

NIÑAS, ADOLESCENTES, MUJERES Y ADULTAS MAYORES

EN EL CONFLICTO ARMADO
INTERNO COLOMBIANO



MANUEL ENRIQUE QUINTERO LARA

COMPILACIÓN DE AUTOS DE SEGUIMIENTO AL
CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA T-025 DE 2004 DE LA
HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL

**NIÑAS, ADOLESCENTES, MUJERES Y ADULTAS MAYORES EN EL CON-
FLICTO ARMADO INTERNO COLOMBIANO**

**COMPILACIÓN DE AUTOS DE SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE
LA SENTENCIA T-025 DE 2004 DE LA HONORABLE CORTE CONSTITU-
CIONAL**

- EN ORDEN CRONOLÓGICO-

COMPILADOR
MANUEL ENRIQUE QUINTERO LARA

COMITÉ CIENTÍFICO

Luis Felipe Jiménez Jiménez

Universidad Zacatecas. México

Wilson Merino Sánchez

Universidad Regional Autónoma de los Andes. Ecuador

Alejandro Robledo Rodríguez

Universidad de los Andes. Chile

Jorge Fabian Villalba

Universidad Católica de Córdoba. Argentina

Patricia Britos

Universidad Nacional de Mar del Plata. Argentina

Luis María caballero

Universidad Siglo 21. Argentina

Enrique Mármol Palacios

Universidad de Guayaquil. Ecuador.

CONSEJO SUPERIOR

María Juliana Araujo Oñate

Presidenta

Carlos Eugenio Solarte Portilla

Miembro externo

Alejandro Olaya Dávila

Miembro externo

Óscar Manco López

Miembro externo

Alejandro De La Torre Sanclemente

Miembro externo

Juan De Dios Villegas Perea

Decano Miembro del Consejo Superior

Yuranis del Carmen De La Hoz Pantoja

Representante de los profesores

Andrés Felipe Márquez Acosta

Representante de los estudiantes

Hans Diederichs Quirós

Egresado Miembro del Consejo Superior

AUTORIDADES DE GOBIERNO

Juan Santiago Correa Restrepo

Rector

Andrés Franco Herrera

Vicerrector Académico

María Fernanda Juliao Ferreira

Vicerrectora Financiera y Administrativa

Alejandro Suárez Parada

Secretario General

PARES ACADÉMICOS

Alejandro Marcelo Lopez Soto

Universidad Libre

Hugo Daniel Ortiz Vanegas

Escuela Superior de Administración Pública - ESAP

FACULTAD CIENCIAS SOCIALES Y ADMISNISTRATIVAS

Carlos Hernández Díaz

Decano

Barbara Elena Páez Dominguez

Secretaria Académica

NIÑAS, ADOLESCENTES, MUJERES Y ADULTAS MAYORES EN EL CONFLICTO
ARMADO INTERNO COLOMBIANO / director Carlos Arturo Hernández — Bogotá:
Fundación Universitaria San Martín, 2026. 1074 p.; 30 cm.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN:

Primera Edición

Número de volumen: 1

Formato: Digital

ISBN Digital:

Año: 2026

Diseño de cubierta: Angie Paola Sanabria Ortiz

Diagramación: Angie Paola Sanabria Ortiz

Nota a la publicación

Las opiniones y contenidos reflejados en los capítulos de esta publicación no necesariamente representan la posición de la Fundación Universitaria San Martín, por lo que son responsabilidad exclusiva de los autores que aportaron su conocimiento para el desarrollo de esta edición.

Carrera 18 # 80-75

Bogotá D.C., Colombia.

PBX: 4322671

Correo electrónico del libro: publicaciones@sanmartin.edu.co

PRÓLOGO AUTORAL

La historia constitucional de Colombia no puede comprenderse sin estudiar la manera en que el Derecho ha respondido a uno de los fenómenos más complejos y dolorosos de nuestra realidad: el Conflicto Armado Interno. Durante décadas, la violencia transformó profundamente la estructura social del país, ocasionando el desplazamiento forzado de millones de personas, la fragmentación del tejido comunitario, la pérdida de territorios, el debilitamiento institucional y la vulneración masiva, sistemática y prolongada de los derechos fundamentales de amplios sectores de la población. Entre quienes soportaron con mayor intensidad las consecuencias de esta tragedia se encuentran las niñas, adolescentes, mujeres y adultas mayores, cuyas experiencias de victimización estuvieron marcadas por múltiples formas de violencia y discriminación que excedieron las afectaciones comunes derivadas del conflicto.

Frente a esta realidad, la Constitución Política de 1991 encontró uno de sus mayores desafíos. El reconocimiento formal de la dignidad humana, de la igualdad, de la prevalencia de los derechos fundamentales y de la obligación estatal de proteger a las personas más vulnerables debía traducirse en respuestas institucionales eficaces capaces de enfrentar una crisis humanitaria de enormes proporciones. Fue precisamente en este contexto donde la Honorable Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-025 de 2004, declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional derivado del desplazamiento forzado, inaugurando uno de los procesos de seguimiento judicial más relevantes en la historia del constitucionalismo contemporáneo.

La importancia de esta decisión no radica únicamente en la declaración de una grave crisis institucional. Su verdadero alcance consiste en haber transformado la función del juez constitucional, quien dejó de limitarse a resolver un caso concreto para asumir un papel orientado a garantizar la efectividad material de la Constitución frente a problemas estructurales que comprometían la vigencia misma del Estado Social de Derecho. A partir de entonces, la Corte Cons-

titucional desarrolló un mecanismo permanente de seguimiento que permitió evaluar el cumplimiento de las órdenes impartidas, identificar nuevas vulneraciones de derechos fundamentales y exigir la adopción de medidas progresivas destinadas a superar las causas estructurales del desplazamiento forzado.

Dentro de ese proceso, la Corte comprendió que el conflicto armado no afectaba de manera uniforme a toda la población. Las consecuencias derivadas de la violencia adquirirían características particulares cuando recaían sobre las mujeres, quienes enfrentaban riesgos extraordinarios asociados a su condición de género, a las desigualdades históricas existentes y a la persistencia de patrones estructurales de discriminación. La violencia sexual, la explotación, el desplazamiento forzado, la persecución de lideresas, el despojo de bienes, la ruptura de las redes familiares, la exclusión económica y la sobrecarga de responsabilidades derivadas de la jefatura femenina del hogar evidenciaban que las respuestas estatales debían construirse desde un enfoque diferencial capaz de reconocer esas realidades.

Los Autos de Seguimiento que integran esta compilación representan precisamente la evolución de esa comprensión constitucional. Cada una de las providencias aquí analizadas constituye un paso adicional en la consolidación de una jurisprudencia orientada a fortalecer la protección reforzada de las mujeres víctimas del conflicto armado, integrando los principios constitucionales con los estándares desarrollados por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados. Su estudio permite observar cómo la Corte Constitucional fue ampliando progresivamente el alcance de las obligaciones estatales, pasando del reconocimiento de riesgos específicos a la evaluación de la eficacia de las políticas públicas, la coordinación institucional, la prevención de nuevas vulneraciones y la garantía efectiva de los derechos fundamentales.

Esta compilación ha sido concebida especialmente para estudiantes de las ciencias sociales

y jurídicas, profesores, investigadores, líderes sociales, lideresas comunitarias, defensores de derechos humanos y profesionales interesados en el litigio estratégico. No obstante, también aspira a convertirse en un material de consulta para todas aquellas personas que buscan comprender el papel de la jurisprudencia constitucional en la construcción de una sociedad más democrática, incluyente y respetuosa de la dignidad humana.

El lector encontrará una obra elaborada con un propósito eminentemente pedagógico, sustentada en el rigor jurídico que exige el estudio de las decisiones de la Corte Constitucional. Cada auto ha sido acompañado de una nota introductoria del compilador que permite comprender no solo el contenido de la providencia, sino también el contexto constitucional, legal e internacional en el cual fue proferida, facilitando así su utilización en escenarios académicos, de investigación, intervención institucional y litigio estratégico.

Como aporte metodológico adicional, al final de esta compilación se incorpora una Ficha Técnica de Resumen y Análisis de Autos de Seguimiento de Estado de Cosas Inconstitucionales (ECI), diseñada especialmente para orientar el estudio sistemático de este tipo de providencias. Esta ficha constituye una propuesta metodológica desarrollada por el compilador con el propósito de facilitar la identificación de los elementos esenciales de cada decisión judicial, tales como su contexto, problema jurídico, fundamentos constitucionales e internacionales, derechos involucrados, enfoque diferencial, órdenes impartidas, estándares jurisprudenciales, impacto institucional y aportes para el litigio estratégico y la investigación jurídica. Más que un simple formato de sistematización, la ficha pretende convertirse en una herramienta académica y práctica que fortalezca las competencias de análisis jurisprudencial de estudiantes, docentes, investigadores, consultorios jurídicos, clínicas jurídicas y defensores de derechos humanos. Su estructura permite realizar una lectura integral y crítica de las providencias constitucionales, promoviendo el estudio del precedente judicial desde una perspectiva analítica, interdisciplinaria y orientada a la protección efectiva de los derechos fundamentales.

Aunque la propuesta metodológica ha sido elaborada tomando como punto de partida los Autos de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, su diseño permite adaptarla al análisis de otras decisiones de la Corte Constitucional, especialmente aquellas relacionadas con Estados de Cosas Inconstitucionales, protección reforzada de sujetos de especial protección constitucional, control estructural de políticas públicas y demás providencias que, por su complejidad e impacto, requieren un estudio sistemático y contextualizado. De esta manera, la ficha técnica aspira a convertirse en una herramienta de consulta permanente que contribuya al fortalecimiento de la investigación jurídica, la enseñanza del Derecho Constitucional y la formación de profesionales capaces de interpretar críticamente la jurisprudencia como fuente viva del Derecho.

Esta compilación constituye también un reconocimiento a la resiliencia de las mujeres colombianas que, aun en medio de la violencia, el desplazamiento y la exclusión, han desempeñado un papel decisivo en la reconstrucción de sus comunidades, en la defensa de los derechos humanos, en la preservación de la memoria histórica y en la consolidación de procesos de paz. La jurisprudencia aquí compilada demuestra que ellas no son únicamente destinatarias de medidas de protección, sino protagonistas fundamentales en la transformación social y en la construcción de un país comprometido con la justicia, la igualdad y la paz.

Confiamos en que las páginas que siguen contribuyan a fortalecer la reflexión académica, el estudio crítico de la jurisprudencia constitucional y el compromiso permanente con la defensa de los derechos fundamentales. Comprender los Autos de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 implica comprender, al mismo tiempo, la capacidad del Derecho para responder a las realidades más complejas de una sociedad y la responsabilidad que tienen las instituciones, la academia y la ciudadanía de hacer efectivos los principios y valores sobre los cuales descansa el Estado Social de Derecho.

INTRODUCCIÓN

La presente compilación de Autos de Seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 surge de la necesidad de comprender, desde una perspectiva constitucional, humanitaria y de derechos humanos, las múltiples dinámicas del Conflicto Armado Interno Colombiano y, especialmente, las graves afectaciones que este ha generado sobre las niñas, adolescentes, mujeres y adultas mayores, quienes han sido víctimas de diversas formas de violencia, discriminación, desplazamiento forzado y sometimiento, así como protagonistas en los procesos de liderazgo social, reconstrucción comunitaria y defensa de los derechos humanos. El conflicto armado colombiano produjo profundas transformaciones en el tejido social del país, afectando de manera diferenciada a las mujeres, quienes no solo padecieron violaciones sistemáticas a sus derechos fundamentales por razón de su condición de género, sino que también asumieron nuevos roles como jefas de hogar, lideresas comunitarias, defensoras de derechos humanos, constructoras de paz y promotoras de procesos de resiliencia y reconstrucción territorial.

La Sentencia T-025 de 2004 constituye uno de los precedentes más relevantes de la justicia constitucional colombiana al declarar la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional derivado de la vulneración masiva, generalizada y sistemática de los derechos fundamentales de la población desplazada por la violencia. A partir de esta decisión, la Honorable Corte Constitucional inició un proceso permanente de seguimiento judicial dirigido a verificar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado colombiano, transformando la función del juez constitucional en un verdadero garante de la eficacia de las políticas públicas y de la protección material de los derechos fundamentales de las poblaciones históricamente más vulnerables.

Dentro de dicho proceso de seguimiento, la Corte Constitucional evidenció que las consecuencias del desplazamiento forzado y del conflicto armado no recaían de manera uniforme sobre toda la población, sino que existían grupos que enfrentaban riesgos extraordinarios derivados

de condiciones históricas de discriminación y exclusión. Entre ellos, las niñas, adolescentes, mujeres y adultas mayores fueron reconocidas como sujetos de especial protección constitucional, debido a que el conflicto armado profundizó las desigualdades estructurales existentes y generó múltiples formas de violencia basadas en género, tales como la violencia sexual, la explotación, el desplazamiento forzado, la persecución contra lideresas sociales, el despojo patrimonial, la ruptura de sus proyectos de vida y la afectación de sus derechos económicos, sociales, culturales y políticos. Sin embargo, esta compilación no pretende presentar a las mujeres únicamente desde la perspectiva de la victimización. Por el contrario, busca destacar el papel fundamental que han desempeñado como protagonistas en los procesos de resistencia, reconstrucción del tejido social, fortalecimiento comunitario y consolidación de escenarios de reconciliación y paz. La jurisprudencia constitucional ha permitido visibilizar que las mujeres no solo han soportado de manera desproporcionada los efectos del conflicto armado, sino que también han liderado procesos de organización social, defensa de derechos humanos, recuperación de la memoria histórica, protección de comunidades vulnerables y construcción de iniciativas orientadas a garantizar la convivencia pacífica y la transformación de los territorios afectados por la violencia.

El presente trabajo de compilación reúne algunos de los más importantes Autos de Seguimiento proferidos por la Honorable Corte Constitucional en desarrollo de la Sentencia T-025 de 2004, los cuales constituyen un referente indispensable para comprender la evolución de la protección constitucional reforzada de las mujeres víctimas del conflicto armado colombiano. Estas providencias reflejan el tránsito de una comprensión tradicional del desplazamiento forzado hacia un enfoque diferencial, interseccional y de género, sustentado tanto en la Constitución Política como en el bloque de constitucionalidad, incorporando los estándares desarrollados por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados.

Así, la compilación pretende ofrecer al lector no solo un acercamiento a la evolución ju-

jurisprudencial de la Corte Constitucional, sino también una reflexión sobre la manera en que el Derecho puede convertirse en un instrumento efectivo para la protección de la dignidad humana, la igualdad material, la reparación integral de las víctimas y la consolidación de una paz estable y duradera. Comprender estas providencias implica reconocer que la construcción de paz no depende exclusivamente del silenciamiento de las armas, sino también de la capacidad del Estado y de la sociedad para garantizar el reconocimiento, la protección y la participación efectiva de las mujeres como sujetas de derechos, lideresas sociales y agentes fundamentales en la transformación democrática del país.

Esta compilación tiene como objetivo principal dotar de bases sólidas a los estudiantes de las ciencias sociales, así como a los líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos, organizaciones sociales, operadores jurídicos, consultorios jurídicos universitarios e investigadores vinculados con la defensa y el litigio estratégico de los Derechos Humanos. En tal punto, la obra pretende constituirse en una herramienta académica, práctica y metodológica que permita comprender la evolución de la jurisprudencia constitucional colombiana frente a la protección reforzada de las niñas, adolescentes, mujeres y adultas mayores víctimas del Conflicto Armado Interno Colombiano, así como fortalecer las capacidades argumentativas y analíticas de quienes intervienen en procesos de exigibilidad de derechos ante las autoridades nacionales e internacionales.

Para alcanzar dicho propósito, se compilan cuatro Autos de Seguimiento proferidos por la Honorable Corte Constitucional en desarrollo de la Sentencia T-025 de 2004, providencias que representan hitos fundamentales en la construcción de una línea jurisprudencial orientada a garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres (niñas, adolescentes, mujeres y adultas mayores) víctimas del desplazamiento forzado. A través de estas decisiones, la Corte no solo identifica las falencias estructurales de la respuesta institucional del Estado colombiano, sino que desarrolla estándares constitucionales e internacionales encaminados a fortalecer las

obligaciones estatales de prevención, protección, atención, asistencia, investigación, reparación integral y garantías de no repetición frente a las graves violaciones de derechos humanos sufridas por las mujeres en el contexto del conflicto armado. Más allá de constituir simples providencias de seguimiento, los autos aquí compilados reflejan la consolidación de una jurisprudencia constitucional con enfoque diferencial y de género, sustentada en la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. En ellos, la Corte Constitucional reconoce que las consecuencias del conflicto armado no afectan de manera uniforme a toda la población, sino que recaen con especial intensidad sobre las mujeres debido a condiciones históricas de discriminación, desigualdad y exclusión, circunstancia que exige la adopción de medidas afirmativas y políticas públicas diferenciadas para garantizar una protección real y efectiva de sus derechos fundamentales.

Conforme a lo anterior, el lector encontrará, en primer lugar, el Auto 092 de 2008, en el cual la Honorable Corte Constitucional, a partir de un amplio análisis constitucional, probatorio y convencional, identifica el “impacto cuantitativo y cualitativo desproporcionado del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas y el reconocimiento de sujetos de protección constitucional reforzada a las mujeres desplazadas como por mandato de la Constitución Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario”. Esta providencia constituye el punto de partida de la protección constitucional reforzada de las mujeres desplazadas, al reconocer que el conflicto armado genera riesgos diferenciados derivados de la condición de género y que el principio de igualdad exige respuestas estatales específicas, diferenciadas y orientadas a remover las causas estructurales de discriminación que históricamente han afectado a las mujeres colombianas.

En segundo lugar, se presenta el Auto 098 de 2013, mediante el cual la Honorable Corte Constitucional profundiza la protección constitucional de aquellas mujeres que, además de haber

sufrido las consecuencias del desplazamiento forzado, desempeñan labores de liderazgo social y defensa de los derechos de las víctimas. En dicha providencia la Corte reconoce la urgente obligación del Estado de garantizar la “prevención y protección del derecho a la vida, integridad y seguridad personal de mujeres líderes desplazadas y mujeres de organizaciones que trabajan a favor de población desplazada”, destacando que la violencia ejercida contra las lideresas constituye una amenaza no solo para sus derechos individuales, sino también para el fortalecimiento de los procesos organizativos, la participación democrática, la representación de las víctimas y la consolidación del Estado Social de Derecho.

Posteriormente, el lector encontrará el Auto 009 de 2015, mediante el cual la Honorable Corte Constitucional analiza el grado de cumplimiento de las órdenes impartidas con anterioridad y evidencia que persiste uno de los fenómenos más graves de violencia basada en género dentro del conflicto armado colombiano. En esta providencia se demuestra la “persistencia de la violencia sexual contra las mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores desplazadas, con ocasión de su condición de género e identificación de factores contextuales e individuales que aumentan la concreción de este riesgo”, reafirmando que la violencia sexual constituye una violación múltiple de derechos fundamentales y una manifestación estructural de discriminación que obliga al Estado a fortalecer sus mecanismos de prevención, investigación, sanción, atención integral y reparación transformadora conforme a los estándares nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos.

La compilación incorpora, además, el Auto 737 de 2017, mediante el cual la Honorable Corte Constitucional traslada el análisis hacia la eficacia de las políticas públicas implementadas por el Estado colombiano, identificando la “persistencia de bloqueos institucionales relativos a: (i) la falta de una política pública cualificada conforme a los riesgos de género, y que incorpore los criterios mínimos de racionalidad; (ii) la falta de información objetiva, suficiente y pertinente y de mecanismos para hacer seguimiento y evaluación, que le impiden a esta Sala Especial co-

nocer el impacto de los instrumentos de gestión en la superación del ECI respecto de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del desplazamiento forzado y la violencia generalizada; y (iii) la desarticulación institucional en materia de atención, asistencia, prevención y reparación de las sobrevivientes de la violencia sexual en contextos de violencia generalizada”. Mediante esta providencia, la Corte concluye que el reconocimiento jurídico de los derechos resulta insuficiente cuando las instituciones carecen de políticas públicas técnicamente estructuradas, mecanismos adecuados de coordinación y sistemas de información que permitan medir el impacto real de las acciones estatales, consolidando así un modelo de control constitucional que exige no solo la existencia formal de programas gubernamentales, sino también su eficacia material en la garantía de los derechos fundamentales.

Los cuatro Autos de Seguimiento compilados permiten observar la evolución progresiva de la jurisprudencia constitucional colombiana frente a la protección de las mujeres víctimas del conflicto armado. Desde el reconocimiento inicial de los riesgos diferenciados derivados del desplazamiento forzado, pasando por la protección especial de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, el análisis de la persistencia de la violencia sexual como expresión de discriminación estructural y, finalmente, el examen de la eficacia de las políticas públicas implementadas por el Estado, estas providencias configuran una línea jurisprudencial coherente que fortalece la aplicación del enfoque de género, la igualdad material, la protección constitucional reforzada y el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por Colombia en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Por ello, esta compilación busca convertirse en un instrumento de consulta y formación que facilite el estudio crítico de esta evolución jurisprudencial y contribuya al fortalecimiento del litigio estratégico orientado a la protección integral de los derechos de las mujeres víctimas del Conflicto Armado Interno Colombiano.

De igual manera, la presente compilación incorpora una Ficha Técnica de Resumen y Análisis de Autos de Seguimiento de Estado de Cosas Inconstitucionales, diseñada por el compilador

como una herramienta metodológica de estudio, investigación y litigio estratégico. Su elaboración responde a la necesidad de ofrecer un instrumento académico que trascienda la simple lectura de las providencias constitucionales y permita al lector desarrollar habilidades de comprensión jurídica, análisis crítico, argumentación e interpretación constitucional frente a las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. En este sentido, la ficha técnica no constituye únicamente un mecanismo de sistematización de información, sino un modelo de aproximación metodológica que facilita la identificación de los problemas jurídicos, los fundamentos constitucionales, los estándares nacionales e internacionales aplicables, las órdenes impartidas por la Corte, el grado de cumplimiento de estas y los desafíos institucionales que aún persisten para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales.

La estructura propuesta permite que estudiantes de las ciencias sociales, profesionales del Derecho, investigadores, servidores públicos, organizaciones sociales, defensores de derechos humanos, líderes y lideresas comunitarias puedan desarrollar competencias analíticas orientadas a comprender la evolución de la jurisprudencia constitucional colombiana sobre el conflicto armado interno, el desplazamiento forzado y la protección reforzada de las niñas, adolescentes, mujeres y adultas mayores víctimas o lideresas de dichos contextos. Asimismo, busca fortalecer la capacidad argumentativa del lector, promoviendo la construcción de análisis propios sobre la eficacia de las políticas públicas, el cumplimiento de las órdenes judiciales y la responsabilidad constitucional e internacional del Estado colombiano frente a la garantía de los derechos humanos.

La ficha técnica propone una metodología de estudio que privilegia la lectura crítica de las providencias, el análisis de los hechos que motivaron la intervención de la Corte Constitucional, la identificación de los derechos fundamentales comprometidos, la comprensión de los fundamentos constitucionales y convencionales que sustentan las decisiones judiciales y la evaluación de los efectos jurídicos, sociales e institucionales derivados de cada Auto de Seguimiento. De esta

manera, el lector no solo adquiere conocimientos sobre el contenido de las providencias, sino que desarrolla herramientas para evaluar la manera como el juez constitucional ejerce el control estructural sobre las políticas públicas y exige a las autoridades estatales el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Estado Social de Derecho.

Igualmente, esta herramienta metodológica facilita la comprensión del diálogo permanente existente entre el ordenamiento constitucional colombiano y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, permitiendo identificar cómo la Corte Constitucional incorpora al bloque de constitucionalidad instrumentos como la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus Protocolos Facultativos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), la Convención sobre los Derechos del Niño, los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y los demás instrumentos internacionales que integran las obligaciones asumidas por el Estado colombiano en materia de protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

En este contexto, la ficha técnica también constituye un instrumento de formación para el litigio estratégico, en la medida en que permite identificar los estándares jurisprudenciales consolidados por la Corte Constitucional y su utilidad como fundamento para acciones constitucionales, procesos judiciales, intervenciones administrativas, informes de seguimiento, mecanismos internacionales de protección de derechos humanos y demás escenarios de exigibilidad jurídica. Su aplicación facilita reconocer las obligaciones positivas del Estado, los criterios de protección reforzada desarrollados por la jurisprudencia constitucional, los estándares de debida diligencia, los enfoques diferenciales e interseccionales y las medidas estructurales necesarias para garan-

tizar la prevención, protección, atención, reparación integral y garantías de no repetición frente a las violaciones de derechos humanos cometidas en el marco del conflicto armado colombiano.

De igual manera, la utilización de esta metodología permite al lector comprender que los Autos de Seguimiento no constituyen simples actuaciones procesales de control judicial, sino verdaderos instrumentos de transformación institucional mediante los cuales la Corte Constitucional verifica la eficacia de las políticas públicas, identifica bloqueos estructurales, evalúa el cumplimiento de las órdenes impartidas y fortalece la protección de poblaciones históricamente discriminadas y especialmente vulnerables. Bajo esta perspectiva, el estudio sistemático de estas providencias facilita entender la evolución del concepto de Estado de Cosas Inconstitucional como mecanismo excepcional de control constitucional orientado a remover las causas estructurales que generan vulneraciones masivas y continuadas de derechos fundamentales.

La ficha técnica ha sido concebida con vocación de permanencia y aplicabilidad general, razón por la cual no se limita al estudio de los autos compilados en la presente obra. Por el contrario, su estructura metodológica permite ser utilizada para el análisis de cualquier Auto de Seguimiento proferido por la Corte Constitucional dentro de los distintos Estados de Cosas Inconstitucionales declarados por esta Corporación, convirtiéndose en una herramienta académica y práctica para la enseñanza del Derecho Constitucional, los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el litigio estratégico. Esta propuesta metodológica pretende contribuir a la formación de profesionales y líderes sociales con mayores capacidades para interpretar críticamente la jurisprudencia constitucional, fortalecer los procesos de exigibilidad de derechos y aportar, desde el conocimiento jurídico, a la consolidación de una cultura de respeto por la dignidad humana, la igualdad material, la justicia constitucional y la construcción de una paz fundada en la garantía efectiva de los derechos de las víctimas del conflicto armado colombiano.

Contenido

Auto 092/08.....27

“Impactos cuantitativos y cualitativos desproporcionado del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas y el reconocimiento de sujetos de protección constitucional reforzada a las mujeres desplazadas como por mandato de la Constitución Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.”27

Notas Introductorias del compilador.....28

Auto 092/08.....33

Auto 098/13.....432

Prevención y protección del derecho a la vida, integridad y seguridad personal de mujeres líderes desplazadas y mujeres de organizaciones que trabajan a favor de población desplazada.....432

Notas Introductorias del Compilador.....433

Auto 098/13.....437

Auto 009/15.....621

Persistencia de la violencia sexual contra las mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores desplazadas, con ocasión de su condición de género e identificación de factores contextuales e individuales que aumentan la concreción de este riesgo.....621



Notas introductorias del compilador.....622

Auto 009/15.....626

Auto 737/17.....942

“Persisten bloqueos institucionales relativos a: (i) la falta de una política pública cualificada conforme a los riesgos de género, y que incorpore los criterios mínimos de racionalidad; (ii) la falta de información objetiva, suficiente y pertinente y de mecanismos para hacer seguimiento y evaluación, que le impiden a esta Sala Especial conocer el impacto de los instrumentos de gestión en la superación del ECI respecto de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del desplazamiento forzado y la violencia generalizada; y (iii) la desarticulación institucional en materia de atención, asistencia, prevención y reparación de las sobrevivientes de la violencia sexual en contextos de violencia generalizada.”942

Notas Introductorias del Compilador.....943

Auto 737/17.....947

Notas conclusivas.....1052

Indicaciones para el diligenciamiento de Ficha Técnica de Resumen y Análisis de Autos de Seguimiento de Estado de Cosas Inconstitucionales.....1058

FICHA TÉCNICA DE RESUMEN Y ANÁLISIS DE AUTOS DE SEGUIMIENTOS DE ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONALES - CORTE CONSTITUCIONAL.....1063



Auto 092/08

“Impactos cuantitativos y cualitativos desproporcionado del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas y el reconocimiento de sujetos de protección constitucional reforzada a las mujeres desplazadas como por mandato de la Constitución Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.”



