afectada²⁹. Asimismo, se pudo establecer que en los delitos del Título II, los tipos penales contra menores de 14 años corresponden a la mayoría de las víctimas: el 71% del total, del cual el 88% son niñas³⁰.

Dado este panorama, deberían existir medidas de acceso a la justicia con enfoque de derechos humanos para mujeres y niñas, y esto implica desde personal cualificado en el tema hasta unidades especiales o fiscalías destacadas para tramitar los casos. El alto impacto sobre

28 En la primera respuesta la entidad aporta una columna de edad de las víctimas; sin embargo, no es comprensible, por cuanto tiene, por ejemplo, cifras superiores a 14 años en el delito de acceso carnal abusivo con menor de 14 años. Al parecer la edad de las víctimas suma la del conjunto de víctimas de los delitos. Por ello, esta información no fue utilizada. La segunda respuesta también cuenta con registro de edad, pero está incompleto el dato sobre los delitos del título II; tampoco se pueden identificar las víctimas específicas de violencia sexual porque hay información sobre otros delitos. Sobre el título IV tiene dos formas de registro de la edad: en número y con la anotación "víctima menor", pero ninguna de las dos funciona totalmente porque la primera está incompleta y la segunda no coincide muchas veces con la edad, pues con una cifra menor de 18 años debería estar marcado siempre "víctima menor", lo cual no sucede en varios casos.

29 FGN, respuesta a la PGN, Oficio n.º 20181400001861, del 24 de agosto de 2018. En relación con la segunda respuesta, sobre el título IV se puede hacer solamente un cálculo aproximado porque la casilla de edad no está completa y la casilla "víctima menor" no está marcada en todos los casos en que la edad es menor de 18 años. Sin embargo, los datos parciales existentes sobre edad y "víctima menor" indican que el 64% de las víctimas de los delitos sexuales del título IV son menores de edad, del cual el 86% son niñas.

30 Ibíd.

las mujeres y niñas amerita la adopción de medidas especiales porque se trata de una realidad que afecta desproporcionadamente a esta población y, sin embargo, la justicia funciona para ambos sexos sin distinción alguna, como si el problema fuese igual para cada grupo.

Las variables de condición étnica, orientación sexual y discapacidad también existen como categorías en el sistema de información, pero según la entidad "presentan un alto índice de subregistro"³¹; por eso, en ninguna de las dos respuestas se entregaron datos al respecto a la PGN.

1.4. Situación de las investigaciones según información del Ministerio de Justicia y del Derecho

Los resultados sobre el estado procesal de la FGN coinciden en términos generales con los datos de los cuatro delitos del Título IV del CP, que están reportados actualmente por la Subdirección de Gestión de la Información en Justicia del Ministerio de Justicia y del Derecho, en el Sistema Integrado de Violencias de Género (SIVIGE). Tomando la vigencia de la Ley 1719 (periodo 2014-2018, parcial), la mayoría de los casos están en etapa de indagación y activos³², como se observa en la tabla 6.

31 FGN, respuesta a la PGN, Oficio n.º 20181400001861, del 24 de agosto de 2018.

32 Consulta realizada el 6 de septiembre de 2018, con cifras actualizadas al 13 de agosto de 2018, en los siguientes enlaces:
<http://sej.minjusticia.gov.co/ViolenciaGenero/Paginas/ActoSexualViolento-Fiscalia.aspx>
<http://sej.minjusticia.gov.co/ViolenciaGenero/Paginas/AcosoSexual-Fiscalia.aspx>
<http://sej.minjusticia.gov.co/ViolenciaGenero/Paginas/ExplotacionSexual-Fiscalia.aspx>
 Fuente: elaborada con base en los datos públicos de la Subdirección de Gestión de la Información en Justicia del Ministerio de Justicia (periodo 1 de enero de 2014 al 13 de agosto de 2018).

TABLA 6.

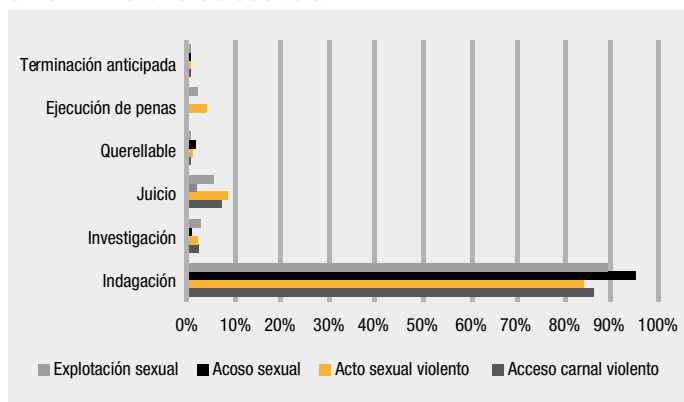
REPORTES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO POR LOS DELITOS TIPIFICADOS EN EL TÍTULO IV DEL CÓDIGO PENAL

Delito	Año	Total de noticias criminales	Ejecución de penas	Indagación	Investigación	Juicio	Querellable	Terminación anticipada	Activo	Inactivo
Acceso carnal violento	2018	2389	11	2214	84	73	3	4	2264	125
	2017	5442	122	4732	153	401	27	7	4406	1036
	2016	5327	177	4569	119	433	23	6	3670	1657
	2015	5468	275	4638	106	418	23	8	3160	2308
	2014	5501	278	4681	98	404	37	3	2780	2721
Acto sexual violento	2018	2632	8	2368	110	114	29	3	2492	140
	2017	5577	94	4861	124	435	56	7	4625	953
	2016	5033	210	4109	103	549	49	13	3387	1646
	2015	5272	308	4341	94	469	53	7	3020	2252
	2014	5343	350	4373	90	451	71	8	2707	2636
Acoso sexual	2018	982	-	958	8	6	10	--	909	72
	2017	2161	14	2051	26	40	30	--	1625	536
	2016	1966	13	1849	12	46	46	--	1167	799
	2015	1941	23	1824	13	45	34	2	883	1058
	2014	1665	26	1572	16	27	23	1	600	1065
Explotación sexual	2018	208	--	195	6	6	1	--	199	9
	2017	483	1	464	3	13	2	--	382	101
	2016	476	7	419	14	30	5	1	302	174
		514	13	447	13	36	4	1	293	221

Fuente: elaborada con base en los datos públicos de la Subdirección de Gestión de la Información en Justicia del Ministerio de Justicia (período 1 de enero de 2014 al 13 de agosto de 2018).

Como se observa en la figura 1, en un periodo de cuatro años se mantiene constante la indagación como estado procesal principal.

Figura 1. Estado procesal de los delitos sexuales en el Ministerio de Justicia



En ese periodo, el 86% de los casos de acceso carnal violento, el 84% de acto sexual violento, el 95% de acoso sexual y el 89% de explotación sexual están en indagación, mientras en ejecución de penas tan solo lo están el 3,6% de acceso carnal violento, el 4% de acto sexual violento, el 0,8% de acoso sexual y el 2% de explotación sexual. Las anteriores cifras resultan preocupantes para la PGN porque con el transcurso de los años no se evidencia un efecto importante en el avance procesal de los casos. Además, en el caso del estado procesal “querellables” no es claro por qué lo serían los delitos sexuales; por consiguiente, se llama la atención a las autoridades de justicia para que revisen por qué están siendo registrados estos delitos en esa categoría.

No obstante, aunque con una tendencia menor respecto de la información entregada directamente por la FGN, la mayoría de casos igualmente aparecen como activos: el 67% de los casos de acceso carnal violento, el 68% de acto sexual violento, el 60% de acoso sexual y el 63% de explotación sexual.

El sistema del Ministerio de Justicia y del Derecho no tiene información de las víctimas desagregada por sexo, edad u otras variables. Tampoco cuenta con datos sobre los demás delitos sexuales, lo cual debería ser subsanado, dado que

esto facilitaría el seguimiento más efectivo por parte de las entidades de control y de la ciudadanía. Sin embargo, sí tiene información sobre los sindicatos y condenados privados de la libertad en el periodo 2014-2018, para los delitos de accesos carnal violento, acoso sexual, acceso sexual violento y explotación sexual (tablas 7 a 10).

TABLA 7.

SITUACIÓN JURÍDICA ANTE MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO POR EL DELITO DE ACCESO CARNAL VIOLENTO

Situación jurídica	Mujeres	Hombres	Total
Condenado(a)	6	969	975
Sindicado(a)	22	1560	1582
Total	28	2529	2557

Fuente: elaborada con base en los datos públicos de la Subdirección de Gestión de la Información en Justicia del Ministerio de Justicia (periodo 2014-2018), disponibles en este enlace: <http://sej.minjusticia.gov.co/ViolenciaGenero/Paginas/PPLAcesoCarnalViolento.aspx>

TABLA 8.

SITUACIÓN JURÍDICA ANTE MINISTERIO DE JUSTICIA POR EL DELITO DE ACOSO SEXUAL

Situación jurídica	Mujeres	Hombres	Total
Condenado(a)	1	186	187
Sindicado(a)	--	30	30
Total	1	216	217

Fuente: elaborada con base en los datos públicos de la Subdirección de Gestión de la Información en Justicia del Ministerio de Justicia (periodo 2014-2018), disponibles en este enlace: <http://sej.minjusticia.gov.co/ViolenciaGenero/Paginas/PPLAcosoSexual.aspx>

TABLA 9.

SITUACIÓN JURÍDICA ANTE MINISTERIO DE JUSTICIA POR EL DELITO DE ACTO SEXUAL VIOLENTO

Situación jurídica	Mujeres	Hombres	Total
Condenado(a)	1	324	325
Sindicado(a)	6	591	597
Total	7	915	922

Fuente: elaborada con base en los datos públicos de la Subdirección de Gestión de la Información en Justicia del Ministerio de Justicia (periodo 2014-2018), disponibles en este enlace: <http://sej.minjusticia.gov.co/ViolenciaGenero/Paginas/PPLActoSexualViolento.aspx>

TABLA 10.

SITUACIÓN JURÍDICA ANTE MINISTERIO DE JUSTICIA POR EL DELITO DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

Situación jurídica	Mujeres	Hombres	Total
Condenado(a)	20	24	44
Sindicado(a)	31	76	107
Total	51	100	151

Fuente: elaborada con base en los datos públicos de la Subdirección de Gestión de la Información en Justicia del Ministerio de Justicia (periodo 2014-2018), disponibles en este enlace: <http://sej.minjusticia.gov.co/ViolenciaGenero/Paginas/PPLExplotacionSexual.aspx>

En ese periodo, el 98% de los agresores son hombres, con un total de 1503 condenados y 2257 sindicados; y el 2% son mujeres, con 28 condenadas y 59 sindicadas. Así, a excepción del delito de acoso sexual, priman las cifras de sindicados(as) sobre condenados(as), lo cual podría ser un indicador de ineffectividad de la justicia y, por ende, tanto víctimas como victimarios son afectados por la falta de resolución de sus casos.

1.5. Niveles de imputación, acusación y condena para delitos sexuales según la Fiscalía General de la Nación

En relación con los niveles de imputación, acusación y condena de los delitos sexuales, la FGN reportó, para el

periodo comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 10 de julio de 2018³³, los datos que se muestran en la tabla 11.

³³ FGN, respuesta a la PGN, Oficio n.º 20181400001861, del 24 de agosto de 2018.

TABLA 11.

NIVELES DE IMPUTACIÓN, ACUSACIÓN Y CONDENA EN FGN PARA DELITOS SEXUALES

Delito	Imputación	Acusación	Condena
Título IV			
Acceso carnal violento (art. 205 CP)	15,6%	9,1%	6,6%
Acto sexual violento (art. 206 CP)	8,0%	6,7%	2,2%
Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir (art. 207 CP)	12,0%	4,5%	1,8%
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años (art. 208 CP)	18,8%	14,2%	5,7%
Actos sexuales con menor de 14 años (art. 209 CP)	14,8%	12,0%	10,0%
Acceso carnal o acto sexual abusivo con incapaz de resistir (art. 210 CP)	9,8%	6,9%	7,1%
Acoso sexual (art. 210A CP, adicionado por el art. 29 de la Ley 1257 de 2008)	2,7%	1,4%	18,0%
Inducción a la prostitución (art. 213 CP)	1,8%	2,8%	0,0%
Proxenetismo con menor de edad (art. 213A CP)	4,8%	3,2%	0,0%
Constreñimiento a la prostitución (art. 214 CP)	0,7%	0,7%	0,0%
Estímulo a la prostitución de menores (art. 217 CP)	17,6%	23,5%	0,0%
Demanda de explotación sexual comercial de menor de 18 años (art. 217A CP, Ley 1329 de 2009)	8,5%	4,4%	5,2%

Delito	Imputación	Acusación	Condena
Pornografía con menores (art. 218 CP)	5,4%	3,9%	23,2%
Turismo sexual (art. 219 CP, modificado por el art. 23 de la Ley 1336 de 2009)	0,0%	0,0%	0,0%
Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer servicios sexuales de menores (adicionado por la Ley 679 de 2001, art. 34)	4,0%	4,0%	0,0%
Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con menores de 18 años (adicionado por la Ley 679 de 2001, modificado por el art. 4 de la Ley 1329 de 2009)	5,2%	4,2%	10,0%

Título II

Acceso carnal violento en persona protegida (art. 138 CP)	0,0%	0,0%	0,0%
Acceso carnal abusivo en persona protegida menor de 14 años (art. 138A)	9,1%	6,8%	0,0%
Actos sexuales violentos en persona protegida (art. 139 CP)	0,0%	0,0%	0,0%
Actos sexuales con persona protegida menor de 14 años (art. 139A)	3,3%	3,3%	0,0%
Embarazo forzado en persona protegida (art. 139C)	0,0%	0,0%	0,0%
Aborto forzado en persona protegida (art. 139E)	0,0%	0,0%	0,0%
Prostitución forzada en persona protegida (art. 141)	0,0%	0,0%	0,0%

Salvo en el caso de condenas por el delito de pornografía con menores, las diferentes cifras de imputación, acusación y condena están por debajo de 20%. Este dato preocupa a la PGN respecto de una norma que, como la Ley 1719, debería haber impulsado efectivamente el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual. Por consiguiente, se requieren esfuerzos y metas precisas de imputación, acusación y condena para los delitos sexuales, en periodos determinados, a fin de garantizar el acceso a la justicia de las víctimas.

Además, como sucedió con diferentes cifras presentadas por la FGN, no aparece un registro completo del listado de delitos sexuales que tiene el Código Penal, lo cual indicaría o que no suceden esos delitos en el país, o que no se están investigando. Por ejemplo, resulta difícil comprender por qué no hay registros de delitos como esterilización forzada o aborto forzado en el contexto del conflicto armado, cuando hay información pública que daría cuenta de lo contrario³⁴.

34 A este respecto, consúltese “Fiscalía muestra ‘arsenal de pruebas’ de delitos sexuales de las FARC”, nota publicada en *El Heraldó* el 26 de julio de 2016. <https://www.elheraldo.co/politica/en-las-farc-habia-una-politica-de-crmenes-sexuales-fiscal-e-274237>

1.6. Estado de los procesos de violencia sexual según el Consejo Superior de la Judicatura

El Consejo Superior de la Judicatura (C. S. de la J.) tiene otra forma de medición: cuenta con un sistema de información estructurado fundamentalmente en ingresos y egresos de los casos en juzgados y tribunales³⁵. La entidad tiene registrados como ingresos efectivos un total de 33.816 casos, y como egresos, 29.005. Tal desagregación está concentrada particularmente en las actuaciones que se muestran en la tabla 12³⁶.

35 Consejo Superior de la Judicatura, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante oficio UDAEO17-2113, del 18 de diciembre de 2017.

36 Solo se indican algunas de las variables porque la desagregación del sistema es muy amplia y se eligieron entonces las actuaciones más relevantes de los casos. Los ingresos y egresos no pueden contarse estrictamente como procesos, porque un caso ingresa varias veces al sistema (por ejemplo, por imputación, medida de aseguramiento u otras actuaciones que ocurren dentro de un mismo proceso). Los egresos son más cercanos a la cantidad de procesos porque, por ejemplo, salen por sentencia, pero también se computan sentencias de segunda instancia. Por eso, las cifras dan cuenta de la actividad y efectividad del sistema judicial, pero no necesariamente según número de procesos.

TABLA 12.

RELACIÓN DE INGRESOS Y EGRESOS EFECTIVOS EN EL CSJT POR CASOS SOBRE VIOLENCIA SEXUAL EN JUZGADOS Y TRIBUNALES

Delito	Ingresos efectivos - Rama Judicial	Egresos efectivos - Rama Judicial	Garantías en formulación de imputación	Ingresos por resolución de acusación	Ingresos por preacuerdos	Egresos por autocesación en proceso de prescripción	Egresos por autos - preclusión	Egresos por sentencia anticipada	Egresos por sentencia ordinaria	Egresos por sentencias
Acceso carnal violento	4059	3573	890	653	16	1	64	0	16	406
Trata de personas*	416	372	20	31	6	0	4	0	1	19
Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir	393	412	90	66	11	1	7	0	2	48
Acto sexual violento	1945	1761	523	260	11	1	34	0	2	164
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años	10.426	9161	2400	1678	37	9	106	5	12	1079

Delito	Ingresos efectivos - Rama Judicial	Egresos efectivos - Rama Judicial	Garantías en formulación de imputación	Ingresos por resolución de acusación	Ingresos por preacuerdos	Egresos por autocesación en proceso de prescripción	Egresos por autos - preclusión	Egresos por sentencia anticipada	Egresos por sentencia ordinaria	Egresos por sentencias
Acceso carnal o acto sexual abusivo con incapaz de resistir	1248	1084	306	223	6	0	23	0	1	137
Actos sexuales con menor de 14 años	9115	8212	2419	1721	42	1	147	0	10	1217
Constreñimiento a la prostitución	36	34	5	3	0	0	0	0	0	1
Estímulo a la prostitución de menores	109	103	16	9	0	0	2	0	0	5
Inducción a la prostitución	159	152	19	11	0	0	3	0	0	9
Pornografía con menores	868	791	70	33	4	0	1	0	0	21
Turismo sexual	41	45	6	1	0	0	0	0	0	0
Contra la libertad, integridad y formación sexuales – Otros	5001	3305	0	175	12	208	20	0	2	999
Total	33.816	29.005	6764	4864	145	221	411	5	46	4105

* La información no permite determinar si el delito fue cometido con fines de explotación sexual, de conformidad con el artículo 188A del Código Penal.

El sistema de información del C. S. de la J. tiene la categoría de delitos contra el DIH, pero no fue posible identificar cuáles se refieren a violencia sexual, pues no están desagregados. Por esto solo se presentan los datos de los delitos del Título IV del Código Penal y del delito de trata de personas (art. 188A del CP)³⁷ en el periodo enero-septiembre de 2017.

Aunque, según el reporte de la C. S. de la J., la cantidad de imputaciones parece superior en los delitos contra menores de 14 años, en realidad, respecto de los ingresos de cada delito, porcentualmente no supera la generalidad de los delitos. El acceso carnal abusivo con menor de 14 años y actos sexuales con menor de 14 años tiene niveles de imputación del 23% y el 26%, respectivamente. Así, no están

significativamente por encima del porcentaje de imputación de delitos como acceso carnal violento (22%), acceso carnal o acto sexual con persona puesta en incapacidad de resistir (23%), acto sexual violento (27%) y acceso carnal o acto sexual abusivo con incapaz de resistir (24%). Esto indicaría que no hay un especial impulso a los delitos de mayor impacto contra las niñas y los niños. De hecho, otros delitos como pornografía de menores (8%) y estímulo a la prostitución de menores (14%) tienen un menor porcentaje de imputación que los anteriores.

En relación con el porcentaje de sentencias respecto de la cantidad de egresos de cada delito, tampoco hay un resultado especial porque varios delitos están en un rango de hasta del 15%: acceso carnal violento: 11%; acceso carnal

³⁷ No se puede precisar en la información entregada si la conducta ocurre con fines de explotación sexual.

o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir: 12%; acto sexual violento: 9,3%; acceso carnal o acto sexual abusivo con incapaz de resistir: 13%; acceso carnal abusivo con menor de 14 años: 12%; actos sexuales con menor de 14 años: 15%. Tampoco hay resultados visibles en los delitos contra menores de 14 años, que deberían ser priorizados, por afectar a niñas y niños.

En suma, los delitos en mención no tienen un especial avance porque los porcentajes indicados son muy similares y uniformemente bajos respecto del acceso a la justicia para las víctimas. Y, de nuevo, delitos como estímulo a la prostitución de menores (5%) y pornografía con menores (2,6%) tienen una situación crítica en materia de sentencias. En las acusaciones se puede observar una situación similar a la descrita sobre las imputaciones y sentencias.

Llaman la atención los 411 casos que se cierran por preclusión y los 221 por prescripción, como formas principales de cierre “anticipado”.

El sistema debería indicar el motivo de la preclusión para contar con información que permita evaluar el desempeño de la justicia, y en el caso de la prescripción, señalar

si es porque las denuncias fueron tardías³⁸ o porque la administración de justicia permitió que prescribieran los delitos.

Asimismo, el C. S. de la J. refirió que el 97% de las personas condenadas por delitos sexuales entre el 2017 y el primer semestre de 2018 fueron hombres³⁹.