“Impactos cuantitativos y cualitativos desproporcionado del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas y el reconocimiento de sujetos de protección constitucional reforzada a las mujeres desplazadas como por mandato de la Constitución Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.”

Notas Introductorias del compilador

En desarrollo del seguimiento estructural a la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional profirió el Auto 092 de 2008, providencia que constituye uno de los precedentes más trascendentales en materia de protección de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado y del desplazamiento forzado en Colombia. A partir de un amplio análisis constitucional, probatorio e internacional, la Corte reconoció que las mujeres padecen un impacto cuantitativo y cualitativo desproporcionado como consecuencia de la violencia armada, derivado de las múltiples formas de discriminación histórica y de violencia basada en género que se exacerban en contextos de conflicto. así las cosas, declaró que las mujeres desplazadas ostentan la condición de sujetos de especial protección constitucional, imponiendo al Estado obligaciones reforzadas de prevención, atención, protección y reparación integral, con fundamento no solo en los principios de dignidad humana, igualdad material y prohibición de discriminación previstos en la Constitución Política, sino también en los compromisos asumidos por Colombia en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Este Auto marcó un punto de inflexión en la jurisprudencia constitucional colombiana al incorporar de manera expresa el enfoque diferencial y de género en la política pública sobre desplazamiento forzado, estableciendo que la respuesta estatal debía superar la visión neutra del conflicto para reconocer las afectaciones específicas que recaen sobre las mujeres y adoptar medidas afirmativas dirigidas a garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Asimismo, la decisión se convirtió en el punto de partida de una línea jurisprudencial de seguimiento que posteriormente sería ampliada mediante diversos autos, orientados a verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas, profundizar la protección de grupos específicos de mujeres víctimas y fortalecer las obligaciones institucionales frente a las violencias basadas en género en el contexto del conflicto armado colombiano.

El Auto 092 de 2008 representa un desarrollo jurisprudencial de extraordinaria relevancia dentro del constitucionalismo colombiano, no solo por ampliar el alcance de la Sentencia T-025

de 2004, sino porque redefine la forma en que el Estado debe comprender y enfrentar las consecuencias del conflicto armado sobre las mujeres desde una perspectiva constitucional y convencional. Jurídicamente, la decisión parte de un cambio de paradigma: el reconocimiento de que el principio de igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución no puede materializarse mediante políticas públicas formalmente neutras cuando las condiciones reales de determinados grupos sociales evidencian una situación estructural de discriminación y vulnerabilidad. La Corte concluye que la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas exige un tratamiento diferencial que responda a los riesgos específicos derivados de su condición de género, superando así una interpretación meramente abstracta del derecho a la igualdad para adoptar una concepción de igualdad material, sustantiva y transformadora.

Desde esta perspectiva, el Auto desarrolla el alcance del deber reforzado de protección estatal previsto en los artículos 2, 5, 13, 42, 43 y 93 de la Constitución Política, articulándolos con el bloque de constitucionalidad para integrar al análisis las obligaciones internacionales derivadas de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), los Convenios de Ginebra, sus Protocolos Adicionales y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de Naciones Unidas. De esta manera, la Corte reafirma que la protección de las mujeres víctimas del conflicto armado no constituye una política pública discrecional del Gobierno, sino una obligación constitucional e internacional vinculante cuyo incumplimiento compromete la responsabilidad del Estado.

Uno de los mayores aportes jurídicos del Auto consiste en reconocer que la violencia ejercida contra las mujeres en el conflicto armado no puede analizarse como una consecuencia accidental o secundaria de la confrontación, sino como un fenómeno estructural que responde a patrones de discriminación históricamente consolidados y que, en el contexto del conflicto, adquieren manifestaciones particularmente graves. Bajo esta lógica, la Corte abandona una com-

presión neutral del desplazamiento forzado para afirmar que la violencia sexual, la explotación, el despojo patrimonial, la persecución por vínculos familiares, la pérdida del proyecto de vida y la sobrecarga de responsabilidades familiares constituyen riesgos constitucionalmente relevantes que afectan de manera diferenciada a las mujeres y exigen respuestas estatales igualmente diferenciadas.

El análisis constitucional desarrollado en el Auto también fortalece el contenido del principio de dignidad humana al reconocer que las afectaciones sufridas por las mujeres desplazadas trascienden la pérdida material de bienes o del lugar de residencia. La Corte entiende que el desplazamiento implica la ruptura de proyectos de vida, la afectación de la autonomía personal, la pérdida de redes familiares y comunitarias, la exposición a múltiples formas de violencia y la profundización de condiciones históricas de exclusión social y económica. En consecuencia, la reparación constitucional no puede limitarse al suministro de ayuda humanitaria, sino que debe orientarse a restablecer las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de los derechos fundamentales y para la reconstrucción de una vida libre de violencia y discriminación. Desde la perspectiva del Derecho Internacional Humanitario, el Auto constituye igualmente un precedente relevante porque reconoce que las mujeres son personas especialmente protegidas durante los conflictos armados y que las distintas formas de violencia sexual y basada en género constituyen infracciones graves a las normas humanitarias y, en determinados contextos, pueden configurar crímenes internacionales. Aunque la providencia no realiza un análisis penal de estas conductas, sí incorpora los estándares internacionales sobre protección de la población civil para exigir que las instituciones estatales adopten medidas eficaces de prevención, investigación, sanción y reparación frente a dichas violaciones.

Otro aspecto jurídicamente significativo radica en la consolidación del concepto de protección constitucional reforzada. La Corte no declara que las mujeres desplazadas sean sujetos de especial protección únicamente por su condición de mujeres o únicamente por su condición

de desplazadas, sino por la convergencia de múltiples factores de vulnerabilidad que producen una situación de discriminación agravada. Este razonamiento incorpora una visión cercana a la interseccionalidad, al reconocer que variables como el género, la pobreza, el desplazamiento, la pertenencia étnica, la maternidad, la jefatura femenina del hogar, la discapacidad o la edad pueden concurrir simultáneamente, incrementando el riesgo de vulneración de derechos y exigiendo respuestas institucionales diferenciadas. Asimismo, el Auto fortalece el principio de debida diligencia estatal. La Corte establece que el Estado no satisface sus obligaciones constitucionales mediante la simple existencia de programas generales de atención a la población desplazada, sino que debe demostrar que dichos programas incorporan un enfoque diferencial efectivo, cuentan con recursos suficientes, generan resultados verificables y responden a los riesgos específicos identificados para las mujeres. En este sentido, la providencia transforma el contenido del control constitucional sobre las políticas públicas, exigiendo criterios de eficacia material y no únicamente de existencia formal de programas gubernamentales.

A juicio de este compilador, el Auto 092 de 2008 consolida el papel de la Corte Constitucional como garante de los derechos fundamentales en escenarios de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos. La decisión no se limita a resolver casos individuales, sino que ejerce un control estructural sobre la actuación estatal, identifica deficiencias institucionales, ordena la adopción de programas específicos, establece mecanismos de seguimiento y mantiene una supervisión permanente del cumplimiento de sus órdenes. Con ello, la Corte reafirma que el juez constitucional no solo protege derechos frente a actuaciones concretas de la administración, sino que también puede intervenir cuando la ineficacia estructural de las políticas públicas impide el goce efectivo de los derechos fundamentales de poblaciones históricamente discriminadas. En este contexto, el Auto 092 de 2008 se erige como un precedente de especial importancia porque incorpora de manera definitiva el enfoque de género al control constitucional de las políticas públicas relacionadas con el conflicto armado, consolida el concepto de igualdad material como fundamento de las acciones afirmativas dirigidas a las mujeres víctimas, fortalece la aplicación interna del bloque de constitucionalidad y establece estándares obligatorios para todas las autori-

dades encargadas de garantizar la protección, asistencia y reparación integral de las mujeres afectadas por la violencia armada. Su trascendencia radica en haber demostrado que la neutralidad normativa frente a situaciones de desigualdad estructural termina reproduciendo la discriminación, razón por la cual el Estado Social de Derecho impone la obligación de adoptar medidas diferenciadas, reforzadas y transformadoras que permitan garantizar una protección real y efectiva de los derechos de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano.

Auto 092/08

CORTE CONSTITUCIONAL-Adopción de medidas para la protección a mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado

CORTE CONSTITUCIONAL-Prevención del impacto desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado sobre las mujeres/CORTE CONSTITUCIONAL-Carácter de sujetos de protección constitucional reforzada de las mujeres desplazadas

CORTE CONSTITUCIONAL-Factores de vulnerabilidad de las mujeres por causa de su condición femenina en el conflicto armado y desplazamiento forzoso

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Riesgo de violencia sexual contra la mujer

CORTE CONSTITUCIONAL-No es competente para verificar tácticamente ni valorar jurídicamente desde la perspectiva penal la ocurrencia de crímenes sexuales contra mujeres víctimas del conflicto armado y desplazamiento forzoso

CORTE CONSTITUCIONAL-Aspectos del desplazamiento forzado que impactan de manera diferencial a las mujeres por su condición femenina en el conflicto armado

CORTE CONSTITUCIONAL-Ordenes de individuales y generales para la protección de las mujeres desplazadas

POBLACION DESPLAZADA-Derechos mínimos

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Persistencia del estado de cosas inconstitucional

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia continua para verificar la superación del estado de cosas inconstitucional

JUEZ-Competente hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza

JUEZ CONSTITUCIONAL-Identificación previa de la especial vulnerabilidad de las mujeres desplazadas por la violencia

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Sujetos de especial protección constitucional

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Mandatos constitucionales específicos

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Sujetos de especial protección constitucional

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Obligaciones internacionales aplicables

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Obligaciones internacionales en el campo de la protección de derechos humanos

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Obligaciones internacionales en el ámbito del derecho internacional humanitario

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Beneficiarias del principio de distinción y principio humanitario y de respeto por las garantías fundamentales del ser humano

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Obligación constitucional e internacional de adoptar un enfoque diferencial estricto de prevención y su impacto desproporcionado sobre la mujer/
CONSTITUCION POLITICA-Fines esenciales del Estado/CONSTITUCION POLITICA-Fines de la institución de autoridades estatales/CONSTITUCION POLITICA-Reconocimiento de la primacía de los derechos inalienables de la persona

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Principios rectores

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Impacto diferencial y agudizado

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Deberes constitucionales inmediatos y urgentes del Estado

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Riesgos de género y cargas extraordinarias

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Riesgos del contacto con integrantes de grupos armados ilegales

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Riesgos derivados de la pertenencia a organizaciones sociales y comunitarias o labores de liderazgo

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Riesgo de persecución por estrategias de control coercitivo por grupos armados ilegales

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Riesgo por el asesinato o desaparición de quien les provee económicamente

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Riesgos derivados por discriminación y vulnerabilidad de mujeres indígenas y afrocolombianas

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Patrones estructurales de violencia y discriminación de género

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Violencia, abuso sexual, prostitución forzada, esclavitud sexual o trata de personas

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Violencia intrafamiliar y social por motivos de género

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Desconocimiento y vulneración de los derechos a la salud, sexuales y reproductivos

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Asunción del rol de jefes de hogar sin condiciones de subsistencia mínima

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y el acceso a oportunidades laborales y productivas

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Discriminación en inserción a espacios públicos y políticos con impacto en el derecho a la participación

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Desconocimiento de sus derechos como víctimas a la justicia, verdad y reparación

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Problemas y necesidades específicas

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Respuesta estatal a las facetas de género

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Medidas de carácter general

a adoptar para la protección de derechos fundamentales

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Programas de prevención, promoción, apoyo, facilitación, protección, garantía y acompañamiento

Referencia: Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 10 de mayo de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión.

Magistrado Ponente:

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., catorce (14) de abril de dos mil ocho (2008)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha adoptado la presente providencia con el objeto de proteger los derechos fundamentales de las mujeres afectadas por el desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, y después de haber convocado una sesión de información técnica el día 10 de mayo de 2007 con la participación de los voceros de las mujeres desplazadas.

SINTESIS DE LA PRESENTE DECISION

a. En la presente providencia, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional adop-

ta medidas comprehensivas para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por el conflicto armado en el país y la prevención del impacto de género desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado; tales medidas consisten, en síntesis, en (i) órdenes de creación de trece (13) programas específicos para colmar los vacíos existentes en la política pública para la atención del desplazamiento forzado desde la perspectiva de las mujeres, de manera tal que se contrarresten efectivamente los riesgos de género en el conflicto armado y las facetas de género del desplazamiento forzado, (ii) el establecimiento de dos presunciones constitucionales que amparen a las mujeres desplazadas, (iii) la adopción de órdenes individuales de protección concreta para seiscientas (600) mujeres desplazadas en el país, y (iv) la comunicación al Fiscal General de la Nación de numerosos relatos de crímenes sexuales cometidos en el marco del conflicto armado interno colombiano.

El presupuesto fáctico de esta decisión es el impacto desproporcionado, en terminos cuantitativos y cualitativos, del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas. El presupuesto jurídico de esta providencia es el carácter de sujetos de protección constitucional reforzada que tienen las mujeres desplazadas por mandato de la Constitución Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

b. El análisis y la valoración fácticos y jurídicos realizados por la Corte Constitucional se llevaron a cabo en dos ámbitos principales: (1) el campo de la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, y (2) el campo de la atención a las mujeres que son víctimas del desplazamiento forzado y la protección de sus derechos constitucionales fundamentales.

c. En el ámbito de la prevención del desplazamiento forzoso, la Corte Constitucional ha identificado diez (10) riesgos de género en el marco del conflicto armado colombiano, es decir,

diez factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina en el marco de la confrontación armada interna colombiana, que no son compartidos por los hombres, y que explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso sobre las mujeres. Estos riesgos son: (i) el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado; (ii) el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales; (iii) el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; (iv) los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos; (v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; (viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; (ix) los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento. Luego de valorar jurídicamente estos diez riesgos desde un enfoque de prevención del desplazamiento forzoso, la Corte Constitucional ordena en el presente Auto que el Gobierno Nacional adopte e implemente un programa para la prevención de los riesgos de género que causan un impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres, programa que ha de ser diseñado e iniciar su ejecución en un término breve en atención

a la gravedad del asunto – a saber, tres meses a partir de la comunicación de la presente providencia.

De igual forma, en el ámbito de la prevención del desplazamiento forzoso y al identificar los riesgos de género en el conflicto armado colombiano, la Corte hace hincapié en el riesgo de violencia sexual, constatando la gravedad y generalización de la situación de que se ha puesto de presente por diversas vías procesales ante esta Corporación en este sentido, mediante informaciones reiteradas, coherentes y consistentes presentadas por las víctimas o por organizaciones que promueven sus derechos; y explica que los relatos de episodios de violencia sexual contra mujeres sobre los que ha sido alertada incluyen, según informaciones fácticas detalladas que se reseñan en el acápite correspondiente, (a) actos de violencia sexual perpetrados como parte integrante de operaciones violentas de mayor envergadura -tales como masacres, tomas, pillajes y destrucciones de poblados-, cometidos contra las mujeres, jóvenes, niñas y adultas de la localidad afectada, por parte de los integrantes de grupos armados al margen de la ley; (b) actos deliberados de violencia sexual cometidos ya no en el marco de acciones violentas de mayor alcance, sino individual y premeditadamente por los miembros de todos los grupos armados que toman parte en el conflicto, que en sí mismos forman parte (i) de estrategias bélicas enfocadas en el amedrentamiento de la población, (ii) de retaliación contra los auxiliares reales o presuntos del bando enemigo a través del ejercicio de la violencia contra las mujeres de sus familias o comunidades, (iii) de retaliación contra las mujeres acusadas de ser colaboradoras o informantes de alguno de los grupos armados enfrentados, (iv) de avance en el control territorial y de recursos, (v) de coacción para diversos propósitos en el marco de las estrategias de avance de los grupos armados, (vi) de obtención de información mediante el secuestro y sometimiento sexual de las víctimas, o (vii) de simple ferocidad; (c) la violencia sexual contra mujeres señaladas de tener relaciones familiares o afectivas (reales o presuntas) con un miembro o colaborador de alguno de los actores armados legales e ilegales, por parte de sus bandos enemigos, en tanto forma de retaliación y de amedrentamiento de sus comunidades; (d) la violencia sexual contra las mujeres, jóvenes y niñas que son reclutadas por los grupos armados al margen de la ley, violencia sexual que incluye en forma

reiterada y sistemática: (i) la violación, (ii) la planificación reproductiva forzada, (iii) la esclavización y explotación sexuales, (iv) la prostitución forzada, (v) el abuso sexual, (vi) la esclavización sexual por parte de los jefes o comandantes, (vii) el embarazo forzado, (viii) el aborto forzado y (ix) el contagio de infecciones de transmisión sexual; (e) el sometimiento de las mujeres, jóvenes y niñas civiles a violaciones, abusos y acosos sexuales individuales o colectivos por parte de los miembros de los grupos armados que operan en su región con el propósito de obtener éstos su propio placer sexual; (f) actos de violencia sexual contra las mujeres civiles que quebrantan con su comportamiento público o privado los códigos sociales de conducta impuestos de facto por los grupos armados al margen de la ley en amplias extensiones del territorio nacional; (g) actos de violencia sexual contra mujeres que forman parte de organizaciones sociales, comunitarias o políticas o que se desempeñan como líderes o promotoras de derechos humanos, o contra mujeres miembros de sus familias, en tanto forma de retaliación, represión y silenciamiento de sus actividades por parte de los actores armados; (h) casos de prostitución forzada y esclavización sexual de mujeres civiles, perpetrados por miembros de los grupos armados al margen de la ley; o (i) amenazas de cometer los actos anteriormente enlistados, o atrocidades semejantes.

Las conductas sobre las cuales se han presentado informaciones detalladas a la Corte que se reseñan en el acápite correspondiente, incluirían, de ser ciertos los hechos, dentro de todas las anteriores categorías: violaciones y abusos sexuales individuales y colectivos, torturas sexuales, mutilaciones sexuales y posteriores homicidios de las víctimas, actos atroces de ferocidad y barbarie de contenido sexual, prostitución forzada, esclavización sexual, desnudez pública forzada, humillación sexual individual y colectiva, sometimiento a violencia sexual como medio para obtener información, o amenazas de violencia sexual, así como el sometimiento de las víctimas a prácticas crueles, inhumanas y degradantes tales como bailes, desfiles, entretenimientos o acompañamientos forzados para complacer a los miembros de los grupos armados, y actos de sevicia cometidos públicamente contra sus cuerpos o cadáveres, a lo largo de todo el país y contra cientos de mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores pertenecientes a la población civil. Algunos de estos crímenes se han cometido en forma aislada, otros con distintos grados de frecuencia, asunto que

competente determinar a las autoridades competentes para realizar las investigaciones penales de rigor.

La Corte Constitucional no es competente para verificar fácticamente ni valorar jurídicamente desde la perspectiva penal la ocurrencia de estos crímenes. Sin embargo, al constatar -en virtud de informaciones reiteradas y consistentes que ha recibido- que se trata de un fenómeno cuyas dimensiones no se han valorado en su plena extensión hasta el momento, la Corte comunicará las denuncias de cientos de casos de crímenes sexuales recientes al Fiscal General de la Nación, para lo de su competencia, y solicitará a la Procuraduría General de la Nación que supervigile el avance de las investigaciones y procesos penales a los que haya lugar.

Advierte la Sala que el traslado a la Fiscalía y la comunicación a la Procuraduría obedece a la necesidad de que los órganos competentes establezcan si se cometieron las conductas de las que se ha informado a la Corte, y cuáles fueron sus autores o partícipes. Al hacer dicho traslado, la Corte no está concluyendo que la Fiscalía no haya adelantado funciones de investigación para superar la impunidad. Además, tales investigaciones pueden haberse desarrollado en el marco de procesos relativos a otros actores violentos, como organizaciones de narcotraficantes, bandas urbanas o rurales de delincuentes y otras manifestaciones de criminal organizada. Por otra parte, la Corte no se refiere al lapso posterior a la desmovilización de grupos armados ilegales, ni a la incidencia que ello pueda tener. Es de esperar que si dicha desmovilización culmina plenamente, ello contribuya a prevenir la realización futura de estos actos.

d. En el ámbito de la atención a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y de la protección de sus derechos, la Corte Constitucional ha identificado dieciocho (18) facetas de género del desplazamiento forzado, es decir, aspectos del desplazamiento que impactan de manera diferencial, específica y agudizada a las mujeres, por causa de su condición femenina en el marco del conflicto armado colombiano. Estas dieciocho facetas de género del desplazamiento incluyen

tanto (1) patrones de violencia y discriminación de género de índole estructural en la sociedad colombiana, preexistentes al desplazamiento pero que se ven potenciados y degenerados por el mismo, impactando en forma más aguda a las mujeres desplazadas, como (2) problemas específicos de las mujeres desplazadas, producto de la conjunción de los factores de vulnerabilidad que soportan, y que no afectan ni a las mujeres no desplazadas, ni a los hombres desplazados. En la categoría (1) se cuentan los riesgos acentuados de las mujeres desplazadas de ser víctimas de patrones estructurales de violencia y discriminación de género tales como (i) la violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual; (ii) la violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género; (iii) el desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos a todo nivel, con particular gravedad en el caso de las niñas y adolescentes pero también de las mujeres gestantes y lactantes; (iv) la asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, con especiales complicaciones en casos de mujeres con niños pequeños, mujeres con problemas de salud, mujeres con discapacidad o adultas mayores; (v) obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo; (vi) obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas; (vii) la explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica; (viii) obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación; (ix) los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas; (x) la violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos; (xi) la discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación; y (xii) el desconocimiento frontal de sus derechos como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición. La categoría (2) incluye (xiii) los especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas, que se han visto gravemente insatisfechos; (xiv) problemas específicos de las mujeres ante el sistema oficial de registro de la población despla-

da, así como ante el proceso de caracterización; (xv) problemas de accesibilidad de las mujeres al sistema de atención a la población desplazada; (xvi) una alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas, o abiertamente hostiles e insensibles a su situación; (xvii) el enfoque a menudo “familista” del sistema de atención a la población desplazada, que descuida la atención de un altísimo número de mujeres desplazadas que no son cabezas de familia; y (xviii) la reticencia estructural del sistema de atención a otorgar la prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia a las mujeres que llenan las condiciones para recibirla. Luego de valorar constitucionalmente cada una de estas facetas de género y explicar su incidencia sobre el disfrute de los derechos fundamentales de las mujeres afectadas, la Corte imparte las medidas de protección a las que necesariamente debe haber lugar, consistentes en ordenar la creación de doce programas específicos por parte del Gobierno Nacional orientados a resolver estas facetas de género del desplazamiento forzado, dentro de un término breve dada la gravísima magnitud de la situación – a saber, tres (3) meses después de la comunicación de la presente providencia.

e. Finalmente, en respuesta a la situación concreta y particular de seiscientas (600) mujeres desplazadas por la violencia en diversos lugares del país que ha sido puesta de presente por diversas vías ante esta Corporación, la Corte Constitucional impartirá las correspondientes órdenes individuales de protección para cada uno de sus casos específicos, y ordenará que, además de recibir la atención general a la que tiene derecho cualquier persona desplazada, sean vinculadas a los programas relevantes que se habrán de crear en respuesta a las facetas de género del desplazamiento interno, que resulten pertinentes para su situación personal y familiar.

f. Dada la magnitud de las violaciones de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas que han sido demostradas ante la Corte Constitucional y el carácter estructural de los problemas que han de resolverse, la Sala instará en esta providencia al mayor nivel posible de participación por parte de las organizaciones nacionales e internacionales que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia en el país, en el proceso de diseño e implementación

de los trece programas que se ordena establecer mediante el presente Auto, y en el seguimiento individual de la situación de cada una de las seiscientas beneficiarias de las órdenes concretas de protección que más adelante se impartirán.

I. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA PRESENTE DECISION

I.1. Persistencia del estado de cosas inconstitucional en el campo del desplazamiento forzado.

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el campo del desplazamiento forzado en el país, e impartió varias órdenes complejas encaminadas a asegurar su superación, y a avanzar hacia la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas de este crimen. Según se constató en el Auto 218 de 2006, y según lo han reconocido posteriormente diversas autoridades gubernamentales ante la Corte Constitucional, en particular durante la audiencia pública realizada en febrero de 2008 ante esta Corporación, el estado de cosas inconstitucional persiste en la actualidad, y conlleva la continuidad de la violación masiva, sistemática, profunda y persistente de los derechos fundamentales de millones de personas en el territorio nacional victimizadas por este complejo fenómeno.

I.2. Competencia continua de la Corte Constitucional para verificar la superación del estado de cosas inconstitucional.

I.2.1. De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”¹ La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en el marco del proceso de

1. Sobre la competencia de la Corte Constitucional para dictar autos que aseguren que el cumplimiento de lo ordenado en una sentencia de tutela, siempre que ello sea necesario, ver, entre otros, los Autos 010 y 045 de 2004, MP: Rodrigo Escobar Gil. Ver también la sentencia T-086 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, mantiene su competencia para verificar que las autoridades adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas desplazadas en el país.

I.2.2. En virtud de decisión de la Sala Segunda de Revisión del día trece (13) de agosto de 2007, la Corte Constitucional ha reasumido la competencia para garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el marco del proceso de seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno.

I.3. Identificación previa, por el juez constitucional, de la especial vulnerabilidad de las mujeres desplazadas por la violencia y la violación grave y sistemática de sus derechos fundamentales, así como de la ausencia de un enfoque diferencial sensible a sus necesidades específicas.

I.3.1. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional manifestó que, en términos generales, las personas desplazadas por el conflicto armado, dadas las circunstancias que rodean el desplazamiento, “quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad², que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales³ y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: ‘Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado⁴’.” Más adelante, al identificar los derechos constitucionales fun-

2. Los motivos y las manifestaciones de esta vulnerabilidad acentuada han sido caracterizados por la Corte desde diversas perspectivas. Así, por ejemplo, en la sentencia T-602 de 2003 se precisaron los efectos nocivos de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno dentro de los que se destacan “(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social,” así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida. Por otra parte, en la sentencia T-721 de 2003 (i) se señaló que la vulnerabilidad de los desplazados es reforzada por su proveniencia rural y (ii) se explicó el alcance de las repercusiones psicológicas que surte el desplazamiento y se subrayó la necesidad de incorporar una perspectiva de género en el tratamiento de este problema, por la especial fuerza con la que afecta a las mujeres.

3. Ver, entre otras, las sentencias T-419 de 2003, SU-1150 de 2000.

4. Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta tutela se acumulan tres demandas. La primera corresponde a un grupo de desplazados por la violencia estaba compuesto por 26 familias que habían ocupado un predio de alto riesgo de propiedad de CORVIDE y que iban a ser desalojados por las autoridades municipales de Medellín, sin que se les hubiera ofrecido atención humanitaria y sin que existiera un plan de atención a la población desplazada. El segundo

damentales específicos que resultan vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzado, la Corte señaló expresamente los derechos de los miembros de los “grupos especialmente protegidos ‘en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse’⁵”, entre los cuales se cuentan las mujeres cabeza de familia. La Corte precisó que la interpretación de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional que forman parte de la población desplazada se debe realizar con arreglo a los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Nos. 2, 4 y 9, relativos a la protección especial que el Estado debe dispensar a ciertos grupos de desplazados.

I.3.2. Posteriormente, en el Auto 218 de 2006, la Corte Constitucional constató la persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, y entre las áreas críticas de la política pública de atención a la población desplazada que ameritaban una intervención urgente, incluyó la “falta de especificidad de la política de atención en sus diversos componentes”, resaltando que no se había demostrado un avance significativo en la adopción de enfoques que respondieran a las necesidades específicas de los sujetos de especial protección constitucional, que resultan afectados agudamente por las cargas implícitas en el desplazamiento, ya que *“se diferencian del resto [de la población desplazada] en cuanto a la especificidad de sus vulnerabilidades, sus necesidades de protección y de atención, y las posibilidades que tienen de reconstruir sus proyectos de vida digna. De ahí se deriva la necesidad de adoptar un enfoque diferencial, específico, que reconozca que el desplazamiento surte efectos distintos dependiendo de*

grupo estaba compuesto por una familia de desplazados que solicitaba ayuda a las autoridades de Cali para tener acceso a los beneficios de vivienda que se otorgaban a personas ubicadas en zonas de alto riesgo, pero a quienes se les niega dicho auxilio con el argumento de que no estaba diseñado para atender población desplazada que sólo podían recibir ayuda de carácter temporal. El tercer grupo, también unifamiliar, interpuso la acción de tutela contra la Red de Solidaridad, pues a pesar de haber firmado un acuerdo de reubicación voluntaria y haberse trasladado al municipio de Guayabal, la Red no había cumplido con la ayuda acordada para adelantar proyectos productivos y para obtener una solución de vivienda definitiva. La ayuda pactada para el proyecto productivo fue finalmente entregada al actor por orden del juez de tutela, pero la ayuda para vivienda no se le dio porque estaba sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos.

5. Ver, por ejemplo, las sentencias T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño, en donde la Corte tutela los derechos de 14 menores de edad a quienes se les niega el cupo para estudiar en el Colegio Sol de Oriente de la Comuna Centro Oriental de Medellín, por razones de edad, ausencia de cupos disponibles e imposibilidad de asumir los costos generados; T-419 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, donde la Corte concede el amparo de los derechos a dos mujeres cabeza de familia desplazadas y a sus hijos, a quienes en un caso, no se le había dado la ayuda humanitaria a la que tenían derecho, y en el otro, la ayuda humanitaria recibida resultaba claramente insuficiente dadas las urgentes necesidades de la familia.

la edad y del género.”⁶

I.3.3. En consecuencia, la Sala nota que en anteriores decisiones de esta Corte se advirtió con toda claridad a las autoridades que integran el SNAIPD sobre la necesidad de adoptar un enfoque diferencial en relación con la población desplazada, que reconozca, entre otros, los derechos y necesidades especiales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado. Como se demostrará a lo largo de la presente providencia, esta indicación por parte del juez constitucional no se ha traducido, a la fecha, en acciones concretas orientadas a resolver los riesgos de género propios del conflicto armado o las facetas de género del desplazamiento interno.

I.4. Las mujeres desplazadas por el conflicto armado son sujetos de especial protección constitucional, en virtud de los mandatos de la Carta Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

El punto de partida y el fundamento común de la presente providencia es el carácter de sujetos de especial protección constitucional que tienen las mujeres desplazadas por el conflicto armado. Esta condición de sujetos de especial protección impone a las autoridades estatales a todo nivel, respecto de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, especiales deberes de

6. La Corte declaró en dicho Auto 218 de 2006 (i) que “como resultado de las fallas en la caracterización de la población desplazada y la insensibilidad que se presentó en la formulación de la política frente a los sujetos de especial protección constitucional titulares de derechos constitucionales, entre otras causas señaladas desde la sentencia T-025 de 2004, ante la Corte no se ha demostrado que la política pública de atención al desplazamiento se haya formulado o aplicado con observancia del criterio de especificidad que se deriva del mandato de garantizar los derechos de los sujetos especialmente vulnerables. Por el contrario, hay en los informes remitidos algunos ejemplos de programas o acciones diseñados para la población vulnerable en general, a través de los cuales se continúan canalizando esfuerzos para la atención a la población desplazada, y sin que dichos programas tengan la especificidad requerida respecto de los desplazados (...)”; y (ii) que “en los informes no se muestra que los programas de atención adelantados por las distintas autoridades que conforman el sistema presten especial atención a las necesidades particulares de los ancianos, los niños y las mujeres cabeza de familia que conforman la población a atender. En efecto, estos sujetos de especial protección constitucional resultan afectados en forma aguda por la condición de desplazamiento, dada la magnitud de los riesgos a los que están expuestos –por ejemplo, riesgos para su salud y su vida, de caer en redes de tráfico y prostitución, de ser reclutados forzosamente para los grupos armados irregulares, de desnutrición de los niños o, en el caso de las mujeres y niñas, de sufrir violación de sus derechos sexuales y reproductivos-. Si bien la totalidad de individuos desplazados comparten, en términos generales, la violación de sus derechos constitucionales, estos tres grupos poblacionales se diferencian del resto en cuanto a la especificidad de sus vulnerabilidades, sus necesidades de protección y de atención, y las posibilidades que tienen de reconstruir sus proyectos de vida digna. De ahí se deriva la necesidad de adoptar un enfoque diferencial, específico, que reconozca que el desplazamiento surte efectos distintos dependiendo de la edad y del género.”

atención y salvaguarda de sus derechos fundamentales, a cuyo cumplimiento deben prestar particular diligencia. Tal carácter de sujetos de especial protección constitucional justifica, como se indicó en la sentencia T-025 de 2004, que respecto de las mujeres desplazadas se adopten medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión y propendan, a través de un trato preferente, por materializar el goce efectivo de sus derechos fundamentales. El carácter de sujetos de especial protección constitucional de las mujeres desplazadas tiene su fundamento en múltiples mandatos constitucionales, así como en diversas obligaciones del Estado Colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, como se precisa brevemente a continuación.

I.4.1. *Mandatos constitucionales específicos.* Las obligaciones constitucionales del Estado colombiano relativas a la protección de la mujer frente a todo tipo de violencia y discriminación son claras y múltiples. El artículo 1º de la Constitución establece que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana. El artículo 2º consagra como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y dispone inequívocamente que *“las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”*. El artículo 5º dispone que el Estado *“reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona”*. El artículo 13 establece que *“todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo”*, y obliga al Estado a promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, así como a adoptar *“medidas en favor de grupos discriminados o marginados”*. El artículo 22 consagra el derecho a la paz. Y el artículo 43 dispone inequívocamente que *“la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades”*, y que *“la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación”*, obligando al Estado a prestar especial protección a la maternidad y a las mujeres cabeza de familia.

I.4.2. *Obligaciones internacionales aplicables.* Igualmente trascendentales son las obligaciones internacionales del Estado colombiano en relación con la prevención de la discriminación y la violencia contra la mujer, particularmente de las mujeres víctimas del conflicto armado, tales como las mujeres desplazadas. Estas obligaciones se derivan principalmente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, los cuales resultan directamente aplicables al problema de la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, y protección de los derechos fundamentales de las mujeres efectivamente desplazadas por la violencia.

I.4.2.1. *Obligaciones internacionales en el campo de la protección de los Derechos Humanos.*

En el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Corte recuerda las obligaciones estatales derivadas del derecho de las mujeres a vivir dignamente, libres de toda forma de discriminación y de violencia. Estas obligaciones están plasmadas, principalmente, en (a) la Declaración Universal de Derechos Humanos⁷, (b) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸, (c) la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁹, (d) la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer¹⁰, y (e) la Convención intera-

7. En virtud de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (Art. 1), “toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de... sexo” (Art. 2), y “todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación” (Art. 7).

8. Según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables”, los cuales “se derivan de la dignidad inherente a la persona humana” (preámbulo), “los Estados Partes en el Presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto” (Art. 3), y “la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de... sexo” (Art. 26).

9. La Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que sus Estados Partes “se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de... sexo” (Art. 1) y que todas las personas “tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley” (Art. 24).

10. La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer establece que “la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad” (Preámbulo), que los Estados Partes se comprometen a “seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer”, con claras obligaciones positivas que de allí se derivan (Art. 2), por lo cual “tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el

mericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer¹¹ .

I.4.2. *Obligaciones internacionales en el ámbito del Derecho Internacional Humanitario.* El Derecho Internacional Humanitario, que cubre directamente a las mujeres desplazadas por ser éstas víctimas del conflicto armado colombiano, provee garantías de distintos grados de especificidad para estos sujetos de especial protección. En primer lugar, es una norma consuetudinaria, que impone una obligación internacional al Estado Colombiano, el que las mujeres víctimas de conflictos armados y sus necesidades particulares deben ser objeto de especial atención¹². Además, las mujeres desplazadas son beneficiarias del amparo de dos de los principios fundamentales del Derecho Internacional Humanitario, a saber, el principio de distinción –que proscribe, entre otras, los ataques dirigidos contra la población civil y los actos de violencia destinados a sembrar terror entre la población civil, que usualmente preceden y causan el desplazamiento, y en otras oportunidades tienen lugar después de que el desplazamiento ha tenido lugar-, y el principio humanitario y de respeto por las garantías fundamentales del ser humano –que cubre a las mujeres

pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre” (Art. 3).

11. De conformidad con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará), “la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades”, “la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”, y “la eliminación de la violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida”, por lo cual los Estados Partes reconocen que “toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado” (Art. 3), “toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos” (Art. 4), “toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos” y “la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos” (Art. 5), obligándose en consecuencia a “adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia” (Art. 7).

12. En la sentencia C-291/07 se explicó el valor de las normas consuetudinarias que integran el Derecho Internacional, y el Derecho Internacional Humanitario en particular, en los siguientes términos: “debe tenerse en cuenta que las normas de origen consuetudinario ocupan un lugar de primera importancia en el ámbito del Derecho Internacional Humanitario. Recuerda la Sala que las normas consuetudinarias de Derecho Internacional Humanitario son vinculantes para Colombia en la misma medida en que lo son los tratados y los principios que conforman este ordenamiento jurídico. En términos generales, la Corte Constitucional ha reconocido en su jurisprudencia el valor vinculante de la costumbre internacional para el Estado colombiano en tanto fuente primaria de obligaciones internacionales y su prevalencia normativa en el orden interno a la par de los tratados internacionales, así como la incorporación de las normas consuetudinarias que reconocen derechos humanos al bloque de constitucionalidad [sentencia C-1189 de 2000]. Específicamente en relación con el Derecho Internacional Humanitario, la Corte ha reconocido que las normas consuetudinarias que lo integran, se vean o no codificadas en disposiciones convencionales, forman parte del corpus jurídico que se integra al bloque de constitucionalidad por mandato de los artículos 93, 94 y 44 Superiores.

como personas, en relación con quienes existen varias garantías fundamentales directamente aplicables a la situación que se ha puesto de presente ante la Corte-.¹³ Todas las autoridades que integran el Estado colombiano, entre ellas la Corte Constitucional, están en “*la obligación primordial de respetar y hacer respetar el Derecho Internacional Humanitario*”¹⁴, obligación cuyos contenidos concretos se precisarán a lo largo del presente Auto.

En cuanto a los deberes estatales específicos frente a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado causado por el conflicto armado, éstos se encuentran codificados y sintetizados en los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, los cuales se basan en las disposiciones pertinentes del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que a su vez forman parte del bloque de constitucionalidad y resultan vinculantes por

13. Entre ellas (i) la prohibición de la discriminación en la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, (ii) la prohibición del homicidio, (iii) la prohibición de la tortura y de los tratos crueles, inhumanos y degradantes -que es en sí misma una norma de ius cogens-, (iv) la prohibición de los castigos corporales y los suplicios -norma de ius cogens como tal-, (v) la prohibición de las mutilaciones, de las experimentaciones médicas o científicas u otras actuaciones médicas no requeridas por la persona afectada y contrarias a las normas médicas generalmente aceptadas -la cual de por sí es una norma de ius cogens-, (vi) la prohibición de la violencia de género, de la violencia sexual, de la prostitución forzada y de los atentados contra el pudor; (vii) la prohibición de la esclavitud y de la trata de esclavos -norma con rango propio de ius cogens-, (viii) la prohibición del trabajo forzado no retribuido o abusivo, (ix) la prohibición de las desapariciones forzadas, (x) la prohibición de la privación arbitraria de la libertad, (xi) la obligación de respetar las garantías judiciales esenciales y por los principios de legalidad de los delitos y de las penas y de responsabilidad penal individual, (xii) la prohibición de los castigos colectivos, (xiii) la obligación de proteger los derechos de las mujeres afectadas por los conflictos armados, (xiv) la obligación de proteger los derechos especiales de los niños afectados por los conflictos armados, junto con la prohibición de reclutamiento infantil y la prohibición de permitir la participación directa de niños en las hostilidades, (xv) la prohibición absoluta de los crímenes de lesa humanidad cometidos en el curso de un conflicto armado -norma igualmente revestida del carácter autónomo de ius cogens-, y (xxii) la prohibición de los actos de terrorismo. Ver las referencias específicas que se harán más adelante a estas garantías fundamentales. En términos generales, ver la sentencia C-291 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

14. Sentencia C-291 de 1997 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa): “Los Estados, entre ellos el Estado colombiano, tienen la obligación primordial de respetar y hacer respetar el Derecho Internacional Humanitario. A nivel internacional, esta obligación se deriva de fuentes convencionales y consuetudinarias, y forma parte del deber general de los Estados de respetar el Derecho Internacional y honrar sus obligaciones internacionales. A nivel constitucional, esta obligación encuentra su fuente en diversos artículos de la Carta Política. (...) Como lo han resaltado las instancias internacionales que se acaban de citar, la obligación general de respetar y hacer respetar el derecho internacional humanitario se manifiesta en varios deberes específicos. Entre ellos se cuentan: (1) el deber de impartir las órdenes e instrucciones necesarias a los miembros de las fuerzas armadas para garantizar que éstos respeten y cumplan el Derecho Internacional Humanitario, así como de impartir los cursos de formación y asignar los asesores jurídicos que sean requeridos en cada caso; y (2) el deber de investigar, juzgar, sancionar y reparar los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y el genocidio cometidos en el curso de conflictos armados internos, deber que compete en principio a los Estados por mandato del derecho internacional consuetudinario, pues son éstos a través de sus autoridades legítimamente establecidas quienes deben hacer efectiva la responsabilidad penal individual por las infracciones serias del Derecho Internacional Humanitario -sin perjuicio del principio de jurisdicción universal respecto de la comisión de este tipo de crímenes, que hoy en día goza de aceptación general-; y (3) el deber de adoptar al nivel de derecho interno los actos de tipo legislativo, administrativo o judicial necesarios para adaptar el ordenamiento jurídico doméstico a las pautas establecidas, en lo aplicable, por el derecho humanitario.”

mandato de la Constitución Política (arts. 93 y 94 Superiores). Es directamente aplicable, como pauta general de interpretación, el Principio 1, al disponer que *“los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país”*. El Principio Rector 4 provee el criterio interpretativo primordial a este respecto en relación con las mujeres desplazadas, al disponer que los Principios en general *“se aplicarán sin distinción alguna de..sexo”*, a pesar de lo cual ciertos desplazados internos, tales como *“las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia”* y otras personas especialmente vulnerables *“tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales”*.

I.4.3. Las anteriores obligaciones constitucionales e internacionales del Estado colombiano proveen el fundamento jurídico general y suficiente para la adopción de la presente providencia. En forma adicional, diversas disposiciones constitucionales e internacionales específicas obligan a las autoridades nacionales a todo nivel a adoptar, en forma urgente, correctivos eficaces para prevenir y remediar las diversas y profundas violaciones de derechos fundamentales que soportan en la práctica las mujeres desplazadas por el conflicto armado. La Sala se detendrá en su explicación y valoración en el capítulo correspondiente de la presente providencia.

I.5. *Obligación constitucional e internacional de adoptar un enfoque diferencial estricto de prevención del desplazamiento interno y su impacto desproporcionado sobre la mujer.*

El artículo 2 de la Constitución Política dispone que entre los fines esenciales del Estado se incluyen los de *“servir a la comunidad”*, *“garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”*, y *“asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”*. Acto seguido dispone el mismo mandato constitucional que las autoridades estatales han sido instituidas *“para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra,*

bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. Más adelante, el artículo 5º Superior ordena que *“el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona”*. Estas cláusulas de la Carta Política son vinculantes en sí mismas, y su contenido obliga claramente al Estado colombiano a adoptar un enfoque preventivo del desplazamiento forzado, que ataque sus causas de raíz con suficiente especificidad como para no subsumirse en una política general de seguridad interna, y que garantice así que la respuesta estatal al desplazamiento forzado no se limita a la atención de las víctimas a posteriori, sino que también opera directamente sobre sus factores causales.

Los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, también obligan a las autoridades a adoptar un enfoque de prevención del desplazamiento forzado que sea lo suficientemente diferenciado como para incidir sobre las causas de fondo de este fenómeno y su impacto desproporcionado sobre las mujeres. Tales obligaciones internacionales, sintetizadas en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consisten en que (a) *“Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas”* – Principio 5-; y (b) *“Todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual”* -Principio 6-.

En cuanto al asunto específico de la prevención de la violencia contra la mujer, que se expresa en los distintos riesgos de género específicos que afectan a las mujeres en el contexto del conflicto armado y de la cual el desplazamiento forzado es una manifestación y una secuela típica y compleja, debe recordarse lo dispuesto en el Artículo 7 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, en virtud del cual los Estados Partes

se obligan a “*adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: (...) (b) actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer*”.

El enfoque diferencial estricto de prevención del desplazamiento forzado que el Estado colombiano está obligado a adoptar, también implica en términos específicos que las autoridades colombianas deben actuar resueltamente frente a una situación de violación de los derechos fundamentales tan grave como la de las mujeres desplazadas del país en tanto víctimas del conflicto armado. Ello, aunado a las obligaciones internacionales del Estado en materia de prevención de la violencia contra la mujer, implica que *las autoridades colombianas están en la obligación constitucional e internacional, imperativa e inmediata, de identificar y valorar los riesgos específicos a los que están expuestas las mujeres en el marco del conflicto armado, por ser éstos causa directa del impacto desproporcionado que tiene sobre ellas el desplazamiento, para así poder actuar de la manera más enérgica posible para prevenirlos y proteger a sus víctimas*.

1.6. Deberes de protección específica de mujeres desplazadas que han recurrido por distintas vías procesales a la Corte Constitucional para buscar la salvaguarda de sus derechos.

La Corte Constitucional ha sido informada por distintas vías –principalmente por derechos de petición, acciones de tutela sometidas a revisión de la Corte e informes proporcionados por diversas entidades públicas, privadas e internacionales- sobre la situación específica de seiscientas (600) mujeres desplazadas en distintos lugares del país, cuyos derechos fundamentales están siendo frontalmente vulnerados de conformidad con los patrones identificados en la presente providencia, y que requieren una solución estatal inmediata por mandato de la Carta Política, en el marco del seguimiento a la sentencia de tutela T-025 de 2004 y a la superación del estado de cosas inconstitucional allí declarado -el cual se manifiesta de manera palpable, concreta y apremiante en los casos de estas seiscientas (600) mujeres, y por lo mismo también ha de ser resuelto

a este nivel-. En tanto máximo juez constitucional, la Corte Constitucional debe responder en forma resuelta ante situaciones de violación patente de los derechos humanos como las que se han configurado en las circunstancias de vida de estas seiscientas mujeres desplazadas y sus núcleos familiares.

Este deber de protección específica no se opone a la protección de todas las mujeres desplazadas. Al igual que sucedió en la sentencia T-025 de 2004, la Corte impartirá órdenes generales para garantizar los derechos de todas las desplazadas, y órdenes particulares en relación con las mujeres identificadas con nombre propio.

En este orden de ideas, la Corte se detendrá en la descripción y valoración constitucional de estos casos individuales, impartiendo las órdenes de atención inmediata a las que haya lugar, sin perjuicio de las órdenes de alcance general para proteger a todas las mujeres desplazadas.

I.8. La sesión técnica de información sobre la adopción de un enfoque diferencial de género en la política pública de atención al desplazamiento, como foro principal para la obtención información por la Corte.

La información que ha dado lugar a la adopción de la presente providencia es voluminosa, y atañe a múltiples campos relacionados con la situación actual de los derechos de las mujeres desplazadas por el conflicto armado en Colombia.

Las fuentes principales de esta información han sido los diversos informes que han presentado ante la Corte Constitucional tanto las autoridades estatales que conforman el SNAIPD, como los entes públicos de control y las organizaciones nacionales e internacionales que promueven los derechos de la población desplazada, con ocasión de la realización ante la Sala Segunda de Revisión de la sesión pública de información técnica que tuvo lugar el día 10 de mayo de 2007,

sobre la adopción de un enfoque diferencial de género dentro de la política pública de atención a la población desplazada. Tales informes han proporcionado a esta Corporación valoraciones comprehensivas y sistemáticas, realizadas desde diversas perspectivas, de la situación actual de las mujeres desplazadas, y de las respuestas oficiales a sus condiciones de vida.

Por otra parte, la Corte Constitucional ha sido provista de una gran cantidad de información atinente tanto a los aspectos generales de la situación de las mujeres desplazadas en el país como a situaciones específicas de mujeres individuales afectadas por este fenómeno en distintas partes de Colombia; tal información ha permitido a la Corte aproximarse en forma objetiva a la realidad fáctica de las mujeres desplazadas en tanto víctimas de serias violaciones de los derechos fundamentales.

Resalta la Corte que el contenido de este gran cúmulo de información, pese a su diversidad y a su volumen, es sorprendentemente reiterativo, en cuanto a la identificación constante y consistente, por múltiples fuentes, de una serie de hechos que configuran graves vulneraciones de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas.

II. CONSTATAIONES GENERALES.

II.1. Impacto diferencial y agudizado del conflicto armado sobre las mujeres del país, dados los riesgos específicos y cargas extraordinarias que les impone por su género la violencia armada.

La violencia ejercida en el conflicto armado interno colombiano victimiza de manera diferencial y agudizada a las mujeres, porque *(a) por causa de su condición de género, las mujeres están expuestas a riesgos particulares y vulnerabilidades específicas dentro del conflicto armado, que a su vez son causas de desplazamiento, y por lo mismo explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres* –a saber: (i) el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado; (ii) el riesgo de ex-

plotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales; (iii) el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; (iv) los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos; (v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; (viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; (ix) los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento-; y *(b) como víctimas sobrevivientes de actos violentos que se ven forzadas a asumir roles familiares, económicos y sociales distintos a los acostumbrados, las mujeres deben sobrellevar cargas materiales y psicológicas de naturaleza extrema y abrupta, que no afectan de igual manera a los hombres.*

A la base de los factores (a) y (b) -que explican el impacto diferencial y agudizado del conflicto armado sobre las mujeres y a su vez dan cuenta del desproporcionado impacto de género del desplazamiento forzado-, se encuentran las inequidades e injusticias propias de la discriminación, la exclusión y la marginalización habituales que de por sí deben sobrellevar las mujeres del país en su inmensa mayoría, con la violencia que les es consustancial en espacios públicos y

privados – patrones de género estructurales que se ven potenciados, explotados, capitalizados y degenerados por la confrontación armada.

El impacto diferencial y agudizado del conflicto armado sobre las mujeres en Colombia, y sus efectos de exacerbación y profundización de la discriminación, exclusión y violencia de género preexistentes -particularmente en el caso de las mujeres indígenas, afrocolombianas y marginadas- han sido denunciados en términos urgentes por diversas instancias internacionales en el curso de los últimos años, entre las cuales se cuentan la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Comité de vigilancia del cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre el Racismo, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, UNICEF, y prestigiosas y serias entidades internacionales promotoras de los derechos humanos tales como Amnistía Internacional, el Comité Internacional de la Cruz Roja y Human Rights Watch. Denuncias similares han sido presentadas por diversas organizaciones de derechos humanos nacionales ante distintos foros públicos, así como ante la Corte Constitucional.

II.2. Impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, en términos cuantitativos y cualitativos. Facetas de género del desplazamiento forzado.

Como consecuencia del impacto diferencial y agudizado del conflicto armado colombiano sobre las mujeres, éstas se han visto afectadas en forma manifiestamente desproporcionada por el desplazamiento forzado, en términos cuantitativos y cualitativos –es decir, con relación tanto al elevado número de personas desplazadas que son mujeres, como a la naturaleza diferencial y la profundidad con la que el desplazamiento forzado por el conflicto armado dificulta, obstruye o

impide el ejercicio de los derechos fundamentales de las mujeres afectadas-. La dureza y desproporción con las que el desplazamiento afecta a las mujeres colombianas ha llevado a instituciones tales como la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁵ a caracterizar el desplazamiento forzado en sí mismo como una manifestación típica de la violencia contra las mujeres en el marco del conflicto armado.

El desplazamiento interno tiene numerosas facetas de género que explican su impacto cualitativamente desproporcionado y diferencial sobre el ejercicio de los derechos fundamentales de un número igualmente desproporcionado de mujeres. Las facetas de género del desplazamiento sobre las cuales se ha alertado a la Sala suman dieciocho en total y conllevan individualmente serias violaciones de los derechos constitucionales de las afectadas; su efecto acumulativo, que les refuerza recíprocamente y por lo tanto resulta manifiestamente contrario a la Carta Política y al principio de dignidad humana sobre el cual ésta se erige, afecta a la vez a la totalidad de las mujeres afectadas por el desplazamiento. Estas facetas de género se pueden agrupar en dos categorías principales: (1) los patrones de violencia y discriminación de género que de por sí preexisten en la sociedad colombiana y que se ven intensificados exponencialmente tanto por (a) las condiciones de vida de las mujeres desplazadas, como por (b) el impacto diferencial y agravado de las fallas del sistema oficial de atención a la población desplazada sobre las mujeres, y (2) los problemas y necesidades específicos de las mujeres desplazadas como tales, que no son experimentados ni por las mujeres no desplazadas, ni por los hombres desplazados.

En la categoría (1) se cuentan los riesgos acentuados de las mujeres desplazadas de ser víctimas de patrones estructurales de violencia y discriminación de género tales como (i) la violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual; (ii) la violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género; (iii) el desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente de sus

15. Visita de la Relatora sobre los Derechos de las Mujeres de la CIDH a Colombia en junio de 2005, relacionada en el documento “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”, documento OEA/Ser.L/V/II.Doc67.Spa.

derechos sexuales y reproductivos a todo nivel, con particular gravedad en el caso de las niñas y adolescentes pero también de las mujeres gestantes y lactantes; (iv) la asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, con especiales complicaciones en casos de mujeres con niños pequeños, mujeres con problemas de salud, mujeres con discapacidad o adultas mayores; (v) obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo; (vi) obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas; (vii) la explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica; (viii) obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación; (ix) los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas; (x) la violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos; (xi) la discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación; y (xii) el desconocimiento frontal de sus derechos como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición. La categoría (2) incluye (xiii) los especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas, que se han visto gravemente insatisfechos; (xiv) problemas específicos de las mujeres ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, así como ante el proceso de caracterización; (xv) problemas de accesibilidad de las mujeres al sistema de atención a la población desplazada; (xvi) una alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas, o abiertamente hostiles e insensibles a su situación; (xvii) el enfoque a menudo “familista” del sistema de atención a la población desplazada, que descuida la atención de un altísimo número de mujeres desplazadas que no son cabezas de familia; y (xviii) la reticencia estructural del sistema de atención a otorgar la prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia a las mujeres que llenan las condiciones para recibirla.

Las dieciocho facetas de género del desplazamiento forzado perpetúan el espectro continuo de violencias, discriminaciones y exclusiones a las que las mujeres se encuentran expuestas de

por sí en la sociedad colombiana y más aún en el conflicto armado, interactuando con ellas en complejos marcos de causalidad recíproca. A la vez, las numerosas facetas de género del desplazamiento se entrecruzan y retroalimentan entre sí, para generar nuevas inequidades e injusticias de carácter reiterado, masivo, complejo y grave, que vulneran la totalidad de los derechos constitucionales de las mujeres afectadas. Por lo tanto, *para la Corte Constitucional la situación actual de las mujeres desplazadas en el país constituye, sin lugar a duda, una de las manifestaciones más críticas y alarmantes del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, que amerita medidas específicas de resolución por parte de las autoridades competentes a todo nivel, las cuales serán ordenadas en la presente providencia.*

II.3. Invisibilidad del problema.

El impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres y sus numerosas facetas de género, con la nueva serie de violencias, inequidades e injusticias que de allí se derivan, son catalizados significativamente por la invisibilidad del problema, particularmente a nivel oficial. Esta invisibilidad se traduce en la inexistencia de una política pública específica para responder de manera efectiva a las distintas facetas de género del desplazamiento interno, así como al impacto diferencial y agudizado del conflicto armado sobre la mujer, inexistencia que se ha acreditado con claridad meridiana ante esta Corporación. Al propiciar la configuración de cuadros abiertamente lesivos del principio de dignidad humana, tal invisibilidad constituye un eslabón más en la cadena de inequidades e injusticias que se cierne sobre las mujeres víctimas del desplazamiento forzado.

Por otra parte, esta invisibilidad se traduce en que no se cuenta, dentro de las categorías de medición e indicadores aplicados para dar cuenta del conflicto armado colombiano, con instrumentos conceptuales específicos para detectar los distintos tipos de violencias que deben afrontar las mujeres en el marco del conflicto, así como de su impacto de género desproporcionado

en términos cuantitativos y cualitativos. Esta es una de las causas más obvias e inmediatas de la invisibilidad del problema de las mujeres frente al conflicto armado y el desplazamiento interno. A nivel de la prevención de los riesgos especiales en el marco del conflicto armado, no hay una caracterización cuidadosa de las distintas formas de violencia de género a las que están expuestas y que, al reforzar el impacto del conflicto armado, generan un desplazamiento desproporcionado de mujeres en todo el país. En ausencia de esta caracterización difícilmente puede haber una respuesta oficial apropiada en el ámbito de la prevención del desplazamiento forzado.

II.4. Deberes constitucionales inmediatos y urgentes del Estado colombiano frente a la situación de las mujeres desplazadas por la violencia.

En atención a tan grave estado de cosas, la Corte Constitucional constata que el Estado colombiano está actualmente obligado a dar cumplimiento, con el mayor grado de diligencia, a sus diversas obligaciones constitucionales e internacionales atinentes al respeto, protección, restablecimiento y promoción de los derechos de las mujeres, niñas, jóvenes y adultas mayores desplazadas por el conflicto armado interno, así como a sus obligaciones de prevenir el desplazamiento forzado de la población, y específicamente de prevenir su impacto desproporcionado sobre las mujeres. Los avances logrados por las autoridades en este campo hasta la fecha son precarios, en particular desde la adopción de la sentencia T-025 de 2004, de los Autos 176, 177 y 178 de 2005 y 218 de 2006. Este deber de acción inmediata atraviesa todos los componentes tanto de la política pública para la atención al desplazamiento forzado como del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

El Estado colombiano está, así, en la obligación constitucional e internacional de resolver en forma ágil, decidida, acelerada y efectiva las numerosas fallas y vacíos en la respuesta oficial a la situación de las mujeres frente al desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado, reconociendo y respondiendo al impacto diferencial y desproporcionado que éste surte sobre el

ejercicio de sus derechos fundamentales más básicos, así como a las posibilidades diferentes que tienen para reconstruir sus proyectos de vida una vez se ha causado el desplazamiento. *Abstenerse de actuar resueltamente en este sentido conllevaría un desconocimiento del impacto diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres, y contribuiría a su turno a reforzar la afectación desproporcionada que este fenómeno surte sobre sus derechos fundamentales.* En consecuencia, el presente Auto se adopta como respuesta comprensiva a la situación de las mujeres desplazadas, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, y como cumplimiento de la misión institucional de esta Corporación.

En las secciones siguientes de la presente providencia, la Sala se detendrá en la descripción y valoración jurídica de cada una de las proposiciones que conforman las constataciones generales (1) a (4) recién expuestas, las cuales han sido amplia y claramente probadas ante la Sala por diversas organizaciones, autoridades e individuos, según se indicará en cada acápite, y además se ilustran con una amplia serie de casos concretos individuales que han sido puestos en conocimiento de la Corte Constitucional en el curso de los últimos meses por vía de acciones de tutela o derechos de petición, y que serán objeto de medidas de protección individuales adoptadas también en el presente Auto. En relación con cada una de dichas proposiciones, la Corte efectuará (i) una descripción fáctica detallada en términos generales y específicos, tanto de la situación como de la respuesta estatal a la misma, (ii) una valoración constitucional tanto de la situación fáctica como de la respuesta estatal a la misma, y (iii) una verificación de cuáles han de ser las medidas a adoptar para responder a los deberes constitucionales e internacionales relevantes en cada caso. Finalmente, la Corte impartirá las órdenes generales y específicas a las que haya lugar.

Por su gravedad, su generalización a lo largo del país y su materialización en seiscientos (600) casos concretos de mujeres desplazadas que han sido puestos en conocimiento de la Corte Constitucional –y que serán objeto de igual número de medidas específicas e individuales de protección en la presente providencia por constituir una muestra dicente sobre la situación actual de

los cientos de miles de mujeres desplazadas en el país que atraviesan circunstancias semejantes-, la Sala se detendrá en la descripción cuidadosa y la valoración constitucional estricta de cada una de estas proposiciones -tanto de los factores de fondo que explican el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres como de las facetas de género del desplazamiento interno-, teniendo en cuenta que en virtud del principio del Estado Social de Derecho (art. 1, C.P.), es esta realidad fáctica la que ha de orientar el diseño e implementación del enfoque de género urgentemente requerido por la política de atención a la población desplazada en el país, cuya adopción también se ordenará en el presente Auto.¹⁶

III. IMPACTO DIFERENCIAL Y AGUDIZADO DEL CONFLICTO ARMADO SOBRE LAS MUJERES. RIESGOS DE GENERO Y CARGAS EXTRAORDINARIAS PARA LAS MUJERES EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO. ENFOQUE DIFERENCIAL Estricto DE PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO DE LAS MUJERES.

El primer hecho probado con amplitud y total claridad ante la Corte Constitucional es que *la violencia ejercida en el marco del conflicto armado interno colombiano, en sus distintas manifestaciones, afecta de manera diferencial y agudizada a las mujeres*. Esta afectación diferencial y agudizada se explica, como ya se dijo, por dos grupos de factores: en primer lugar los riesgos y vulnerabilidades específicos de la mujer en el contexto del conflicto armado –que a su turno generan patrones particulares de desplazamiento de mujeres-, y en segundo lugar las distintas cargas materiales y psicológicas extraordinarias que se derivan para las mujeres sobrevivientes de los actos de violencia que caracterizan dicho conflicto armado. Cada uno de estos dos grupos de factores, que a la vez son la causa del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, se explora y valora jurídicamente a continuación.

16. Se puede consultar a este respecto la sentencia T-772 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en la cual la Corte explicó que “las políticas públicas, programas o medidas diseñadas y ejecutadas por las autoridades de un Estado Social de Derecho, han de partir de una evaluación razonable y cuidadosa de la realidad sobre la cual dichas autoridades efectuarán su intervención, y formularse de manera tal que atiendan a los resultados fácticos derivados de la evaluación en cuestión, no a un estado de cosas ideal o desactualizado, en forma tal que no se afecte indebidamente el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas.”

La Corte nota, de entrada, que ambas series de factores causantes del impacto diferencial y agudizado del conflicto armado sobre las mujeres, se derivan a su turno de la persistencia y prevalencia de patrones sociales estructurales que fomentan la discriminación, exclusión y marginalización que de por sí experimentan las mujeres colombianas en sus vidas diarias, con los alarmantes niveles de violencia y subordinación que le son consustanciales tanto en espacios públicos como en privados, y que les ubica en una posición de desventaja en el punto de partida para afrontar el impacto del conflicto armado en sus vidas. Organismos internacionales tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, han resaltado en repetidas oportunidades “su preocupación por la discriminación por razón de género que afecta a las mujeres colombianas, en particular en los ámbitos de trabajo, educación y su participación en asuntos políticos, así como las diferentes formas de violencia”, y han expresado su alarma por la ausencia de medidas estatales orientadas a eliminar los factores culturales ordinarios y “preexistentes” al conflicto armado, particularmente los estereotipos y representaciones sexistas o degradantes de la mujer, que fomentan su discriminación y sometimiento a la violencia – en especial la violencia sexual, la violencia intrafamiliar y la trata de personas. Tal y como se ha demostrado ante esta Sala, estos patrones estructurales preexistentes son potenciados, explotados, capitalizados y degenerados por los actores que toman parte en la confrontación armada; de allí que, como se verá, las mujeres afectadas por el conflicto interno sean víctimas de una espiral de agravación y profundización de la discriminación, exclusión y violencia de género que prevalecen de por sí en el país. Como lo explica la Comisión Interamericana:

“45. La CIDH ha manifestado reiteradamente que tanto los hombres como las mujeres colombianas que hacen parte de la población civil, ven sus derechos menoscabados dentro del conflicto armado colombiano y sufren sus peores consecuencias. Sin embargo, a pesar que los dos sufren violaciones de sus derechos humanos y cargan con las consecuencias del conflicto, los efectos son diferentes para cada uno. La fuente de esta diferencia es que las mujeres colombianas han sufrido situaciones de discriminación y violencia por el hecho de ser mujeres desde su nacimiento y el conflicto armado se suma a esta historia ya vivida. Para las mujeres, el conflicto

armado es un elemento que agrava y perpetúa esta historia. La violencia y discriminación contra las mujeres no surge sólo del conflicto armado; es un elemento fijo en la vida de las mujeres durante tiempos de paz que empeora y degenera durante el enfrentamiento interno.

46. En el ámbito del conflicto armado, todas las características que han expuesto a las mujeres a ser discriminadas y a ser sujetas de un trato inferior históricamente, sobretodo sus diferencias corporales y su capacidad reproductiva, así como las consecuencias civiles, políticas, económicas y sociales para ellas de esta situación de desventaja, son explotadas y abusadas por los actores del conflicto armado en su lucha por controlar territorio y recursos económicos. Una variedad de fuentes, incluyendo las Naciones Unidas, Amnistía Internacional y organizaciones de la sociedad civil en Colombia, han identificado, descrito y documentado las múltiples formas en que los derechos de las mujeres son menoscabados en el contexto del conflicto armado, por el simple hecho de ser mujeres.”¹⁷

Este empeoramiento de las condiciones de las mujeres resulta más intenso aún en el caso de las ciudadanas que forman parte de grupos vulnerables de la población, tales como las mujeres indígenas, afrodescendientes y habitantes de zonas marginadas, quienes sufren la carga de múltiples discriminaciones y violencias superpuestas, al tiempo que son las menos preparadas para afrontarlas en términos materiales y psicológicos cuando llegan desplazadas a un nuevo entorno.

En esa medida, cualquier estrategia oficial de prevención del impacto desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado sobre las mujeres, que pretenda abordar los distintos factores causantes de tal impacto desproporcionado, debe a su vez prever medidas de fondo para atacar las causas profundas que subyacen a tales factores, a saber, las discriminaciones estructurales de la mujer en numerosos ámbitos de la sociedad colombiana.

17. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”, documento OEA/Ser.L/V/II.Doc67.Spa.

La Corte recuerda a este respecto, nuevamente, el contenido de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos –que a su vez sintetizan y reflejan el contenido de las obligaciones internacionales de Colombia en este ámbito-, en virtud de los cuales (i) las autoridades nacionales deben respetar y hacer respetar las obligaciones derivadas del derecho internacional “a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas” (Principio 5), y (ii) toda persona tiene derecho “a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual” (Principio 6).

III.1. Los riesgos y vulnerabilidades específicos de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano, en tanto causas directas e inmediatas de desplazamiento forzado.

Las mujeres colombianas están expuestas a riesgos y vulnerabilidades específicos en el marco del conflicto armado interno, que no son compartidos por los hombres –o que lo son a un nivel o en un grado distinto-, y que son a su turno causa directa e inmediata del desplazamiento forzado que las afecta desproporcionadamente. Diversas instancias han probado en forma fehaciente ante la Corte Constitucional que las mujeres del país -en particular aquellas ubicadas en zonas rurales o marginadas y en las áreas especialmente afectadas por el conflicto armado o por la presencia de grupos armados ilegales- deben afrontar, además de los peligros generales que representa la violencia armada para toda la población, los diez riesgos y vulnerabilidades de género en el contexto del conflicto interno antes mencionados y que ahora pasa la Corte a analizar.

III.1.1. Riesgo de violencia, explotación o abuso sexual en el marco del conflicto armado.

III.1.1.1. La violencia sexual contra la mujer es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano, así como lo son la explotación y el abuso sexuales, por parte de todos los grupos armados ilegales enfrentados, y en algunos casos

aislados, por parte de agentes individuales de la Fuerza Pública. Numerosas fuentes nacionales e internacionales han informado a la Corte Constitucional, mediante relatos consistentes, coherentes y reiterados, sobre la ocurrencia reciente de cientos de actos atroces de contenido sexual contra niñas, adolescentes, mujeres y adultas mayores a todo lo ancho del territorio nacional y en distintos escenarios del conflicto armado, que en sí mismos constituyen crímenes graves bajo la legislación nacional y el Derecho Internacional Humanitario, y que en su conjunto presentan ante esta Corporación un panorama fáctico de violencia, crueldad y barbarie sobre el cual se ha tendido un manto casi total de invisibilidad, silencio e impunidad a nivel oficial y extraoficial. Las numerosas fuentes de esta información han señalado reiteradamente que la abrumadora mayoría de los casos han sido atribuidos a miembros de grupos armados ilegales que participan en el conflicto armado colombiano.

La Corte Constitucional no es la entidad judicial competente para realizar, desde el punto de vista penal, la determinación fáctica ni la valoración y calificación jurídica de estos eventos que se han relatado ante la Sala a través de diversos medios. No obstante, dada la gravedad de los hechos relatados y el carácter reiterado, coherente y consistente de las informaciones presentadas a la Corte, es un deber constitucional imperativo de esta Corporación y de los Magistrados que integran la Sala Segunda de Revisión, como garantes de la integridad de la Constitución Política y en especial de los derechos fundamentales de los asociados, el correr traslado inmediato de los relatos recibidos al señor Fiscal General de la Nación, no solamente para desencadenar en forma inmediata las actuaciones jurídicas a las que necesariamente debe haber lugar –en particular en los ámbitos de la prevención y atención del desplazamiento forzado y la garantía de los derechos de las víctimas a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición-, sino también para incluir la respuesta al fenómeno de la violencia sexual a la que han estado y están expuestas las mujeres colombianas en el marco del conflicto armado dentro del más alto nivel de prioridad de la agenda oficial de la Nación.

Se enfatiza, en este sentido, que la descripción subsiguiente de numerosos episodios de violencia sexual se deriva directamente de igual número de relatos fácticos presentados a la Corte en forma coherente, consistente y reiterada por diversas organizaciones, funcionarios y particulares; y que tal descripción no conlleva ni la constatación, ni la valoración ni la calificación jurídica de tales hechos, funciones que compete cumplir a las autoridades que conforman la jurisdicción penal ordinaria del país.

Por otra parte, también subraya la Corte que el señalamiento en varios de estos relatos de la posible autoría individual de ciertos crímenes por agentes individuales de la Fuerza Pública, no equivale de ninguna manera a proferir un juicio de descalificación sobre esta institución ni sobre la inmensa mayoría de los miembros individuales que la conforman. Por el contrario – es precisamente en virtud del respeto que guarda la Corte hacia la dignidad institucional misma de la Fuerza Pública y hacia la integridad y valor de la gran mayoría de sus miembros individuales, que los posibles casos de comisión de delitos de esta gravedad por algunos de sus agentes aislados deben ser investigados por las autoridades competentes dentro de la jurisdicción penal ordinaria con la mayor severidad y diligencia posibles, para así preservar el honor de esta importante institución pública y realzar la legitimidad de sus actuaciones.

El documento separado en el cual la Sala ha consignado la información sobre los lugares de ocurrencia de los hechos y los nombres de las víctimas que se conocen, así como las fuentes específicas de cada uno de los relatos en cuestión, será comunicado directamente por la Corte Constitucional al señor Fiscal General de la Nación, y se declarará reservado -sin perjuicio de que accedan a dicha información los fiscales delegados para dirigir la investigación-, para así preservar la intimidad de las personas afectadas, la seguridad de las personas y organizaciones que proveyeron los relatos fácticos a la Corte, y el debido desarrollo de las actividades investigativas pertinentes por la Fiscalía General de la Nación. También se comunicará al Procurador General de la Nación -para efectos de la supervigilancia de los procesos de investigación y protección de

las víctimas a los que haya lugar-, y al Director de CODHES -para efectos de promover el acompañamiento de las víctimas-.

III.1.1.2. El catálogo de crímenes sexuales cometidos recientemente en el conflicto armado colombiano sobre el cual se han presentado relatos fácticos reiterados, consistentes y coherentes ante la Corte Constitucional es amplio y crudo; tales relatos revelan que la degradación de la confrontación bélica que afecta al país ha llegado a extremos de inhumanidad sobre los que no existe un registro oficial, y respecto de los cuales tienen que adoptarse correctivos radicales de forma inmediata, por parte de todas las autoridades con competencias en este campo. Diversas entidades, organizaciones, funcionarios y particulares han alertado reiteradamente, mediante informaciones detalladas presentadas a la Corte a través de distintas vías durante los últimos meses, sobre la ocurrencia repetida e incremental de actos tales como los siguientes:

(a) Actos de violencia sexual perpetrados como parte integrante de operaciones violentas de mayor envergadura -tales como masacres, tomas, pillajes y destrucciones de poblados-, cometidos contra las mujeres, jóvenes, niñas y adultas de la localidad afectada, por parte de los integrantes de grupos armados al margen de la ley. Estos actos incluirían, de ser ciertos: violaciones y abusos sexuales individuales y colectivos, torturas sexuales, mutilaciones sexuales y posteriores homicidios de las víctimas, así como actos atroces de ferocidad y barbarie de contenido sexual, crímenes que quedan invisibilizados o sub-registrados en el contexto de la situación general de más amplio alcance, y que han afectado directamente a cientos de mujeres en todo el país. La ocurrencia reciente de estos actos de barbarie se ha reportado, entre otras, en El Salado (Bolívar), La Hormiga (Putumayo), la región del Alto Naya – municipios de Buenos Aires y Miravalle (Cauca y Valle), Ovejas (Sucre), San Benito Abad (Sucre), El Tarra (Norte de Santander), La Gabarra (Norte de Santander), Teorama (Norte de Santander) y Puerto Caicedo (Putumayo), por mencionar solo algunos casos.

(b) Actos deliberados de violencia sexual cometidos ya no en el marco de acciones violentas de mayor alcance, sino individualmente por los miembros de todos los grupos armados que toman y han tomado parte en el conflicto, que en sí mismos forman parte (i) de estrategias bélicas enfocadas en el amedrentamiento de la población, (ii) de retaliación contra los auxiliares reales o presuntos del bando enemigo a través del ejercicio de la violencia contra las mujeres de sus familias o comunidades, (iii) de retaliación contra las mujeres acusadas de ser colaboradoras o informantes de alguno de los grupos armados enfrentados, (iv) de avance en el control territorial y de recursos, (v) de coacción para diversos propósitos en el marco de las estrategias de avance de los grupos armados, (vi) de obtención de información mediante el secuestro y sometimiento sexual de las víctimas, o (vii) de simple ferocidad.¹⁸ Estos actos abarcan crímenes tales como la violación colectiva o individual –a menudo seguida del asesinato de la víctima-, las torturas y mutilaciones sexuales, la prostitución forzada, la esclavización sexual, la desnudez pública forzada, la humillación sexual individual y colectiva, el sometimiento a violencia sexual como medio para obtener información, o la amenaza de violencia sexual, efectuados contra mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores, a menudo frente a sus familias o ante la totalidad de sus comunidades, así como su sometimiento a prácticas crueles, inhumanas y degradantes tales como bailes, desfiles, entretenimientos o acompañamientos forzados para complacer a los miembros de los grupos armados, y actos de sevicia cometidos públicamente contra sus cuerpos o cadáveres –tales como distintos desmembramientos o empalamientos, en varios casos de mujeres embarazadas y de mujeres vivas-. Incidentes recientes de esta índole se han reportado en las localidades de Tame (Arauca), Medellín, Neiva, Jamundí (Valle), Dabeiba (Antioquia), Las Delicias, Bogotá, Villavicencio, la Sierra Nevada de Santa Marta, Valledupar y Quibdó, por enumerar sólo algunos casos representativos. También, en varios casos, se ha relatado su comisión por agentes individualmente considerados de la Fuerza Pública.

18. Según ha explicado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe, “las entrevistas y testimonios recabados por la CIDH en Bogotá, Valledupar y Quibdó, evidencian que la violencia sexual contra las mujeres se usa como estrategia de guerra por sí sola o acompaña a otras formas de violencia también empleadas contra los hombres, como la física y la psicológica.” Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”, documento OEA/Ser.L/V/II.Doc67.Spa.

(c) La violencia sexual contra mujeres señaladas de tener relaciones familiares o afectivas (reales o presuntas) con un miembro o colaborador de alguno de los actores armados legales e ilegales, por parte de sus bandos enemigos, que incluye actos tales como violaciones individuales y colectivas, torturas y mutilaciones sexuales, en tanto forma de retaliación y de amedrentamiento de sus comunidades; estos crímenes se han reportado en Turbo, Toribío (Cauca), Saravena (Arauca), Cali y Mutatá (Antioquia), por mencionar algunos ejemplos recientes.

(d) La violencia sexual contra las mujeres, jóvenes y niñas que son reclutadas forzosamente por los grupos armados al margen de la ley, violencia sexual que incluye en forma reiterada y sistemática: (i) la violación, (ii) la planificación reproductiva forzada –a través de distintos medios, pero principalmente mediante la colocación de dispositivos intrauterinos y el uso de otros métodos anticonceptivos, en contra de su voluntad y sin información sobre las consecuencias de su implantación, en tanto “orden” de obligatorio cumplimiento-, (iii) la esclavización y explotación sexuales, (iv) la prostitución forzada, (v) el abuso sexual, (vi) la esclavización sexual por parte de los jefes o comandantes, (vii) el embarazo forzado, (viii) el aborto forzado y (ix) el contagio de infecciones de transmisión sexual. Se ha reportado por numerosas entidades nacionales e internacionales, de manera consistente y reiterada, que los miembros tanto de las guerrillas –de las FARC y el ELN- como de los grupos paramilitares –desmovilizados y en proceso de reconfiguración- que operan a todo lo largo del territorio nacional llevan a cabo este tipo de actos en forma sistemática en el curso de sus actividades criminales.

(e) El sometimiento de las mujeres, jóvenes y niñas civiles a violaciones, abusos y acosos sexuales individuales o colectivos por parte de los miembros de los grupos armados que operan en su región con el propósito de obtener éstos su propio placer sexual, muchas veces mediante el secuestro y retención de las víctimas durante períodos prolongados de tiempo o mediante requisas abusivas efectuadas en los retenes de los grupos armados ilegales, así como actos de violencia sexual cometidos como retaliación contra las mujeres que se niegan a tener relaciones sexuales

con los miembros de alguno de los actores armados o que se resisten a su violencia o explotación sexual espontánea. A la vez, la realización de actos de violencia, abuso y acoso sexual pone a las mujeres víctimas en situación de riesgo de ser objeto de represalias por miembros del bando armado enfrentado. Actos de este tipo se han reportado en Mutatá (Antioquia), Granada (Antioquia), Barrancabermeja, Medellín, varias zonas del Putumayo, Arauquita (Arauca), La Mohana (Sucre), Cauca y Jamundí (Valle), por mencionar algunos casos, entre los cuales los autores de los relatos han señalado también como partícipes a título individual a algunos miembros de la Fuerza Pública.

(f) Actos de violencia sexual, tortura, mutilaciones sexuales y desnudez pública forzosa o humillación sexual de las mujeres civiles que quebrantan con su comportamiento público o privado los códigos sociales de conducta impuestos de facto por los grupos armados al margen de la ley en amplias extensiones del territorio nacional (ver sección II.1.6. subsiguiente);

(g) Actos de violencia sexual contra mujeres que forman parte de organizaciones sociales, comunitarias o políticas o que se desempeñan como líderes o promotoras de derechos humanos, o contra mujeres miembros de sus familias, en tanto forma de retaliación, represión y silenciamiento de sus actividades por parte de los actores armados; estos actos incluyen la violación, tortura sexual y homicidio de las víctimas, y se han reportado recientemente en las localidades de Tuluá (Valle), Valledupar (Cesar), Turbaco (Bolívar), Cartagena, Bogotá, Medellín y la Sierra Nevada de Santa Marta, entre muchos otros.

(h) Casos de prostitución forzada y esclavización sexual de mujeres civiles, perpetrados por miembros de los grupos armados ilegales al margen de la ley, principalmente las Autodefensas Unidas de Colombia y las FARC. Se ha informado sobre casos de prostitución forzada de mujeres jóvenes, por ejemplo, en Barrancabermeja y Medellín, por parte de grupos paramilitares; también se ha informado sobre el secuestro de mujeres y niñas civiles para someterlas a esclavitud sexual

por parte de la guerrilla de las FARC y los paramilitares, por ejemplo, en Cúcuta. También se informa sobre la coacción de trabajadoras sexuales de distintas partes del país para realizar actos sexuales con miembros de la guerrilla de las FARC y de los grupos paramilitares.

(i) Amenazas de cometer los actos anteriormente enlistados, o atrocidades semejantes.

III.1.1.3. La incidencia, frecuencia y gravedad de los casos de violencia sexual se incrementan significativamente en el caso de las mujeres indígenas y afrocolombianas, quienes se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad, indefensión y exposición a todo tipo de infamias perpetradas en su contra por parte de los actores del conflicto. Según se explica en el informe de la CIDH, *“la Relatora recibió denuncias sobre la utilización de las mujeres indígenas como ‘botines de guerra’ por parte de los actores armados y pudo constatar que con frecuencia las mujeres indígenas han sido víctimas de violencia sexual, siendo los agresores integrantes de los grupos armados, legales e ilegales. // Efectivamente, la Relatora recibió testimonios de mujeres indígenas que denunciaron las agresiones sexuales cometidas por los actores armados que participan en el conflicto, en perjuicio de las mujeres indígenas. Las propias mujeres que entregaron testimonios indicaron que la actitud discriminatoria del agresor agudiza el ya grave tipo de agresión, explicando que patrullas de los diferentes grupos armados que ocupan los territorios indígenas, raptan mujeres indígenas, las utilizan sexualmente en forma colectiva y luego las abandonan, amparándose en la impunidad de sus actos”*.¹⁹ En igual sentido, expresa la Relatora de la CIDH con base en los testimonios que recibió durante su visita a Colombia que *“las mujeres indígenas con frecuencia no denuncian las agresiones sexuales de que son objeto por diferentes razones, incluidas las culturales”,* y que *“son comunes los casos de jóvenes acosadas por los grupos armados tanto legales como al margen de la ley, que las utilizan como corredor emocional, las obligan a realizar labores domésticas, lo que repercute en la estigmatización por ambos grupos, factor que incide en que deban abandonar sus territorios, engrosando el índice de desplazamiento forzado a ciudades*

19. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”, documento OEA/Ser.L/V/II.Doc67.Spa., par. 144.

*ajenas a su entorno, lo que también conlleva a la mendicidad, a que se empleen como en el servicio doméstico, y lo más grave, terminen en la prostitución”.*²⁰ Se ha reportado la comisión reciente de esta clase de crímenes contra mujeres, jóvenes y niñas indígenas de las etnias Betoye (Arauca), Embera (región del Alto Naya y Antioquia) y Nasa (regiones del Alto Naya, Putumayo y Cauca), por mencionar sólo tres etnias especialmente victimizadas por esta barbarie.