1.7. Información sobre noticias criminales y capturas de delitos sexuales de la Policía Nacional

La Policía Nacional también dio cuenta de las noticias criminales y capturas por delitos sexuales en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de 2017 (tabla 13)⁴⁰.

38 Cabe recordar que según la Ley 1154 de 2007 los delitos sexuales contra menores prescriben en 20 años desde que la víctima cumpla su mayoría de edad.

39 Consejo Superior de la Judicatura, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante oficio n.º UDAEO 18-1453, del 24 de septiembre de 2018.

40 Policía Nacional, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante oficio n.º S 2017 160654 DIJIN, del 6 de noviembre de 2017. No se pueden comparar las noticias criminales respecto de las capturas porque la información fue entregada por aparte. En consecuencia, no se tienen datos sobre las noticias criminales de algunos tipos penales.

TABLA 13.

REPORTE DE LA POLICÍA NACIONAL POR DELITOS SEXUALES TIPIFICADOS EN EL TÍTULO IV DEL CÓDIGO PENAL

Delito	Cantidad de noticias criminales	Capturas
Acceso carnal violento	2815	541
Acceso carnal violento en persona protegida	--	8
Acto sexual violento	2066	336

Delito	Cantidad de noticias criminales	Capturas
Actos sexuales violentos en persona protegida	--	10
Actos sexuales con persona protegida menor de 14 años	--	1
Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir	363	86
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años	4826	1231
Actos sexuales con menor de 14 años	8446	1217
Acoso sexual	1188	35
Acceso carnal o acto sexual abusivo con incapaz de resistir	695	87
Inducción a la prostitución	46	15
Constreñimiento a la prostitución	165	0
Demanda de explotación sexual comercial de menor de 18 años	138	24
Pornografía con menores	258	32
Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer servicios sexuales de menores	42	12
Proxenetismo con menor de edad	--	16
Estímulo a la prostitución de menores	--	3
Total	21.048	3654

Fuente: elaborada con base en la información aportada por la Policía Nacional, del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) (periodo enero a septiembre de 2017).

La mayor cantidad de noticias fueron sobre los delitos sexuales contra menores de 14 años, que abarcan el 63% de las conductas.

Nuevamente aquí se constata el mayor impacto de los delitos de acceso carnal abusivo y actos sexuales con menores de 14 años,

siendo entonces una constante en todos los registros a pesar de sus diferentes métodos de medición.

En este punto es necesario destacar que tanto la FGN como la Policía Nacional muestran un registro importante de casos de acoso sexual respecto de años anteriores⁴¹, no así el

41 Según el Sistema de la Subdirección de Gestión de la Información en Justicia, del Ministerio de Justicia, para el 2009 había 525 noticias criminales, en 2013 un total de 1329 y para 2017 unas 2161. <http://sej.minjusticia.gov.co/ViolenciaGenero/Paginas/AcosoSexual-Fiscalia.aspx>

Consejo Superior de la Judicatura, que no lo incluyó en su reporte. En el caso de la FGN y la Policía, su registro sobre acoso sexual parece ser más completo progresivamente, sin que esto implique necesariamente que esté ocurriendo más.

En relación con las capturas, la Policía Nacional reporta 3654, cifra cercana a la del registro del Consejo Superior de la Judicatura que fue de 3553⁴². Aunque no coinciden totalmente, su similitud permitiría constatar un panorama aproximado de capturas por delitos sexuales que no parece ser significativamente alto si se tiene en cuenta la situación hasta aquí presentada sobre la dimensión del fenómeno de la violencia sexual. El 90% de las capturas son por los delitos de acceso carnal violento, acto sexual violento, acceso carnal

abusivo con menor de 14 años y actos sexuales con menor de 14 años.

En el periodo comprendido entre el 1 enero de 2017 y el 30 de junio de 2018 la Policía Nacional informó sobre la captura, por delitos sexuales⁴³, de 331 hombres adolescentes y 5062 hombres adultos, así como 6 mujeres adolescentes y 96 mujeres adultas. En el mismo periodo, la Policía Nacional reportó las noticias criminales contra menores de edad por delitos sexuales, con desagregación de edad y sexo, lo cual permite ratificar la preocupación sobre el riesgo de ser una niña en el país⁴⁴ (tabla 14).

42 Consejo Superior de la Judicatura, respuesta a la PGN mediante Oficio n.o UDAE017-2113, del 18 de diciembre de 2017.

43 Policía Nacional, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º S 2018- 1121 DIPRO-APIAD, del 13 de septiembre de 2018.

44 Ibíd.

TABLA 14.

REPORTE DE LA POLICÍA NACIONAL POR DELITOS SEXUALES TIPIFICADOS EN EL TÍTULO IV DEL CÓDIGO PENAL
(según sexo y edad)

Descripción de la conducta	Sexo	Rango de edad	Total 2017	Total 2018
Acceso carnal violento (art. 205 CP)	Mujeres	0-5	19	13
		6-11	89	56
		12-17	1039	437
	Hombres	0-5	7	7
		6-11	24	14
		12-17	99	46
Acto sexual violento (art. 206 CP)	Mujeres	0-5	105	36
		6-11	243	122
		12-17	853	380
	Hombres	0-5	26	11
		6-11	57	23
		12-17	105	51

Descripción de la conducta	Sexo	Rango de edad	Total 2017	Total 2018
Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir (art. 207 CP)	Mujeres	0-5	5	1
		6-11	13	7
		12-17	150	99
	Hombres	0-5	1	0
		6-11	6	1
		12-17	12	5
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años (art. 208 CP)	Mujeres	0-5	328	162
		6-11	1145	198
		12-17	3172	1130
	Hombres	0-5	135	62
		6-11	338	151
		12-17	238	77
Actos sexuales con menor de 14 años (art. 209 CP)	Mujeres	0-5	1698	761
		6-11	3769	1718
		12-17	2253	1103
	Hombres	0-5	423	225
		6-11	646	304
		12-17	268	136
Acoso sexual (art. 210A CP)	Mujeres	0-5	7	6
		6-11	134	57
		12-17	526	291
	Hombres	0-5	2	2
		6-11	22	7
		12-17	72	44
Acceso carnal o acto sexual abusivo con incapaz de resistir (art. 210 CP)	Mujeres	0-5	21	12
		6-11	48	19
		12-17	265	142
	Hombres	0-5	10	3
		6-11	16	3
		12-17	43	22

Descripción de la conducta	Sexo	Rango de edad	Total 2017	Total 2018
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años (circunstancias de agravación) (art. 211 CP)	Mujeres	0-5	3	2
		6-11	15	7
		12-17	34	7
	Hombres	0-5	1	1
		6-11	9	1
		12-17	4	0
Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir (art. 211 CP)	Mujeres	0-5	14	1
		6-11	34	10
		12-17	54	20
	Hombres	0-5	6	2
		6-11	6	1
		12-17	7	1
Proxenetismo con menor de edad (art. 213A CP)	Mujeres	0-5	0	0
		6-11	2	1
		12-17	51	18
	Hombres	0-5	0	0
		6-11	0	0
		12-17	3	4
Inducción a la prostitución (art. 213 CP)	Mujeres	0-5	1	0
		6-11	5	3
		12-17	117	52
	Hombres	0-5	0	0
		6-11	2	1
		12-17	19	9
Constreñimiento a la prostitución (art. 214 CP)	Mujeres	0-5	0	0
		6-11	0	1
		12-17	0	4
	Hombres	0-5	0	0
		6-11	0	0
		12-17	0	5

Descripción de la conducta	Sexo	Rango de edad	Total 2017	Total 2018
Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad (art. 217A CP)	Mujeres	0-5	1	0
		6-11	16	11
		12-17	79	30
	Hombres	0-5	0	0
		6-11	5	4
		12-17	32	9
Estímulo a la prostitución de menores (art. 217 CP)	Mujeres	0-5	0	0
		6-11	0	0
		12-17	6	4
	Hombres	0-5	0	0
		6-11	0	0
		12-17	0	1
Pornografía con menores (art. 218 CP)	Mujeres	0-5	3	1
		6-11	82	42
		12-17	413	219
	Hombres	0-5	2	4
		6-11	24	10
		12-17	70	31
Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer servicios sexuales de menores (art. 219A CP)	Mujeres	0-5	2	1
		6-11	41	16
		12-17	120	61
	Hombres	0-5	1	0
		6-11	4	4
		12-17	24	17
Turismo sexual (art. 219 CP)	Mujeres	0-5	0	0
		6-11	0	0
		12-17	1	0
	Hombres	0-5	0	0
		6-11	0	0
		12-17	0	0

Fuente: elaborada con base en información de la Policía Nacional, Centro Especializado Observatorio del Delito, de la Dirección de Protección y Servicios Especiales (del 1 de enero de 2017 al 30 de junio de 2018).

A la par de destacar el registro diferencial de las noticias criminales, por sexo y edad, que tiene la Policía Nacional, la PGN llama la atención en la constante de afectación a las niñas en todos y cada uno de los tipos penales sobre los que la entidad presenta la información. En particular, las niñas de 12 a 17 años son las principales víctimas de los delitos sexuales, seguidas de las niñas de 6 a 11 años.

En los dos años, los delitos de acceso carnal abusivo con menor de 14 y acto sexual con menor de 14 fueron los que más registraron cantidad de noticias criminales: representan el 72% de los casos. Asimismo, del total de noticias criminales reportadas en el 2017, 16.976 corresponde a niñas víctimas, es decir, el 86%, en tanto en el 2018 hubo un total de 7261, que equivale al 84% (tabla 15).

TABLA 15.

TOTAL DE NOTICIAS CRIMINALES REPORTADAS POR LA POLICÍA NACIONAL SOBRE DELITOS SEXUALES, SEGÚN EDAD Y SEXO, EN 2017 Y 2018

Sexo	Rango de edad	2017	2018
Mujeres	De 0 a 5	2207	996
	De 6 a 11	5636	2268
	De 12 a 17	9133	3997
Hombres	De 0 a 5	614	317
	De 6 a 11	1159	524
	De 12 a 17	996	458
Total		19.745	8560

Fuente: elaborada con base en información de la Policía Nacional, Centro Especializado Observatorio del Delito, de la Dirección de Protección y Servicios Especiales (del 1 de enero de 2017 al 30 de junio de 2018).

Esto necesariamente debería alertar a las instituciones para la adopción de medidas urgentes encaminadas a la protección reforzada de las niñas, las principales víctimas de la violencia sexual. Sin embargo, los procedimientos ante la justicia carecen de intervención interseccional para responder a las necesidades urgentes de esta población.

1.8. Información sobre medidas previstas a favor de las víctimas en la Ley 1719

En cuanto a la previsión de la Ley 1719 de calificar los hechos de violencia sexual como de lesa humanidad, la FGN señaló que no tiene registro de la cantidad de casos en los cuales se ha declarado esa condición⁴⁵; sin embargo, destacó las Directivas 02 y 03 de 2016, por las cuales se adoptaron criterios para orientar la declaración de lesa humanidad y de imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad, respectivamente. También indicó varios elementos o criterios en este sentido, incorporados en el Protocolo de Investigación y Judicialización de Violencia Sexual⁴⁶:

45 FGN, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 20171400003331, del 21 de noviembre de 2017.

46 FGN, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 20181400001861, del 24 de agosto de 2018.

Para establecer que un acto de violencia sexual constituye un crimen de lesa humanidad, es necesario probar un nexo cercano entre dicho acto y un ataque generalizado o sistemático contra la población civil. Dicho nexo puede inferirse, entre otras cosas, de:

- i) la coincidencia geográfica y temporal del ataque y los crímenes;*
- ii) la coincidencia entre los perpetradores de la violencia sexual y los del ataque;*
- iii) la naturaleza prolongada de los ataques. La conexidad requiere prueba [de] que —a lo mínimo— la violencia sexual no fue aislada o un hecho fortuito y que, por el contrario, fue parte integral de una violencia a gran escala (generalizada) u organizada (sistemática)⁴⁷.*

Estos elementos constituyen un avance para hacer efectiva la medida, pero a la fecha se desconoce el número de casos que han sido declarados como de lesa humanidad. El Consejo Superior de la Judicatura tampoco cuenta con el registro de los casos de violencia sexual caracterizados de esta forma, pues su sistema no dispone la marcación específica para determinar la efectividad de la medida prevista en la Ley 1719 sobre la materia.

En relación con el derecho de las víctimas a que se les extienda copia de la denuncia, la FGN informó que cumple este procedimiento en todos los casos, por lo cual no se lleva un registro al respecto⁴⁸. Este dato, aunque ciertamente es importante y representa un avance significativo, debería poder ser verificado a través de algún procedimiento.

Sobre los comités técnico-jurídicos previstos por la Ley 1719, la Defensoría del Pueblo reportó que solicitó la realización de 8 de ellos a la FGN para la investigación de casos de violencia sexual, en el marco de la atención brindada a víctimas de este tipo de violencia⁴⁹. Por su parte, la FGN refirió la realización de 18 comités técnico-jurídicos, a agosto de 2018, en los que se revisaron 193 casos de violencia sexual⁵⁰.

47 FGN, Protocolo de Investigación de Violencia Sexual, Resolución 1774 de 2016, párr. 229.

48 FGN, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 20181400001861, del 24 de agosto de 2018.

49 Defensoría del Pueblo, respuesta a la PGN por parte de la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, del 16 de noviembre de 2017, y la Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado, del 11 de octubre de 2017.

50 FGN, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 500000000-E-2018-33564, del 17 de septiembre de 2018. No se precisó fecha inicial de reporte.

1.9. Investigaciones disciplinarias

En materia disciplinaria, el Ministerio de Defensa mencionó que recibió y tramitó 7 quejas relacionadas con violencia sexual cometida por integrantes de la Fuerza Pública, de las cuales remitió solo 3 a la FGN y ninguna a la PGN⁵¹. En el caso de la Policía Nacional, el Sistema de Información de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias (SIPQRS) tiene registrados 38 casos de violencia sexual en el periodo 2014-2018 contra integrantes de la Institución⁵².

En el caso de la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional de la PGN, la instancia informó contar únicamente con 1 queja por acoso sexual por parte de un coronel de la Policía Nacional contra una funcionaria, sin más registros de casos de violencia sexual en que se investiguen miembros de esta entidad⁵³. En cuanto a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos de la PGN, cursan 9 investigaciones disciplinarias por hechos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, de las cuales 3 están en indagación preliminar, 4 en investigación, 1 en descargos y 1 en cierre de investigación. A nivel territorial hay 5 más por el mismo tipo de hechos, de las cuales 2 están en indagación preliminar y 3 en investigación⁵⁴.

La Procuraduría Delegada para la Fuerza Pública y la Policía Judicial refirió que, entre enero de 2017 y junio de 2018, no tenía quejas disciplinarias en trámite por incumplimiento de la garantía de los derechos de las víctimas de violencia sexual, ni contra servidores públicos por conductas asociadas a violencia sexual, salvo 3 investigaciones por acoso sexual⁵⁵.

51 Ministerio de Defensa Nacional, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 17-95807 MDN DVPAIDH, del 7 de noviembre de 2017.

52 Ministerio de Defensa, respuesta a la PGN remitida vía electrónica el 1 de octubre de 2018. Según la entidad, el sistema "almacena información de los procesos disciplinarios, administrativos, penales, acciones de tutela y derechos de petición del personal militar y civil. Esta plataforma también cuenta con un módulo de DD. HH. en el que se registran los procesos adelantados contra el personal que incurre en infracciones o violaciones a los DD. HH."

53 Procuraduría Delegada para la Policía Nacional, Oficio n.º 1620, del 5 de diciembre de 2017.

54 Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, Oficio n.º 1757, del 14 de diciembre de 2017.

55 Procuraduría Delegada para la Fuerza Pública y Policía Judicial, respuesta a la Delegada para la Infancia y Adolescencia de la PGN mediante Oficio n.º PDFYPJ-0987-2018, del 3 de agosto de 2018.

Por su parte, la Procuraduría Delegada para Asuntos Penales de la PGN reportó 520 agencias especiales constituidas en los casos de violencia sexual, incluidas las 170 relativas a los casos de los Anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 09 de 2015 de la Corte Constitucional. También registró 111 peticiones de celeridad, incluidas 42 de los Anexos reservados referidos y 19 intervenciones para verificar la participación de la víctima en el proceso penal⁵⁶.

Asimismo, la PGN refirió que no cuenta con información sobre el número de intervenciones de los procuradores judiciales para la Defensa de la Infancia, la Adolescencia y la Familia que han intervenido en los procesos administrativos de restablecimiento de derechos (PARD) a favor de niños, niñas y adolescentes⁵⁷.

Conviene señalar que no se aportó información sobre autoridades investigadas por hechos de violencia sexual fuera del contexto del conflicto armado (por ejemplo, alcaldes⁵⁸ o cualquier otro agente estatal). Tampoco se suministró información sobre el nivel de efectividad que han tenido las Directivas 06 de 2011 y 06 de 2012 de la PGN sobre la investigación de los casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado⁵⁹.

El número de procedimientos disciplinarios no concuerda con las fallas de las autoridades identificadas en el presente informe (por ejemplo, el retardo de la administración de justicia o las fallas en los sistemas de información), todo lo cual debería ser objeto de investigación. Tampoco concuerdan las cifras de perpetración de violencia sexual por parte de integrantes de la Fuerza Pública, porque, como mínimo, debería haber investigaciones por los 44 casos atribuidos a

ella en los Anexos reservados sobre violencia sexual de los Autos 092 de 2008 y 09 de 2015 de la Corte Constitucional⁶⁰.

En estas decisiones, la Corte invitó a la PGN a “dar apertura y desarrollar con celeridad los procesos disciplinarios contra agentes del Estado involucrados en casos de violencia sexual [...] [y] contra aquellos funcionarios que hayan violado u omitido su deber de debida diligencia en la atención y protección a las víctimas de violencia sexual”⁶¹. Sobre lo primero el resultado es negativo, porque hay un número bajo de investigaciones. En cuanto a lo segundo, el resultado es también similar, porque la entidad afirmó no tener investigaciones contra funcionarios que incumplan, por ejemplo, la Ley 1719.

En cuanto a la gestión de la Delegada de Asuntos Penales, cabe anotar que no se ha avanzado en la adopción del Plan de Acción Integral para la vigilancia de los casos de violencia sexual de los Anexos reservados, propuesto por la Corte Constitucional a la PGN⁶², ya que el número de agencias especiales no cubre ni siquiera la tercera parte de dichos casos⁶³.

Recapitulación

- Aunque los diferentes sistemas de información no pueden ser comparados, dadas las diferentes formas de registro, medición y metodologías empleadas por las entidades, lo cierto es que todos los resultados coinciden en bajos niveles de condenas, altos porcentajes de casos en etapa de indagación y mayor impacto contra las mujeres y las niñas. Lo anterior no se traduce en acciones claras para favorecer un mejor acceso a la justicia para las víctimas, con enfoque diferencial, tal y como lo dispone el artículo 1 de la Ley 1719 de 2014.

56 Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, respuesta a la Delegada para la Infancia y Adolescencia de la PGN mediante Oficio n.º 2017-794143, sin fecha.

57 Información suministrada por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, del 14 de septiembre de 2018.

58 Un ejemplo de ello es la noticia publicada por RCN Radio: “Denuncia al alcalde de Paz de Aríporo por presunto abuso sexual”, del 18 de marzo de 2017. <https://www.rcnradio.com/colombia/region-central/denuncian-presunto-caso-abuso-sexual-involucra-al-alcalde-paz-ariporo-casanare>

59 Directiva 06 de 2011: “Directrices para abordar la lucha contra la impunidad en casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado”; Directiva 06 de 2012: “Directrices para abordar la intervención, investigación y juzgamiento en casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado”.

60 Corresponde con el número de casos atribuidos a la Fuerza Pública por la Mesa de Seguimiento a los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015, en el VI Informe de Seguimiento 2016, p. 17.

61 Corte Constitucional, Auto 09 de 2015.

62 *Ibid.*, orden décimo-cuarta.

63 Según la Mesa de Seguimiento a los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015, son 634 casos. VI Informe de Seguimiento 2016, p. 13.