III.1.1.4. También subraya la Corte Constitucional que la incidencia de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado contra niñas ha ido en aumento, y que los casos de crímenes sexuales cometidos en el marco del conflicto armado en los que menores de edad son víctimas ocupan una porción desmesurada del universo total de víctimas conocidas. **En efecto, según indica la Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado con base en estadísticas del Instituto Nacional de Medicina Legal, el 42% de las víctimas de violencia sexual reportadas son niñas de entre 10 y 14 años de edad.**²¹

III.1.1.5. Los efectos perversos de la violencia sexual sobre el ejercicio de los derechos fundamentales de sus víctimas sobrevivientes se perpetúan en las distintas secuelas que aquélla puede conllevar. Entre estas secuelas se cuentan (a) las lesiones físicas y el contagio de infecciones de transmisión sexual –incluido el VIH/SIDA-, (b) embarazos involuntarios y distintos problemas ginecológicos secundarios –tales como problemas de infertilidad derivada del contagio de ETS o por lesiones recibidas durante el crimen, o problemas en el desarrollo físico de las niñas víctimas de estos delitos-, (c) la ocurrencia de graves traumas psicológicos que se proyectan a largo plazo sobre distintas fases de las esferas vitales de las víctimas –incluida su autoestima, su seguridad, su vida afectiva y el ejercicio sano de su sexualidad-, que se agravan por la carencia de atención especializada y apoyo para las afectadas, y que a su vez les generan mayor riesgo de desarrollar otros problemas de salud a largo plazo tales como abuso de drogas o alcohol, depresión, culpa-

20. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”, documento OEA/Ser.L/V/II.Doc67.Spa.

21. Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado. “VI Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia, 2002-2006. Informe de seguimiento a las recomendaciones emitidas por la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, en su misión a Colombia”. Bogotá, diciembre de 2006.

bilidad, dolor crónico o discapacidad física; (d) la generación de procesos de re-victimización a través del rechazo y la estigmatización social por las comunidades y familias de las afectadas, y (e) la causación de situaciones de temor y zozobra generalizados en las regiones donde los hechos son cometidos, que coartan en particular la movilidad y el ejercicio de los derechos de las mujeres, adolescentes y niñas de la zona. Mas aún, todos estos efectos derivados de la violencia sexual operan, según se ha acreditado ante la Corte, como causas directas de desplazamiento forzado de las mujeres sobrevivientes, sus familias y sus comunidades.

III.1.1.6. Lo que resulta más grave es que sobre este tipo de violencia se desarrolla un triple proceso de **invisibilidad oficial y extraoficial, silencio por parte de las víctimas, e impunidad de los perpetradores**; en términos de la CIDH, *“los testimonios recabados y los relatos de las mujeres que habitan en zonas ocupadas por los actores armados y víctimas del desplazamiento forzado, indican que la violencia sexual es mucho más frecuente de lo que se cree, de lo que los medios de comunicación difunden y de lo que las estadísticas y los registros oficiales sugieren”*. Este triple proceso, que provee el fundamento para la vulneración de los derechos de las víctimas a la justicia, verdad, reparación y garantía de no repetición y obstaculiza la investigación estatal de los hechos contribuyendo a su turno a fomentar la casi total impunidad de crímenes tan atroces, obedece a factores de varios tipos:

(i) la desconfianza de las víctimas y sus familiares ante el sistema de justicia, principalmente por su ineffectividad en la investigación y juzgamiento de este tipo de casos, así como por el trato irrespetuoso o degradante que puede proveer a las víctimas durante las investigaciones y las arduas cargas psicológicas que implica para la afectada el presentar una denuncia y adelantar las distintas diligencias que la configuran, sin acompañamiento y asesoría especializada en términos legales y emocionales;

(ii) el miedo justificado a las amenazas de retaliaciones contra quienes denuncien lo ocurri-

do por parte de los perpetradores o miembros de su grupo, aunado a la falta de acompañamiento y protección estatal para las víctimas y sus familias ante a estos riesgos, que ubican a las víctimas en situación de imposibilidad de denunciar a quienes forman parte de un grupo armado que ejerce actos de violencia y frente al que están en indefensión; en este sentido, debe tenerse en cuenta que *“las que sobreviven a los abusos sexuales suelen recibir amenazas de muerte de los grupos armados, dirigidas contra ellas o sus familias”*²², y que una característica frecuente en los casos sobre los que ha informado a la Corte *“es que la víctima vive aterrorizada por estas amenazas, en un estado de temor y angustia constantes, especialmente dadas las grandes probabilidades de que la amenaza se haga realidad”*.²³

(iii) el sub-registro oficial de los casos, por (a) quedar enmarcados dentro de situaciones de orden público de mayor alcance; (b) porque el eventual homicidio de la víctima y su registro como tal invisibiliza los demás actos criminales de contenido sexual cometidos antes del asesinato – por la omisión por parte de las autoridades médico-legales y judiciales en adelantar los procedimientos necesarios para confirmar que las víctimas de homicidio han sido víctimas, además, de actos de violencia sexual, hace que este tipo de crímenes quedan ampliamente sub-registrados y subsumidos bajo la categoría de “homicidios”, o en algunos pocos casos como “tortura”; (c) por la inexistencia de sistemas oficiales operantes de monitoreo y documentación de casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, que se refleja –entre otras- en que las estadísticas generales de violencia sexual realizadas por la Policía Nacional y Medicina Legal no están desglosadas indicando la proporción de casos derivados del conflicto armado, en que no hay protocolos para detectar la realización de estos crímenes a nivel de informes de necropsia, o en que los formatos de recolección de información oficial no contienen una categoría correspondiente a este tipo de delitos²⁴;

22. Amnistía Internacional: “Colombia – cuerpos marcados, crímenes silenciados. Violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado.” 2004, p. 61. Advierte la Corte que la referencia a este estudio simplemente recoge los aspectos fácticos en él mencionados, y no implica que la Corte tome posición alguna respecto de los juicios de valor, opiniones y apreciaciones contenidas en él.

23. Idem

24. Las causas de la invisibilidad a nivel forense son indicadas en el informe de la Relatora de la CIDH: “el formato utilizado por

(iv) factores culturales tales como la vergüenza, aislamiento y estigmatización sociales generados sobre una mujer por el hecho de haber sido víctima de violencia sexual, que en muchos casos las llevan a ellas, e incluso a sus propias familias y comunidades, a abstenerse de denunciar lo ocurrido para no violentar lo que se percibe como el “honor” de la afectada o de sus parientes; también se ha informado sobre casos en que se culpabiliza y aísla a la víctima, responsabilizándola por lo ocurrido en el sentido de no haberse resistido lo suficiente, o de haber generado el delito con su conducta o con su apariencia; igualmente, hay casos en los que las víctimas son rechazadas por sus familias, sus parejas o sus comunidades en virtud de lo ocurrido;

(v) la ignorancia y desinformación de las víctimas sobre sus derechos y los procedimientos existentes para hacerlos efectivos, particularmente en el caso de mujeres y jóvenes de procedencia rural, con bajos niveles educativos y socioeconómicos, que les impiden conocer los modos de funcionamiento de las instituciones públicas y las rutas de acceso a la administración de justicia;

(vi) la sub-valoración y distorsión de los crímenes perpetrados por parte de las autoridades encargadas de su reporte e investigación, clasificándolos como delitos “pasionales” por su contenido sexual;

(vii) la inexistencia de sistemas oficiales de atención a las víctimas sobrevivientes de la violencia sexual, y más aun de sistemas de atención que sean conformes con los estándares internacionales pertinentes;

el INML para recoger información no incluye a los actores armados como posibles agresores y, por tanto, no ofrecen un panorama completo de la situación en zonas ocupadas por los actores del conflicto. Por ejemplo, el INML sólo se limita a indicar en su informe del 2004 que un alto porcentaje de los agresores en sus cifras son personas conocidas o cercanas al núcleo familiar. Por otro lado, el INML ha señalado deficiencias en la investigación de los delitos sexuales, incluyendo la confianza otorgada a la prueba de laboratorio, que puede llevar a una interpretación errónea de lo ocurrido, sin la posibilidad de poder recuperar otros tipos de prueba en el agresor o la escena. Asimismo, se ha reportado que muchos delitos no son reflejados en las estadísticas estatales debido a que las autoridades deciden no acceder a zonas ocupadas por los actores del conflicto armado. Estas preocupaciones han sido también abordadas por la Relatora de las Naciones Unidas en su informe, donde se indica que las estadísticas oficiales no reflejan los delitos de agresión sexual que pueden preceder actos de violencia como los de homicidio o tortura”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”, documento OEA/Ser.L/V/II.Doc67.Spa., par. 67.

(viii) la inexistencia de sistemas de formación para funcionarios públicos, que los sensibilicen frente al problema y frente a las necesidades especiales de atención de las víctimas de la violencia sexual;

(ix) la casi total impunidad de los perpetradores, particularmente si pertenecen a grupos armados ilegales –impunidad que se predica tanto del sistema de justicia penal ordinario como del sistema establecido por la Ley de Justicia y Paz, Ley 975 de 2005-;

(x) en algunos casos reportados, el miedo de las autoridades judiciales a investigar crímenes sexuales cometidos por miembros de los grupos armados al margen de la ley, temiendo represalias contra sí o contra sus familias, o la negativa de las autoridades a ingresar a zonas del territorio nacional ocupadas por los actores del conflicto armado e investigar los delitos allí cometidos; y

(xi) el hecho de que en términos reales, las víctimas de la violencia sexual en el país ven dificultado su acceso a los servicios básicos por factores adicionales tales como la falta de recursos económicos –puesto que la inexistencia de servicios gratuitos genera costos para las víctimas en pruebas de ETS, pruebas de embarazo y anticoncepción de emergencia, que no tienen cómo sufragar-, la lejanía geográfica frente a los centros de atención –que genera un obstáculo enorme para las víctimas más vulnerables-, o la simple la ignorancia sobre la existencia de estos servicios.

III.1.1.7. El común denominador de todos estos factores es la ausencia de una respuesta estatal específica a la situación, que por su magnitud requiere el diseño e implementación inmediata de una política pública diseñada para la finalidad concreta de prevenir estos crímenes, proteger a sus víctimas y sancionar a los culpables de su comisión. La inacción estatal ante situaciones de esta gravedad constituye un factor que refuerza el desconocimiento de los derechos a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición de las víctimas.

III.1.1.8. Son múltiples las explicaciones que se pueden proveer para un fenómeno de esta magnitud y generalización en el país, entre ellas, la existencia de pautas culturales que vinculan el cuerpo de la mujer al honor del hombre o de la comunidad y por ende privilegian su victimización en un contexto de guerra, el menosprecio o subvaloración generalizados de la dignidad y la sexualidad femeninas, o el interés en controlar o explotar su cuerpo y su capacidad reproductiva²⁵

25. Así, por ejemplo, como lo señala la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre Violencia contra la Mujer en su informe de 1998 sobre Colombia, “Quizás más que el honor de la víctima, el blanco de la violencia sexual contra las mujeres es lo que se percibe como el honor del enemigo. La agresión sexual a menudo se considera y practica como medio para humillar al adversario. La violencia sexual contra la mujer tiene por objeto enrostrar la victoria a los hombres del otro bando, que no han sabido proteger a sus mujeres. Es un mensaje de castración y mutilación al mismo tiempo. Es una batalla entre hombres que se libra en los cuerpos de las mujeres”. Numerosos estudios especializados han coincidido en este enfoque; por ejemplo, la Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, en el informe antecitado, indica: “en Colombia (...) se han recogido testimonios de mujeres que fueron violadas, utilizando dicha agresión como una forma de intimidación, castigo, represalia o como instrumento de presión para obtener información. En muchos casos lo que se buscaba era castigar a aquellos varones que no se plegaban al grupo o que ostentaban cargos públicos (...). En este sentido, se puede inicialmente afirmar que a las mujeres se las viola para castigar a los varones con los que están unidas o alguna vez lo estuvieron, o con quienes mantienen algún tipo de vínculo o parentesco. El mensaje para los varones es: ‘violo tu mujer, tu propiedad, te afrento a ti y el honor de tu familia’, además de recordarles que han fallado en su rol de protectores. De este modo, la violencia sexual contra las mujeres implica el ejercicio de poder sobre ellas, pero también sobre los hombres. // Es por tanto una manera de recordar a las mujeres que su cuerpo es parte del botín, mientras que a otras se las castiga asimismo por haber transgredido la milenaria división de los espacios –privado/público-. (...) En tanto que culturalmente los varones no son considerados propiedad de las mujeres, el supuesto de violación no opera a la inversa en el caso del varón para castigar a las mujeres, esposas, madres, hijas. En este último supuesto, el acto de violación sexual buscará quebrar emocionalmente a los varones, a través del miedo a no ser un ‘verdadero’ hombre. (...) El carácter sexual de la violencia contra las mujeres descansa en la posibilidad de que los hombres se arroguen el derecho de acceder a sus cuerpos en tiempos de paz y en tiempos de guerra. El problema de la violencia sexual contra las mujeres y la manera en que esta experiencia cotidiana se engarza con el conflicto armado y las otras situaciones de violencia, marcan un proceso continuado. // En tiempos de paz demuestra el ejercicio de un poder sexual patriarcal que se reafirma día a día que, en tiempos de guerra, además de ejercerse dicho poder directo sobre las víctimas, constituye la toma de los cuerpos femeninos que ‘pertenecen’ al bando enemigo. (...) La violencia sexual ha sido también utilizada por las fuerzas subversivas, como arma disciplinada contra las mujeres que transgreden determinadas normas morales. (...) la violencia sexual es un arma de intimidación, castigo, humillación y terror en las víctimas y en el medio social en el que ellas se desenvuelven. (...) la violencia vivida por las mujeres se produce sobre la base del orden patriarcal que define roles y espacios diferenciados entre hombres y mujeres. El Estado desde esta misma visión patriarcal, no cumple con la función de proteger a las mujeres en su calidad de ciudadanas, ni ofrece ninguna garantía de atención y reparación en aquellos supuestos en que sus derechos se vean afectados como consecuencia del conflicto armado.” En la misma línea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe antecitado ha resaltado que “la violencia sexual vulnera de manera especial al bando contrario porque los hombres son considerados tradicionalmente como los protectores de la sexualidad de las mujeres en su comunidad. Por tanto, cuando la sexualidad de las mujeres es abusada y explotada, esta agresión se convierte en un acto de dominación y poder sobre los hombres de la comunidad o el grupo bajo control”. De igual forma, se explica en el detallado informe de Amnistía Internacional: “Colombia – cuerpos marcados, crímenes silenciados. Violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado”: “En Colombia persisten ideas que niegan autonomía a las mujeres sobre las esferas de la sexualidad y la reproducción, y siguen arraigadas una serie de pautas sociales, culturales y religiosas que vinculan el honor con la sexualidad de las mujeres. En este informe se muestra cómo las diversas formas de la violencia de género contra las mujeres que han utilizado todos los bandos del conflicto violan los derechos de las mujeres a la autonomía sexual y al control sobre su sexualidad y su capacidad reproductiva. Las mujeres están en peligro no sólo a título individual, sino como miembros de grupos sociales. En ocasiones su sexualidad o su capacidad reproductiva es atacada por ser mujeres indígenas o afrodescendientes, o pertenecer a otras comunidades igualmente marginadas. Otras veces son controladas por su ‘propio’ bando. En ambos casos el motivo es el mismo: controlarlas como reproductoras de la nación, la comunidad o el grupo social. (...) La perpetuación de normas sociales que privan a las mujeres de autonomía propicia la idea de que es posible apropiarse de sus cuerpos y controlar su conducta. En conflictos armados, esta idea de apropiación y control puede cobrar formas extremas, como la esclavitud sexual, las agresiones sexuales, la anticoncepción forzada y los abortos forzados. // La capacidad reproductiva de

; a un nivel básico, según ha explicado la relatora especial de las Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer, *“las violaciones en la guerra también han servido para aterrorizar a las poblaciones e inducir a los civiles a huir de sus hogares y aldeas”*. Independientemente de las causas socioculturales que subyacen a estos crímenes, a nivel jurídico es imperioso poner en marcha los mecanismos oficiales que existen para investigar su ocurrencia, juzgar y sancionar a los responsables, y reparar y restituir los derechos de las víctimas sobrevivientes, desde la perspectiva de la prevención del desplazamiento forzado que necesariamente surge como consecuencia masiva de tal patrón de violencia.

III.1.1.9. En atención a la gravedad de los hechos criminales sobre los cuales se ha informado a esta Corporación, en el presente Auto se correrá traslado de los relatos correspondientes al señor Fiscal General de la Nación para que éste, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, adopte a la mayor brevedad las medidas a las que haya lugar con el fin de asegurar que las investigaciones que estén en curso avancen aceleradamente, y que se inicien los procedimientos investigativos de imperativo desarrollo respecto de los hechos que aún no han sido objeto de atención por la justicia penal ordinaria, que es la competente para conocer de este tipo de actos de violencia, cuandoquiera y por quien quiera que sean cometidos dentro del territorio nacional – puesto que no existe fuero constitucional o legal alguno que ampare a los perpetradores de crímenes como los que se han reseñado.

El documento separado en el cual la Sala ha consignado la información sobre los lugares de ocurrencia de los hechos y los nombres de las víctimas que se conocen, así como las fuentes

las mujeres también hace de sus cuerpos un terreno sobre el que se perpetra la violencia más brutal. En algunas ocasiones ésta ha alcanzado espantosas proporciones, como desgarrar los vientres de mujeres embarazadas para extraerles los fetos. La expresión ‘No dejar ni la semilla’, que data de las atrocidades ocurridas en Colombia durante la década de los cincuenta (la época de La Violencia), sigue hoy utilizándose, y refleja esta forma de extrema crueldad. Por razones similares, también muchos varones han sido objeto de castración en el marco de masacres y homicidios selectivos durante el conflicto armado colombiano. (...) Considerados y tratados sus cuerpos como territorio a conquistar por los contendientes, los motivos por los que las mujeres están en el punto de mira son diversos: sembrar el terror en las comunidades, facilitando imponer el control militar; obligar a la gente a huir de sus hogares y así ayudar a conseguir territorio; vengarse de los adversarios; acumular ‘trofeos de guerra’ y explotarla como esclavas sexuales. La violencia sexual, or tanto, ha marcado de forma indeleble la vida de las mujeres en Colombia. Hombres y mujeres también han sido atacados por su orientación sexual o su identidad de género”.

específicas de cada uno de los relatos en cuestión, será comunicado directamente por la Corte Constitucional al señor Fiscal General de la Nación, y se declarará reservado –sin perjuicio de que accedan a dicha información los fiscales delegados para dirigir la investigación-, para así preservar la intimidad de las personas afectadas y el debido desarrollo de las actividades investigativas pertinentes por la Fiscalía General de la Nación.

También se correrá traslado de dicho documento, y se comunicará la presente providencia, al señor Procurador General de la Nación para que, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, garantice la realización de una supervigilancia particularmente estricta sobre el desarrollo de los procesos investigativos y de restitución de derechos fundamentales a los que haya lugar.

Ahora bien, para efectos de garantizar que las labores de reivindicación de los derechos de las víctimas de estos crímenes tengan un debido acompañamiento y seguimiento por parte de las organizaciones que promueven los derechos de la población desplazada y de las mujeres, la Corte Constitucional también comunicará el documento separado en referencia al Director de CODHES, también integrante de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, para que al interior de esta organización se adopten las medidas necesarias para (a) hacer un seguimiento a los procesos relativos a los casos individuales allí incluidos, (b) contribuir con el suministro de la información que sea necesaria a la Fiscalía General de la Nación, y (c) promover el acompañamiento y apoyo a las víctimas individualmente consideradas y abogar por el restablecimiento de sus derechos.

El señor Fiscal General de la Nación deberá rendir ante esta Corporación, a más tardar seis (6) meses después de que la presente providencia le sea comunicada, un informe detallado sobre cuántos de estos crímenes han sido objeto de sentencias condenatorias, resoluciones de acusación, resoluciones de preclusión, y en cuántos no se ha identificado a un presunto perpetrador; igualmente, habrá de informarse sobre las labores de apoyo y protección a las víctimas de estos

crímenes. En el informe que deberá presentar ante la Sala Segunda de Selección se deberá seguir la tipología de los delitos sexuales cometidos en el conflicto armado colombiano que se estableció en el presente acápite.

III.1.1.10. Así mismo, desde la perspectiva de prevención del desplazamiento forzado también deben adoptarse medidas jurídicas inmediatas, que se precisarán más adelante.

III.1.2. Riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados como femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales.

Diversas fuentes han informado a la Corte Constitucional que los grupos armados ilegales que operan en el país, tanto guerrillas como paramilitares, explotan o esclavizan en forma habitual a mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores a lo largo del territorio nacional en sus áreas de operancia, para efectos de que cumplan en sus filas o campamentos labores domésticas y consideradas como femeninas en una sociedad con rasgos patriarcales como la colombiana, tales como cocina, aseo, lavado de ropa, cuidado de enfermos y tareas afines. Los grupos armados ilegales se valen tanto del reclutamiento forzado y voluntario -especialmente de adolescentes y niñas a quienes además se obliga a cumplir funciones militares y se somete a violencia y abuso sexual- como del secuestro, la retención temporal y la coacción mediante amenazas para que las mujeres civiles víctimas realicen este tipo de cometidos específicos. Las mujeres que se resisten a cumplir con estas labores son objeto, a su vez, de actos de violencia en tanto represalia y forma de amedrentamiento de la comunidad, que incluyen el homicidio y la tortura, así como la violencia sexual.

Situaciones puntuales de esta índole se han reportado en Medellín, Valledupar, Montería, la región del Catatumbo (Norte de Santander) y amplias zonas del Putumayo y del Cauca, entre otros. Es difícil, sin embargo, contar con mediciones precisas de la magnitud del problema. No

obstante lo anterior, dada la extensión del fenómeno de reclutamiento forzado de menores en el país (ver sección siguiente), puede concluirse que se trata de un problema que aqueja a las porciones del territorio nacional en las que se desarrolla el conflicto armado y operan los grupos armados ilegales.

III.1.3. Riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas, o de otro tipo de amenazas contra ellos, agravado en casos de mujeres cabeza de familia.

La Corte Constitucional ha resaltado en recientes oportunidades la gravedad del problema del reclutamiento forzado de menores por los grupos armados ilegales que operan en el país, así como sus implicaciones sobre el ejercicio y la garantía de sus derechos fundamentales prevalentes. Así, en la sentencia C-203 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) la Corte constató la gravedad de la situación de los menores combatientes en Colombia, verificando que *“el número de menores involucrados en la confrontación ha aumentado significativamente en los últimos años”*, y que *“incluso dentro del contexto de la niñez afectada por la violencia en nuestro país, las condiciones de los niños combatientes son especialmente extremas”*, al verse forzados a desarrollar actividades tales como *“el entrenamiento militar, combatir y matar, sepultar compañeros, minar carreteras, marchar día y noche, caminar enfermos, cuidar secuestrados, hacer retenes, tomar pueblos, hacer guardia, inducir abortos, colocarse dispositivos para prevenir embarazos, o desempeñar otros oficios varios. (...) cavar trincheras o letrinas, despejar el bosque, cortar y cargar leña, labores de cocina, labores de combate propiamente dichas, ejecución y tortura de personas”*. En esta misma sentencia la Corte declaró que es *“singularmente preocupante la situación de las niñas que han tomado parte en el conflicto. Además de estar envueltas en el combate y en otros roles, las niñas son frecuentes víctimas de violencia sexual, prostitución forzada y esclavitud sexual sistemáticas por parte de sus superiores, aparte de estar especialmente expuestas a estos riesgos por su vulnerabilidad misma en el marco de un conflicto interno. En no pocos casos, estas niñas son estigmatizadas adicionalmente por sus comunidades de origen, lo cual dificulta su retorno. Su alta ex-*

posición a la violencia y explotación sexual genera traumas psicosociales, embarazos indeseados, abortos en condiciones letales y contracción de infecciones de transmisión sexual. A pesar de que su participación en la confrontación armada es objeto de un reconocimiento creciente, algunos programas de reinserción no prevén su situación particular y sus necesidades específicas, o simplemente las excluyen de su ámbito de cobertura.” Además de constatar la presencia de estos factores en la realidad del conflicto colombiano, la Corte enfatizó: “También se señala con especial énfasis la situación de las niñas combatientes colombianas, a quienes se destina para la compañía de los mandos irregulares, hasta el punto de que ‘las niñas de hasta 12 años de edad tienen que utilizar anticonceptivo y abortar si quedan embarazadas’”.

Más recientemente, en el Auto 171 de 2007 -proferido con ocasión de la sesión pública de información técnica realizada el 28 de junio de este mismo año sobre las medidas adoptadas para solventar el estado de cosas inconstitucional en el campo del desplazamiento forzado desde la perspectiva de la protección de los menores de edad-, la Corte indicó que *“quienes participaron en la sesión técnica indicaron, en particular, que el reclutamiento forzado de menores se presenta con particular fuerza en Arauca, Putumayo, el sur de Bolívar, Valle del Cauca, Guaviare, Amazonas, Vaupés, Casanare, Meta, Risaralda, Antioquia, Santander y Nariño, y mencionaron los municipios de Cocorná, Barrancabermeja, Cartagena –barrios El Pozón y Néstor Mandela-, Arquía, Quibdo y Soacha”, y que “la Corte Constitucional no ha sido informada hasta el momento sobre la iniciación o adelantamiento de investigaciones penales por la comisión de estas graves violaciones de la ley penal por parte de la Fiscalía General de la Nación, ni sobre la existencia de programas especiales de protección a las víctimas o denunciantes de tales hechos punibles; y que durante la sesión técnica del 28 de junio, se afirmó que estas manifestaciones de criminalidad están amparadas por la impunidad.”*

Independientemente de los deberes estatales en relación con la protección de los derechos de los menores víctimas de este delito, resaltados en la sentencia C-203 de 2005, y de la obligación

de responder urgentemente a este fenómeno criminal desde la perspectiva de la prevención del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional constata en la presente providencia que el riesgo de reclutamiento forzado de menores de edad por los grupos armados ilegales **también es uno de los riesgos específicos que afectan a las mujeres colombianas**, por cuanto son éstas quienes reciben personalmente, en una alta proporción de los casos, las amenazas de reclutamiento de sus hijos e hijas, situación que se convierte en la norma general cuando las mujeres son cabeza de familia. Se ha informado a esta Corporación sobre la reiterada ocurrencia de desplazamientos forzados de mujeres que han sido víctima de amenazas de reclutamiento de sus hijos e hijas, o de otros tipos de amenazas –tales como homicidios, torturas, secuestros, lesiones personales o violencia sexual- dirigidas contra sus hijos menores de edad por parte de las guerrillas y los grupos paramilitares que operan en el país.

En tal medida, el riesgo de reclutamiento forzado o de actos criminales contra sus hijos e hijas por parte de los grupos armados al margen de la ley, agravado en el caso de mujeres cabeza de familia, debe ser un factor específico a tener en cuenta en la estrategia de prevención del desplazamiento forzado y su impacto desproporcionado sobre la mujer que el Estado está en la obligación de adoptar.

III.1.4. Riesgos derivados del contacto familiar, afectivo o personal -voluntario, accidental o presunto- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos enemigos.

La Sala ha sido informada con amplio detalle sobre la comisión de crímenes –principalmente homicidios, torturas, mutilaciones y actos de violencia sexual, así como hostigamientos, amenazas y persecuciones- contra mujeres a quienes se señala de sostener relaciones afectivas, de amistad o familiares con alguno de los miembros de los grupos armados ilegales que operan en el

país o de la Fuerza Pública, independientemente de que tales relaciones sean reales o presuntas, o hayan sido deliberadas, accidentales o de parentesco. En este mismo sentido se han presentado denuncias sobre “órdenes” generales impartidas por los grupos armados ilegales que operan en distintas regiones del país, en el sentido de prohibir que las mujeres de sus áreas de influencia se relacionen personalmente con miembros de la Fuerza Pública o del grupo armado ilegal enemigo, declarando como “objetivos militares” a las infractoras de la prohibición, y castigándolas con actos criminales que van desde la violencia sexual hasta la tortura y el homicidio de mujeres y jóvenes, no solo de las directamente “responsables” de infringir sus mandatos ilegales, sino de otras mujeres de sus comunidades, como forma de amedrentamiento general de la población civil. También se ha informado a la Corte que en algunos casos, miembros de la Fuerza Pública señalan a mujeres o adolescentes de ser esposas, familiares, novias o amigas de miembros de la guerrilla o de paramilitares, cometiendo actos de violencia contra ellas en tanto retaliación por sus afinidades personales – acusaciones de la mayor gravedad respecto de los cuales también se compulsará copia en esta providencia al señor Fiscal General de la Nación. En otros casos, se ha informado a la Corte que los miembros de los grupos armados enfrentados acusan a las víctimas de actos de violencia sexual de sostener relaciones con miembros del grupo armado contrario, por lo cual se les califica como sus “colaboradoras”, en tanto razón para justificar su crimen.

Se trata en todos los casos de actos que, al decir de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, constituyen parte de estrategias bélicas cuyo objetivo es “el lesionar, aterrorizar y debilitar al enemigo para avanzar en el control de territorios y recursos económicos. Las mujeres pueden ser víctimas directas o colaterales de distintas formas de violencia, como resultado de sus relaciones afectivas como hijas, madres, esposas, compañeras o hermanas”.²⁶ Esta misma entidad informa que “mediante actos de violencia física, psicológica y sexual, los actores armados pretenden intimidar, castigar y controlar a las mujeres por tener relaciones afectivas con miembros del bando contrario, por desobedecer las normas impuestas por los actores armados, o por partici-

26. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”, documento OEA/Ser.L/V/II.Doc67.Spa., par. 4.

par en organizaciones percibidas como enemigas. Sin embargo, estos actos no sólo tienen como objetivo el deshumanizar a las víctimas como mujeres. Estas agresiones sirven adicionalmente como una táctica para humillar, aterrorizar y lesionar al ‘enemigo’, ya sea el núcleo familiar o la comunidad a la que pertenece la víctima.”²⁷

Se han reportado incidentes de esta clase, perpetrados por los miembros de todos los grupos armados ilegales enfrentados y por miembros de la Fuerza Pública, en Santa Lucía (Turbo), Toribío (Cauca), Saravena (Arauca), Huila, Meta, Cali y Mutatá (Antioquia), entre otros.

Este tipo de actos, según han probado diversas fuentes, operan como causas directas del desplazamiento forzado por el temor que necesariamente infunden sobre las familias y comunidades de las víctimas, que se acrecienta con la presencia de los grupos armados ilegales. Así mismo, la amenaza de perpetrarlos opera como una causa directa del desplazamiento forzado de las mujeres que son objeto de dichos señalamientos junto con sus grupos familiares.

III.1.5. Riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales y comunitarias de mujeres o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado.

La pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, así como las labores de promoción social, liderazgo político o defensa de los derechos humanos, constituyen factores de riesgo para la vida, integridad personal y seguridad de las mujeres colombianas en múltiples regiones del país. Se ha informado a la Corte por numerosas entidades que las mujeres que adquieren visibilidad pública por el ejercicio de su derecho a la participación a través de su desempeño como líderes, miembros o representantes de organizaciones de mujeres, representantes de organizaciones sociales o comunitarias, promotoras de derechos humanos, educadoras, funcionarias públicas, promotoras de salud, líderes sindicales y posiciones afines, han sido objeto

27. Idem.

de homicidios, persecuciones, detenciones, retenciones arbitrarias, torturas, desapariciones, minas antipersonal, actos terroristas, actos de violencia sexual y amenazas por parte de los miembros de los grupos armados ilegales. Estos actos criminales también se han dirigido contra los miembros de las familias o las personas allegadas a las mujeres que adquieren visibilidad por sus actividades públicas.

Las mujeres colombianas que adquieren visibilidad pública por sus labores como líderes o promotoras sociales, cívicas o de los derechos humanos, están expuestas, como lo están los hombres que adquieren tal visibilidad, a la violencia propia del conflicto armado que se desarrolla en nuestro país, y como tal sufren actos criminales de esta índole; sin embargo, en los últimos años ha habido una alarma creciente entre las entidades nacionales e internacionales que protegen los derechos humanos, sobre el incremento en la incidencia de crímenes de naturaleza socio-política contra mujeres líderes en el marco del conflicto armado, y dentro del grupo de mujeres víctimas, contra las líderes sociales y sindicales, defensoras de derechos y representantes de organizaciones políticas, cívicas, comunitarias y económicas. Según ha denunciado la Relatora de las Naciones Unidas, *“las organizaciones de la mujer, sobre todo campesinas, indígenas y afrocolombianas, y sus dirigentes, han sido objeto de intimidación sistemática y se han visto perseguidas por la labor que realizan en defensa de la mujer y en pro del mejoramiento de las condiciones de vida de sus comunidades. (..) En su afán de lograr el control social y político de territorios en litigio, los grupos armados la emprenden con las organizaciones de la mujer por considerarlas un obstáculo visible profundamente arraigado en las comunidades, a las que tratan de utilizar para su beneficio propio o de lo contrario tratan de destruir”; de allí que la misma funcionaria haya catalogado este tipo de participación de la mujer como “una actividad peligrosa que las expone a múltiples violaciones de los derechos humanos y a infracciones del derecho internacional humanitario por las partes en conflicto”, por lo cual “expresa preocupación por que el aumento y la frecuencia de las agresiones contra las organizaciones de mujeres por parte de las facciones armadas surten efectos múltiples, simultáneos y desproporcionados en la participación de la mujer. Pese a que la violencia y la discriminación contra la mujer se agudiza, los procedimientos sociales van en regresión y*

los esfuerzos de construcción de la paz se ven obstaculizados.” En igual sentido, la Mesa Mujer y Conflicto Armado afirma en su antecitado informe que “uno de los impactos más preocupantes en el marco de la violencia sociopolítica que vive el país es el que han sufrido las mujeres en la participación social y política. Las integrantes de organizaciones de mujeres, y quienes hacen parte de organizaciones sindicales o partidos políticos –en especial aquellas que trabajan en zonas de confrontación armada-, son objeto de hostigamientos, señalamientos, amenazas e incluso asesinatos, por parte de todos los actores armados (.).”

Distintas instancias han expresado su preocupación por este fenómeno, puesto que varios foros nacionales y extranjeros han distinguido y resaltado el papel crecientemente importante que han cumplido las mujeres del país, especialmente las mujeres indígenas, afrocolombianas y campesinas, en la reconstrucción y fortalecimiento de los tejidos sociales afectados por el conflicto armado a través de sus organizaciones de base y de sus procesos de integración comunitaria, así como en la provisión de servicios básicos que no ofrece ninguna otra institución pública o privada en sus lugares de operancia –tales como atención a víctimas de la violencia, documentación de casos de violación de derechos humanos, servicios relacionados con la salud sexual y reproductiva y representación de los intereses de las mujeres ante instancias públicas nacionales e internacionales-. Así, la Comisión Interamericana en su Informe resume la situación explicando que *“Colombia se destaca por las experiencias organizativas de los grupos de mujeres que desean participar e incidir en la agenda pública, tanto en áreas tradicionalmente ligadas con necesidades específicas del género femenino como en temas tales como la solución del conflicto armado. Sin embargo, en el caso de Colombia, este tipo de participación se ha convertido en una actividad sumamente peligrosa en donde las defensoras de los derechos de las mujeres y sus seres queridos se exponen a la violencia y al desplazamiento. Efectivamente, los actores armados encuentran que el liderazgo ejercido por las organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos de las mujeres, representa un obstáculo que dificulta su avance en el control social y territorial lo cual –según le consta a la CIDH- ha tenido como consecuencia que las integrantes de organizaciones tales como la Organización Femenina Popular – OFP, la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Ne-*

gras e Indígenas – ANMUCIC, la Liga de Mujeres Desplazadas y la Casa de la Mujer, entre otras, sean víctimas de intimidación sistemática, persecución, secuestro, tortura y abuso sexual, entre otros crímenes. (...) La Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado ha identificado como una forma de violencia, que las organizaciones nacionales y regionales de mujeres, especialmente las que actúan en zonas de confrontación bélica, son objeto de hostigamientos y amenazas, que afectan tanto a sus miembros como al trabajo comunitario que desarrollan”. En igual sentido, la Relatora de las Naciones Unidas afirma que “en las zonas apartadas, las organizaciones de mujeres están realizando una labor sumamente valiosa a nivel de base, por lo que merecen que existan sistemas apropiados de apoyo y medidas de protección”. Son estas organizaciones de mujeres y estos procesos comunitarios, así, los que se han convertido en el objetivo de los grupos armados ilegales que desarrollan sus actividades delictivas a lo largo del país – en consecuencia, se trata de un riesgo específico más al que están expuestas las mujeres en el marco del conflicto interno colombiano. A su turno, se trata de una causa directa de desplazamiento forzado de mujeres; según ha indicado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “es recomendable que se profundice la comprensión de la relación causal entre la pertenencia a una organización comunitaria, la consolidación de los procesos organizativos y el desplazamiento”.

Se ha denunciado la comisión de actos de violencia contra mujeres que forman parte de organizaciones sociales y políticas de mujeres o que son líderes sociales, comunitarias o políticas o defensoras de derechos humanos, por motivo de sus actividades en estos ámbitos, en Tuluá (Valle del Cauca), Valledupar (Cesar), Bogotá, Cartagena, Turbaco (Bolívar), Medellín, la Sierra Nevada de Santa Marta, El Charco (Nariño), Barrancabermeja (Santander), Viotá (Cundinamarca) y Baranoa (Atlántico), entre muchos otros.

III.1.6. Riesgo de persecución por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas implementadas por los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional.

Diversas instancias han informado a la Corte Constitucional sobre la imposición de facto, por medio de la fuerza armada, de códigos de comportamiento público y privado de las personas civiles, por parte de los grupos armados ilegales que operan en distintas regiones del país y hacen presencia en sus vidas cotidianas en espacios de todo tipo, tanto guerrillas como paramilitares –desmovilizados y en proceso de reconfiguración-. Así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos indica que *“los actores del conflicto, en su lucha por controlar territorios y recursos y fortalecerse como grupos, tienden a imponer formas de control social sobre las condiciones de vida de las mujeres. Este control se manifiesta a través de la imposición general de pautas de comportamiento cotidiano y códigos de conducta en comunidades, donde los actores armados intervienen en conflictos familiares y comunitarios e incluso en el estilo de vida de los miembros de las comunidades e imponen castigos que pueden llegar al asesinato, la tortura y los tratos crueles y degradantes. En este contexto, los actores del conflicto vigilan regularmente el comportamiento y la vestimenta de las mujeres y de las adolescentes y se emplea la violación sexual como castigo y ejemplo en advertencia general a la población femenina dentro de la comunidad bajo control”*.

²⁸En idéntico sentido, Amnistía Internacional reporta que *“un importante componente de (la) estrategia de control sobre la población [de los grupos paramilitares] ha sido la imposición de reglas de conducta incluso sobre las esferas más íntimas, la intervención en los conflictos familiares y vecinales, así como la aplicación de castigos corporales”*²⁹.

Estos códigos de conducta, que se fundamentan en la generalidad de los casos en estructuras culturales machistas que refuerzan los modelos patriarcales de conducta históricamente arraigados en el campo colombiano, someten con especial severidad a las mujeres a múltiples y diversas “regulaciones” que coartan el ejercicio de sus derechos fundamentales en todas las esfe-

28. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”, documento OEA/Ser.L/V/II.Doc67.Spa., par. 96.

29. El informe continúa relatando que “La imposición de reglas de conducta sobre la población civil –como códigos indumentarios y toques de queda- hasta invadir las esferas más íntimas de la vida es una estrategia adoptada por la guerrilla y los grupos paramilitares para controlar a las personas, y está fomentada por ideologías sexistas y homofóbicas. Así, los grupos armados compiten por demostrar quién puede eliminar más eficazmente a los considerados ‘indeseables’ o ‘raros’. (...) Cabe advertir que el control de la conducta de las mujeres y la coacción sobre las esferas de sexualidad y reproducción se produce en diferentes ámbitos.” Amnistía Internacional: “Colombia – cuerpos marcados, crímenes silenciados. Violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado.” 2004.

ras de la vida diaria, en aspectos tan variados como el tipo de vestido que pueden usar, el horario en el que pueden salir de sus residencias, la clase de compañías que pueden frecuentar, los lugares a los que pueden acudir, su apariencia personal, sus hábitos de higiene, su vida sexual y afectiva, sus conflictos y relaciones interpersonales y la dimensión “moral” de su conducta pública. Las mujeres son sometidas a un escrutinio y vigilancia cercanos de su conducta y su conformidad con los parámetros impuestos por la fuerza por los actores armados ilegales. La pena para las “infractoras” de estos códigos es la persecución, que incluye agresiones personales, esclavitud y explotación laboral y sexual, y desemboca, en no pocos casos, en la tortura y el asesinato, no solamente de las directamente responsables de la “infracción”, sino de otras mujeres de la misma localidad, en tanto forma de escarmiento y control colectivo de la conducta. En otros casos, son las mujeres quienes resultan violadas, torturadas y asesinadas por los miembros de estos grupos armados ilegales cuando alguno de los miembros de la comunidad viola el código respectivo, en particular los “toques de queda” y prohibiciones de circulación similares³⁰.

30. Así, el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos indica que “los grupos al margen de la ley dictan pautas de comportamiento cotidiano, intervienen en conflictos familiares y comunitarios, fijan horarios y aplican castigos que llegan al asesinato, la tortura y los tratos crueles y degradantes, toda vez que los habitantes no se ajusten a los códigos de conducta impuestos por la fuerza. Este tipo de control ha sido precedido o acompañado de la práctica que los grupos paramilitares llaman ‘limpieza social’ –homicidio de pequeños delincuentes, prostitutas y otras personas consideradas ‘socialmente indeseables’ – concebida con vistas a demostrar su eficacia para garantizar el orden público. (...) 99. Las formas de control fomentan estereotipos de género arraigados culturalmente y reafirman valores conservadores. Esto se puede ver en la imposición de normas que mantienen la estricta diferenciación entre hombres y mujeres como, por ejemplo, normas sobre la indumentaria y el arreglo personal. A los hombres se les prohíbe usar pendientes, teñirse el cabello o llevarlo largo. A las mujeres se les exige uniformar las prendas de vestir femeninas y prohibir aquellas consideradas provocativas o insinuantes. Como indica Amnistía Internacional ‘usar prendas que exponen el cuerpo a la mirada de los hombres, sostener relaciones sexuales fuera del matrimonio, ejercer la prostitución o simplemente expresar autonomía y no tener pareja masculina, puede determinar que una mujer padezca a manos de los grupos armados persecución y los castigos más atroces.’ Además de restricciones en vestimenta, la Relatora de las Naciones Unidas también describió en su informe actividades de depuración social ejercidas por los paramilitares que afectan específicamente a las mujeres, como por ejemplo: ‘Se ha hecho desfilar por todo el pueblo, desnudas y montadas en camiones a prostitutas y mujeres acusadas de adulterio con un cartel colgado al cuello en que se las acusa de destrozar hogares. Al parecer, la policía no interviene y la población local no tiene ningún recurso ante la justicia.(...)’. En idéntico sentido, el informe de Amnistía Internacional indica: “En las zonas del país que controlan, los paramilitares y la guerrilla tratan de intervenir en las esferas más íntimas de la vida de las personas. Dictan normas, fijan horarios, intervienen en conflictos familiares y comunitarios y aplican castigos que pueden incluir tortura, ejecución y otros tratos crueles y degradantes. En los últimos años ha aumentado el número de informes de este tipo. // Amnistía Internacional ha recogido testimonios sobre cómo los grupos armados han irrumpido en la vida cotidiana de las poblaciones, tanto rurales como urbanas, imponiendo regulaciones intrusivas seguidas de amenazas y abusos. Los castigos por el incumplimiento de estas normas de conducta incluyen la flagelación, la aplicación de pegamento en los cabellos, las rapaduras, las mutilaciones o la desfiguración del rostro y de zonas del cuerpo con ácido o instrumentos cortantes. También es frecuente la humillación pública. Desnudar a la persona y obligarla a realizar tareas con un cartel que indica la supuesta ofensa cometida es una práctica que aparece en testimonios procedentes de muchas regiones. // A partir de estereotipos de género arraigados culturalmente, los grupos armados imponen sobre las comunidades normas en las que predomina el extremo sexismo y la homofobia. El deseo de que se mantenga la estricta diferenciación entre hombres y mujeres se refleja en normas sobre la indumentaria y el arreglo personal. Así, a los varones se les prohíbe usar pendientes, teñirse el

Es frecuente que la imposición de estos códigos vaya aparejada de operaciones de “limpieza social” llevadas a cabo por el grupo armado ilegal que ejerce el control de facto del comportamiento público y privado de los habitantes de la zona afectada. Así, se ha informado a la Corte Constitucional sobre la comisión de delitos tales como la desnudez forzosa y exposición pública, tortura y posterior homicidio de mujeres que ejercen la prostitución o que, por diversas razones –incluida su forma de vestir- no cumplen con los estándares “morales” establecidos por los códigos de facto correspondientes, en tanto parte de estrategias de amedrentamiento de la población destinadas a reforzar los controles impuestos sobre su conducta.

Tanto la imposición de las sanciones a quienes se señalan como “infractores” o a otros miembros –frecuentemente mujeres- de la comunidad, como la existencia misma de estos regímenes arbitrarios de control de la vida personal y pública de los ciudadanos, operan como causas directas e inmediatas del desplazamiento forzado de la población, e impactan en este sentido con particular rudeza a las mujeres, quienes deben soportar una carga de coerción ilegal sobre su comportamiento mucho más fuerte que los hombres.

Se ha reportado la existencia de estos controles ilegales al comportamiento personal de los ciudadanos, y en particular de las mujeres, en zonas tan distintas y extensas del país como

cabello o llevarlo largo. Las restricciones pueden alcanzar toda expresión de individualidad, como el uso de tatuajes o piercings. El régimen disciplinario y militar se traslada a la vida de las comunidades. El control de la conducta de las mujeres, especialmente respecto de su sexualidad, es una estrategia clave de los grupos armados. La guerrilla y los grupos paramilitares han tratado de uniformar las prendas de vestir femeninas y prohibir aquellas consideradas provocativas o insinuantes. Usar prendas que exponen el cuerpo a la mirada de los hombres, sostener relaciones sexuales fuera del matrimonio, ejercer la prostitución o simplemente expresar autonomía y no tener pareja masculina, puede determinar que una mujer padezca a manos de los grupos armados persecución y los castigos más atroces. // Tanto los paramilitares como la guerrilla parecen disputarse la condición de guardianes de una moralidad sexual tradicional asociada a la idea de orden. La imposición de normas a la población civil también supone dejar constancia del control de una zona por un grupo cuando no hay enfrentamiento militar con el adversario en dicha zona. Es una forma de garantizar que los civiles no emprenden proyectos sociopolíticos que no se ajustan a la ideología del grupo armado dominante. Las normas impuestas son conocidas en general por los pobladores como ‘normas de convivencia’, expresión extensamente empleada por los grupos paramilitares. Las FARC han empleado fórmulas diversas a la hora de nombrar sus reglas sobre las comunidades. // Frecuentemente los grupos armados dan a conocer sus normas mediante la colocación de panfletos y listas en lugares visibles. En ocasiones convocan a los habitantes de la comunidad a que se reúnan para escuchar sus advertencias. En estos anuncios puede haber amenazas contra personas concretas para que dejen la comunidad, a riesgo de ser ejecutadas. En ocasiones, tales ejecuciones han sido llevadas a cabo al mismo tiempo que se daba a conocer las reglas. (...)La guerrilla y los paramilitares han conseguido imponer su autoridad en los barrios pobres de las ciudades porque las instituciones oficiales no han hecho nada para impedir sus actividades, que en algunas zonas han contado con su consentimiento y conformidad.”

Barrancabermeja (Santander), los barrios marginales de ciudades como Medellín, Bogotá y Cartagena, Puerto Asís (Putumayo), Valledupar (Cesar), Malambo, Quibdó y Montería.

La Corte Constitucional no tiene noticia sobre la realización de labores de control de estas coacciones ilegales y preocupantes sobre la vida privada y pública de los colombianos, por parte de las autoridades legítimamente constituidas para proteger sus derechos.

III.1.7. Riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico.

Las estructuras patriarcales de la familia y las formas productivas que se han configurado históricamente y aún prevalecen en amplias extensiones del país, traen como consecuencia la dependencia material y económica de muchas mujeres frente a los hombres de sus familias, que son sus proveedores y sus protectores al cumplir roles tradicionalmente considerados como masculinos en los espacios públicos y de producción. En este orden, las mujeres colombianas, especialmente aquellas de zonas rurales y marginadas afectadas por el conflicto armado, están expuestas a un grave riesgo de desprotección y desamparo material cuando los hombres que proveen sus necesidades –padres, esposos, hijos, hermanos, tíos- se ausentan por causa de la violencia, ya sea porque han sido asesinados, desaparecidos forzosamente, secuestrados, retenidos, reclutados, desplazados mediante amenazas o por la necesidad de buscar empleo ante la falta de oportunidades generada por el conflicto armado (y teniendo en cuenta que, según han acreditado diversas fuentes especializadas, los hombres son las víctimas más frecuentes de actos tales como homicidios, secuestros, masacres y desapariciones forzadas en el país). En todas estas situaciones, las mujeres deben sufrir el resquebrajamiento de las estructuras familiares acostumbradas, con la carencia de fuentes de sustento consiguiente, exponiéndose así a la pobreza, que se agrava en un contexto de confrontación armada, de desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo económico y social, y de pérdida de sus factores de identidad y de seguridad personales, en no pocas oportunidades debiendo asumir adicionalmente la responsabilidad abrupta de la

manutención de sus hijos.

Estas circunstancias, que son de reiterada y frecuente ocurrencia en grandes extensiones del territorio nacional -según han informado a la Corte diversas fuentes nacionales e internacionales-, constituyen una causa directa e inmediata del desplazamiento de las mujeres afectadas hacia otros lugares en donde resuelven buscar protección o nuevas alternativas de vida para sí mismas y sus familias. Las cifras del sistema oficial de registro confirman esta premisa fáctica al arrojar un número proporcionalmente muy alto de mujeres viudas entre la población desplazada – aunque resalta la Sala que no son solamente las viudas recientes quienes se han visto afectadas por esta trágica circunstancia de desprotección, que afecta por igual a las madres, hermanas, hijas, sobrinas, abuelas y demás parientas cercanas de los hombres que han resultado muertos, desaparecidos o ausentes por causa del conflicto armado.

III.1.8. Riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales.

Las estructuras sociales históricamente establecidas en Colombia también han puesto a la mayoría de las mujeres del país, especialmente las de zonas rurales y marginales, en una posición de desventaja y asimetría frente a la propiedad, y en particular la propiedad de la tierra.

Una proporción significativa de las mujeres desplazadas que han sido incluidas en el RUPD han reportado que antes del desplazamiento eran propietarias de tierras. Sin embargo, es claro que las mujeres del país históricamente acceden a la propiedad de la tierra y de bienes inmuebles a través de sus compañeros de sexo masculino. Como consecuencia de este rasgo estructural, las mujeres enfrentan diversos obstáculos para acreditar la propiedad de la tierra, para conocer sus derechos reales o la extensión de su patrimonio, para contar con los títulos necesarios o con las pruebas de posesión requeridas, incluso para acreditar la relación de pareja con su proveedor,

etc. Tal y como se explica a la Corte, *“dado que la relación entre las mujeres y su derecho a la propiedad, especialmente en el ámbito rural, ha estado mediada por su compañero, cuando el desplazamiento forzado está acompañado de la pérdida de su pareja, las mayores dificultades son evidentes: las mujeres no conocen los linderos, no saben de la existencia de títulos, no tienen información sobre la modalidad de la propiedad, no tienen pruebas de posesión, y en muchos casos, no están en capacidad de dimensionar lo que la tierra y sus productos derivados pueden representar en términos económicos”*.

Esta situación de indefensión jurídica en sí misma ubica a las mujeres en mucho mayor riesgo de ser despojadas de su propiedad por los actores armados al margen de la ley, con mayor facilidad que a los hombres, a través de amenazas de hecho y maniobras jurídicas fraudulentas que las mujeres están mal posicionadas para resistir o contrarrestar efectivamente. En igual medida, cuando se produce la pérdida de su proveedor económico –usualmente titular y conocedor de los derechos sobre la tierra y bienes inmuebles- por causa del conflicto armado, el desconocimiento de las mujeres respecto de sus derechos y su mayor vulnerabilidad terminan por facilitar el despojo a manos de los grupos armados en conflicto. Ha de tenerse en cuenta a este respecto que la propiedad o posesión de la tierra constituyen ventajas estratégicas de los grupos enfrentados en el conflicto armado colombiano, por lo cual la débil posición de las mujeres propietarias o poseedoras en el país incrementa los peligros para su seguridad y las transforma en presa fácil de los grupos armados ilegales del país.

La propiedad sobre bienes inmuebles ejercida en estas condiciones aumenta el riesgo de las mujeres propietarias o poseedoras de ser despojadas de su patrimonio por los grupos armados con gran facilidad, principalmente a través de coacciones y amenazas que generan su desplazamiento forzado, o de ventas forzadas en condiciones inequitativas y otras maniobras delictivas que, al generar despojo patrimonial, causan a su turno el desplazamiento de las mujeres afectadas. En tal medida, la precariedad de la posición de la mujer colombiana frente a la propiedad

constituye un factor causal del impacto de género manifiestamente desproporcionado del desplazamiento forzado en el país.

Las distintas autoridades que integran el SNAIPD han presentado, como estrategia de prevención del desplazamiento forzado, el redoblamiento de esfuerzos para proteger la propiedad y posesión sobre bienes inmuebles rurales, a través de procesos tales como la clarificación de los derechos reales individuales y colectivos, el saneamiento de la propiedad, y el establecimiento de restricciones a la comercialización de bienes inmuebles, en tanto factores que desincentivan el despojo de la tierra por parte de los grupos armados ilegales y favorecen el arraigo territorial de la población. Sin embargo, tal y como se explica a la Corte, *“esta política desconoce que la profunda desigualdad entre varones y mujeres en la distribución de la propiedad de la tierra se debe a preferencias masculinas en la herencia, privilegios masculinos en el matrimonio, sesgos masculinos en los programas estatales de distribución de la tierra y sesgos de sexo/género en la participación en el mercado de tierras, donde es menos probable que las mujeres participen como compradoras. En este sentido, no se definen estrategias de igualdad de oportunidades y de acción afirmativa para las mujeres en las medidas legales, institucionales y comunitarias de protección del patrimonio de la población en situación de desplazamiento forzado o en riesgo de ser desplazada”*.

III.1.9. Riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrocolombianas.

Las condiciones históricas y estructurales de discriminación, exclusión, marginación y vulnerabilidad de las mujeres pertenecientes a los grupos indígenas o las comunidades afrodescendientes, que en sí mismas resultan manifiestamente acentuadas y más graves incluso que la situación de la generalidad de las mujeres del país, también son exacerbadas a su vez por el conflicto armado, generando para las mujeres indígenas o afrocolombianas un nivel todavía mayor de exposición a los riesgos de género que se han reseñado. En esta medida, ha sido demostrado

por diversas fuentes ante la Sala que las mujeres indígenas y afrodescendientes son, entre el grupo de mujeres desplazadas, el segmento poblacional que ha sido afectado con mayor dureza por los crímenes, las injusticias e inequidades que forman parte constitutiva tanto de la violencia armada como del desplazamiento forzado. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala en su informe antecitado que *“la situación de las mujeres indígenas y afrocolombianas es particularmente crítica al ser víctimas de múltiples formas de discriminación por causa de su raza, etnia y por el hecho de ser mujeres, situación que se agrava dentro del ámbito del conflicto armado. Enfrentan dos estratos de discriminación desde que nacen: el primero por pertenecer a su grupo racial y étnico y el segundo por su sexo. Al estar expuestas históricamente a dos formas de discriminación, son doblemente vulnerables a ser abusadas y victimizadas por los grupos armados en su lucha por controlar recursos y territorios. Según ya se ha señalado, los actores armados explotan y manipulan factores de desventaja social en determinados grupos como estrategia de guerra y en el caso de las mujeres indígenas y afrocolombianas, hay más de un factor de vulnerabilidad que pueden abusar.”* En igual medida, la Relatora de las Naciones Unidas ha denunciado que *“las mujeres indígenas y afrocolombianas padecen discriminación múltiple e intersectorial por motivos de sexo, raza, color y origen étnico y por condición de desplazadas. Con el conflicto se reproduce y se incrementa la discriminación entre los distintos grupos y las mujeres padecen discriminación en distintas vertientes, por motivos de sexo, origen étnico o pertenencia cultural”*.