- Las niñas aparecen en los distintos datos de las entidades como las principales víctimas, lo cual demanda una respuesta efectiva por parte de la administración de justicia para enfrentar, a través de una política de priorización, la situación de victimización y denegación de justicia existente. Claramente, las niñas son las mayores víctimas: los resultados encontrados sobre acceso a la justicia les afectan desproporcionadamente.
- La PGN valora positivamente los esfuerzos especialmente de la Policía Nacional por desagregar la información en diferentes variables de caracterización de las víctimas; sin embargo, insta a todas las entidades con responsabilidad en el registro de información de acceso a la justicia a que complementen sus variables, particularmente en lo relacionado con dicho esquema de caracterización. En este ámbito, el sistema más rezagado es el del Consejo Superior de la Judicatura, responsable del seguimiento a la labor de jueces y magistrados en el ámbito nacional. Esta entidad tampoco cuenta con el registro individual de los delitos sexuales contra personas protegidas por el DIH. Su sistema de información se basa en la medición de la gestión interna y carece por completo de información sobre las víctimas.
- De acuerdo con los estados procesales y de algunos datos sobre los agresores, no es posible establecer uniformemente cifras importantes en relación con las víctimas, como el sexo, la edad, la condición étnica, discapacidad o la orientación sexual. No se cuenta, por ejemplo, con algún dato que permita establecer la situación de acceso a la justicia de la población afrodescendiente en lo relativo a los delitos sexuales. Tampoco existe un enfoque interseccional para determinar, por ejemplo, el grado de satisfacción de acceso a la justicia para las niñas con discapacidad víctimas de violencia sexual.
- Según lo observado, no se cuenta con registros sobre el nivel de cumplimiento de las medidas previstas por la Ley 1719 para proteger los derechos de las víctimas, en términos de las garantías para rendir el testimonio, la representación judicial, las garantías probatorias, las medidas diferenciales según el tipo de población, la declaratoria de lesa humanidad, la entrega de la copia de la denuncia, etc.
- No se tiene información precisa sobre la cantidad de casos de violencia sexual relacionados con el conflicto armado. Considerando la puesta en marcha de la Jurisdicción Especial para la Paz, para la PGN es insoslayable ampliar el seguimiento a la Ley 1719, con miras a verificar el cumplimiento de esta norma en el marco de la nueva justicia transicional. Para esto, solicitará un informe a la JEP respecto a la gestión adelantada en la actualidad sobre los casos de violencia sexual en el conflicto armado, con base en las tres pautas descritas en este informe (cfr. apartado 1.2).
- En materia disciplinaria no hay ningún avance significativo para investigar a los agentes estatales responsables de violencia sexual tanto fuera como dentro del conflicto armado, ni a las autoridades que han incumplido la Ley 1719. La función disciplinaria cumple un importante rol, pues es garante de la efectividad de los derechos de las víctimas de violencia sexual; por consiguiente, es necesario realizar acciones concretas para impulsar el cumplimiento integral de lo estipulado en esta ley.

2.



**ATENCIÓN
DE LAS
VÍCTIMAS DE
VIOLENCIA
SEXUAL**

En el marco de la Ley 1719, las víctimas de violencia sexual tienen derecho a ser atendidas de manera integral y especializada por parte de las diferentes entidades encargadas de cumplir la norma. Esto demanda una capacidad institucional que cuente con cobertura nacional, personal especializado e instrumentos técnicos que aseguren una atención adecuada.

La atención también debe garantizar el enfoque diferencial para que sean consideradas las necesidades especiales de la población víctima y para que, en consecuencia, la información sobre los derechos, las medidas adoptadas y el trato ofrecido por las autoridades observen dicho enfoque. En materia de atención, la Ley 1719 prevé un catálogo de derechos para las víctimas de violencia sexual (tabla 16).

TABLA 16.

DERECHOS PARA LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL EN EL COMPONENTE DE ATENCIÓN

Derechos	Fundamento jurídico
A no ser discriminadas en razón de su pasado ni de su comportamiento u orientación sexual, ni por ninguna otra causa, respetando el principio de igualdad y no discriminación.	Ley 1719, art. 13
A ser atendidas en lugares accesibles, que garanticen la privacidad, salubridad, seguridad y comodidad.	Ley 906, art. 11
A recibir durante todo el procedimiento un trato humano y digno. A ser tratada con dignidad, privacidad y respeto durante cualquier entrevista o actuación con fines médicos, legales o de asistencia social.	Ley 906, art. 11 Ley 360, art. 15
A ser informadas del inicio, desarrollo y terminación del proceso, de las instancias en que pueden participar, de los recursos judiciales a su disposición y de la posibilidad de presentar pruebas.	Ley 1448, art. 36
A recibir información pertinente para la protección de sus intereses y a conocer la verdad de los hechos.	Ley 906, art. 11
A ser asistidas gratuitamente por un traductor o intérprete en el evento de no conocer el idioma oficial, no poder percibir el lenguaje por los órganos de los sentidos o no saber leer o escribir.	Ley 906, art. 11 Ley 1257, art. 20 Ley 1448, art. 42
A recibir atención integral a través de servicios con cobertura suficiente, accesible y de calidad.	Ley 1257, art. 8
A recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con sus derechos y con los mecanismos y procedimientos.	Ley 1257, arts. 8 y 20 Ley 1448, art. 35 Ley 360, art. 15

Derechos	Fundamento jurídico
A ser tratada con reserva de identidad al recibir la asistencia médica, legal, o asistencia social respecto de sus datos personales, los de sus descendientes o los de cualquiera otra persona que esté bajo su guarda o custodia.	Ley 1257, art. 8
A la estabilización de su situación, incluido el acceso a la educación para prevenir la desescolarización.	Ley 1257, arts. 8 y 22
A decidir voluntariamente si puede ser confrontada con el agresor en cualquiera de los espacios de atención y en los procedimientos administrativos, judiciales o de otro tipo.	Ley 1257, art. 8
A que sea observado el enfoque diferencial en la adopción de medidas de prevención, protección, participación en el proceso judicial y reparación.	Ley 1719, art. 13
A tener atención especializada para los niños, las niñas y los adolescentes víctimas.	Ley 1448, art. 198
A ser atendida por personas formadas en derechos humanos y enfoque diferencial.	Ley 1719, art. 13

Como se indicó, para garantizar una atención adecuada a las víctimas de violencia sexual, se requiere contar con personal capacitado que esté en posibilidad de responder a sus necesidades especiales. También se hace indispensable garantizar una cobertura completa de servicios especializados, con enfoque diferencial, y contar con herramientas técnicas que aseguren una atención de calidad a las víctimas. En este capítulo se presentan el alcance de la atención brindada por las entidades a las víctimas de violencia sexual y las medidas adoptadas en materia de capacitación, cobertura de servicios y formulación e implementación de instrumentos de atención, para asegurar que esta esté acorde con las garantías previstas por la Ley 1719 de 2014.

2.1. Atención

En relación con el alcance de la atención prestada, cabe destacar que según datos del INMLYCF, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 30 de junio de 2018 en el país se realizaron 5266 valoraciones médico-legales de hombres por presunto delito sexual, mientras en el caso de mujeres fueron 31.687. Esta y otra información discriminada se presenta en la tabla 17⁶⁴.

64 INMLCF, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 1526 -2018-SSF, del 4 de septiembre de 2018.

65 El reporte tiene únicamente datos de mujeres y hombres homosexuales y bisexuales, sin más información.

TABLA 17.

VALORACIONES MÉDICO-LEGALES EN INMLYCF POR PRESUNTOS DELITOS SEXUALES

Variables	Mujeres	Hombres
Niños, niñas y adolescentes	27.328	4836
Discapacidad	621	185
Orientación sexual ⁶⁵	162	130

Variables	Mujeres	Hombres
Condición étnica	1776	204
Violencia sexual en el conflicto armado	42	2
Total	31.687	5266

Fuente: elaborada a partir del sistema de información del INMLYCF (del 1 enero de 2017 al 30 de junio de 2018).

El registro del INMLYCF muestra variables importantes de la población atendida, lo cual hace posible identificar las características de las víctimas. En este caso, se confirma la afectación desproporcionada contra las niñas a causa de la violencia sexual. Adicionalmente muestra que las mujeres étnicas y con discapacidad son las más afectadas dentro de esas poblaciones.

La Defensoría del Pueblo también reportó información sobre víctimas de violencia sexual a las que, en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 4 de octubre de 2017, se les brindó atención a través de los servicios de asignación de defensoría pública y de asistencia técnico-legal⁶⁶ (tabla 18).

66 Defensoría del Pueblo, respuesta a la PGN, op. cit., 2017.

TABLA 18.

ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL EN LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO				
Variables	Asignación de defensor público	Asistencia técnico-legal en Defensoría Pública	Orientación a víctimas de violencia sexual en el conflicto	Declaraciones recibidas para el registro de víctimas por violencia sexual
Mujeres	135	48	1185	580
Hombres	4	1	57	36
Niños, niñas y adolescentes	527	86	3	11
Discapacidad	0	3	0	0

Fuente: elaborada con información de la Defensoría del Pueblo (entre el 1 de enero y el 4 de octubre de 2017).

Como se observa, hay constantes de mayor afectación a mujeres y niños, niñas y adolescentes. El rol de la Delegada para la Orientación a Víctimas de Violencia Sexual en el Conflicto se destaca por la cantidad de víctimas atendidas; sin embargo, también resulta importante que las víctimas de violencia sexual fuera del contexto del conflicto armado tengan acceso a los diferentes servicios de atención de la entidad.

El ICBF informó, para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 30 de junio de 2018, las acciones para

la atención de menores de 14 años embarazadas, en periodo de lactancia o víctimas de violencia sexual atendidas en el proceso administrativo de restablecimiento de derechos (PARD), a través del cual se les brindó información sobre los derechos sexuales y reproductivos. También indicó la atención brindada en el mismo proceso a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual⁶⁷ (tabla 19).

67 ICBF, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º S-2018-492836-0101, del 23 de agosto de 2018. Entre 2017 y 2018 la entidad explicó que fue modificada la edad de 14 a 18.

TABLA 19.

ACCIONES PARA LA ATENCIÓN DE VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL EN EL ICBF

Sexo/edad	Niñas víctimas de violencia sexual, en lactancia o embarazadas	PARD por violencia sexual
Niñas y adolescentes	7512	15.885
Niños y adolescentes	N. A.	2724

Fuente: elaborada con base en la información aportada por el ICBF de su sistema de información misional (entre el 1 de enero del 2017 y el 30 de junio de 2018).

En el reporte la entidad igualmente señaló que entre enero de 2017 y junio de 2018 los defensores de familia presentaron 3175 denuncias por delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes que ingresaron al proceso de restablecimiento de derechos⁶⁸. Aunque es muy importante esta actuación y la Dirección de Protección del ICBF emitió un memorando⁶⁹ para recordar el deber de formular denuncia cuando se advierta que el niño, niña o adolescente ha sido víctima de un delito, la cifra no está desagregada por tipo de delito ni permite establecer si en los restantes casos (por ejemplo, los de violencia sexual en proceso de restablecimiento de derechos) no se denuncia porque ya existe un proceso en curso, o bien, si se omite la obligación de hacerlo.

68 Ibid.

69 ICBF, Memorando n.º S. 2017-335294-01 01, del 27 de junio de 2017.

En la respuesta entregada por el ICBF a la PGN, también señaló que la línea 141 cuenta con un grupo especializado de atención y prevención en violencia sexual, que cada llamada es registrada y clasificada, y que se hace la solicitud de activación del PARD por violencia sexual y de la ruta de atención por la Policía de Infancia y Adolescencia. En este sentido, la entidad concluyó que cuenta con el sistema de información misional y que “es en el módulo de atención al ciudadano de este sistema donde los agentes de la línea 141 realizan el registro de las solicitudes de restablecimiento de derechos, siempre que se reporte una situación de presunta violencia sexual”⁷⁰.

En consecuencia, el ICBF indicó que de enero de 2017 a junio

70 ICBF, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º S-2018-492836-0101, del 23 de agosto de 2018.

de 2018 fueron atendidas a través de la línea 141 un total de 20.348 llamadas por hechos de violencia sexual, el 88% de las víctimas eran menores de 14 años, el 80% mujeres y el 64% de los registros se concentraron en Bogotá, Antioquia,

Valle del Cauca, Atlántico y Cundinamarca⁷¹. En la tabla 20 se detalla la información sobre el sexo de las víctimas.

71 ICBF, Subdirección de Restablecimiento de Derechos, respuesta a la PGN por vía electrónica el 28 de septiembre de 2018 sobre solicitudes atendidas por línea 141 registradas en SIM - Centro de Contacto, del 1 de enero de 2017 al 30 de junio de 2018, por motivos de violencia sexual.

TABLA 20.

NÚMERO DE LLAMADAS ATENDIDAS EN EL ICBF POR VIOLENCIA SEXUAL A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Sexo	2017	2018	Total
Mujeres	9879	6298	16.177
Hombres	2414	1526	3940
No reporta	143	88	231
Total	12.436	7.912	20.348

Fuente: elaborada según información del ICBF sobre llamadas atendidas por línea 141 registradas en SIM - Centro de Contacto, por motivos de violencia sexual (del 1 de enero de 2017 al 30 de junio de 2018).

En relación con el ICBF es necesario recordar además que existe el Convenio 990 de 2016, suscrito con la FGN, para la adopción de mecanismos de coordinación entre las instituciones para la atención y protección de niños, niñas y adolescentes⁷². Al respecto, el ICBF señaló que cuenta con una ruta de articulación entre las entidades⁷³. Asimismo, en su Informe de gestión 2017, la entidad precisó:

En el marco del Convenio 990 de 2016, firmado entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Fiscalía General de la Nación, se creó una ruta especializada dirigida a los y las funcionarias de la Fiscalía, para la atención de niñas, niños y adolescentes víctimas. Debido a lo anterior, se realizó el pilotaje de la ruta en las ciudades de Santa Marta, Quibdó, Cali, Medellín, Ibagué y en municipios intermedios como Puerto Asís, Santander de Quilichao y Barrancabermeja. Además, se creó un instrumento para medir la efectividad del piloto de implementación de la ruta. A la fecha

se encuentra pendiente la sistematización de la información recaudada con el instrumento, para poder realizar el balance final del pilotaje⁷⁴.

En el caso de la FGN, la entidad señaló que los procedimientos definidos para la articulación entre las instituciones son los “procedimientos definidos internamente por cada entidad, según la situación que se esté revisando o se presente”⁷⁵. No ofrece más información al respecto. Se considera que esta temática es fundamental porque la atención de niños, niñas y adolescentes debería garantizar una adecuada coordinación entre estas instituciones, que tienen uno de los principales mandatos legales de protección para menores de edad en el país; sin embargo, en el caso de la FGN, no parece existir claridad sobre los avances logrados.

Sobre la atención a la población por parte de la Fuerza Pública, el Ministerio de Defensa señaló que cuenta con

72 El convenio estableció como obligación la creación de una ruta de atención especializada para niñas, niños y adolescentes víctimas. https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/informede gestion_cristinaplazas_2017.pdf

73 ICBF, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º S-2018-492836-0101, del 23 de agosto de 2018.

74 https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2017_-_30_de_enero_de_2018_1.pdf

75 FGN, respuesta a la PGN, Oficio n.º 20181400001861, del 24 de agosto de 2018.

un programa eficaz de acercamiento a la comunidad para explicar su política de tolerancia cero frente a la violencia sexual, en sintonía con el artículo 30 de la Ley 1719⁷⁶. Asimismo, reportó que la línea 155, a través de la cual se brinda atención a mujeres víctimas de violencia por parte de la Policía Nacional⁷⁷, ha recibido 192.570 llamadas⁷⁸ y que para ello cuenta con un equipo de trabajo de 39 profesionales entre psicología y derecho y profesionales de la Policía Nacional capacitados en temas de violencia de género y violencia contra la mujer⁷⁹.

En el periodo enero-septiembre de 2017, la Policía Nacional informó haber orientado a 355 mujeres, 61 hombres, 15 niños, niñas y adolescentes y 1 indígena⁸⁰, a través de la línea 155, sobre solicitudes de asesoría en casos de delitos sexuales. Si bien esta línea es de orientación a mujeres víctimas de violencia⁸¹, se observa que la población ha sido mixta, por lo cual sería importante revisar el trámite que se está dando para garantizar que la atención sea exclusiva a casos de violencias contra las mujeres, con independencia de quién solicita la ayuda.

En el periodo enero-septiembre de 2018, la Policía atendió 245 llamadas, de las cuales 2 fueron de afrodescendientes, 2 de indígenas y el resto de mestizas. Según edad, fueron 14 llamadas de niños y niñas entre 0 y 13 años, 31 de adolescentes de 14 a 17 años y 200 de personas entre 18 y 60 años. En este periodo no se indicó el sexo de las víctimas, pero se aportó información sobre los delitos que generaron las llamadas: 76 casos de acoso sexual, 71 casos de acceso carnal violento y 35 casos de acto sexual violento (los principales resultados). También refirió que 108 llamadas

fueron en Bogotá, 28 en Medellín, 18 en Cundinamarca y 16 en Cali (los lugares con mayor demanda)⁸².

Recapitulación

- En materia de atención, la Corte Constitucional colombiana ha identificado fallas relacionadas con el inadecuado funcionamiento de los mecanismos de atención, la falta de programas de formación para las autoridades que la brindan, la dificultad de acceso a los servicios de atención y el desconocimiento de las víctimas de los mecanismos o procedimientos de atención⁸³.
- La situación registrada por las instituciones demuestra la persistencia de la violencia sexual, particularmente contra mujeres y niñas, tanto en el marco del conflicto armado como fuera de él. Esto reafirma que la violencia sexual y las diferentes formas de violencias hacia las mujeres persisten “como una expresión de la discriminación y las violencias de género”⁸⁴. En consecuencia, se hace necesario comprender que la prevención de las violencias está asociada a la garantía de igualdad y no discriminación⁸⁵, y que este enfoque preventivo de la atención es indispensable.
- A este respecto, se destaca el nivel de registro de algunas entidades como el INMLYCF, la Policía Nacional, el ICBF y la Defensoría, que permite identificar diferencialmente a la población atendida; sin embargo, no parece claro que la labor de caracterización poblacional de las entidades esté teniendo un efecto concreto en aspectos tales como los servicios habilitados y prestados, las rutas activadas y los derechos garantizados. Por eso, además de caracterizar a la población, las entidades deberían adoptar decisiones institucionales que les permitan adecuar sus

76 Ministerio de Defensa Nacional, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 17-95807 MDN DVPAIDH, del 7 de noviembre de 2017.

77 <https://www.policia.gov.co/noticia/1%C3%ADnea-155-orientaci%C3%B3n-mujeres-v%C3%ADctimas>

78 Ministerio de Defensa Nacional, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 17-95807 MDN DVPAIDH, del 7 de noviembre de 2017. La entidad no reporta el periodo de atención de esas llamadas.

79 Ministerio de Defensa Nacional, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 18-5100 DVPAIDH GIC, del 23 de enero de 2018.

80 Policía Nacional, Inspección General, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º S 2017- 046858, del 19 de noviembre de 2017.

81 <https://www.policia.gov.co/noticia/1%C3%ADnea-155-orientaci%C3%B3n-mujeres-v%C3%ADctimas>

82 Policía Nacional, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º S 2018- 1121 DIPRO-APIAD, del 13 de septiembre de 2018.

83 Corte Constitucional, Auto 09 de 2015, punto III.3.

84 *Ibid.*, punto II.1.

85 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencias en las Américas*, 2007, párr. 59 y ss.

servicios (por ejemplo, si la mayoría de víctimas son niñas, establecer equipos especializados de atención, en proporción a la demanda). En todos los escenarios debe estar garantizado el acceso a la información de las víctimas sobre sus derechos y debe quedar registrada para que sea posible verificar el alcance de la atención que se brinda.

- Otro aspecto por destacar de las actuaciones reportadas es que el alcance de la atención en las instituciones —con algunas excepciones— es amplio, no siempre concordante con la dimensión de la situación, pero disponible en términos generales. También se considera positivo que las modalidades de atención se hayan diversificado con mecanismos como las líneas de atención (entre ellas, la 141 y la 155). No obstante, ciertamente debe garantizarse un récord de atención mayor en proporción al personal disponible y considerando la accesibilidad a mecanismos pertinentes.
- Se destaca la estrategia del *Mecanismo articulador para el abordaje integral de las violencias de género, con énfasis en violencia sexual, específicamente en niñas, niños, adolescentes y mujeres*, como un excelente espacio para dar respuesta y articular las acciones entre las diferentes autoridades con competencia para la prevención de esta forma de violencia y la atención integral a las víctimas, el cual a su vez surge como uno de los mecanismos de respuesta al cumplimiento del párrafo 2 del artículo 13 de la Ley 1719 de 2014, en el que se ordena a diferentes autoridades presentar un informe detallado al Comité de Seguimiento sobre las medidas implementadas para la adecuación y fortalecimiento institucional que garanticen los derechos y garantías de las víctimas de violencia sexual y que a su vez permite que las acciones del orden nacional se articulen con las acciones que deben ser implementadas en conjunto con las entidades territoriales.

- Faltan avances decididos por parte de las entidades para garantizar una respuesta articulada y una intervención integral en cada caso. Iniciativas como la adelantada por la FGN y el ICBF, de coordinación interinstitucional para la atención de niñas, niños y adolescentes, son valoradas.

2.2. Capacitación

En materia de capacitación de los servidores de las entidades encargados de atender a las víctimas de violencia sexual, las instituciones han demostrado acciones concretas de formación en la temática de no violencias hacia las mujeres, incluida la violencia sexual. Esta es una medida importante para garantizar la atención de víctimas de violencia sexual por parte de personal con mayores competencias para hacerlo, pero se requieren esfuerzos para consolidar una estrategia integral de formación que haga posible ampliar su alcance, complementar la acción de las entidades entre sí y determinar el impacto de los procesos de capacitación.

En el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 4 de octubre de 2017, la Defensoría reportó 2 talleres con 101 participantes, 1 seminario con 3 participantes y 2 diplomados con 77 participantes; todos ellos de formación especializada y continua en enfoque diferencial y derechos humanos de mujeres, niñas, niños y adolescentes, para funcionarios(as) de la entidad con funciones en esta materia. También reportó 15 capacitaciones y 3 acciones relacionadas con promoción y divulgación de los derechos de las personas víctimas de violencia sexual⁸⁶.

Por su parte, el Ministerio de Defensa⁸⁷ reportó 6 eventos de capacitación con 180 participantes para el fortalecimiento de la política en derechos sexuales y reproductivos, salud sexual y reproductiva, equidad y violencia basada en género, en cumplimiento del artículo 30 de la Ley 1719. En relación con esta norma, la PGN refirió que no cuenta con acciones

⁸⁶ Defensoría del Pueblo, respuesta a la PGN, op. cit., 2017.

⁸⁷ Ibid.

que hayan aportado al fortalecimiento de esa política⁸⁸.

El INMLYCF informó que, en el periodo 1 de enero a 30 de septiembre de 2017, realizó el Curso de Violencia Basada en Género para 44 servidores(as) de la entidad en todo el país, así como la Semana de la Mujer: “Visibles con Voz”, que contó con la participación de 244 servidores(ras) en actividades de sensibilización y capacitación sobre violencias contra la mujer. Además, informó sobre 14 procesos de capacitación a clínicas, hospitales, personal de salud, IPS y autoridades sobre temáticas como el dictamen sexológico forense, la recolección de muestras, el protocolo de atención integral en delitos sexuales, la violencia contra la mujer, el manejo de elementos materiales probatorios y rutas de atención, entre otras⁸⁹.

Para el periodo 1 de enero a 30 de septiembre de 2017, el ICBF reportó jornadas de capacitación a 826 colaboradores(as) y servidores(as) públicos en 204 municipios, sobre la Ruta de Atención Integral para el restablecimiento de derechos de menor de 14 años embarazada y la estrategia sobre la importancia de las primeras 72 horas⁹⁰. Entre el 1 de enero de 2017 y el 30 de junio de 2018 la cifra de capacitación ascendió a 1701 servidores(as) públicos en la mencionada ruta (1262 mujeres y 439 hombres)⁹¹; la mayoría fueron comisarios(as) de familia (25%), defensores(as) de familia (12%), policías (13%), profesionales (13%) y psicólogos(as) (14%)⁹².

Conforme a la *Estrategia de atención integral para niñas, niños y adolescentes, con énfasis en prevención del embarazo en la infancia y la adolescencia 2015-2025*, del Gobierno Nacional, se esperaba para el 2018 “implementar rutas de

atención integral para el restablecimiento de derechos a niñas y adolescentes menores de 14 años embarazadas en 700 municipios”⁹³. Además, según el reporte de la entidad, entre enero de 2015 y junio de 2018 se ha brindado asistencia técnica en 706 municipios para implementar la Ruta⁹⁴. El ICBF informó además que en el 2017 fueron capacitados 131 servidores(as) en el Curso Virtual de Competencias Intersectoriales para el Abordaje Integral de las Violencias, de los cuales 22 fueron hombres y 109 mujeres⁹⁵.

Por su parte, el Ministerio de Defensa informó de la realización de 4 talleres con 1222 participantes y un seminario o charla con 187 participantes, sobre prevención de la violencia sexual, dirigidos a integrantes de la Fuerza Pública⁹⁶. En el 2018, hasta junio, se capacitaron 831 integrantes de la Fuerza Pública en talleres⁹⁷. De los 2053 capacitados en talleres, el 99% fueron hombres y el 95% fueron soldados y estudiantes de las escuelas de formación. Minoritariamente participaron altos y medios mandos, con un 5%⁹⁸. La entidad también reportó a la PGN que cuenta con la Directiva 7 de 2017 y la Directiva 2 de 2018, expedidas anualmente, relativas a los planes de capacitación coyuntural y extracurricular en derechos humanos para los miembros de la Fuerza Pública, con un anexo específico (H) para la formación sobre violencia sexual y de género⁹⁹.

En el caso del Ministerio de Salud y Protección Social, la entidad no cuenta con procesos de capacitación específica en atención psicosocial a víctimas de violencia sexual, pero lleva a cabo procesos de formación de los equipos del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a

88 Información suministrada por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, del 14 de septiembre de 2018.

89 INMLCF, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 645 de la Dirección General, del 30 de octubre de 2017.

90 ICBF, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio n.º S-2017-600142-0101, del 1 de noviembre de 2017.

91 ICBF, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º S-2018-492836-0101, del 23 de agosto de 2018.

92 Ibid.

93 A este respecto, consúltese: <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/resumen-estrategia-prevencion-embarazo-adolescente.pdf> Véase también el Plan Indicativo ICBF 2015-2018: https://m.icbf.gov.co/sites/default/files/plan_indicativo_ajustado_2015_2018.pdf

94 ICBF, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º S-2018-492836-0101, del 23 de agosto de 2018.

95 Ibid.

96 Ministerio de Defensa Nacional, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 17-95807 MDN DVPAIDH, del 7 de noviembre de 2017. En esta respuesta la entidad no informó el periodo, pero el requerimiento de la PGN solicitó información entre enero y septiembre de 2017.

97 Ministerio de Defensa, respuesta a la PGN remitida vía electrónica el 1 de octubre de 2018.

98 Ibid.

99 Ministerio de Defensa Nacional, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 18-80087 DVPAIDH, del 24 de agosto de 2018.

Víctimas (PAPSIVI), cuyo propósito es desarrollar y consolidar conocimientos, habilidades y actitudes para la atención psicosocial a víctimas de conflicto armado. Cuenta también con 70 orientaciones metodológicas para atender daños psicosociales, entre las que se destacan: orientaciones individuales para la atención a víctimas con antecedentes de violencia sexual y violencia basada en género en el marco del conflicto armado; orientaciones familiares para la atención en casos de violencia sexual con ocasión del conflicto armado en adultos, niños, niñas y adolescentes, y orientaciones para la atención en casos de violencia sexual con ocasión del conflicto armado en niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito.

Adicionalmente, durante el 2017 se brindaron 2 jornadas de formación de los equipos psicosociales del PAPSIVI, con la participación de 833 profesionales en la primera y 812 en la segunda¹⁰⁰. Así también, el Ministerio de Salud y Protección Social dio cuenta del diseño de un curso para la atención a víctimas de violencia sexual, disponible en la plataforma SOFIAPLUS del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)¹⁰¹.

La Policía Nacional indicó que en febrero de 2017¹⁰² llevó a cabo el Seminario de Violencia Intrafamiliar y Violencia Sexual. Además, entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de 2017 capacitó a 7028 integrantes de la entidad, mediante talleres, cursos y diplomados sobre atención y prevención de violencia sexual, dirigidos a los distintos grados del personal, sobre todo estudiantes de las escuelas de formación, auxiliares de policía y patrulleros y agentes¹⁰³.

Por su parte, la FGN reportó la capacitación en 30 direcciones seccionales sobre el Protocolo de Investigación en Violencia Sexual, con servidores(as) de la Policía Judicial y fiscales con funciones de investigación en estos delitos. Así, entre

el segundo semestre de 2017 y el primero de 2018 se han capacitado a 254 fiscales y 297 integrantes de la Policía Judicial. Según la entidad, hay 1514 fiscales con carga de trabajo en delitos sexuales, por lo que es posible inferir un 17% de fiscales y un 4% del personal de la Policía Judicial capacitados en el Protocolo¹⁰⁴.

Recapitulación

- Sobre el conjunto de procesos de capacitación informado por las instituciones, se valoran positivamente los esfuerzos por especializar los ciclos de formación y darles continuidad en el quehacer institucional. En este sentido, la mayoría de las entidades responsables de cumplir la Ley 1719 cuentan con jornadas periódicas de formación en temáticas de no violencias hacia las mujeres, género, enfoques diferenciales, entre otras, lo cual contribuye efectivamente a cualificar la atención de las víctimas de violencia sexual.
- No obstante lo anterior, se hacen necesarios esfuerzos para institucionalizar, en todos los casos, los programas de formación, a fin de que no dependan de decisiones coyunturales sino de mecanismos formales previstos en el mandato de cada entidad, con objetivos, periodos, contenidos y metodologías concretas.
- Es imprescindible desarrollar mecanismos de seguimiento que permitan identificar el impacto de los procesos de capacitación, en función de contar con elementos que garanticen una evaluación específica sobre su utilidad y, en particular, sobre los cambios que se generen en la atención de las víctimas.
- La Corte Constitucional ha destacado “la ausencia de mecanismos de seguimiento y control de la aplicación efectiva de las herramientas metodológicas por parte

100 Ministerio de Salud, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 201721002314211, del 10 de enero de 2018.

101 Ministerio de Salud, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 201821001310511, del 19 de octubre del 2018.

102 Policía Nacional, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º S 2017 160654 DIJIN, del 6 de noviembre de 2017.

103 Ibid.

104 FGN, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 20181400001861, del 24 de agosto de 2018.

de los servidores judiciales¹⁰⁵ a partir de las jornadas de formación. Se hace imperativo, entonces, adoptar mecanismos de seguimiento y evaluación para determinar el impacto de la capacitación.

- La PGN hace un llamado para que las entidades tengan metas claras en relación con el perfil de las autoridades que deben capacitarse: por una parte, para articular los procesos de capacitación con la política de personal, buscando evitar que se enfoquen en funcionarios(as) sin vocación de continuidad y para garantizar que todo el personal sea formado según sus necesidades; por otra, para asegurar que la capacitación esté dirigida equitativamente a hombres y mujeres y a todos los niveles de autoridad de las estructuras de las instituciones. De esto modo, se contribuiría a promover la participación de ambos sexos y se garantizaría que las directivas de las entidades también se capaciten, pues son las encargadas de tomar decisiones.
- Lo anterior podría evitar resultados heterogéneos y riesgos en relación con los cambios¹⁰⁶ que deberían lograr los programas de formación. En consecuencia, la PGN insta a las instituciones a realizar una revisión de

los procesos de formación, para identificar si cumplen las anteriores condiciones y, conforme al resultado, continúen o se adopten las medidas pertinentes.

2.3. Cobertura

En cuanto a este aspecto, solo algunas entidades informaron a la PGN un nivel de acción que, si bien no cubre el 100% de la demanda de atención por parte de las víctimas de violencia sexual, sí muestra algunos avances en la especialización progresiva de los servicios. Ciertamente, es necesario dar continuidad a la ampliación de esta cobertura especializada, como meta urgente de todas las entidades con responsabilidades en la Ley 1719.

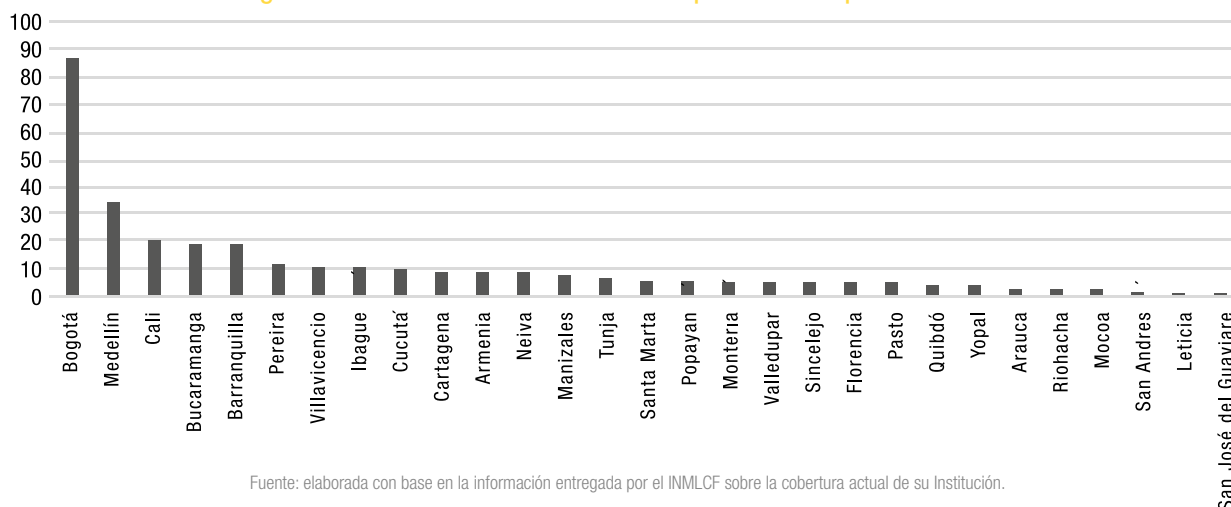
En la Defensoría del Pueblo, en la actualidad están conformadas 19 duplas de género en el país, con una cobertura del 52% de las defensorías regionales existentes; es decir, solo hay en la mitad de las regionales y, además, el nivel de alcance de una dupla de atención es limitado.

En el caso del INMLYCF, la entidad tiene presencia física en 118 municipios con 95 unidades básicas, 12 unidades básicas móviles y 23 unidades básicas zonales. De estas, hay 72 puntos de atención en 60 municipios que cuentan con la infraestructura física en consultorios, salas de espera, recepción, servicios sanitarios, dotación y equipos del

105 Corte Constitucional, Auto 09 de 2015, punto V.3.

106 A este respecto, consúltese: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencias en las Américas*, 2007, párr. 11.

Figura 2. Cobertura del INMLYCF en capitales de departamentos



Fuente: elaborada con base en la información entregada por el INMLYCF sobre la cobertura actual de su Institución.

consultorio en los términos establecidos en el documento *Modelo de atención a las violencias basadas en género para la clínica forense* de 2011¹⁰⁷. Asimismo, la entidad informó que tiene 450 médicos(as) forenses en solo 29 departamentos del país, con mayor presencia en Cundinamarca, Bogotá, Antioquia, Valle, Santander y Atlántico, y que, por capitales, se distribuyen como se muestra en la figura 2.

Además, hay 1358 médicos(as) que prestan el servicio social obligatorio en 450 municipios, en 24 departamentos del país, incluidos Vaupés, Vichada y Guainía, que no están en la cobertura de atención reportada de médicos forenses¹⁰⁸.

La cobertura del INMLYCF confirma la observación hecha por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con la falta de cobertura de los servicios forenses en el ámbito nacional, lo cual relega en prestadores de salud la responsabilidad de la atención, sin las herramientas tecnológicas y de formación para, por ejemplo, recolectar pruebas¹⁰⁹.

Recapitulación

- Aunque no se contó con información sobre el alcance de todas las entidades en materia de las funciones derivadas de la Ley 1719, se observan algunos avances en la especialización de la atención, como en el caso de la Defensoría del Pueblo.

- En todo caso, la cobertura reportada dista de ser la ideal, por lo cual la PGN solicita al Gobierno Nacional y al Congreso la revisión de los recursos asignados a las instituciones para que estas puedan garantizar, en un plazo perentorio, una cobertura suficiente y especializada para la atención de las víctimas de violencia sexual. Asimismo, insta a las diferentes instituciones a informar a la PGN su situación en lo concerniente a la cobertura, para facilitar el seguimiento de su acción y de las medidas presupuestales que permitan lograr este objetivo.
- El sector rural debe ser una prioridad para superar una de las fallas señaladas por la Corte Constitucional sobre la falta de accesibilidad a los servicios de atención en sus diferentes componentes. La accesibilidad no debe entenderse como un aspecto físico solamente, sino tener en cuenta los elementos diferenciales y de interseccionalidad en la calidad de la atención (por ejemplo, a niñas campesinas).

2.4. Instrumentos jurídicos de atención

En relación con la adopción e implementación de instrumentos cualificados para la atención de las víctimas de violencia sexual, las entidades reportaron a la PGN distintas acciones que permiten identificar algunos avances en esta materia. En otros casos, aunque están previstos los instrumentos, se hace necesario que estos sean implementados y adoptados con urgencia, porque, a cuatro años de la aprobación de la Ley 1719, ha transcurrido el tiempo suficiente para fortalecer la capacidad institucional que permita dar cumplimiento a la norma.

Al finalizar el 2018, 27 de 36 regionales de la Defensoría del Pueblo han implementado el *Protocolo de orientación psicojurídica a mujeres, niños y niñas víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado*¹¹⁰, que guarda correspondencia con parte del mandato de la Ley 1719,

107 INMLCF, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 645 de la Dirección General, del 30 de octubre de 2017. De estos 72 puntos, se reportó que 4 tienen cumplimiento parcial y 5 no tienen sala de espera.

108 Ibid.

109 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*, 2011, párr. 244.

110 Defensoría del Pueblo, respuesta a la PGN, op. cit., 2017.

aunque no haga referencia a esta norma porque fue expedido con anterioridad. El Protocolo tiene enfoque psicojurídico y diferencial respecto de mujeres, niñas, niños y adolescentes, así como un componente de atención integral en salud.

Por su parte, el INMYLCF reportó la preparación de la *Guía para el abordaje forense integral en la investigación del delito sexual*, cuya evaluación se realizaría en el 2019¹¹¹. Una vez consultada la entidad nuevamente sobre la expedición de la guía, omitió pronunciarse al respecto¹¹², pero se conoció por parte de la PGN que recientemente fue adoptada mediante resolución¹¹³, lo cual se considera un avance importante a favor de las víctimas.

En el caso del ICBF, la entidad informó a la PGN sobre el proceso de actualización de los *Lineamientos técnicos para la atención a niños, niñas, adolescentes, con derechos amenazados o vulnerados, víctimas de violencia sexual*, que fueron adoptados mediante Resolución 8376 del 4 de julio de 2018, al igual que del anexo al *Lineamiento técnico administrativo de ruta de actuaciones para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual*, aprobado por Resolución 8720 del 11 de julio de 2018¹¹⁴. Este último es otro mecanismo actualizado recientemente, en el marco de la vigencia de la Ley 1719, y que, por tanto, debe contribuir de manera efectiva a su cumplimiento.

El Ministerio de Defensa cuenta con el *Protocolo de la Fuerza Pública para la prevención y respuesta a la violencia sexual, particularmente en relación con el conflicto armado*, que respondería al mandato de crear un protocolo de reacción inmediata ante el conocimiento de hechos de violencia sexual cometidos por integrantes de la Fuerza Pública (art. 30 de la Ley 1719). La entidad indicó que no se previó la evaluación

del instrumento¹¹⁵.

El Protocolo dispone un marco conceptual y normativo de violencias, una referencia a las diferentes formas de violencia sexual —fuera y dentro del conflicto armado— y un amplio catálogo de instrucciones para la Fuerza Pública en caso de conocimiento de un caso. Asimismo, hace referencia específica a la Ley 1719¹¹⁶ y cuenta con una cartilla operativa que contiene los pasos a seguir cuando se tiene conocimiento de casos de violencia sexual, especialmente en relación con el conflicto, para así identificarlos, tramitarlos y actuar frente a los agresores principalmente¹¹⁷. Sin embargo, no se conoce ningún tipo de datos en relación con la efectividad que han tenido estos instrumentos. Por eso, es importante que el Ministerio de Defensa haga sistemáticamente su evaluación.

El Ministerio de Salud y Protección de Social cuenta con el Protocolo y el Modelo de Atención Integral en Salud para las Víctimas de Violencia Sexual, adoptados mediante Resolución 459 de 2012. La entidad expresó, no obstante, que no tiene un mecanismo formal de seguimiento que le permita verificar su cumplimiento. Según se indicó, el Protocolo está en proceso de actualización, que se aprobará mediante un nuevo acto administrativo¹¹⁸. En lo concerniente al seguimiento del Protocolo, la PGN ha podido conocer que el Ministerio sí ha avanzado en la realización de una evaluación de la resolución que permitió adoptar planes de mejoramiento, a fin de cumplirla en diferentes instancias del sistema de salud responsables de su aplicación¹¹⁹. En este horizonte, es necesario, entonces, que se conozcan los resultados de los planes de mejoramiento adoptados y se fortalezcan los mecanismos de seguimiento.

115 Ministerio de Defensa Nacional, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 17-95807 MDN DVPAIDH, del 7 de noviembre de 2017.

116 Ministerio de Defensa Nacional, *Protocolo de la Fuerza Pública para la prevención y respuesta a la violencia sexual, particularmente en relación con el conflicto armado*.

117 *Ibid.*

118 Ministerio de Salud, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 201721002314211, del 10 de enero de 2018.

119 A este respecto, consúltese el documento *Ley 1257: ocho años de obstáculos en la protección integral para las mujeres víctimas de violencias* (pp. 22-23); <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2016/11/Ley-1257-ocho-a%C3%B1os-de-obstaculos-en-la-protecci%C3%B3n-integral-de-las-mujeres-v%C3%ADctimas-de-violencias.pdf>

111 INMYLCF, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 645 de la Dirección General, del 30 de octubre de 2017.

112 INMYLCF, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 1421-SSF, del 21 de agosto de 2018.

113 INMYLCF, *Guía para el abordaje forense integral en la investigación de la violencia sexual*, Resolución 549 del 3 de octubre de 2018.

114 ICBF, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º S-2018-492836-0101, del 23 de agosto de 2018.

El Protocolo actual del Ministerio de Salud y Protección Social tiene un glosario completo sobre conductas sexuales, los pasos fundamentales para la atención integral de las víctimas e incluye un catálogo de derechos: la atención de urgencia, los exámenes requeridos según el momento de atención, la anticoncepción de emergencia y el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo, la atención en salud mental y el seguimiento al caso¹²⁰. El Modelo, por su parte, tiene un marco de violencias de género; enfoques de derechos y diferenciales; pautas para la detección y atención integral física y mental; protocolos para la atención clínica de las víctimas, la realización de exámenes y la interrupción voluntaria del embarazo; una ruta de atención intersectorial, entre otros aspectos¹²¹.