En efecto, el alto porcentaje de mujeres indígenas y afrocolombianas desplazadas por la violencia, así como la proporción que representan del total de la población desplazada del país –que es significativamente mayor de la proporción que representan frente al total de la población colombiana-, han sido señalados con preocupación por diversas instancias internacionales tales como los Relatores Especiales de las Naciones Unidas sobre el Racismo y la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas³¹. En igual sentido, la

31. Ver: “Informe del Relator Especial de Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación, Racial, Xenofobia e Intolerancia” – Documento de Naciones Unidas E/CN.4/2004/18/Add.3, 24 de febrero de 2004, párrafo 49; y el “Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas. Misión a Colombia (10 de Noviembre de 2004)”, Documento de Naciones Unidas E/CN.4/2005/88/Add.2, párrafos 31 y 71 y Recomendación 84.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos indica en su informe que *“una de las afectaciones más arduas del conflicto en las mujeres afrocolombianas es el desplazamiento forzado y sus consecuencias. De acuerdo a las cifras de CODHES, aproximadamente la mitad de la población desplazada está conformada por mujeres, de las cuales el 28% son mujeres afrodescendientes. El análisis de diferentes cifras lleva a concluir que las mujeres constituyen aproximadamente el 50% de la población desplazada afrocolombiana y casi la mitad son cabezas de familia. Dentro del porcentaje de mujeres desplazadas que son jefas de familia, las tasas más altas pertenecen a las mujeres afrocolombianas (47%) y a las indígenas (49%)”*.

Un tema específico que ha de resaltarse dentro de este complejo marco de inequidades, es que diversas fuentes han informado a la Corte que uno de los principales riesgos que afrontan las mujeres indígenas y afrocolombianas en el marco del conflicto armado se deriva de su utilización por parte de los actores armados mediante el “enamoramiento”, que genera a su vez retaliaciones y señalamientos por parte de los miembros de los bandos contrarios, generalmente acompañados de graves incidentes de violencia sexual.

III.1.10. Riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento.

Es altamente frecuente que las mujeres que han sido víctimas de la violencia y se desplazan junto con sus esposos, compañeros o proveedores económicos masculinos, pierdan dicho apoyo durante el proceso de desplazamiento y resulten, en consecuencia, desprotegidas ante los diversos riesgos que existen sobre la población desplazada. Esta situación se explica por factores tales como la alta frecuencia de separaciones y abandonos que se registran bajo condiciones de desplazamiento, como también por la violencia que se ejerce contra la población en proceso de desplazarse forzosamente, y por la práctica predominantemente masculina consistente buscar alternativas económicas en lugares distantes a los de residencia de su familia, las cuales terminan

por generar una ausencia permanente y un incumplimiento constante de sus responsabilidades frente al grupo familiar correspondiente.

Tal es el caso de numerosas mujeres que han acudido directamente a la Corte Constitucional para solicitar, mediante la acción de tutela o el derecho de petición, la protección de sus derechos fundamentales.

III.2. Cargas materiales y psicológicas extraordinarias impuestas por el conflicto armado colombiano a las mujeres sobrevivientes.

La exposición de las mujeres colombianas a los riesgos generales propios del conflicto armado interno, así como a los diez riesgos específicos que se reseñaron en el capítulo precedente, contribuyen conjuntamente a generar un impacto diferencial de la violencia armada sobre las mujeres del país, que a su turno impone a las mujeres, entre otras, una serie de cargas materiales y psicológicas de naturaleza extrema y abrupta, que los hombres no se ven obligados a sobrellevar, o al menos no en un nivel o a un grado comparable.

En efecto, según han probado ante esta Corte numerosas entidades oficiales, no gubernamentales e internacionales, las mujeres sufren un impacto diferencial de la violencia armada en la medida en que, cuando se materializan los distintos peligros generales y específicos que se ciernen sobre ellas, las sobrevivientes deben afrontar nuevas responsabilidades, serios obstáculos y graves implicaciones psicosociales que por lo general no están en condiciones materiales ni emocionales de afrontar. Así, por ejemplo, las mujeres que han sido víctimas del asesinato de sus familiares no sólo deben experimentar el dolor propio de la pérdida, sino también las incertidumbres por el futuro, habiendo dejado atrás sus pertenencias y su patrimonio, llegando a entornos desconocidos y con responsabilidades nuevas que a su turno les imponen serias cargas emocionales y anímicas.

A menudo estas cargas materiales y psicológicas preceden al desplazamiento forzado de las mujeres, constituyendo un punto de partida abiertamente desventajoso para la asunción de la nueva serie de cargas y responsabilidades que penden sobre las mujeres desplazadas por la violencia. En otros casos se desarrollan en forma concomitante al desplazamiento, o como consecuencia del mismo. Así, además de los traumas y secuelas de los crímenes cometidos por los miembros de los grupos armados enfrentados en el país, las mujeres víctimas de la violencia que deben desplazarse forzosamente se ven abocadas, como se verá, a sufrir una cadena adicional y sucesiva de obstáculos para el ejercicio de sus derechos fundamentales, que les ubica en condiciones abiertamente contrarias a los dictados constitucionales más básicos.

III.3. La respuesta estatal a los riesgos específicos de género en el marco del conflicto armado y a las cargas extraordinarias que deben afrontar las mujeres como consecuencia del conflicto armado.

III.3.1. El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia –que se transcribe en su integridad en el Anexo III de este Auto-, contiene un acápite sobre el tema de la prevención del desplazamiento forzado, titulado “Prevención y Protección”. Sin embargo, en este capítulo se incluyen solamente referencias generales a algunas acciones gubernamentales enmarcadas en la política de “Seguridad Democrática”, así como consideraciones genéricas sobre distintos aspectos del conflicto armado interno colombiano, que no se relacionan directamente con el tema de la protección de los derechos de las mujeres afectadas por la violencia –tema que no se menciona-, y sin hacer referencia alguna a los riesgos que deben afrontar las mujeres colombianas en el marco del conflicto armado, que constituyen causas directas de su desplazamiento.

Con base en este informe de Acción Social, la Sala concluye que el Estado colombiano no ha

respondido de manera específica a los graves riesgos de género que han sido identificados en la presente providencia, en sí mismos y en tanto causas de desplazamiento forzado de la población.

III.3.2. Por otra parte, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer informó a la Corte que en la política “Mujeres constructoras de Paz y Desarrollo”, se reconoce que *“en las zonas de enfrentamiento armado las mujeres son objeto de formas específicas de violencia, en razón a su condición de mujeres, por parte de los diversos grupos armados”*; y en consecuencia, se propone en dicha política desarrollar, entre otras, acciones dirigidas a *“impulsar la inclusión de la perspectiva de género en el análisis de la violencia para medir el impacto diferenciado sobre las mujeres”, “capacitar a funcionarias/os públicas/os y líderes comunitarias/os en lo relacionado con el tema y la defensa de los derechos humanos, especialmente los de las mujeres, las niñas y los niños”, “constituir la Mesa Mujer, Paz y Seguridad, con el objeto de facilitar la aplicación de normas y el acceso de las mujeres a los espacios de toma de decisiones en relación con la paz”, y “realizar la difusión de los derechos humanos de las mujeres y del DIH”*. Posteriormente informa la Consejera Presidencial que entre 2002 y 2006 se lograron algunos avances en la implementación de estas líneas de acción, concretamente: *“se diseñó el Manual de Transversalidad de Género y se trabajó con funcionarios de las instituciones responsables de la atención a la población desplazada, entre ellas la Agencia Presidencial para la Acción Social; se constituyó la Mesa Mujer, Paz y Seguridad entre Cancillería y CPEM la cual ha realizado análisis, difusión y capacitación sobre la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU y sobre resolución de conflictos con expertas internacionales dirigido a mujeres de diferentes organizaciones sociales y regiones; y se realizaron en el período 2003-2006, 278 jornadas pedagógicas y encuentros a nivel nacional en los que se hizo alfabetización jurídica y promoción de los derechos humanos con alrededor de 4000 colectivos de mujeres convocando a cada uno de ellos a mujeres representantes de organizaciones de población desplazada”*.

III.3.3. Ahora bien, independientemente de la carencia de pertinencia de la información

que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada a la Corte Constitucional en su reporte sobre protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia, la Sala ha sido advertida por distintas fuentes sobre algunas acciones puntuales adoptadas por distintas entidades estatales en relación con dos de los riesgos de género en el marco del conflicto armado –los riesgos de violencia sexual y de despojo de su patrimonio inmueble–, las cuales se reseñan y valoran a continuación.

III.3.3.1. Respuesta estatal al riesgo de violencia sexual en el marco del conflicto armado.

La Corte ha sido informada sobre distintas acciones estatales tendientes a atender a las víctimas de la violencia sexual en general, que pueden cobijar a las víctimas de esta forma de violencia en el marco del conflicto armado, pero no constituyen medidas específicas para conjurar el riesgo descrito en el acápite 1.1. precedente.

En efecto, las acciones estatales incluyen (a) la aprobación de distintas normas legales contra la violencia sexual, incluyendo la tipificación de diferentes variantes de la misma en el Código Penal vigente; (b) la atención a las víctimas de violencia sexual a través de instancias tales como las Comisarías de Familia, el Centro de Atención Integral a Víctimas de Delitos Sexuales de la Fiscalía General de la Nación, o los Comités Interinstitucionales de la Defensoría del Pueblo para atender a las víctimas y sobrevivientes de delitos sexuales³²; (c) la implementación de un proyecto entre el ICBF y el Fondo de Población para las Naciones Unidas para la Atención Integral de Víctimas de Violencia Sexual, así como la extensión territorial de las Unidades Móviles de este Instituto³³; y (d) la implementación de un proyecto por el Ministerio de la Protección Social y la Organización Internacional para las Migraciones, destinado a fortalecer la capacidad de atención

32. Reportado en el Informe del Estado Colombiano sobre la Aplicación de la Plataforma de Beijing (1995) y los resultados del Vigésimo Tercer Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General (2000), por el Presidente de la República, la Ministra de Relaciones Exteriores y la Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer, Bogotá, mayo 2004, p. 125-140.

33. Informado por Amnistía Internacional.

en salud mental y física a las víctimas de violencia intrafamiliar y violencia sexual, el cual atravesó su fase piloto en 2006 en las ciudades de Bucaramanga, Cali, Pasto, Isthmina y Quibdó, y se reformuló en términos semejantes mediante Convenio 114 de 2006 con una duración de 24 meses³⁴.

III.3.3.2. Respuesta estatal a los riesgos de despojo de tierras y patrimonio con mayor facilidad por los actores armados, y de desprotección por desaparición de su proveedor o por desintegración de sus estructuras comunitarias de sustento.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia –que se transcribe en su integridad en el Anexo III de este Auto- contiene un capítulo titulado “Tierras”. Allí se controvierte la postura según la cual el Estado no ha reconocido la discriminación de género existente en el país en cuanto a las relaciones jurídicas con la tierra, y se afirma que se han adoptado acciones tendientes a fortalecer las condiciones de la mujer rural. En efecto, afirma la funcionaria que “existen dos lineamientos claros, teniendo en cuenta la posición de vulnerabilidad que en este ámbito algunas veces afrontan las mujeres rurales, que son de público conocimiento y de estricta exigencia

34. El Convenio 114 de 2006 cuenta entre sus objetivos el de “promover convivencia pacífica para prevenir manifestaciones de violencia, entre ellas, la violencia intrafamiliar, abuso sexual y garantizar detección y atención en salud física, mental y apoyar acciones de inclusión social de personas víctimas de violencia intrafamiliar y sexual e intervención a agresores/as con énfasis en niños, adolescentes y jóvenes”. Este objetivo se logrará, de conformidad con el Convenio, a través de diez líneas de acción: “a. Asistencia técnica a los territorios para la aplicación de los lineamientos y recursos que destina el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud para cofinanciar proyectos de prevención de la violencia y promoción de la convivencia. // b. Ejecución del programa de formación de funcionarios/as del primer y segundo nivel de atención en salud para detección, atención médica y psicológica de víctimas e intervención a agresores/as. // c. Desarrollo de servicios de detección y atención según aplicación y monitoreo del protocolo de intervención médica y psicológica según normas del Ministerio de la Protección Social. // d. Fortalecimiento o creación de 111 Redes del Buen Trato en coordinación con la Sociedad Colombiana de Pediatría y Ginecología; // e. Promoción del desarrollo de estrategias de base comunitaria e institucional para la protección de la mujer que vive en situación de violencia y la de sus hijos/as, en 111 municipios. // f. Gestión de medidas de política pública y legal para facilitar acceso de víctimas y agresores/as a la atención en OPSs privadas y públicas en el marco del Sistema de Seguridad Social en Salud. // g. Promoción del acceso de la mujer jefe de hogar víctima de violencia, a vivienda social de emergencia según planes de restablecimiento y retorno; a formación remunerada para el empleo, incorporación a planes productivos, siempre previendo el apoyo de servicios de protección y educación para sus hijos/as. // h. Articulación de servicios de salud con la intervención del ICBF para protección; de Fiscalía General de la Nación y del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses en el Acceso a la Justicia; a cargo del Ministerio Público para promoción y monitoreo de Derechos a la Salud Sexual y Reproductiva. // i. Implementación y operación de estrategias intersectoriales de vigilancia en salud pública de violencia intrafamiliar, específicamente de violencia de pareja contra la mujer para lograr metas anuales de reducción de la violencia. // j. Implementación de intervenciones de educación, información y comunicación (EIC) con participación de la población y redes institucionales de atención de la violencia.”

para los operadores administrativos que otorgan el subsidio integral de tierras – conformación de empresas básicas agropecuarias establecido en el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 24 de la Ley 8123 de 2003, que adjudican los terrenos baldíos de la Nación y en general, adelantan los diferentes trámites agrarios al interior del INCODER”.

Tales lineamientos, según se explican en el informe, son: (i) lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, en virtud del cual “dentro de los criterios de selección que establezca la Junta Directiva (ahora Consejo Directivo del INCODER) deberá darse atención preferencial a la situación en que se hallan las mujeres campesinas jefes de hogar y las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y carezcan de tierra propia o suficiente. Así, en desarrollo de esta norma, el Acuerdo 108 de 2007, proferido por el Consejo Directivo del INCODER, establece como un criterio de atención preferencial la condición de mujer cabeza de familia, en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y en ese sentido, en su artículo 7º les otorga un puntaje especial de 10 puntos”; y (ii) lo establecido en la Ley 731 de 2002 para favorecer a las mujeres rurales, específicamente en sus artículos 24³⁵, 25³⁶ y 26³⁷. Se indica que como consecuencia de la aplicación de estos lineamientos normativos, “en el período 2002-2007 se han otorgado subsidios de tierra a 730 familias con jefatura femenina, de un total de 6072 familias, para un porcentaje de participación del 12%”. También se citan en el informe de Acción Social, como prueba de que no

35. ‘Artículo 24. Titulación de predios de reforma agraria a nombre del cónyuge o compañera (o) permanente dejado en estado de abandono. En los casos donde el predio esté titulado o en proceso de serlo, bien sea, conjuntamente a nombre de los cónyuges o de las compañeras(os) permanentes o, tan sólo a nombre de uno de los cónyuges o de uno de los compañeros permanentes, en el evento en que uno de ellos abandonare al otro, sus derechos sobre el predio en proceso de titulación o ya titulado, deberán quedar en cabeza del cónyuge o compañera(o) permanente que demuestre la situación de abandono y reúna los requisitos para alegar la prescripción.’

36. ‘Artículo 25. Titulación de predios de reforma agraria a las empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres rurales. Podrán ser beneficiarias de la titulación de predios de reforma agraria las empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres rurales que reúnan los demás requisitos exigidos por la ley. Igualmente se garantiza el acceso preferencial a la tierra de las mujeres jefas de hogar y de aquellas que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez.’

37. ‘Artículo 26. Participación equitativa de las mujeres rurales en los procedimientos de adjudicación y uso de los predios de reforma agraria. En todos los procedimientos de adjudicación y de uso de los predios de reforma agraria que permitan la participación en las decisiones, la capacitación, la asistencia técnica y la negociación de los predios, deben intervenir equitativamente tanto los hombres como las mujeres rurales que sean beneficiarios, con el objeto, de garantizar la transparencia e igualdad de dichos procedimientos.’

es cierto que exista una discriminación de género estructural frente al acceso a la propiedad de la tierra, los artículos 1³⁸, 2³⁹ y 3⁴⁰ del Decreto 2998 de 2003, reglamentario de la Ley 731 de 2002.

Finalmente, el informe reporta algunas acciones genéricas del Gobierno dirigidas a fortalecer la situación actual de la mujer rural:

“El conocimiento de los derechos de las mujeres, con mayor énfasis las que habitan el ámbito rural, está directamente ligado al empoderamiento y la necesidad de asumir posiciones diferentes respecto al conocimiento de nuevos detalles en relación con su núcleo familiar, es decir, de reconocer los nuevos roles que la vida actual le atribuye voluntaria o involuntariamente. // Así, el Gobierno Nacional, advertido de la necesidad de crear esta conciencia ha invertido los recursos del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales – FOMMUR, en campañas de divulgación para fortalecer la capacidad de gestión y ejecución de los procesos de desarrollo económico, político y social de las mujeres rurales que les permita mejorar su calidad de vida. // En ese sentido, con cargo al Convenio 195001, celebrado entre FONADE y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, por valor de \$500.000.000 se llevaron a cabo proyectos de capacitación en los departamentos de Cauca, Huila, Sucre, Córdoba, Casanare, Putumayo, Cundinamarca; se apoyaron talleres y eventos locales, en los departamentos de Cundinamarca, Santander, Córdoba, entre otros; y se realizó un diplomado, dirigido a 30 dirigentes de organizaciones nacionales de mujeres rurales, en el cual se abordaron los temas de formulación y gestión de proyectos socioeconómi-

38. ‘Artículo 1°. Predios sujetos al régimen de la UAF. Cuando uno de los cónyuges o compañeros(as) permanentes propietarios(as) de un predio sujeto al régimen de la UAF, abandona la explotación directa del mismo durante el término previsto en las normas legales para que opere la prescripción agraria, el otro cónyuge o compañero (a) podrá solicitar al INCODER, que declare cumplida la condición resolutoria del subsidio o la caducidad de adjudicación, solo frente al cónyuge o compañero(a) que incumplió con sus obligaciones de adelantar la explotación y se le transfieran esos derechos al o la solicitante. // Parágrafo. En el evento de haberse superado el término legal para la procedencia de la declaratoria de la caducidad de la adjudicación o de la condición resolutoria del subsidio, el interesado(a) podrá acudir a la jurisdicción ordinaria.’

39. ‘Artículo 2°. Adjudicación de baldíos. En la diligencia de inspección ocular que se practique en el procedimiento de adjudicación de tierras baldías de la Nación, el funcionario competente deberá establecer si la explotación se adelanta conjuntamente por los cónyuges o compañeros permanentes que presentaron la solicitud o si alguno de ellos abandonó la misma. En este último evento, el título se expedirá a favor del cónyuge o compañero(a) que manifieste bajo la gravedad del juramento la situación de abandono y reúna los requisitos para alegar la prescripción agraria.’

40. ‘Artículo 3°. Participación de las mujeres rurales. La participación de la mujer en la respectiva persona jurídica que se organice para la explotación del predio, será activa y en condiciones equitativas frente al proceso de toma de decisiones.’

cos, organización, emprendimiento, liderazgo, negociación, economía, globalización y apertura económica y políticas públicas. // Por su parte, con cargo al Convenio 044/2006, celebrado entre el MADR, SENA, IICA con el apoyo de Dansocial, por valor total de \$425.468.000, se destinaron recursos para la publicación de 1.000 ejemplares de la cartilla y el CD ‘Emprendimiento Solidario con Perspectiva de Género’ que exponen temas como la situación de la mujer en el campo, equidad de género, y derechos que las mujeres rurales, que fueron distribuidos a las beneficiarias del Fom-mur en los departamentos. // Los proyectos de capacitación se llevaron a cabo en los departamentos de Archipiélago de San Andrés y Providencia, Boyacá, Cesar, Cundinamarca, Chocó, Guajira, Nariño, Norte de Santander, Tolima y Vichada y en total se capacitaron 980 mujeres rurales.”

III.4. Valoración jurídica constitucional de los riesgos de género específicos y las cargas de género extraordinarias en el marco del conflicto armado colombiano -en tanto causas del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres-, y de la respuesta estatal a los mismos.

III.4.1. Los diez riesgos de género identificados por la Corte en el capítulo precedente deben ser valorados jurídicamente en sí mismos, y en tanto factores que causan el desplazamiento forzado de las mujeres. Esta valoración jurídica se efectuará sobre la base del deber internacional y constitucional reforzado del Estado colombiano de prestar especial atención a la protección de las mujeres, jóvenes y niñas en tiempos de conflicto armado, así como del deber estatal de adoptar un enfoque diferencial estricto de prevención del desplazamiento forzado, actuando sobre las causas específicas que generan su impacto desproporcionado sobre las mujeres del país. Con base en esta valoración jurídica, y en la identificación de las obligaciones específicas que pesan a este respecto sobre el Estado colombiano, la Sala identificará el contenido específico de las medidas que se deben adoptar en forma inmediata, y que se ordenarán en la presente providencia.

III.4.2. En términos generales, la violencia contra la mujer en el marco del conflicto armado

constituye una violación grave de la Constitución Política, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Cada uno de los diez riesgos de género en el marco del conflicto armado identificados por la Sala, constituye una manifestación específica de violencia contra las mujeres afectadas, y por lo mismo comparte el carácter violatorio de las garantías fundamentales establecidas a nivel constitucional e internacional.

III.4.3. Toda mujer tiene derecho a vivir libre de violencia⁴¹. La violencia contra la mujer es “una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales” que “limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades”⁴²; se trata de “una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”⁴³, cuya eliminación es “condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida”⁴⁴. La violencia contra la mujer constituye, a la vez, una manifestación grave de la discriminación de género⁴⁵, que apareja violaciones sustanciales, entre otros, de los derechos a la vida; al respeto por la dignidad de su persona; a la integridad personal –física, psicológica y moral- y a verse libre de torturas y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; a la libertad y seguridad personales; y a la igualdad.⁴⁶ La proscripción jurídica de la violencia contra la mujer implica claras obligacio-

41. Así lo establece el artículo 3 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer: “Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.”

42. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Preámbulo

43. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Preámbulo

44. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Preámbulo.

45. Así lo explicó el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su Recomendación General No. 19 sobre “La violencia contra la mujer” (Documento ONU A/47/38. 1992), en la cual señaló como primera medida que “la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre.

46. Ver en este sentido el Artículo 4 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer: “Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: a) el derecho a que se respete su vida; b) el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; c) el derecho a la libertad y a la seguridad personales; d) el derecho a no ser sometida a torturas; e) el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia; f) el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley; g) el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos; h) el derecho a libertad de asociación (...);” y el Artículo 5 de la misma Convención: “Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra

nes estatales de prevención y atención a las víctimas, de índole constitucional e internacional.⁴⁷

III.4.4. El Derecho Internacional Humanitario provee especiales garantías para prevenir la violencia contra las mujeres en el contexto de un conflicto armado interno, como el colombiano.

Por una parte, las mujeres son titulares de (a) las distintas salvaguardas provistas por el princi-

la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos”. En igual sentido, ver la Recomendación General No. 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (“La violencia contra la mujer”), numeral 7: “La violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación, como la define el artículo 1 de la Convención. Esos derechos y libertades comprenden: a) El derecho a la vida; b) El derecho a no ser sometido a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; c) El derecho a protección en condiciones de igualdad con arreglo a normas humanitarias en tiempo de conflicto armado internacional o interno; d) El derecho a la libertad y a la seguridad personales; e) El derecho a igualdad ante la ley; f) El derecho a igualdad en la familia; g) El derecho al más alto nivel posible de salud física y mental; h) El derecho a condiciones de empleo justas y favorables.”

47. Ver la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Artículo 7: “Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: a) abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación; b) actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; c) incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso; d) adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad; e) tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer; f) establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos; g) establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y h) adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención”; y Artículo 8: “Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para: a) fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos; b) modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer; c) fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer; d) suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados; e) fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda; f) ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social; g) alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer; h) garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios, y i) promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias y la ejecución de programas encaminados a proteger a la mujer objeto de violencia.”

pio de distinción –el cual es obligatorio para el Estado colombiano por su doble naturaleza de norma convencional y consuetudinaria de derecho internacional, además de ser una norma de *ius cogens*⁴⁸ –, que incluyen la prohibición de dirigir ataques contra la población civil o contra personas civiles, y la prohibición de llevar a cabo actos dirigidos a aterrorizar a la población civil; y (b) diversas garantías fundamentales que forman parte del principio humanitario –igualmente convencional y consuetudinario en su naturaleza, y así mismo con rango de norma de *ius cogens*⁴⁹ –, entre las cuales sobresalen (i) la prohibición de la discriminación en la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, (ii) la prohibición del homicidio, (iii) la prohibición de la tortura y de los tratos crueles, inhumanos y degradantes –que es en sí misma una norma de *ius cogens*–, (iv) la prohibición de los castigos corporales y los suplicios –norma de *ius cogens* como tal–, (v) la prohibición de las mutilaciones –la cual de por sí es una norma de *ius cogens*–, (vi) la prohibición de la violencia de género, de la violencia sexual, de la prostitución forzada y de los atentados contra el pudor; (vii) la prohibición de la esclavitud y de la trata de esclavos –norma con rango propio de *ius cogens*–, (viii) la prohibición del trabajo forzado no retribuido o abusivo, (ix) la prohibición de las desapariciones forzadas, (x) la prohibición de la privación arbitraria de la libertad, (xi) la prohibición de los castigos colectivos, (xii) la obligación de respetar la vida familiar, (xiii) la obligación de proteger los derechos de las mujeres afectadas por los conflictos armados, (xiv) la obligación de proteger los derechos especiales de las niñas afectados por los conflictos armados, junto con la prohibición de reclutamiento forzado de niñas y la prohibición de permitir la participación directa de niñas en las hostilidades, y (xv) la obligación de respetar los derechos especiales de las ancianas y mujeres con discapacidad afectados por los conflictos armados. Se advierte que la referencia al principio de distinción y al principio humanitario forma parte del marco jurídico objetivo para analizar los derechos de la población desplazada, por lo cual este apartado en ningún momento implica, como tal, una atribución de responsabilidad por su violación a las autoridades destinatarias de las órdenes impartidas en la presente providencia-.