Cabe recordar que, mediante Sentencia C-754 de 2015, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad del carácter facultativo de las entidades del sistema de salud para implementar el Protocolo y el Modelo de Atención en Salud del Ministerio de Salud, según lo previsto en el artículo 23 de la Ley 1719. En consecuencia, ahora el Protocolo y el Modelo son de obligatorio cumplimiento.

La Policía Nacional señaló que durante el segundo semestre de 2017 llevó a cabo la elaboración del *Módulo de violencia intrafamiliar y delitos sexuales para los procesos de formación de sus servidores, y que cuenta además con la Guía de atención a mujeres víctimas de violencia*¹²² y la *Guía de orientación frente a casos de violencia a la mujer, familia y género al interior de la institución*¹²³.

La *Guía de atención* es una herramienta especial para los casos de violencia contra la mujer, incluida la violencia sexual, y prevé un marco normativo, definiciones de violencia contra la mujer, indicación de actuaciones en casos de flagrancia,

así como el trámite para la ejecución de medidas de las protecciones y la recepción de casos¹²⁴. Por su parte, la *Guía de orientación* tiene como objeto brindar asesoría a los funcionarios y sus familias frente a casos de violencia contra la mujer, la familia y el género, cuando se presenten en el interior de la institución policial, e incluye como “incidente” la agresión sexual.

Aunque algunas temáticas de las herramientas de la Policía son afines al contenido de la Ley 1719, no parecen estar totalmente en concordancia con su alcance, pues tienen énfasis en la familia y denominan la violencia sexual como un “incidente”. Por esto, se insta a la entidad a que ajuste las herramientas existentes para el abordaje de la violencia sexual con el contenido de la ley en mención.

En el caso de la FGN, la entidad aprobó el *Protocolo de investigación y judicialización de violencia sexual*, una herramienta especializada en la denuncia, investigación, identificación de responsabilidad y juicio de los agresores, en los casos de violencia sexual fuera y dentro del conflicto armado, en desarrollo concreto de la Ley 1719¹²⁵. Dada la pertinencia para impulsar el cumplimiento de esta ley, se invita a la entidad a que realice un mecanismo de seguimiento que le permita determinar si el Protocolo está siendo aplicado y en qué medida por los servidores(as) de la Institución.

Finalmente, el Centro Nacional de Memoria Histórica informó sobre la publicación y difusión, en el 2017, de 2000 ejemplares del *Informe Nacional de Violencia Sexual: La guerra inscrita en el cuerpo*, con dos eventos de lanzamiento en las ciudades de Bogotá y Medellín, en los que participaron 500 personas¹²⁶. Respecto a este informe, cabe destacar que es uno de los principales resultados sobre el cumplimiento de la Ley 1719 ya que se trata de una publicación sobre la violencia sexual en el país, que ofrece un análisis sobre la

120 Ministerio de Salud, Resolución 459 de 2012, por la cual se adopta el Protocolo y Modelo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual.

121 Ibid.

122 Policía Nacional, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º S 2017 160654 DIJIN, del 6 de noviembre de 2017. Período de reporte: 1 de enero a 30 de septiembre de 2017.

123 Policía Nacional, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º S 2018- 1121 DIPRO-APIAD, del 13 de septiembre de 2018.

124 Policía Nacional, *Guía de atención a mujeres víctimas de violencia*, 2013.

125 FGN, Protocolo de investigación de violencia sexual, Resolución 1774 de 2016

126 Centro Nacional de Memoria Histórica, respuesta a la PGN mediante oficio n.º 2017 11072009719, del 7 de noviembre de 2017.

dimensión del fenómeno, las modalidades de perpetración en el marco del conflicto armado y la protección del derecho a la verdad de las víctimas. Hace énfasis en los autores armados ilegales; por tanto, restan esfuerzos para ahondar en la violencia sexual por parte de la Fuerza Pública, en función de garantizar la verdad plena a las víctimas.

Recapitulación

- Los instrumentos en mención son elaborados para que las autoridades “apliquen técnicas o directrices que tiendan a una mejor atención de la víctima y del delito”¹²⁷; por ende, su adopción se considera un avance importante para la garantía de los derechos de las víctimas. En todo caso, se hace necesaria la adopción de medidas por parte de las autoridades para que se garantice la formulación, actualización, implementación efectiva y seguimiento de las diferentes herramientas, se armonicen estas desde el punto de vista conceptual en materia de violencia sexual y se incorporen los mandatos de la Ley 1719 en aquellos casos en que esto no ha sucedido. También se requiere la materialización de enfoques diferenciales para el abordaje poblacional, desde una perspectiva interseccional. En todas las instituciones debería preverse, por ejemplo, la atención integral, jurídica y en salud, con la correspondiente coordinación interinstitucional.
- Las entidades deben fortalecer o crear los mecanismos de seguimiento, porque sin esto no es posible valorar su utilidad o efectividad para garantizar la atención adecuada de las víctimas. Es responsabilidad de todas las entidades asegurar un mecanismo de seguimiento para sus herramientas, que permita establecer si sus servidores(as) las usan y con qué resultados.

¹²⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*, 2011, párr. 343.

3.

PROTECCIÓN
A LAS
VÍCTIMAS DE
VIOLENCIA
SEXUAL

La Ley 1719 estableció varias garantías para las víctimas de violencia sexual en materia de protección, que introdujeron cambios importantes en el modelo estatal correspondiente. En especial, la ley logró superar obstáculos como la interposición previa de la denuncia para acceder a las medidas de protección o condicionar ese mismo acceso a la participación efectiva de las víctimas en el proceso penal.

De igual manera, logró ampliar el grupo de beneficiarios para integrar a los diferentes familiares de las víctimas en

las medidas respectivas, impulsar el cumplimiento de las presunciones creadas por la Corte Constitucional para las mujeres víctimas de violencia sexual en situación de riesgo, adoptar un enfoque de mayor integralidad sobre las medidas de protección y visibilizar a las lideresas en riesgo a través de las medidas pertinentes, entre otros avances. En el ámbito de protección, las víctimas tienen los derechos enunciados en la tabla 21.

TABLA 21.

DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL EN EL COMPONENTE DE PROTECCIÓN DE LA LEY 1719 DE 2014

Derechos	Fundamento jurídico
A la protección de su intimidad, a la garantía de su seguridad, y a la de sus familiares y testigos a favor.	Ley 1257, art. 8 Ley 1719, art. 22
A que se preserve en todo momento la intimidad y privacidad, manteniendo la confidencialidad de la información sobre su nombre, residencia, teléfono, lugar de trabajo o estudio, entre otros, incluyendo la de su familia y personas allegadas. Esta protección es irrenunciable para las víctimas menores de 18 años.	Ley 1719, art. 13
A acceder a los mecanismos de protección y atención para ellas, sus hijos e hijas.	Ley 1719, art. 22
A que se adopten medidas de protección para sí y para su familia.	Ley 1257, arts. 11, 12, 13, 17, 18, 19 y 22
A ser protegidas contra toda forma de coerción, violencia o intimidación, directa o sobre sus familias o personas bajo su custodia.	Ley 1719, art. 22.
A que se presuma la vulnerabilidad acentuada de las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado para sufrir nuevas agresiones y la existencia de riesgos previstos en el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, por lo cual deben ser adoptadas medidas provisionales de protección sin estudio de riesgo.	Ley 1719, art. 22
A acceder a medidas de protección en el ámbito educativo, laboral y de atención en salud, en ámbitos familiares y no familiares.	Ley 1719, art. 22
A contar con un programa de protección que incluya el enfoque de derechos humanos hacia las mujeres, generacional y étnico.	Ley 1719, art. 22

Derechos	Fundamento jurídico
A preservar el derecho a la participación de las lideresas y defensoras en riesgo por denunciar hechos de violencia sexual.	Ley 1719, art. 22
A acceder a medidas de protección provisionales sin que les sea exigida la denuncia como requisito.	Ley 1719, art. 22
A no ser coaccionada a rendir declaración sobre los hechos antes de contar con una medida de protección idónea y que garantice unas condiciones de seguridad y confianza para formular la denuncia.	Ley 1719, art. 22
A que no se le exija a la víctima de violencia sexual en el conflicto armado la participación procesal útil y eficaz para la investigación, como condición para acceder al programa de protección de la Fiscalía.	Ley 1719, art. 22

Las entidades responsables de la protección de las víctimas de violencia sexual ofrecieron información a la PGN sobre las acciones adelantadas en la materia, la cual se presenta brevemente en este apartado para establecer el grado de avance de las obligaciones previstas en la Ley 1719. También se exponen algunas medidas para la prevención del riesgo de violencia sexual, que superan la visión de este solo como una amenaza de muerte, lesiones y otros ataques.

Respecto a la cantidad de casos de víctimas de violencia sexual presentados ante el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), la Unidad Nacional de Protección (UNP) informó que en el periodo del 1 de enero al 30 septiembre de 2017 se tramitaron 23. También se convocaron 5 sesiones de CERREM de mujeres. En total, 6 casos fueron remitidos a la Policía Nacional para la implementación de las medidas preventivas de protección y 1 caso fue direccionado a la FGN. En materia de asignación de medidas, a 2 víctimas les fueron aprobadas medidas de emergencia, y a un 52% de víctimas de violencia sexual que solicitaron medidas de protección se las aprobaron¹²⁸.

Respecto al primer semestre de 2018, la entidad señaló que se tramitaron 15 casos de víctimas de violencia sexual, de

los cuales 11 fueron mujeres y de 4 no se tiene información del sexo; 13 tienen evaluación de riesgo extraordinario y 2 de riesgo ordinario. En 3 casos se aprobó a su favor un esquema individual de protección, en 6 casos un(os) hombre(s) de protección, en 14 un chaleco antibalas, en 15 un medio de comunicación, en 7 un apoyo de reubicación y en 9 el botón de apoyo¹²⁹.

Por otra parte, en el periodo comprendido entre enero de 2017 y junio de 2018, en 7 casos la UNP ha aplicado la presunción de vulnerabilidad acentuada de las víctimas de violencia sexual (art. 22.1 de la Ley 1719) en el marco del trámite de emergencia¹³⁰. Aunque es importante el resultado, no se comprende por qué en cada uno de los casos no se ha aplicado esta presunción.

En relación con la atención psicológica de víctimas de violencia sexual en situación de riesgo, la UNP ofreció información desagregada diferencialmente, lo cual constituye una buena práctica de su registro. La tabla 22 muestra el número de víctimas atendidas en el periodo comprendido entre enero de 2017 y junio de 2018¹³¹.

129 UNP, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 18-00034036, del 14 de agosto de 2018. En varios casos se aprobó más de una medida.

130 *Ibid.*

131 UNP, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 18-00034036, del 14 de agosto de 2018. Alguna

TABLA 22.

ATENCIÓN PSICOLÓGICA BRINDADA POR LA UNP A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL		Total	103
Sexo	Mujeres		101
	Hombres		2
LGBTI	L		2
	T		2
Grupo étnico	Indígena		1
	Palenquero		1
	Afro		23
	Mestizo		17
Edad	15-30		24
	31-45		49
	46-60		30

Fuente: elaborada a partir de información aportada por la UNP, según atenciones del Equipo de Asistencia Psicológica Primaria (entre enero de 2017 y junio de 2018).

El registro de la UNP muestra la caracterización poblacional hecha por el grupo de atención psicológica, la cual debería adoptarse como modelo de registro interno para garantizar decisiones de protección acordes con las necesidades de las víctimas. Además, la atención psicológica ofrece un enfoque de integralidad a las medidas de protección, porque las otras que se indicaron solo abarcan aspectos materiales. Al tratarse de víctimas de violencia sexual, se deben adoptar medidas acordes con el impacto generado con los hechos y en consonancia con las necesidades diferenciales de las víctimas.

Las medidas de protección de las víctimas de violencia sexual también están a cargo de la FGN. La entidad puede

solicitarlas a favor de las víctimas ante jueces de control de garantías. Al respecto, entre el 1 enero de 2017 y el 10 de agosto de 2018 la entidad indicó que han sido realizadas 54 solicitudes de estas medidas y han sido autorizadas o aprobadas 46¹³². Entre enero de 2017 y junio de 2018, el Programa de Protección de la FGN incluyó a 72 víctimas de violencia sexual, 36 en el Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la entidad y otras 36 en el Programa de protección de la Ley 975, las cuales, como se muestra en la tabla 23, tienen condiciones particulares¹³³.

información no está completa, pero se valora el proceso de registro de la atención con enfoque diferencial.

132 FGN, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 20181400001861, del 24 de agosto de 2018.

133 FGN, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 20181100119611, del 28 de septiembre de 2018.

TABLA 23.

CARACTERÍSTICAS DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL ATENDIDAS EN EL PROGRAMA DE PROTECCIÓN DE LA FISCALÍA

	Total de víctimas	72
Sexo	Mujeres	67
	Hombres	5
Edad	Niña	4
	Niño	1
	Adolescente	13
	Adulto	53
	Adulto mayor	1
	Transfemenino	2
	Etnia (afrodescendiente)	12
	Discapacidad (cognitiva)	2

Fuente: elaborada con base en información de la Dirección de Protección y Asistencia de la FGN (del 1 de enero del 2017 al 30 de junio de 2018).

Aunque todas las víctimas de violencia sexual incluidas en el Programa de Protección de la Ley 975 se inscriben en el contexto del conflicto armado, no sucede así con la del Programa de Protección a Víctimas y Testigos, pues allí no se tiene claridad sobre cuáles tendrían esa condición.

Por otro lado, sobre el derecho de las víctimas de ser amparadas por los programas de protección sin necesidad de interponer una denuncia, la institución indicó que la Resolución 1006 de 2016 previó en el artículo 160 que para las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado no se requiere la denuncia ni la solicitud del fiscal correspondiente, es decir, la denuncia no es una condición para el acceso a las medidas de protección. Aunque todos los casos reportados por la FGN tienen una denuncia, en la valoración de la solicitud de protección no se tiene en cuenta

si esta ha sido o no interpuesta. Además, en el estudio de las solicitudes se aplica la presunción de riesgo acentuado adoptada por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008¹³⁴.

Por otra parte, en materia de prevención del riesgo la Defensoría del Pueblo emitió un informe a través del Sistema de Alertas Tempranas, donde se identifican riesgos asociados a la violencia sexual y se propone una acción de seguimiento para estos¹³⁵. Aunque entidades como la Defensoría instauran el enfoque de prevención de la violencia sexual con los informes de alertas tempranas, la tendencia general es la intervención frente a riesgos físicos mortales o de lesiones. La concepción de la protección de las víctimas implica que

¹³⁴ *Ibid*

¹³⁵ Defensoría del Pueblo, respuesta a la PGN, op. cit., 2017.

todas las entidades incluyan la violencia sexual como riesgo específico.

Por otra parte, no se contó con información que permitiera establecer el nivel de cumplimiento de algunas de las medidas de protección más importantes de la Ley 1719, por ejemplo, el número de casos en que se ha relevado a la víctima de participar en el proceso penal y, por ende, no se le exige esto último como condición para acceder o mantener las medidas de protección.

Es necesario destacar especialmente que conforme al artículo 22, numeral 7, de la Ley 1719, las víctimas tienen derecho a contar con las medidas de protección previstas por la Ley 1257, las cuales tendrían que ser adoptadas por parte de los jueces de control de garantías. No obstante, el Consejo Superior de la Judicatura no dispone de información referente a las medidas de protección otorgadas, y por ello existe una barrera para identificar y valorar el nivel de cumplimiento de estas medidas.

La Policía Nacional —entidad que también tiene competencia frente a estas medidas— señaló a la PGN que se encuentra en proceso de ajuste del sistema de información sobre el Registro Nacional de Medidas de Protección de la Ley 1257 de 2008 (art. 22, numeral 3 de la Ley 1719), y que por el momento no cuenta con los datos sobre la cantidad de medidas adoptadas porque la información reposa en las diferentes estaciones de Policía del país, las cuales deben hacer un proceso de migración a dicho sistema¹³⁶.

Lo descrito se hace más complejo si se tiene en cuenta que de por sí las medidas de protección enfrentan resistencias socioculturales —como la discriminación— por parte de las autoridades, lo cual reduce la posibilidad de darles cumplimiento, pues se les considera todavía un asunto de orden privado¹³⁷. Por eso, es pertinente tener conocimiento

sobre la situación existente en el trámite y la adopción de las medidas de protección para superar las dificultades presentadas. En consecuencia, la PGN solicitará al Consejo Superior de la Judicatura que ajuste su sistema de información y así pueda contar con un registro actual de las medidas.

Recapitulación

- Los diferentes programas y mecanismos de protección están siendo activados a favor de las víctimas de violencia sexual. Su intervención debe propender a garantizar la integralidad de las acciones, en consideración del tipo de hechos y las condiciones diferenciales de las víctimas. No se tiene información sobre la necesidad de medidas de protección que estén demandando los casos de violencia sexual fuera del conflicto armado ni la participación que tienen en las medidas adoptadas por la FGN o los(as) jueces.
- Los esquemas materiales no son útiles si dejan de incorporar medidas integrales o si carecen de un enfoque preventivo frente al riesgo de violencia sexual.
- El Consejo Superior de la Judicatura no tiene un registro de las medidas de protección, aunque son una de las principales garantías de las víctimas y condición central para asegurar el acceso a la justicia. La Policía Nacional no dispone del Registro Nacional de Medidas de Protección, cuya creación se dio en el marco de la reglamentación de la Ley 1257. Y dado que la Ley 1719 remite a la Ley 1257 en este tema, se constata un vacío que afecta los derechos de las víctimas de violencia sexual en riesgo.
- Se resalta el mínimo número de víctimas que ingresan a programas de protección tanto de la UNP como de la Fiscalía, las cifras no se compadecen con la enorme cantidad de víctimas de estas violencias, a pesar que muchas de ellas necesitan programas de protección

¹³⁶ Policía Nacional, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 023848, del 10 de septiembre de 2018.

¹³⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe acceso a la justicia para mujeres*

víctimas de violencia sexual en Mesoamérica, 2011, párr. 4.

robustos, sobre todo cuando si es víctima de delitos de explotación sexual, en los cuales los delincuentes suelen pertenecer a peligrosas redes de explotación, que además trafican con armas y drogas.

4.

////////////////////////////////////

**ACCESO A LA
SALUD DE LAS
VÍCTIMAS DE
VIOLENCIA
SEXUAL**

La protección del derecho a la salud de las víctimas de violencia sexual es una prioridad de la Ley 1719 para lograr su restablecimiento emocional y físico. Componentes como la integralidad, gratuidad, oportunidad, especialidad, concertación, participación y continuidad en la prestación de los servicios de salud son referentes importantes para valorar el nivel de cumplimiento de la Ley 1719 por parte del sector salud.

Esta ley previó aspectos como la observancia del consentimiento informado; la elección del sexo del personal disponible; la atención psicosocial, psicológica y física, con énfasis en la salud sexual y reproductiva; la atención en salud, y el servicio de urgencias. Todo ello de conformidad con el *Protocolo de atención integral en salud para las víctimas de violencia sexual* y otras garantías que deben brindarse a las víctimas. Particularmente, la ley aprobó los derechos que se presentan en la tabla 24.

TABLA 24.

DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL EN EL COMPONENTE DE SALUD

Derechos	Fundamento jurídico
A recibir asistencia integral para su recuperación en los términos que señale la ley y a que sea gratuita.	Ley 906, art. 11 Ley 1719, art. 23
A la habitación, alimentación, transporte y subsidio monetario.	Ley 1257, arts. 18 y 19 Ley 1719, art. 22
A tener atención de emergencia de manera inmediata para las víctimas que lo requieran, con independencia de la capacidad socioeconómica de los demandantes de estos servicios y sin exigir condición previa para su admisión.	Ley 1448, art. 53
A contar con atención prioritaria dentro del sector salud; la atención se brindará como una urgencia médica, independientemente del tiempo transcurrido entre el momento de la agresión y la consulta y de la existencia de la denuncia penal.	Ley 1719, art. 23
A que sea aplicado el Protocolo y el Modelo de Atención Integral en Salud para las Víctimas de Violencia Sexual de manera obligatoria.	Ley 1719, art. 23
A contar con acceso a servicios de asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria, incluido el examen de VIH, ETS, acceso a IVE y atención para los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres víctimas, entre otros.	Ley 1448, art. 54 Ley 360, art. 15 Ley 1719, art. 13
A la garantía de la cobertura de la asistencia en salud a las víctimas.	Ley 1448, art. 52
A dar voluntariamente su consentimiento informado para los exámenes médico-legales en los casos de violencia sexual y a escoger el sexo del personal según las posibilidades del servicio.	Ley 1257, art. 8 Ley 1448, art. 42

Derechos	Fundamento jurídico
A recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con la salud sexual y reproductiva.	Ley 1257, art. 8
A la prestación de servicios de asistencia médica, psicológica y psiquiátrica a las mujeres víctimas de violencia, a sus hijos e hijas.	Ley 1257, art. 19 Ley 360, art. 15
A recibir asistencia médica, psicológica, psiquiátrica y forense especializada e integral en los términos y condiciones establecidos en el ordenamiento jurídico para ellas y sus hijos e hijas.	Ley 1257, art. 8 Ley 1438, art. 54
A recibir atención psicosocial por parte de la víctima que así lo solicite, desde el primer momento de conocimiento de los hechos, por parte de las autoridades judiciales, durante todo el proceso penal. La atención debe brindarse por profesionales idóneos y con programas especializados para la atención psicosocial de las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado.	Ley 1719, art 24
A tener atención psicosocial hasta que la víctima la requiera sin ser restringida por razones económicas ni por razones de tiempo	Ley 1448, art. 136, Ley 1719, art 24
A que la atención psicosocial recibida a través de una organización privada haga parte integrante de la historia clínica de la víctima, sin que pueda ser desconocida por el personal médico de las EPS o AR	Ley 1719, art. 24

En este apartado se exponen los reportes de las entidades sobre las medidas que han adoptado para atender a las víctimas de violencia sexual en materia de salud. En primer lugar, el Ministerio de Salud y Protección Social no dispone de un reporte sobre las medidas de atención en cuanto a alojamiento, alimentación, transporte y subsidio monetario a mujeres víctimas de violencia sexual (Ley 1719, art. 22.3). Esto se debe a que, desde su interpretación, la efectividad de las medidas previstas en el artículo 19 de la Ley 1257 depende de la expedición de un nuevo Decreto Reglamentario: la Ley 1753, art. 67, literal i, acápite de gastos, ordenó la transferencia de los recursos de las medidas de atención a las entidades territoriales¹³⁸. Por lo tanto, a la fecha no hay ninguna víctima atendida por este componente de la ley, y con ello se desconoce claramente lo establecido por la Corte

Constitucional sobre el tema:

De acuerdo con la Sentencia C-776 de 2010, las mujeres víctimas de violencia no sólo son destinatarias de valoración médica, tratamientos, procedimientos quirúrgicos o medicación, sino también de alojamiento y alimentación, durante el periodo que ellas requieran, bajo el entendido de que estos dos últimos componentes hacen parte de su derecho fundamental a la atención integral en salud¹³⁹.

Esta decisión ciertamente no ha tenido ningún efecto en la gestión del Ministerio de Salud y Protección Social para dar cumplimiento al mandato legal existente.

Por otra parte, sobre la atención en salud de las víctimas

¹³⁸ Ministerio de Salud, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 201721002314211, del 10 de enero de 2018.

¹³⁹ Corte Constitucional, Auto 09 de 2015, punto IV. 2.

de violencia sexual, el Ministerio indicó que entre enero y diciembre del 2017, según el Registro Individual de Prestación de Servicios en Salud (RIPS), fueron atendidas 120.580 personas por diferentes formas de violencias: 45.513 por agresión, 32.213 por violencia sexual y abuso sexual, 23.536 por violencia emocional y 19.318 por violencia física¹⁴⁰. De las víctimas de violencia sexual, la entidad entregó información sobre 32.042, de la cuales 63,57% fueron mujeres y 34,17% fueron hombres. Sobre el 2,26% no se tiene información del sexo. El 37,85% fueron menores de 19 años y el 62,15% personas de 20 años en adelante.

Del mismo grupo de víctimas de violencia sexual, 1607 pertenecen a población étnica, 1115 son mujeres, 445 son hombres y 47 no tienen identificación de sexo. En cuanto a las personas en condición de discapacidad, se atendieron 30 casos (16 mujeres y 14 hombres). Además, respecto a población desagregada según orientación sexual, la entidad indicó que no cuenta con registros sobre el tema; sin embargo, señaló que el Instituto Nacional de Salud tendría esta información desde el 2018¹⁴¹. Y frente a los ámbitos en los que ocurrió la violencia sexual, durante el 2017 el Instituto Nacional de Salud dio cuenta de 11.447 casos en el ámbito familiar y 12.973 por fuera de este¹⁴².

En relación con la atención psicosocial, el Ministerio de Salud y Protección Social informó a la PGN sobre la atención, en el 2017, de 598 víctimas de violencia sexual registradas en el Registro Único de Víctimas de la Unidad Nacional de Atención Integral y Reparación de las víctimas (UARIV). De las 598, un total de 465 son mujeres y 133 hombres. El 16,8% recibió atención individual, el 54,8% familiar y el 28,4% comunitaria¹⁴³. Por otro lado, según la entidad, el Registro Único de Víctimas tiene inscritos 26.708 casos de violencia sexual en el marco del conflicto, de las cuales 24.141 son

mujeres, 2054 hombres y 291 población LGBTI (entre los principales datos).

Del total de víctimas, se reportan 14.209 atenciones en salud; sin embargo, en solo 49 identifican como causa externa de la consulta sospecha de abuso sexual y de violencia sexual. Las demás causas son diferentes a estas temáticas; por ejemplo, 11.461 registros tienen identificada como causa de la consulta una enfermedad general y en otros 11.396 no está identificada la causa¹⁴⁴. Esto permite ver que el Ministerio atiende en salud a las víctimas de violencia sexual, pero no muestra un resultado significativo sobre la atención relacionada específicamente con las secuelas en la salud a causa de ese acto.

En el mismo sentido, la entidad señaló que según la “finalidad de la consulta” de las víctimas de violencia sexual en el contexto del conflicto armado, se identificaron 12.416 consultas, pero las categorías no están directamente relacionadas con las afectaciones derivadas de este tipo de hechos, sino con otros aspectos como atención en planificación familiar, detección de alteraciones en el desarrollo joven y detección de enfermedades profesionales; además, la gran mayoría (94%) no tiene identificada una finalidad¹⁴⁵.

Como se observa, está brindándose atención general en salud a las víctimas, pero ella no está directamente relacionada con las afectaciones que genera la violencia sexual; es decir, no se trata de una atención especializada, en los términos que ha señalado la Corte Constitucional en esta materia¹⁴⁶.

140 Ministerio de Salud, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 201821001310511, del 19 de octubre de 2018.

141 *Ibid.*

142 Ministerio de Salud, Violencia de género y escolar, 2017. <https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/Informesdeevento/VIOLENCIA%20DE%20G%C3%89NERO%202017.pdf>

143 Ministerio de Salud, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 201821001310511, del 19 de octubre de 2018.

144 *Ibid.*

145 *Ibid.*

146 Ver en este sentido la Sentencia T-595 de 2013 de la Corte Constitucional.

Tal circunstancia se vuelve más compleja aún si se tiene en cuenta que, según el diagnóstico clínico reportado por el Ministerio de Salud sobre 12.581 víctimas de violencia sexual, en el 28,67% de los casos se identifican enfermedades del sistema genitourinario, aunque en otro 40% de los casos los síntomas y hallazgos no están clasificados en un diagnóstico específico¹⁴⁷.

La afectación a la salud sexual y reproductiva en todo caso indica que hace falta atención especializada a las víctimas.

En cuanto al término en que han sido atendidas las víctimas de violencia sexual, el Ministerio de Salud reportó la atención de 22.741 víctimas, de las cuales el 60,96% ingresó en las primeras 72 horas de ocurridos los hechos de violencia sexual, el 35,75% después de las 120 horas y el 3,28% entre las 72 y 120 horas¹⁴⁸. A un 34,2% de las víctimas atendidas dentro de las primeras 72 horas se les brindó profilaxis de VIH y a un 26,85% de las atendidas entre 72 y 120 horas. La profilaxis de hepatitis B solo se hizo en el 29,7% de los casos atendidos en las primeras 72 horas, y en el 22,95% de los atendidos entre las 72 y 120 horas. Solo al 23% de las mujeres víctimas atendidas dentro de las primeras 72 horas se les proporcionó anticoncepción de emergencia.

Asimismo, al 68,7% de las víctimas atendidas dentro de las primeras 72 horas se les brindó atención en salud mental, así como a un 77,85% de las atendidas entre las 72 y 120 horas¹⁴⁹. Sobre las atendidas con posterioridad a las 120 horas no se entregó información. Estos datos muestran que el alcance de la atención a la salud sexual y reproductiva no está siendo plena, lo cual es más grave si se tiene en cuenta que los 22.741 casos referidos son de acceso carnal.

147 Ministerio de Salud, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 201821001310511, del 19 de octubre de 2018.

148 Ibid.

149 Ibid.

Por su parte, el sistema de información de la Unidad Nacional de Protección ha incluido la variable de violencia sexual en sus registros. A través de los reportes mensuales de atención psicológica primaria están identificados 103 casos de violencia sexual atendidos entre enero de 2017 y junio de 2018¹⁵⁰. Adicionalmente, sobre la posibilidad indicada por la Ley 1719 para que el Ministerio de Salud y de Protección Social establezca convenios con organizaciones y entidades con experiencia en atención psicosocial de víctimas de violencia sexual (parág. trans. art. 24) para la prestación del servicio, la entidad señaló que la oferta está cubierta en su totalidad y por tanto no se requiere la realización de estos convenios¹⁵¹.

Este panorama no parece concordar con la cobertura señalada respecto de las más de 20.000 víctimas de violencia sexual que tiene inscritas la UARIV. Tampoco con las falencias de atención psicosocial destacadas por la Corte Constitucional en el Auto 09 de 2015, que respecto de la atención en salud prevista en la Ley 1719 manifestó que los “esfuerzos estatales en la materia aún son incipientes” porque no está garantizada la gratuidad de los servicios de atención en salud, no se hacen efectivas las medidas previstas para la protección de la salud sexual y reproductiva y hay falencias en la atención psicológica, etc.¹⁵².

En materia de atención de urgencia médica de las víctimas de violencia sexual, el Ministerio informó a la PGN de la atención, entre el 1 de enero y el 30 de noviembre de 2017, de 5691 mujeres con sospecha de abuso o violencia sexual y 3233 hombres (sin desagregación por edad¹⁵³).

Finalmente, en relación con la orientación que las víctimas de violencia sexual deben recibir sobre sus derechos, la FGN señaló que informa sobre el acceso a la interrupción voluntaria

150 UNP, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 18-00034036, del 14 de agosto de 2018.

151 Ministerio de Salud, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 201821001310511, del 19 de octubre de 2018.

152 Corte Constitucional, Auto 09 de 2015.

153 Ministerio de Salud, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 201721002314211, del 10 de enero de 2018.

del embarazo (IVE) en todos los casos, pero que no tiene registrada esta actuación en su sistema de información¹⁵⁴, y que tampoco remite al sector salud para la práctica de la IVE¹⁵⁵. Esto no permite verificar la información en un tema que requiere controles especiales para garantizar su efectividad, dadas las barreras socioculturales que enfrenta. Se observa además la ruptura de la coordinación interinstitucional, pues no hay una remisión al sector salud en estos casos.

Recapitulación

- El panorama presentado por el Ministerio de Salud y Protección Social y otras entidades muestra que no hay avances significativos en la atención de las víctimas de violencia sexual, dados los resultados sobre el acceso a la salud psicológica, psicosocial y física en comparación con la cantidad de víctimas que hay en el país. Es importante que el Ministerio tenga en cuenta que la Ley 1719 abarca contextos de ocurrencia de violencia sexual fuera y dentro del conflicto armado. La atención integral y especializada es necesaria para garantizar el acceso a la salud. El tipo de afectaciones derivadas de la violencia sexual deben ser identificadas e intervenidas adecuadamente para evitar que se mantengan sus efectos negativos. Sin embargo, el panorama de intervención visto no da cuenta de que la acción actual sea la mejor pues si bien se está brindando atención general en medicina, esta no necesariamente está relacionada con las secuelas de la violencia sexual.
- Se conmina al Ministerio de Salud y Protección Social para que adecúe su oferta institucional para las víctimas de violencia sexual. La atención debe garantizar servicios especializados en medicina en salud física, con énfasis en salud sexual y reproductiva, psicológica y psicosocial, según el número de víctimas, el contexto de los hechos, el sexo, la edad, el origen social, discapacidad, la

orientación sexual y la etnia. Además, la oferta debe garantizar un abordaje “multidisciplinario”¹⁵⁶ y debe incluir información sobre la garantía de la IVE para las víctimas de violencia sexual.

- Se insta al Ministerio a que dé cumplimiento a las medidas de atención en salud que prevé la Ley 1257, aplicables a la Ley 1719 por remisión directa de la norma.

¹⁵⁶ Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “un enfoque de salud pública de la violencia sexual no se limita a un tratamiento exclusivamente médico. También exige acciones colectivas, interinstitucionales e interdisciplinarias que promuevan la articulación y cooperación entre los sectores de salud, educación, justicia, política, comunidad y la sociedad” (*Informe de acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*, 2011, párr. 102).

¹⁵⁴ Fiscalía General de la Nación, op. cit., 2018.

¹⁵⁵ Fiscalía General de la Nación, op. cit., 2017.

5.



**REPARACIÓN
INTEGRAL DE
LAS VÍCTIMAS
DE VIOLENCIA
SEXUAL**

La valoración del estado de satisfacción del derecho a la reparación integral de las víctimas de violencia sexual contribuye a establecer el nivel de compromiso institucional con el proceso de restablecimiento de sus derechos y a identificar el enfoque de integralidad de la intervención estatal. En el plano de las normas, la acción de las autoridades no se agota en la sanción penal de los responsables, sino que, como lo prevé la Ley 1719, hay varias medidas sobre el derecho a la reparación integral de las víctimas (tabla 25).

a la PGN sobre la garantía del derecho a la reparación integral de las víctimas, tanto en relación con la representación en los procesos o trámites de reparación, como en las medidas efectivamente adoptadas para la atención de algún(os) componente(s) de este derecho. En materia de reparación integral, la Defensoría del Pueblo reportó, a octubre de 2017, 12 mujeres y 70 menores víctimas de violencia sexual con un representante judicial asignado para el incidente de reparación¹⁵⁷.

A continuación se describe la respuesta institucional reportada

¹⁵⁷ Defensoría del Pueblo, respuesta a la PGN, *op. cit.*, 2017.

TABLA 25.

DERECHO DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL EN EL COMPONENTE DE REPARACIÓN INTEGRAL

Derechos	Fundamento jurídico
A una pronta e integral reparación de los daños sufridos.	Ley 906, art. 11 Ley 1719, art. 25
A obtener las medidas de reparación que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. También para niños, niñas y adolescentes.	Ley 1448, arts. 69, 151 y 182 Ley 1719, art. 25
A la indemnización administrativa, incluidos niños, niñas y adolescentes.	Ley 1448, arts. 132 y 184
A que los niños, niñas y adolescentes víctimas del delito de reclutamiento ilícito puedan reclamar la reparación del daño.	Ley 1448, art. 190
A que se reconozcan las víctimas directas e indirectas, y se individualicen los daños y perjuicios, materiales e inmateriales, individuales y colectivos con enfoque diferencial.	Ley 1719, art. 25
A participar en la definición de las medidas de reparación.	Ley 1719, art. 25
A que la Fiscalía solicite el trámite de incidente de reparación cinco días después de vencido el término, si la víctima no puede ser ubicada o se trata de menores de edad.	Ley 1719, art. 27
A que se garantice el derecho a no ser confrontada con el agresor en el trámite del incidente de reparación y solo se concilie lo relativo a la indemnización, pero no las otras medidas de reparación.	Ley 1719, art. 27.

Derechos	Fundamento jurídico
A que el juez incluya medidas de indemnización, restitución, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición, que no hayan sido invocadas.	Ley 1719, arts. 27 y 28
Al restablecimiento de los derechos prevalentes de los niñas, niños y adolescentes.	Ley 1448, arts. 181 y 183 Ley 1098, art. 192

En cuanto a la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las víctimas, la entidad indicó que tenía registradas 24.576 víctimas de violencia sexual, de las cuales ha atendido a 18.813 y ha reparado administrativamente al 33% (7710) del total de víctimas que han solicitado la indemnización¹⁵⁸.

Según la información del Departamento Nacional de Planeación, el registro sobre la gestión de la UARIV en su sistema de información indica que 7876 mujeres víctimas de violencia sexual fueron indemnizadas por vía administrativa entre 2014 y julio de 2018¹⁵⁹. Por su parte, entre 2017 y septiembre de 2018 la UARIV ha registrado 591 víctimas de violencia sexual, entre las que hay 40 hombres, 534 mujeres, 7 personas LGBTI y 10 sin dato. En este grupo hay 74 menores de edad (55 niñas), 134 mujeres afrodescendientes y 31 mujeres en situación de discapacidad¹⁶⁰.

La FGN reportó que entre el 1 enero de 2017 y el 10 de julio de 2018 en su sistema de información no hay registradas audiencias de reparación integral o intervenciones en el incidente de reparación integral para los delitos de los títulos II y VI¹⁶¹. Y en el caso de la Procuraduría Delegada para Derechos Humanos de la PGN, informó que solo en 7 audiencias de incidentes de reparación con menores de edad convocadas por jueces participó un agente del Ministerio

Público, en el periodo enero a septiembre de 2017¹⁶².

Recapitulación

- El derecho a la reparación integral no está siendo protegido integralmente por las autoridades, porque no hay acciones en los diferentes componentes del derecho y se reduce la acción estatal a la reparación administrativa prioritariamente. Más aún, ni siquiera en este campo hay un resultado satisfactorio porque no se cubre sino la tercera parte de las víctimas. Tampoco hay información sobre la reparación de víctimas de violencia fuera del conflicto armado, y la representación o intervención judicial dista de abarcar un número representativo de víctimas.
- No está garantizada la representación judicial por parte de la Defensoría, tampoco la intervención de la PGN ni la FGN para garantizar el trámite de reparación judicial; por tanto, se está dejando en manos de las víctimas estas reclamaciones, sin que tengan real acceso a la información sobre las actuaciones que deberían surtir. Esto sucede porque el Estado se centra en la acción delictiva y deja de lado el daño ocasionado¹⁶³, sin tener en cuenta que el restablecimiento de derechos depende de manera importante de la garantía y efectividad de la reparación integral. Sin embargo, en el mejor de los casos

158 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 2017 72029834121, del 16 de noviembre de 2017. En la respuesta la entidad no indicó el periodo de reporte.

159 Departamento Nacional de Planeación, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 20186000535801, del 3 de septiembre de 2018.

160 Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 201872015995011, del 14 de septiembre de 2018.

161 Fiscalía General de la Nación, op. cit., 2018.

162 Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, Oficio n.º. E 2017-794143.

163 A este respecto, consúltese: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencias en las Américas, 2011*, párr. 116.

se está realizando una indemnización administrativa, que no aborda los diferentes componentes de la reparación.

- Se está muy lejos de promover que “las reparaciones en casos de violencia sexual [sean] otorgadas con una vocación transformadora, con miras a reformar el contexto de discriminación que reproduce la violencia sexual”¹⁶⁴. La reparación efectiva también contribuye a erradicar las causas de la situación, pero el nivel de cumplimiento de la Ley 1719 no muestra que las medidas de reparación en el país estén avanzando en ese sentido.
- La PGN no contó con la información sobre incidentes de reparación en el sistema acusatorio, en casos de violencia sexual, ni sobre la efectividad que han tenido las medidas previstas por la Ley 1719 para ampliar los términos procesales a favor de las respectivas víctimas. No existe registro de estas actuaciones y, por tanto, la PGN solicitará a las autoridades que las incorporen. Además, insta a las entidades responsables de dar cumplimiento a los artículos 25 y siguientes de la Ley 1719, concernientes a los diferentes componentes de la reparación, dado que no hay resultados relevantes a la fecha sobre su aplicación.

164 ibíd, párr. 80.

6. □

////////////////////////////////////

**COMPONENTE
ÚNICO DE
VIOLENCIA
SEXUAL EN
EL SISTEMA
INTEGRAL DE
INFORMACIÓN
DE
VIOLENCIAS
DE GÉNERO
(SIVIGE)**

La Ley 1719 previó la incorporación de un componente único de información sobre violencia sexual en el sistema de registro unificado de casos de violencia contra la mujer, lo cual tiene por propósito establecer la dimensión del fenómeno, monitorear sus factores de riesgo y aportar datos para evaluar las medidas que adopten las entidades en prevención, atención y protección (art. 31). El registro unificado funciona a través del Sistema Integral de Información de Violencias de Género (SIVIGE).

Esta responsabilidad está a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social con el apoyo del DANE, la Consejería para la Equidad para la Mujer y el INMLYCF (art. 31 de la Ley 1719 y artículo 9.9 de la Ley 1257). Las demás entidades concurren con la entrega de la información para la unificación del sistema.

El Ministerio de Salud y Protección Social estructuró el Observatorio Nacional de Violencias de Género - Línea de Violencias de Género, como un mecanismo para medir y monitorear “las formas de violencia de género en Colombia y la respuesta institucional en la atención integral para el restablecimiento de sus derechos”¹⁶⁵. El SIVIGE opera en este observatorio desde el mes de septiembre de 2017¹⁶⁶ y es

165 Ministerio de Salud, *Guía metodológica de la Línea de Violencia de Género LVG*, 2016. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/guia-ross-observatorio-violencia-genero.pdf>

166 Ministerio de Salud, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 201721002314211, del 10 de enero de 2018. El observatorio puede consultarse en este enlace: <http://onviolenciasgenero.minsalud.gov.co>

definido de este modo por el Ministerio de Salud y Protección Social:

*Es una herramienta de gestión del conocimiento del Observatorio Nacional de Violencia – Línea de Violencias de Género, [que] se define como el conjunto de componentes y procesos interrelacionados que recolectan, procesan, almacenan y distribuyen información para apoyar la toma de decisiones en política pública en violencias de género. La entrada y gestión de datos se realizará mediante la captura y recolección de información misional de las instituciones del país que registran eventos y acciones sobre violencias de género en sus sistemas y/o herramientas de captura de información de los sectores salud, justicia, protección y otros*¹⁶⁷.

Asimismo, en el país se creó un Subcomité de Sistemas de Información en Violencias de Género, “un espacio interinstitucional del orden nacional, en el cual participan las entidades que manejan sistemas de información y otras formas de registros sobre violencias de género. [...] A la fecha ya se cuenta con un marco normativo, conceptual y operativo para el Sistema Integrado de Información de Violencia de Género - SIVIGE”¹⁶⁸. Como se muestra en la tabla 26, el Sistema tiene indicadores concretos sobre violencia sexual (y otros temas).

167 *Ibíd.*

168 FGN, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 20181400001861, del 24 de agosto de 2018.

TABLA 26.

INDICADORES SOBRE VIOLENCIA SEXUAL EN EL SIVIGE

Número	Indicadores en violencia sexual	Fuente de información
1	Porcentaje de exámenes médico-lécales realizados a mujeres por presunto delito sexual	FORENSIS
2	Porcentaje de casos de violencia sexual	SIVIGILA, FORENSIS, RUV
3	Tasa de incidencia de violencia sexual	SIVIGILA, FORENSIS, RUV

Número	Indicadores en violencia sexual	Fuente de información
4	Porcentaje de víctimas de violencia sexual en los sistemas de información de acuerdo con la ruta de atención	SIVIGILA, RIPS, Medicina Legal, RUV
5	Porcentaje de mujeres que han sido violadas por una persona diferente al esposo o compañero	ENDS
6	Porcentaje de mujeres víctimas del conflicto armado víctimas de violencia sexual que reciben atención en salud	RUV, RIPS
7	Porcentaje de personas víctimas de violencia sexual que han recibido atención en salud y médico-legal	SIVIGILA, RIPS, FORENSIS
8	Porcentaje de personas víctimas de violencia sexual que han recibido atención en salud por tipo de consulta física y mental	SIVIGILA, RIPS
9	Porcentaje de personas víctimas de violencia sexual que han tenido acceso al sector justicia	SIVIGILA, FORENSIS
10	Número de denuncias recibidas por violencia sexual	SD
11	Porcentaje de personas víctimas de violencia sexual que recibieron atención en salud antes de las 72 horas que ocurrieran los hechos	SIVIGILA, RIPS

Fuente: elaborada con base en la información del Observatorio Nacional de Violencias de Género del Ministerio de Salud.

En la página oficial del Observatorio Nacional de Violencias de Género no están todos los indicadores disponibles, pero sí lo están el número 1 hasta el año 2014, el 5 hasta el año 2010 y el 6 hasta el año 2016, cifras a nivel nacional y por nivel territorial. Algunos están por zona y edad con limitaciones temporales¹⁶⁹. También está la tasa de fecundidad de mujeres¹⁷⁰, desagregada por edad¹⁷¹.

Igualmente, hay indicadores sobre feminicidio, violencia sexual, trata de personas y violencia intrafamiliar en materia de acceso a la justicia¹⁷². En violencia sexual se cuenta con

los registros de la Subdirección de Gestión de la Información del Ministerio de Justicia, que a su vez señala como fuente el SPOA de la FGN. La información está desagregada por año, etapa procesal, estado de la noticia y si es un grado de tentativa. Tiene como limitaciones que no está desagregada por sexo, no presenta otras variables diferenciales y solo muestra cuatro delitos.

A pesar de las restricciones existentes en el SIVIGE, lo cierto es que la PGN considera un avance significativo que este tipo de información sea pública y espera que este proceso continúe adelante hasta consolidar la información de todas las entidades responsables del cumplimiento de la Ley 1719.

169 <http://rsvr2.sispro.gov.co/ObservatorioViolencias/>

170 <http://rsvr2.sispro.gov.co/ObsEmbAdolesc/>

171 Aunque es un dato muy relevante y en términos de salud se utiliza el concepto de fecundidad, lo cierto es que, en derechos humanos de las mujeres, las niñas menores de 14 años en embarazo son víctimas de violencia sexual y, por lo tanto, debería denotarse la violencia sufrida en el indicador, para evitar la naturalización de los hechos y no solamente denominar los embarazos en niñas menores de 14 como "tasas de fecundidad".

172 <http://sej.minjusticia.gov.co/ViolenciaGenero/Paginas/default.aspx>

Respecto del proceso de cada institución para dar cumplimiento a la integración del componente único de violencia sexual en el SIVIGE, las entidades han mencionado

algunas acciones. El DANE indicó que cuenta con el marco normativo, conceptual y operativo del SIVIGE¹⁷³, elaborado por el grupo técnico coordinador del SIVIGE y el Subcomité de Sistemas de Información en 2016, y que actualmente se encuentra en consolidación el marco conceptual de violencia sexual¹⁷⁴. Por su parte, el Ministerio informó que tiene una definición de violencia sexual que comprende las conductas de acceso carnal, acto sexual violento, acoso sexual; desnudez, esterilización, anticoncepción y embarazo forzados; trata de personas con fines de explotación, esclavitud sexual, producción de material de explotación de menores de 18 años, violencia obstétrica y prostitución ajena¹⁷⁵. Es importante que la entidad dé a conocer el conjunto de conceptos en el sitio web existente, para su valoración y conocimiento, pues según este listado no estaría completa la

definición de violencia sexual.

En relación con el proceso de armonización de los sistemas de información con el SIVIGE, la entidad informó que los registros administrativos de las instituciones se encuentran en estado de diagnóstico, en tres pasos: identificación, caracterización y diagnóstico realizado (tabla 27). Según el reporte, 5 entidades están en identificación, 5 cuentan con identificación y caracterización y otras 3 tienen la identificación, caracterización y el diagnóstico¹⁷⁶. En el primer grupo están la Policía Nacional, la Unidad Nacional de Protección, la Defensoría del Pueblo, el Centro Nacional de Memoria Histórica y el Ministerio del Interior. En el segundo, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio de Trabajo. En el último, el Instituto Nacional de Salud, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas.

173 <http://onviolenciasgenero.minsalud.gov.co/Paginas/sivige.aspx>

174 DANE, respuesta brindada a la PGN mediante Oficio n.º 2018-100-032004-1, del 15 de agosto de 2018.

175 Ministerio de Salud, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 201821001310511, del 19 de octubre de 2018.

176 *Ibíd.*

TABLA 27.

ESTADO DE LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS DE LAS INSTITUCIONES RESPECTO AL PROCESO DE ARMONIZACIÓN CON EL SIVIGE

Entidad	Registro	Identificado*	Caracterizado**	Con recomendaciones***
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC)	X	X	
	Sistema de Información de Clínica Forense (SICLICO)			
Instituto Nacional de Salud	Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA)	X	X	X (Por socializar)
Fiscalía General de la Nación	Registro del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA)			
	Sistema de Información Transitorio Oficial de la Unidad Nacional para Justicia y Paz	X	X	

Entidad	Registro	Identificado*	Caracterizado**	Con recomendaciones***
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Sistema de Información Nacional (SIM)	X		X (Por socializar)
Policía Nacional	Sistema de Información Estadístico Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO)	X		
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Registro Único de Víctimas	X	X	X (Por socializar)
Ministerio de Salud y Protección Social	Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud	X	X	
Consejo Superior de la Judicatura	Sistema de Información de Procesos de Justicia Siglo XXI	X	X	
Ministerio de Trabajo	Sistema de Información Integrado para la Identificación, Registro y Caracterización del Trabajo Infantil y sus Peores Formas (SIRITI)	X	X	
	Registro de Querellas			
Unidad Nacional de Protección	Registro de Solicitud de Medidas de Protección	X		
Defensoría del Pueblo	Sistema de Alertas Tempranas	X		
Centro Nacional de Memoria Histórica	Registro Administrativo de los Acuerdos de Contribución a la Verdad Histórica y la Reparación	X		
Ministerio del Interior	Registro de Información sobre Trata de Personas	X		

* Solicitudes enviadas por el DANE a la entidad administradora del registro; ** entidades que respondieron e iniciaron el proceso de diagnóstico; *** diagnóstico realizado.
Fuente: elaborada por el DANE en su respuesta n.º 2018-100-032004-1, del 15 de agosto de 2018.

En cuanto a los registros administrativos reportados, la PGN llama la atención en que si bien son relevantes, están ausentes algunos que podrían ser determinantes y permitirían contar con información más amplia y completa sobre violencia sexual. En este sentido, no parecen estar claras las razones por las cuales este proceso no se ha adelantado, por ejemplo, respecto del Observatorio de Violencia del INMLYCF, el Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (SIERJU) a cargo del Consejo Superior de la Judicatura y el Observatorio de Memoria y Centro Nacional de Memoria Histórica, que contienen información importante

sobre casos de violencia sexual. También sería deseable que sea integrado el Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional (SIIJT), administrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho¹⁷⁷, en el que concurren varias entidades responsables del cumplimiento de la Ley 1719.

Tampoco parecen estar completas las entidades que deberían estar en este proceso según el artículo 31 de la Ley 1719, que serían el Ministerio de Defensa, las Instituciones

177 Véase el Decreto 3011 de 2013, arts. 79 y ss.

Prestadoras de Servicios de Salud, las Empresas Promotoras de Salud y la Procuraduría General de la Nación. Por otra parte, algunas de las entidades con responsabilidad en el artículo 31 de la Ley 1719 entregaron a la PGN información sobre el estado del proceso de armonización de sus sistemas de información con el SIVIGE.

En el caso del INMLYCF, la entidad señaló que “se encuentra en fase de caracterización de cada uno de los registros administrativos, lo que incluye la revisión del marco normativo, los instrumentos de caracterización, los diccionarios de datos y revisión del metadato”. También reportó que la entidad ha presentado al DANE los registros administrativos de lesiones no fatales, lesiones fatales y de desaparecidos¹⁷⁸.

El Ministerio de Defensa expresó sobre el tema “que es necesario establecer canales de comunicación con el DANE que permitan conocer la información requerida y el responsable de la misma para la creación de formatos de registros administrativos del sistema de información interno”. Para esta tarea ha solicitado el apoyo de la PGN¹⁷⁹.

La FGN confirmó el reporte del DANE en el sentido de que ambas entidades están en diálogo “para el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos [...] y para el intercambio que puede ser útil para la generación de información estadística sobre la temática de violencia de género”¹⁸⁰. También indicó que forma parte del Subcomité de Sistemas de Información del SIVIGE y que “para la entrega de información de la Fiscalía y otras entidades está prevista en la siguiente fase de la implementación del SIVIGE la elaboración y suscripción de los convenios que posibiliten suministrar la información requerida con la debida reserva”¹⁸¹.

Por último, la Consejería para la Equidad de la Mujer informó

que ha “prestado asistencia técnica en la conformación del Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (SIVIGE), cuyo objetivo es el de disponer, integrar, armonizar y divulgar la información estadística sobre las violencias de género”¹⁸².

Recapitulación

- A pesar de los esfuerzos que restan para consolidar y complementar el SIVIGE, la PGN destaca que este es uno de los avances más significativos del cumplimiento de la Ley 1719 en lo atinente a la creación del componente único de información sobre violencia sexual. Por esto se hace necesario que, en el menor tiempo posible, el Ministerio de Salud y las demás entidades con responsabilidad en el tema adopten como prioridad medidas urgentes para finalizar la armonización de los sistemas de información para dicho componente único.
- Este proceso además es relevante porque la armonización podría facilitar la comparación de la información de las entidades. Sin embargo, esto no ha sido posible por las múltiples metodologías que ellas tienen. Aunque en el presente informe fue necesario presentar por aparte cada institución, lo ideal sería hacerlo conjuntamente, al menos por sectores. Por ello, se invita a las entidades a promover una armonización que permita comparar la información disponible.

178 INMLCF, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 1421-SSF, del 21 de agosto de 2018.

179 Ministerio de Defensa Nacional, respuesta a la PGN mediante Oficio n.º 17-95807 MDN DVPAIDH del 7 de noviembre de 2017.

180 FGN, respuesta a la PNG mediante Oficio n.º 20171400003331, del 21 de noviembre de 2017.

181 Fiscalía General de la Nación, op. cit., 2018.

182 Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante oficio OFI18-00103641 IDM 110400 del 29 de agosto de 2018.

7.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La PGN ha liderado, como integrante del Comité Nacional de Seguimiento de la Ley 1257, el cumplimiento del mandato previsto en el artículo 32 de la Ley 1719, con el objetivo de evaluar, identificar obstáculos y emitir recomendaciones respecto del cumplimiento de la Ley de acceso a la justicia para víctimas de violencias sexuales. Respecto al nivel actual de cumplimiento de esta ley y la consecuente situación de garantía de derechos de las víctimas, la PGN considera que las instituciones, amparadas en la norma, han implementado acciones importantes para avanzar en la garantía efectiva de los derechos de las víctimas de violencia sexual. Sin embargo, estas acciones no han sido suficientes porque luego de cuatro años de vigencia de la norma se observan todavía obstáculos muy gravosos en el acceso a la justicia, atención, protección, salud y reparación de las víctimas.

Con la salvedad del SIVIGE —sistema que, aunque se encuentra en proceso de consolidación, tiene resultados concretos a la fecha— y del *Informe Nacional de Violencia Sexual*, las demás medidas de la Ley 1719 tiene rezagos de efectividad considerables, por lo cual es necesario realizar esfuerzos institucionales adicionales y continuos para superarlos. En consecuencia, la PGN insta a las entidades responsables del cumplimiento de esta ley a adoptar una estrategia de impulso que la haga efectiva, de manera coordinada y en consulta con las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil que las representan.

En lo atinente al acceso a la justicia de las víctimas, la primera constatación que hizo la PGN es que no existe claridad sobre el número de casos de violencia sexual relacionada con el conflicto armado que se investigan en la actualidad, y tampoco sobre el estado procesal y las condiciones singulares de las víctimas. Ciertamente, esta situación requiere ser remediada, 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.

La PGN *requiere* a la FGN y al Consejo Superior de la

Judicatura establecer en sus registros de información una variable que permita identificar qué casos de violencia sexual están relacionados con el conflicto, para que sea posible identificar las verdaderas dimensiones del problema, el estado procesal y características concretas como las condiciones diferenciales de las víctimas y el actor armado responsable. Para esto deberán observar la presunción de relación cercana y suficiente de los hechos de violencia sexual con el conflicto armado.

En cuanto al estado procesal de los casos, las noticias criminales en indagación fueron la característica principal de la acción judicial frente a hechos de violencia sexual. Esto es muy preocupante para la PGN, pues las víctimas enfrentan inicialmente diferentes obstáculos socioculturales para decidirse a denunciar los hechos, y una vez lo hacen, no hay garantías suficientes para que sus procesos avancen y se decidan de fondo mayoritariamente. Además, *insiste* a las autoridades del sector justicia reportar la información en relación con todos los delitos para verificar la situación de aquellos que no aparecen en las cifras entregadas por las entidades.

Por esto, la PGN *exhorta* a la FGN y al Consejo Superior de la Judicatura a adoptar un plan de priorización frente a la violencia sexual sin relación con el conflicto¹⁸³, para así poder establecer unas metas concretas que permitan garantizar el avance decidido de los casos y su resolución en el marco de la categoría de plazo razonable. Lo mismo en lo concerniente a los niveles de imputación, acusación y condena, ya que tanto la FGN como el Consejo Superior mostraron unos resultados bajos de avance en los casos, lo que no se compadece con las múltiples dificultades que enfrentan las víctimas para denunciar. Por eso, el anterior requerimiento se aplica para estas dos entidades respecto de los resultados de imputación, acusación y condenas. En cuanto a las causales de agravación punitiva, la PGN *hace un*

183 En el caso de la FGN ya existen medidas específicas, como la creación del Subcomité de Articulación de la Estrategia de Priorización para la Investigación y Judicialización de la Violencia Sexual Ocurrecida en el Marco del Conflicto Armado.

llamado a la FGN para que verifique la información existente sobre esta materia, pues los datos suministrados no parecen guardar completa relación con el conjunto de delitos y la proporción en que se aplican.

Ahora bien, en el caso del Ministerio de Justicia —que trabaja con base en información de la FGN— se utiliza la variable de “querellable” en los estados procesales, por lo cual la PGN *llama la atención* para que las entidades revisen tal designación en las diferentes categorías de los delitos sexuales, porque no se considera procedente.

En lo que tiene que ver con los logros en la realización de capturas, tanto la Policía como el Consejo Superior de la Judicatura coincidieron en un número semejante, lo cual permite identificar el nivel de efectividad periódico. Y aunque este número dista del de las cifras de noticias criminales, al menos es un referente claro para dimensionar la respuesta estatal. Por otro lado, se encontró que los registros de la FGN no están asociados a las condiciones de las víctimas, sino más a aspectos procesales, por lo cual los datos sobre aquellas deben ser extraídos de “manera indirecta”. De hecho, esta es una característica general de los sistemas de información: en los registros están por fuera o de manera insuficiente las variables de caracterización de las víctimas.

Dado que el sistema de registro de la FGN no está centrado en las víctimas, no se puede hacer seguimiento a las medidas establecidas para la protección de sus derechos (como las condiciones de práctica del testimonio, el alcance de aplicación de las reglas de procedimiento y prueba, la extensión de copia de la denuncia, la declaración de lesa humanidad o el acceso a IVE) ni a las medidas diferenciales adoptadas a favor de niños, niñas y adolescentes en el proceso penal. Por ejemplo, en relación con la entrega de una copia de la denuncia a las víctimas, la FGN explicó que esto se hacía en todos, pero sin dejar registro, lo que hace imposible verificar la información.

Algunas variables sobre las víctimas sí son registradas por la FGN, como sexo, edad, condición étnica, orientación sexual y discapacidad; sin embargo, no es posible utilizar la información porque, por ejemplo, en el tema de la edad el sistema arroja sumatorias de edades, y no rangos u otro mecanismo que permitan conocer realmente la situación. Respecto de las demás categorías, la entidad misma señaló que existe subregistro.

En el caso del Consejo Superior de la Judicatura, la información sobre las víctimas es inexistente porque el énfasis del registro es la actividad judicial sobre audiencias y decisiones, y algunos datos sobre los procesados, mas no sobre las víctimas. En consecuencia, la PGN *solicita* a la FGN y al Consejo Superior de la Judicatura ajustar sus sistemas de información con registros efectivos sobre las condiciones de las víctimas, en función de hacer posible una caracterización más completa y la adopción de medidas concretas a su favor durante el proceso. En el caso de la segunda entidad, se hace necesario además que desagregue los delitos sexuales perpetrados en el marco del DIH.

En ese sentido, la PNG insta a ambas instituciones a determinar las causas de las fallas en el registro y reporte de las variables de información sobre las víctimas en aquellos casos en que existen pero no funcionan, así como respecto del subregistro o ausencia total de condiciones diferenciales, para que adopten las medidas necesarias que permitan remediar la situación. También, para que incluyan registros frente a las diferentes actuaciones que deben adelantarse para garantizar los derechos de las víctimas de violencia sexual.

En el caso del sistema de la Subdirección de Gestión de la Información del Ministerio de Justicia, activo en el SIVIGE, se hace necesario que incorpore las condiciones de edad, sexo y demás características diferenciales de las víctimas, al igual que todos los delitos. Por esto, la PGN *conmina* a

la entidad a que amplíe, complemente y ajuste el registro que ofrece al público. Por su parte, la FGN *debe* clarificar las categorías de procesos activos e inactivos, pues si bien permiten identificar cuáles de estos no tienen decisiones de fondo, lo cierto es que tales categorías no son jurídicas ni tampoco lo suficientemente claras para dar cuenta de la situación real.

Otro aspecto relevante es nuevamente la constatación del impacto de la violencia sexual sobre mujeres y especialmente niñas, sin que esta realidad modifique estructuralmente el quehacer de las instituciones. En cuanto al impacto de los delitos, se observó en los datos de la FGN que los relacionados con menores de 14 años son los de mayor participación, y que entre la niñez afectada las niñas son las principales víctimas en un 87%. La PGN *insta categóricamente* la adopción de medidas inmediatas para que se prioricen los casos de violencia sexual contra niñas, se disponga de fiscalías destacadas para investigar los hechos y se incorporen técnicas investigativas y procesales acordes con la edad y el sexo de las víctimas. Asimismo, el registro del Ministerio de Justicia y del Derecho, inserto en el SIVIGE, identifica a los hombres como principales agresores sexuales, y por eso esta realidad debe considerarse en la definición de las políticas de prevención.

En conjunto, estas características deberían ser consideradas por las instituciones responsables del cumplimiento de la Ley 1719 para adoptar medidas que respondan a la situación desde la prevención, la atención, la protección, el acceso a la justicia, la reparación y la garantía de salud en los casos de violencia sexual. Por ello, la PGN *exhorta* a las autoridades responsables de cumplir dicha ley a que tengan en cuenta esta realidad en la definición de sus acciones y puedan así atender efectivamente la situación de violencia sexual en el país.

En cuanto a las capturas reportadas por la Policía Nacional y el Consejo Superior de la Judicatura sobre delitos sexuales,

la similitud de las cifras muestra un panorama concreto en la temática; no obstante, en relación con la magnitud del fenómeno preocupa a la PGN que el porcentaje no sea superior. Por tanto, la PGN *solicita* al Consejo Superior de la Judicatura la formulación de un informe que explique por qué en los demás delitos sexuales no se están registrando las capturas.

Uno de los mayores avances de la Ley 1719 consiste en el deber de declarar como crimen de lesa humanidad los delitos sexuales cometidos por las autoridades, cuando se establezcan los elementos previstos en el Estatuto de Roma. Sin embargo, a la fecha ni el Consejo Superior de la Judicatura ni la FGN han adoptado medidas para registrar la declaración; en consecuencia, no se tiene conocimiento de cuántos delitos sexuales han tenido esa calificación. Por lo tanto, la PGN *exhorta* a estas autoridades a que registren la declaración de lesa humanidad con el fin de determinar cuántos casos la tienen, y con ello contribuir a dimensionar la gravedad de la problemática en el país y garantizar los derechos a la verdad y a la justicia de las víctimas.

Sobre la acción disciplinaria, la PGN encontró que no hay avances significativos porque en los casos de los Anexos reservados de violencia sexual de los Autos 092 de 2008 y 09 de 2015 no existe un proceso disciplinario por cada hecho atribuido a la Fuerza Pública. Tampoco hay información sobre investigaciones contra funcionarios que denieguen los derechos de las víctimas de violencia sexual, por ejemplo, al incumplir la Ley 1719, ni hay un número alto de agencias especiales ni intervenciones en los procesos penales de violencia sexual por parte de la PGN. Por esto, se debe *insistir* a las diferentes dependencias de la PGN en el cumplimiento de las órdenes que al respecto le ha dado la Corte Constitucional en el Auto 009 de 2015, para así contribuir en la efectividad de la Ley 1719, y *reiterar* que la acción disciplinaria no solo procede frente a casos de violencia sexual en el conflicto armado, sino también frente a los que se cometen por fuera de este si el responsable es agente estatal y para todas las

autoridades que incumplan la norma.

Teniendo en cuenta la entrada en funcionamiento de la JEP y su obligación de aplicar la Ley 1719, la PGN *solicita* a esa instancia un informe sobre la labor adelantada hasta el momento sobre los casos de violencia sexual relacionados con el conflicto en el marco de la estrategia integral de justicia transicional (art. 33). Así, la JEP debe reportar a la PGN el tipo de casos de violencia sexual que está conociendo y bajo qué criterios, el nivel de aplicación de la ley en mención en sus procedimientos, la situación procesal de los casos, el fundamento de las decisiones sobre priorización y selección de los hechos de violencia sexual en el conflicto armado, así como la información sobre el procedimiento reglado y público adoptado para crear el equipo de investigación especial en violencia sexual y su gestión actual.

Sobre el alcance de la atención brindada a las víctimas de violencia sexual, la PGN pudo constatar una situación gravosa por la gran cantidad de casos recibidos por las entidades, pero también fortalezas en los registros disponibles que permiten comprender con mayor precisión la problemática y definir las acciones necesarias por parte del Estado para superarla. Se destacó la importancia de que se incluya un enfoque preventivo en la atención para pasar de los diagnósticos o la caracterización a la atención diferencial e interseccional según la población destinataria de los servicios.

Se hace necesario igualmente que las entidades comprendan que la violencia sexual contra las mujeres y niñas es una expresión de discriminación como punto de partida para su acción. Esto es, que existe un sistema patriarcal que naturaliza la violencia sexual y que, por tanto, demanda acciones estructurales de cambio.

En ese sentido, a la par de los casos atendidos por el INMYLCF, se pudo establecer que las mujeres, y especialmente las niñas, son las principales víctimas de la violencia sexual en el país, y que mujeres y hombres con condición étnica, de orientación sexual diversa o discapacidad también son

afectados por la violencia sexual.

Se observó también que la atención de la Defensoría del Pueblo ha estado centrada principalmente en mujeres, niños, niñas y adolescentes. También se identificó en el caso del ICBF que las niñas embarazadas, en periodo de lactancia o víctimas de violencia sexual están siendo atendidas en el PARD, trámite en el que reciben orientación sobre sus derechos sexuales y reproductivos; y que niños, niñas y adolescentes también ingresan a este sistema por motivos asociados a la violencia sexual. Esto indica que la violencia sexual determina la activación de la ruta, y los resultados de la atención muestran que el procedimiento está funcionando.

Se hace necesario determinar si el alcance de la atención está abarcando la totalidad de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual, para garantizar que la oferta del ICBF sea efectiva para todas ellas. También es importante que esta entidad avance en garantizar en todos los casos la denuncia penal cuando se tenga conocimiento de hechos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, salvo en aquellos casos en que se constate que ya existe. La PGN considera positivo que exista un grupo especial para la atención de los casos de violencia sexual en la Línea 141, que los registra y se encarga de activar la ruta.

Asimismo, la PGN constató los avances de coordinación interinstitucional entre el ICBF y la FGN para dar cumplimiento al Convenio 990 de 2016, que previó la creación de una ruta especializada para la atención de niños, niñas y adolescentes. Según información del ICBF, esta ruta fue creada y tuvo un ejercicio piloto en diferentes ciudades, lo cual constituye un avance importante; sin embargo, la FGN parece no tener la misma información. Por esto se hace necesario que esta última institución *clarifique* ante la PGN el alcance concreto de avance de este proceso.

En el caso de la Línea 155, la PGN pudo conocer que se atendieron en promedio 1,6 casos diarios durante los

primeros nueve meses del 2017. Si bien son importantes todos estos casos, la PGN considera que el mecanismo debería tener un registro mayor; por eso, se *insta* a la Policía Nacional a que adopte medidas que permitan incrementar la efectividad de esta medida, dada su importancia para la prevención, atención y protección frente a la violencia sexual contra mujeres, niñas y adolescentes.

En cuanto a la atención de la violencia sexual en el marco del conflicto armado, los informes de las entidades no muestran una situación suficientemente clara. Parte de la dificultad puede derivar de las características de los registros y servicios que presta cada entidad, y de las decisiones de las propias víctimas; no obstante, sin perjuicio de lo anterior, la atención brindada no parece consistente. Así, por ejemplo, mientras la Defensoría del Pueblo atiende grupos de víctimas superiores a las 600 personas, según el registro de la Unidad de Víctimas, el INMLYCF solo reporta 46, cuando en uno y otro caso no es determinante la fecha de ocurrencia de los hechos para recibir la atención; antes bien, la articulación interinstitucional debería activar la ruta de protección integral de derechos, con independencia de la primera entidad receptora. Por lo anterior, la PGN *hace un llamado* a las entidades para que verifiquen las acciones que se están adelantando para la activación de las rutas de protección integral a las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, a partir de la coordinación interinstitucional.

También se *insta* a todas las instituciones responsables de cumplir la Ley 1719 a que revisen sus procesos de atención, determinen el alcance del enfoque diferencial e interseccional en los procedimientos que realizan, incorporen un enfoque de prevención y prevean como objetivo de la acción estatal superar la discriminación que genera la violencia sexual. Se les *exhorta* además a adoptar mecanismos internos de atención que respondan especialmente a la situación de las niñas, las principales víctimas de la violencia sexual en el país.

Sobre la capacitación al personal de las entidades con responsabilidades en el cumplimiento de la Ley 1719, la PGN constató avances significativos en los procesos de formación a las autoridades sobre temáticas de género, enfoque diferencial y violencias hacia las mujeres (incluida la violencia sexual). Aunque el alcance de los procesos de capacitación es muy distinto entre las entidades, se observó continuidad y especialidad en las jornadas. También hay esfuerzos para identificar a los beneficiarios de la formación, con desagregación de sexo y cargo, lo cual contribuye a la caracterización de la política de capacitación y permite disponer de información relevante para realizar el seguimiento del proceso. El ICBF y el Ministerio de Defensa cuentan con este tipo de información.

Sin perjuicio de estos avances, la PGN considera necesario *solicitar* a las diferentes entidades que amplíen los procesos de capacitación para cubrir todo el personal y adopten mecanismos concretos de seguimiento a las jornadas de capacitación con miras a determinar el nivel de impacto, evaluar los resultados e identificar las necesidades para los nuevos ciclos. También se sugiere que las entidades puedan socializar entre sí los objetivos de sus programas y aprender de las buenas prácticas, en articulación con otras acciones de coordinación interinstitucional. Asimismo, se les hace un *llamado* para que definan metas claras en relación con las características del personal que debe ser capacitado y para que quede un registro desagregado diferencialmente, por lo menos según edad, cargo y sexo de quienes acceden a la formación.

En materia de cobertura, ciertamente falta presencia institucional en todo el país para la atención de las víctimas de violencia sexual, pero la PGN valora algunos avances en la especialización de este aspecto. Aunque no se contó con información de la mayoría de las entidades en cuanto a cobertura, se espera que sea aportada a la PGN para dar continuidad a la labor de seguimiento de la Ley 1719. Por tanto, se *solicita* a las entidades elaborar y entregar un

reporte sobre la cobertura de sus servicios para la atención de las víctimas de violencia sexual en el país. Además, se *exhorta* al Gobierno Nacional y al Congreso de la República a autorizar los recursos necesarios para garantizar una cobertura completa, con prioridad de las zonas rurales.

Las entidades también informaron a la PGN sobre las diferentes herramientas que han elaborado o implementado para el abordaje de la violencia sexual. Para la PGN es relevante que se trate de instrumentos especializados en materia de violencia sexual porque esto responde en concreto a la Ley 1719 y a sus mandatos sobre atención especializada para las víctimas. También contribuye a realizar un seguimiento más claro sobre las medidas adoptadas por las instituciones. Se trata de instrumentos recientes, que surgen o son actualizados con posterioridad a esta ley y ofrecen, entonces, la posibilidad de incorporar o desarrollar sus contenidos. La PGN *invita* a las autoridades a seguir avanzando en la implementación efectiva y el seguimiento periódico de las herramientas creadas o ajustadas; y a las entidades que no cuentan con ellas, a que las desarrollen en observancia de la Ley 1719 y aseguren la inclusión de los enfoques diferenciales y de interseccionalidad.

Se destaca la estrategia del *Mecanismo articulador para el abordaje integral de las violencias de género, con énfasis en violencia sexual, específicamente en niñas, niños, adolescentes y mujeres*, como un excelente espacio para dar respuesta y articular las acciones entre las diferentes autoridades con competencia para la prevención de esta forma de violencia y la atención integral a las víctimas y que a su vez permite que las acciones del orden nacional se articulen con las acciones que deben ser implementadas en conjunto con las entidades territoriales, por lo cual se recomienda seguir impulsando el mencionado espacio.

En el caso del Centro Nacional de Memoria Histórica, la PGN destacó como un avance significativo la publicación del *Informe Nacional de Violencia Sexual: La guerra inscrita*

en el cuerpo. Asimismo, hace un llamado para que sea caracterizada la violencia sexual de todos los actores armados, no solo los ilegales, como garantía de igualdad para las víctimas.

En el ámbito de protección, la PGN destacó una visión amplia del riesgo no solo enfocado en las amenazas de muerte o las lesiones, sino también en sufrir violencia sexual; por ello, se hacen necesarias medidas de prevención de este tipo de hechos en concreto para evitar su perpetración o repetición. La PGN *solicita* a la FGN que continúe informando a esta entidad sobre los avances para dar cumplimiento a las disposiciones sobre las condiciones de acceso a los programas de protección sin necesidad de denunciar o participar en el caso.

Respecto a la Unidad Nacional de Protección, la PGN le *insta* a cumplir el conjunto de garantías previstas a favor de las víctimas por la Ley 1719 en todos y cada uno de los casos tramitados, como la presunción de vulnerabilidad acentuada, el riesgo de sufrir nuevas victimizaciones y la desproporción del delito. Asimismo, *exhorta* al Consejo Superior de la Judicatura a que adopte un registro efectivo de las medidas de protección de la Ley 1257 y la Ley 1719, e *insta* a la Policía Nacional a la implementación inmediata del Registro Nacional de Medidas de Protección.

En cuanto al acceso a la salud integral de las víctimas de violencia sexual, la PGN constató niveles bajos de atención, incumplimiento de las medidas de atención en salud para las víctimas y vacíos de información en relación con la oferta institucional existente, en términos de cobertura, especialidad, temporalidad, entre otras condiciones. En consecuencia, la PGN *requiere* al Ministerio de Salud para que establezca un plan de acción de urgencia para garantizar el acceso a la salud psicológica y física, con énfasis en la salud sexual y reproductiva de las víctimas de violencia sexual, diferenciando la atención para víctimas de conflicto armado y víctimas en entornos comunitarios y familiares. No

conocer el estado actual de atención en salud de las víctimas de violencia sexual en el país equivale a la denegación de sus derechos porque no existe ninguna forma de verificar su situación.

También le *exhorta* para que el plan garantice una oferta de atención especializada de las víctimas relacionada con las secuelas específicas que deja la violencia sexual en la salud física, especialmente en la salud sexual y reproductiva, y en la salud psicológica y psicosocial. La atención general en medicina, forma parte de la oferta general de la población y, por tanto, no es suficiente para intervenir la problemática abordada en la Ley 1719. Además, la PGN *exige* al Ministerio de Salud y Protección Social el cumplimiento efectivo de las medidas de atención en salud para las víctimas de violencia sexual, dado que no hay ningún resultado a la fecha sobre el tema.

Sobre la reparación a las víctimas, las entidades reportaron a la PGN algunas medidas adoptadas, pero estas no dan cuenta de los diferentes componentes del derecho y más bien se centran en la indemnización administrativa o judicial, sin que tampoco en este ámbito sea satisfactorio el nivel de cumplimiento. Así, la PGN *exhorta* a las autoridades judiciales y a la Unidad de Víctimas para que definan una estrategia que asegure la garantía del derecho a la reparación integral de las víctimas de violencia sexual, de conformidad con la Ley 1719. También *requiere* a la rama judicial para que revise y actúe frente a la falta de reparación de las víctimas de violencia sexual fuera del conflicto armado y adopte mecanismos para dar cumplimiento a las previsiones de la Ley 1719 en la materia. Igualmente, *exhorta* a la FGN y al Consejo Superior de la Judicatura para que den cumplimiento a las medidas previstas en el artículo 25 y siguientes de la Ley 1719 e incluyan en sus sistemas de información el registro de estas actuaciones.

La PGN *recuerda* a las entidades responsables que el derecho a la reparación abarca las medidas de restitución,

rehabilitación, compensación, satisfacción y no repetición, y que, por tanto, la acción estatal no puede estar reducida a la indemnización administrativa, que a su vez solo ha abarcado una mínima parte de las víctimas de violencia sexual. Ninguna información se tiene de las víctimas de violencia sexual por fuera del conflicto armado, que también tienen derecho a la reparación integral y respecto de lo cual la Ley 1719 previó medidas concretas para garantizar este derecho, pero sin que las entidades estén cumpliendo sus obligaciones.

En relación con el componente único de violencia sexual en el SIVIGE, la PGN ha podido constatar que, aunque restan esfuerzos importantes por consolidarlo, hay avances significativos de implementación. Las entidades están en proceso de armonización de sus sistemas para aportar los datos relativos a la violencia sexual, y tanto el DANE como el Ministerio de Salud y Protección Social están adelantando acciones para hacer realidad el mandato previsto en el artículo 31 de la ley. Finalmente, la PGN *invita* a las diferentes entidades a que trabajen de manera conjunta e inmediata para finalizar la implementación del componente único de violencia sexual en el SIVIGE.

La violencia sexual es una de las peores vulneraciones a los derechos humanos, con consecuencias devastadoras para la vida de las víctimas; por ello, garantizar de forma diligente, integral y eficiente el acceso a la justicia es un deber de todos los Estados, una obligación inexcusable.

Aunque Colombia ha tenido algunos, este Informe comprueba que son muchas más las acciones que se requieren y que

son varios los ámbitos donde las Entidades competentes aún tienen muchos aspectos que superar para cumplir a cabalidad la Ley 1719 de 2014. En consecuencia, en el marco de su función preventiva, de seguimiento y control, la PGN seguirá vigilando, desde una mirada técnica y basada en indicadores, el grado de cumplimiento de la esta norma, pues no es otro el deber de este órgano de control que velar por la garantía de la dignidad, la vida y los derechos humanos de las poblaciones históricamente vulneradas y discriminadas.

La Ley 1719 de 2014 representa un grandioso avance en materia legislativa para el país, pero ha llegado el momento en que tan anhelados postulados se conviertan en una realidad para las miles de víctimas de violencias sexuales, para quienes el camino no es otro que el de la justicia.

8. □

////////////////////

BIBLIOGRAFÍA

- Centro Nacional de Memoria Histórica, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º 2017 11072009719, del 7 de noviembre de 2017.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, *Informe Nacional de Violencia Sexual: La guerra inscrita en el cuerpo*, 2017.
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º OFI18-00103641 IDM 110400, del 29 de agosto de 2018.
- Corte Constitucional de Colombia, Auto 09 de 2015.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencias en las Américas*, 2007.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*, 2011.
- Consejo Superior de la Judicatura, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º UDAEO17-2113, del 18 de diciembre de 2017.
- Consejo Superior de la Judicatura, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º UDAEO 18-1453, del 24 de septiembre de 2018.
- Defensoría del Pueblo, respuesta a la Procuraduría General de la Nación por parte de la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, del 16 de noviembre de 2017.
- Defensoría del Pueblo, respuesta a la Procuraduría General de la Nación por parte de la Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado, del 11 de octubre de 2017.
- Departamento Administrativo de Estadística Nacional, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º 2018-100-032004-1, del 15 de agosto de 2018.
- Departamento Nacional de Planeación, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º 20186000535801, del 3 de septiembre de 2018.
- Fiscalía General de la Nación, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º 20171400003331, del 21 de noviembre de 2017.
- Fiscalía General de la Nación, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º 20181400001861, del 24 de agosto de 2018.
- Fiscalía General de la Nación, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º 500000000-E-2018-33564, del 17 de septiembre de 2018.
- Fiscalía General de la Nación, Resolución 1774 de 2016, Protocolo de investigación de violencia sexual.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º 645 de la Dirección General, del 30 de octubre de 2017.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º 421-SSF, del 21 de agosto de 2018.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º 1526 -2018-SSF, del 4 de septiembre de 2018.

- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º S 2017-600142-0101, del 1 de noviembre de 2017.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º S-2018-492836-0101, del 23 de agosto de 2018.
- Mesa de Seguimiento a los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional. VI Informe de Seguimiento 2016.
- Ministerio de Defensa Nacional, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º 17-95807 MDN DVPAIDH, del 7 de noviembre de 2017.
- Ministerio de Defensa Nacional, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º 18-5100 DVPAIDH GIC, del 23 de enero de 2018.
- Ministerio de Defensa Nacional, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º 18-80087 DVPAIDH, del 24 de agosto de 2018.
- Ministerio de Defensa Nacional, *Protocolo de la fuerza pública para la prevención y respuesta a la violencia sexual, particularmente en relación con el conflicto armado.*
- Ministerio de Defensa Nacional, *Cartilla Operativa del Protocolo de la Fuerza Pública para la prevención y respuesta a la violencia sexual particularmente en relación con el conflicto armado.*
- Ministerio de Salud y Protección Social, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante oficio n.º 201721002314211, del 10 de enero de 2018.
- Ministerio de Salud y Protección Social,, Resolución 459 de 2012, por la cual se adopta el protocolo y modelo de atención integral en salud para víctimas de violencia sexual.
- Ministerio de Salud y Protección Social,, Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (SIVIGE), <http://onviolenciasgenero.minsalud.gov.co>
- Policía Nacional, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º S 2017 160654 DIJIN, del 6 de noviembre de 2017.
- Policía Nacional, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º 2017-046858, del 19 de noviembre de 2017.
- Policía Nacional, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º S 2018-1121 DIPRO-APIAD, del 13 de septiembre de 2018.
- Procuraduría General de la Nación, respuesta de la Delegada para la Policía Nacional mediante Oficio n.º 1620, del 5 de diciembre de 2017.
- Procuraduría General de la Nación, respuesta de la Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos mediante Oficio n.º 1757, del 14 de diciembre de 2017.
- Procuraduría General de la Nación, respuesta de la Delegada para la Fuerza Pública y Policía Judicial mediante Oficio n.º PDFPYPJ-0987-2018, del 3 de agosto de 2018.
- Procuraduría General de la Nación, respuesta de la Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales mediante Oficio n.º E 2017- 794143.
- Procuraduría General de la Nación, respuesta de la Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia,

Adolescencia y la Familia, información del 14 de septiembre de 2018.

- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º 2017 72029834121, del 16 de noviembre de 2017.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º 201872015995011, del 14 de septiembre de 2018.
- Unidad Nacional de Protección, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º 17-00041440, del 9 de noviembre de 2017.
- Unidad Nacional de Protección, respuesta a la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio n.º 18-00034036, del 14 de agosto de 2018.



**LA DOBLE VIOLENCIA:
IMPUNIDAD Y DESATENCIÓN
EN DELITOS SEXUALES**



Fotos cortesía de la campaña "Arróplame con tu esperanza" en Evento de conmemoración de la Semana Internacional de la No Violencia contra Las Mujeres, 26 de noviembre 2019, Auditorio Antonio Nariño, Procuraduría General de la Nación.