48. Ver la sentencia C-291 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

49. Id.

Las especiales obligaciones estatales de protección de las mujeres frente a la violencia en el marco de un conflicto armado han sido resaltadas enfáticamente por los órganos principales de la Organización de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad, en la Resolución 1325 de 2000, expresó en primer lugar su *“preocupación por el hecho de que los civiles, y particularmente las mujeres y los niños, constituyen la inmensa mayoría de los que se ven perjudicados por los conflictos armados, incluso en calidad de refugiados y personas desplazadas internamente, y cada vez más sufren los ataques de los combatientes y otros elementos armados”*; reafirmó *“la necesidad de aplicar plenamente las disposiciones del derecho internacional humanitario y del relativo a los derechos humanos que protejan los derechos de las mujeres y las niñas durante los conflictos y después de ellos”*; reconoció que *“la comprensión de los efectos de los conflictos armados en las mujeres y las niñas, unos mecanismos institucionales eficaces para garantizar su protección y la plena participación en el proceso de paz pueden contribuir considerablemente al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad internacionales”*; y luego, sobre la base de tales consideraciones, (i) exhortó a las partes en los conflictos armados *“a que respeten plenamente el derecho internacional aplicable a los derechos y a la protección de las mujeres y niñas, especialmente en tanto que civiles, en particular las obligaciones correspondientes en virtud de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977, la Convención sobre los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 y su Protocolo Facultativo de 1999 y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 y sus dos Protocolos Facultativos de 25 de mayo de 2000, y a que tengan presentes las disposiciones pertinentes del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”*; (ii) instó a las partes en un conflicto armado *“a que adopten medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia por razón de género, particularmente la violación y otras formas de abusos sexuales, y todas las demás formas de violencia en situaciones de conflicto armado”*; y (iii) subrayó *“la responsabilidad de todos los Estados de poner fin a la impunidad y de enjuiciar a los culpables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, especialmente los relacionados con la violencia sexual y de otro tipo contra las mujeres y las niñas”*, destacando en este sentido *“la necesidad de excluir esos crímenes, siempre que sea*

viabile, de las disposiciones de amnistía”. Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Declaración sobre la Protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado⁵⁰, ha expresado su *“profunda preocupación por los sufrimientos de las mujeres y los niños que forman parte de las poblaciones civiles que en períodos de emergencia o de conflicto armado (..) muy a menudo resultan víctimas de actos inhumanos y por consiguiente sufren graves daños”*, ha recordado *“la necesidad de proporcionar una protección especial a las mujeres y los niños, que forman parte de las poblaciones civiles”*, y ha prohibido y condenado los ataques contra la población civil, *“que causan sufrimientos indecibles particularmente a las mujeres y los niños, que constituyen el sector más vulnerable de la población”*, instando a los Estados que participan en conflictos armados a desplegar *“todos los esfuerzos necesarios para evitar a las mujeres y los niños los estragos de la guerra”*, tomando *“todas las medidas necesarias para garantizar la prohibición de actos como la persecución, la tortura, las medidas punitivas, los tratos degradantes y la violencia, especialmente contra la parte de la población civil formada por mujeres y niños”*.

III.4.5. Desde otra perspectiva, en tanto causa del desplazamiento forzado, la violencia contra la mujer en el contexto de un conflicto armado –en sus distintas manifestaciones específicas- configura un desconocimiento del derecho de todo ser humano a no ser desplazado arbitrariamente de su hogar o lugar de residencia habitual, y activa los deberes de prevención correspondientes al Estado.

III.4.6. En cuanto al riesgo específico de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado, es claro que éste entraña un desconocimiento grave de los derechos fundamentales protegidos por la Constitución, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Las autoridades están en el deber inaplazable de adoptar medidas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar estas formas de violencia, proveyendo la debida atención a sus víctimas.

50. Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 3318 (XXIX) del 14 de diciembre de 1974.

Por una parte, la violencia sexual está expresamente proscrita por la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, que define la violencia contra la mujer en su artículo 1 como *“cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”*, y precisa esta definición en el artículo 2 aclarando que la violencia contra la mujer *“incluye la violencia física, sexual y psicológica (...) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual”*, así como aquella violencia sexual *“que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra”*. Las obligaciones positivas del Estado frente a la ocurrencia de la violencia sexual, y para prevenir su materialización, así como para asistir a sus víctimas, se describen en los artículos 7 y 8 de la referida convención, transcritos anteriormente. Adicionalmente, en virtud del artículo 6 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Colombia tiene la obligación internacional de adoptar *“todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”*. Esta obligación internacional se refuerza con los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en virtud del Protocolo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños. A un nivel más general, la violencia sexual constituye un desconocimiento frontal del derecho a la integridad personal, y según lo ha reconocido la jurisprudencia internacional, puede llegar a configurar el crimen de tortura si están dados los demás elementos requeridos⁵¹, o bien una forma de trato cruel, inhumano o degradante⁵².

51. Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia, casos del Fiscal v. Anto Furundzija -decisión del 10 de diciembre de 1998- y Fiscal v. Mucic et al (caso Celebici) -sentencia del 16 de noviembre de 1998-. En idéntico sentido, ver la decisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Fernando y Raquel Mejía v. Perú del 1º de marzo de 1996, y el fallo del Tribunal Penal Internacional para Ruanda en el caso del Fiscal v. Jean Paul Akayesu.

52. Así lo determinó la Comisión Europea de Derechos Humanos en el caso de Chipre v. Turquía (1982), en el cual declaró que Turquía había violado su obligación de prevenir y castigar los tratos inhumanos o degradantes bajo el Art. 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos, como resultado de las violaciones cometidas por tropas turcas contra mujeres chipriotas. En igual sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso Aydın, consideró que la violación de una mujer detenida por un oficial del Estado debía ser considerada como una forma especialmente grave de maltrato, por la facilidad con la que el perpetrador podía explotar la vulnerabilidad y resistencia debilitada de la víctima, así como por las profundas heridas psicológicas de este tipo de violencia.

Por otra parte, a nivel del Derecho Internacional Humanitario, la violencia sexual en el marco de un conflicto armado es un crimen grave que compromete la responsabilidad penal nacional e internacional de sus perpetradores, y que dependiendo de las circunstancias de su comisión puede dar lugar a la configuración de un crimen de guerra o un crimen de lesa humanidad. La tipificación de la violencia sexual como crimen grave bajo el Derecho Internacional Humanitario está consagrada tanto en tratados internacionales vinculantes para Colombia, como en normas consuetudinarias internacionales que resultan igualmente vinculantes. Varias de estas garantías básicas configuran normas de *ius cogens* que, por su naturaleza, imponen a las autoridades deberes reforzados de prevención y protección de la violencia sexual en el marco de un conflicto armado. Así, por sólo enumerar las normas internacionales más importantes que condenan esta forma de criminalidad –y sin ello implique que la Corte Constitucional esté afirmando la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en la presente providencia-, se pueden citar (a) el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949 establece en su numeral 1-c que los ataques contra la dignidad personal de quienes no participan en los combates estarán prohibidos en cualquier tiempo y lugar; (b) el artículo 4-2-e del Protocolo Adicional II de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949 incluye, entre las garantías fundamentales inherentes al principio humanitario, la prohibición de “*los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la violación, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor*”; y (c) el Estatuto de la Corte Penal Internacional dispone en su artículo 7-1-g que serán crímenes de lesa humanidad, cuando se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque, la “*violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable*”; en su artículo 7-1-h tipifica el crimen de lesa humanidad de persecución, crimen que también se puede configurar a través de la violencia sexual⁵³ ; en su artículo 8-2-c-i

53. Así lo explicó el Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia en el caso del Fiscal vs. Brdjanin y Zupljanin, fallo de la Sala de Decisión del 1º de septiembre de 2004, al señalar que la violación es un crimen de lesa humanidad bajo el artículo 5-g del Estatuto de dicho Tribunal, y que como tal es de suficiente gravedad para constituir el crimen de persecución, así como los demás ataques sexuales de igual nivel de gravedad, definidos como “*todos los abusos serios de naturaleza sexual infligidos sobre la integridad de una persona por medio de la coerción, la amenaza de la fuerza o la intimidación en forma tal que sean humillantes y degradantes para la dignidad de la víctima*” [Traducción informal: “*This offence embraces all serious abuses of a sexual nature inflicted upon the integrity of a person by means of coercion, threat of force or intimidation in a way that is humiliating*”].

establece que los ultrajes contra la dignidad personal, en tanto violaciones graves del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra, constituyen crímenes de guerra en conflictos armados no internacionales; y en su artículo 8-2-e-vi dispone que será, igualmente, un crimen de guerra en conflictos armados no internacionales el “*cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, (...) esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual que constituya también una violación grave del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra*”. Por su parte, los tribunales internacionales –en particular los Tribunales Penales para Ruanda y la Antigua Yugoslavia- han confirmado que la prohibición de la violencia sexual en tanto crimen de guerra en conflictos armados no internacionales, o en tanto crimen de lesa humanidad, constituye una norma consuetudinaria de Derecho Internacional Humanitario.⁵⁴

III.4.7. Otros de los riesgos específicos que afrontan las mujeres en el conflicto armado

and degrading to the victim's dignity”.]

54. El carácter consuetudinario de la prohibición de la violencia sexual en un conflicto armado, en tanto garantía fundamental inherente al principio de trato humanitario, fue establecido y explicado así por el Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia en el caso del Fiscal v. Anto Furundzija, decisión del 10 de diciembre de 1998: “168. La prohibición de la violación y de ataques sexuales serios durante conflictos armados también ha evolucionado en el derecho internacional consuetudinario. Se ha cristalizado gradualmente con base en la prohibición expresa de la violación del artículo 44 del Código Lieber, y en las disposiciones generales del artículo 46 de las Regulaciones anexas a la Convención IV de la Haya, leídas en conjunción con la ‘Cláusula Martens’ establecida en el preámbulo de dicha Convención. Si bien la violación y los ataques sexuales no fueron investigados y juzgados específicamente por el Tribunal de Nuremberg, la violación se clasificó expresamente como un crimen de lesa humanidad bajo el artículo II(1)(c) de la Ley No. 10 del Control Council. El Tribunal Militar Internacional de Tokio condenó a los Generales Toyoda y Matsui por su responsabilidad en tanto comandantes por violaciones de las leyes y costumbres de la guerra cometidas por sus soldados en Nanking, que incluían violaciones y ataques sexuales extensivos. El antiguo primer ministro del Japón, Hirota, también fue condenado por estas atrocidades. Esta decisión, y la de la Comisión Militar de los Estados Unidos en Yamashita, junto con la maduración como norma consuetudinaria de la prohibición fundamental de los ataques contra la dignidad personal establecida en el artículo 3 común, han contribuido a la evolución de normas de derecho internacional universalmente aceptadas que prohíben la violación así como los ataques sexuales graves. Estas normas son aplicables en cualquier conflicto armado. // 169. Es indisputable que la violación y otros ataques sexuales serios en un conflicto armado conllevan la responsabilidad penal de los perpetradores.” [Traducción informal: “168. The prohibition of rape and serious sexual assault in armed conflict has also evolved in customary international law. It has gradually crystallised out of the express prohibition of rape in article 44 of the Lieber Code¹⁹³ and the general provisions contained in article 46 of the regulations annexed to Hague Convention IV, read in conjunction with the ‘Martens clause’ laid down in the preamble to that Convention. While rape and sexual assaults were not specifically prosecuted by the Nuremberg Tribunal, rape was expressly classified as a crime against humanity under article II(1)(c) of Control Council Law No. 10. The Tokyo International Military Tribunal convicted Generals Toyoda and Matsui of command responsibility for violations of the laws or customs of war committed by their soldiers in Nanking, which included widespread rapes and sexual assaults.¹⁹⁴ The former Foreign Minister of Japan, Hirota, was also convicted for these atrocities. This decision and that of the United States Military Commission in Yamashita, along with the ripening of the fundamental prohibition of “outrages upon personal dignity” laid down in common article 3 into customary international law, has contributed to the evolution of universally accepted norms of international law prohibiting rape as well as serious sexual assault. These norms are applicable in any armed conflict. // 169. It is indisputable that rape and other serious sexual assaults in armed conflict entail the criminal liability of the perpetrators.”] Ver también los pronunciamientos de este Tribunal en los casos del Fiscal v. Dragoljub Kunarac y otros, sentencias del 22 de febrero de 2001 (Sala de Decisión) y 12 de junio de 2002 (Sala de Apelaciones);

colombiano son lesivos, en sí mismos y en los eventos en los que se materializan efectivamente, de mandatos constitucionales e internacionales de imperativa aplicación.

III.4.7.1. Así, el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados como femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales, contraviene la prohibición de la esclavitud y del trabajo abusivo no remunerado. En el marco de conflictos armados internos como el colombiano, la esclavización y la explotación de trabajos no remunerados o abusivos, constituyen violaciones de obligaciones convencionales y consuetudinarias de Derecho Internacional Humanitario, y pueden dar lugar a la configuración de crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad⁵⁵. Ello se aúna al hecho de que este riesgo está fundamentado en una noción sociocultural tradicional estereotipada y machista sobre las labores propiamente “femeninas”, que en sí misma debe ser combatida por las autoridades colombianas en virtud de las obligaciones adquiridas por el Artículo 6 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, en virtud del cual el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros, *“el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación”*. El artículo 8 de la misma convención obliga al Estado a adoptar medidas específicas para *“modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, (...) para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer”*.

III.4.7.2. En igual medida, el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por parte de los actores armados ilegales, que se traduce en una alta proporción de los casos en amenazas contra la mujer cabeza de familia que, a su turno, generan desplazamiento, transforma a las mu-

55. La esclavización está proscrita por el Estatuto de la Corte Penal Internacional en tanto crimen de lesa humanidad en el Art. 7. Ver, por ejemplo, la decisión del Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia en el caso del Fiscal v. Dragoljub Kunarac et al, decisión del 22 de febrero de 2001.

jeros en víctimas, en tanto madres o cuidadoras, del delito de reclutamiento forzado de menores, cuya gravedad a la luz de la Constitución Política, el Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos fue resaltada por la Corte en la sentencia C-203 de 2005.

III.4.8. De cualquier forma, estén o no proscritos en forma específica por las normas constitucionales e internacionales aplicables, es claro para la Sala que cada uno de los diez riesgos de género en el marco del conflicto armado que han sido identificados en el presente capítulo constituye una manifestación seria de violencia contra la mujer, que activa en forma inmediata los deberes de acción del Estado para prevenirlos, sancionar a los culpables de su ocurrencia y proteger a las víctimas de su materialización. La Corte Constitucional se incluye entre los titulares de esta obligación constitucional e internacional. Las medidas a adoptar con base en la valoración jurídica precedente se especifican en la sección V de la presente providencia.

IV. IMPACTO DESPROPORCIONADO Y DIFERENCIAL DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO SOBRE LAS MUJERES. FACETAS DE GENERO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO.

Como consecuencia del impacto diferencial y agudizado del conflicto armado colombiano sobre las mujeres, éstas se han visto afectadas en forma manifiestamente desproporcionada por el desplazamiento forzado, en términos cuantitativos y cualitativos – es decir, con relación tanto al número de personas desplazadas que son mujeres, como a la profundidad y a la naturaleza diferencial con la que el desplazamiento forzado obstruye o impide el ejercicio de los derechos fundamentales de las mujeres afectadas. Al impacto de género diferencial y agudizado del conflicto armado colombiano, se suma el hecho de que las mujeres se encuentran en condiciones de entrada desfavorables para asumir las durezas del desplazamiento forzado, dada su posición estructural marginada y su exposición a todo tipo de violencias. Este factor también explica, como común denominador, las distintas manifestaciones del impacto cualitativamente desproporcionado del

desplazamiento sobre las mujeres.

IV.A. Desproporción cuantitativa en el impacto de género del desplazamiento forzado

Numerosas entidades nacionales –públicas y privadas-, así como múltiples organismos internacionales de derechos humanos, han resaltado de manera constante que el desplazamiento forzado en Colombia impacta con especial severidad a las mujeres, quienes representan una proporción numérica excesiva del total de personas desplazadas en el país. Si bien –como es sabido y ha sido resaltado anteriormente por esta Corporación- existen serias discrepancias en cuanto a la medición cuantitativa del fenómeno del desplazamiento interno en el país, especialmente entre los sistemas oficiales y extraoficiales de registro, la mayoría de las fuentes de la información disponible coinciden en el hecho incontrovertible de que la proporción de mujeres, niñas y adolescentes frente al total de la población desplazada es alarmante.

En efecto, unos y otros sistemas están de acuerdo en que (i) las mujeres representan aproximadamente la mitad de la población desplazada, (ii) entre el treinta y el cuarenta por ciento adicional está constituido por niños y niñas, y (iii) aproximadamente cuatro de cada diez hogares desplazados tienen a una mujer como cabeza monoparental y única proveedora, en un número significativamente alto de casos con hijos menores de 18 años a su cargo. Así lo han confirmado, por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer y diversas organizaciones nacionales e internacionales promotoras de los derechos humanos de la población desplazada; tales apreciaciones también coinciden con las cifras gubernamentales sobre desplazamiento forzado.

De acuerdo con los datos más recientes presentados por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, en su informe de febrero de 2008 basado en la Encuesta Nacional de Verificación, “del total de la población desplazada incluida en el RUPD,

el 54.0% son mujeres y el 46.0% hombres, lo que acentúa el nivel mayoritario de las mujeres en comparación con la distribución promedio de la población colombiana: 51.2% son mujeres y el 48.8% hombres”.

IV.B. Desproporción cualitativa en el impacto de género del desplazamiento forzado: facetas de género del desplazamiento.

El impacto cualitativamente desproporcionado del desplazamiento interno sobre las mujeres y el ejercicio de sus derechos fundamentales se manifiesta en las numerosas facetas de género del desplazamiento forzado. Las facetas de género del desplazamiento sobre las cuales se ha alertado a la Sala se pueden agrupar en dos categorías principales: (1) los patrones estructurales de violencia y discriminación de género que de por sí están presentes en la sociedad colombiana y se ven intensificados exponencialmente tanto por (a) las condiciones de vida de las mujeres desplazadas, como por (b) el impacto diferencial y agravado de los problemas del sistema oficial de atención a la población desplazada sobre las mujeres, y (2) los problemas y necesidades específicos de las mujeres desplazadas como tales, que no son experimentados ni por las mujeres no desplazadas, ni por los hombres desplazados.

IV.B.1. Patrones estructurales de violencia y discriminación de género presentes en la sociedad colombiana e intensificados por el desplazamiento.

Se ha demostrado ante la Sala que los problemas generales que experimentan las mujeres por su condición de género en una sociedad con las características de la colombiana, se ven seriamente magnificados por el hecho del desplazamiento forzado, lo cual a su turno genera una exposición y una vulnerabilidad inusitadamente altas de las mujeres desplazadas a peligros de toda índole. Esta mayor exposición a graves riesgos para el cabal ejercicio de sus derechos fundamentales, se deriva tanto de (a) las precarias y a menudo extremas condiciones materiales de

vida a las que se ven expuestas las mujeres desplazadas, como de (b) los problemas propios del sistema oficial de atención a la población desplazada por la violencia, que impactan en forma diferencial y agravada a las mujeres, como se procederá a explicar. El impacto agravado de los factores estructurales de violencia, discriminación y exclusión de género preexistentes en la sociedad colombiana sobre las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores desplazadas, constituye una de las manifestaciones más preocupantes de la violencia contra la mujer en el contexto del conflicto armado que se desenvuelve en el país, y deben ser objeto de las medidas más enérgicas de protección, prevención, restablecimiento y promoción de los derechos fundamentales afectados por parte de las autoridades colombianas, incluida la Corte Constitucional.

En efecto, ante la Sala ha sido probado con detalle que las mujeres desplazadas sufren un impacto agravado y especialmente profundo de los siguientes patrones estructurales de violencia y discriminación de género de la sociedad colombiana: (1) la violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual; (2) la violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género; (3) el desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos a todo nivel, con particular gravedad en el caso de las niñas y adolescentes pero también de las mujeres gestantes y lactantes; (4) la jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, con especiales complicaciones en casos de mujeres con niños pequeños, mujeres con problemas de salud, mujeres con discapacidad o adultas mayores; (5) obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo; (6) obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas; (7) la explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica; (8) obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación; (9) los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas; (10) la violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos; (11)

la discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación; y (12) el desconocimiento frontal de sus derechos como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad y la reparación.

IV.B.1.1. La violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual.

Las mujeres desplazadas, según se ha documentado contundentemente ante la Corte, están mayormente expuestas al riesgo de violencia y abuso sexuales, así como a la prostitución forzada, la esclavitud sexual y la trata de personas con fines de explotación sexual. De acuerdo con la Encuesta de Profamilia de 2005⁵⁶, el 8.1% de las mujeres desplazadas ha sido violada por personas distintas a su esposo o compañero, entre las cuales el 27% han sido forzadas a tener relaciones sexuales con desconocidos.

En particular durante la etapa de emergencia del desplazamiento, las condiciones de hacinamiento que a menudo prevalecen en los albergues, alojamientos temporales y asentamientos propician la mayor exposición de las mujeres, adolescentes y niñas desplazadas a la violencia, el abuso y el acoso sexuales. No se ha reportado a la Corte, por parte de las autoridades competentes, la adopción de medidas para detectar y combatir este tipo de situaciones, contrarrestando los factores de riesgo. Tampoco se ha informado sobre la existencia de programas para la atención de mujeres, jóvenes y niñas desplazadas víctimas de violencia o abuso sexuales.

De especial preocupación resulta el que una alta proporción de las mujeres, jóvenes y niñas desplazadas se han visto obligadas a ejercer la prostitución, bien sea porque (a) sus condiciones de vulnerabilidad material les convierten en víctimas fáciles del proxenetismo o de la trata de personas con fines de explotación sexual hacia el interior del país o hacia el exterior, o porque (b) sus condiciones extremas de vida las fuerzan a optar por la prostitución como única alterna-

56. Profamilia – Salud Sexual y Reproductiva en Zonas Marginadas. Situación de las mujeres desplazadas 2005. Junio de 2006.

tiva de subsistencia para sí y para sus hijos. A su turno, el ejercicio de la prostitución propicia la mayor exposición de mujeres, jóvenes y niñas desplazadas a infecciones de transmisión sexual, violencia sexual y embarazos no deseados. En este sentido se han pronunciado diversas instancias nacionales e internacionales, al caracterizar a la población desplazada como una población altamente vulnerable a ser víctima de trata de personas en cualquiera de sus modalidades, pero particularmente para fines de explotación sexual.

Al igual que sucede con el problema de la violencia sexual en el marco del conflicto armado, el riesgo de las mujeres desplazadas de ser víctimas de este tipo de criminalidad se encuentra prácticamente invisibilizado a nivel oficial y extraoficial. No se ha informado a la Corte sobre la adopción de políticas de prevención de la ocurrencia de violencia sexual entre la población desplazada o de atención a sus víctimas, las cuales –al igual que en la generalidad de los casos– guardan silencio sobre su situación en ausencia de apoyo estatal, por sus condiciones de seguridad desfavorables, y por su falta de capacidad para exigir la reivindicación de sus derechos como víctimas. Es significativo que, hasta la fecha, no se hayan adoptado en el marco del proceso de la Ley de Justicia y Paz medidas para sancionar a los perpetradores de crímenes sexuales contra mujeres desplazadas. No existen tampoco mecanismos dentro del proceso de declaración y caracterización para detectar este tipo de situaciones.

Ante la Corte se ha denunciado sobre numerosos casos de violencia sexual contra mujeres desplazadas en diferentes localidades de Valle, Nariño, Tolima, Chocó, Cundinamarca, Bolívar, Magdalena, Norte de Santander, Antioquia, Casanare, Putumayo y Bogotá. Los datos específicos sobre cada uno de estos delitos serán comunicados por la Corte directamente al señor Fiscal General de la Nación para que éste de inicio a las actuaciones penales a las que haya lugar, y se transcriben en el Anexo 1 de la presente providencia, el cual, como se explicó anteriormente, se declarará reservado para efectos de proteger los derechos de las víctimas.

IV.B.1.2. La violencia intrafamiliar y la violencia social por motivos de género.

Las precarias y a menudo extremas condiciones materiales de vida a las que se ven expuestas las mujeres desplazadas contribuyen a incrementar su riesgo de verse expuestas a violencia intrafamiliar, exacerbando la frecuencia de este tipo de delito. Según la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, en el 2005, el 52% de las mujeres desplazadas informaron haber sufrido algún tipo de maltrato físico. La Encuesta de Profamilia de 2005 también presenta datos alarmantes sobre este particular; así, se informa que el 44.4% de las mujeres desplazadas expresó haber sido víctima en alguna oportunidad de agresión física por parte del esposo o compañero, y que el 18.5% de las mujeres desplazadas experimentaron algún tipo de violencia física durante el embarazo⁵⁷. Según la Relatora de las Naciones Unidas, *“las difíciles condiciones de vida que padecen los desplazados internos en los campamentos situados en las afueras de las ciudades y el hecho de que la mayoría de los hombres carece de empleo han provocado un aumento de la violencia intrafamiliar en estas comunidades”*.

La mayor exposición de las mujeres desplazadas a la violencia intrafamiliar y social por motivos de género frente a la situación general de las mujeres colombianas se ve reflejada en las siguientes cifras, reportadas en la Encuesta de Profamilia⁵⁸:

- Entre las mujeres desplazadas casadas o en unión libre, el 57% de las entrevistadas reportó que su compañero o esposo les había gritado durante el tiempo de la unión, 45% fue objeto de palabras ofensivas, 36% fue humillada, y 27% fue menospreciada frente a otras personas. Adicionalmente, el 28% reportó haber sido amenazada con abandono por parte de su esposo o compañero, 25% fue amenazada con el retiro de los hijos por su pareja, y el 23% fue amenazada con el retiro del apoyo económico.

57. Profamilia – Salud Sexual y Reproductiva en Zonas Marginadas. Situación de las mujeres desplazadas 2005. Junio de 2006

58. Id

- En cuanto a la violencia física, el 44% de las mujeres desplazadas casadas o unidas han experimentado algún tipo de violencia física por parte de su pareja, cifra mayor al promedio nacional de 39%. Los actos de violencia física se discriminan de la siguiente forma:

- (i) Las han empujado o zarandeado: 40.3% (frente al 33% de promedio nacional)
- (ii) Las han golpeado con la mano: 36.2% (frente al 29% de promedio nacional)
- (iii) Las han golpeado con un objeto duro: 16.8% (frente al 9% de promedio nacional)
- (iv) Las han pateado o arrastrado: 18.4% (frente al 12.6% de promedio nacional)
- (v) Las han amenazado con un arma: 13.6% (frente al 8% de promedio nacional)
- (vi) Las han atacado con un arma: 7% (frente al 4% de promedio nacional)
- (vii) Las han tratado de estrangular o quemar: 6% (frente al 5% de promedio nacional)
- (viii) Las han violado: 12.9% (frente al 12% de promedio nacional)
- (ix) Las han mordido: 5% (frente al 3% de promedio nacional)⁵⁹.

Entre las víctimas de violencia física intrafamiliar, el 66% manifestó haber sufrido secuelas físicas, específicamente la pérdida de un órgano o función (2%), la pérdida del embarazo (4%), heridas delicadas o huesos rotos (18%), moretones o dolores fuertes (64%).

Esta encuesta también reporta que el 18.5% de las mujeres desplazadas que han estado embarazadas alguna vez, han sido víctimas de violencia física por parte de su compañero o de otra persona durante su embarazo.

En cuanto a la violencia física contra las mujeres desplazadas por parte de personas distintas a su esposo o compañero, el 25% de las entrevistadas reportó haberla sufrido, por parte de

59. Profamilia – Salud Sexual y Reproductiva en Zonas Marginadas. Situación de las mujeres desplazadas 2005. Junio de 2006, p. 110.

sus madres (25%), excompañeros (24%), padres (20%), hermanos (12%) u otras personas (23%).

Al igual que sucede con los casos de violencia sexual, la violencia intrafamiliar y la violencia social por motivos de género se encuentra ampliamente invisibilizada, porque sus víctimas no están en condiciones de reivindicar sus derechos a la justicia, verdad y reparación. El 79% de las víctimas de maltrato físico, sea por sus esposos o compañeros o por otra persona, no ha denunciado el delito. Las razones de este silencio, causa directa de la impunidad, se reportan así en la Encuesta: sienten que merecen la agresión (7%), vergüenza o humillación (7%), piensan que no volverá a ocurrir (7%), creen que la violencia forma parte de su vida normal (8%), no saben a dónde acudir para presentar una denuncia (11%), creen que pueden resolver el problema solas (16%), temen denunciar (17%), no quieren causarle daño a su agresor (17%), o sienten que la agresión no fue fuerte (23%).

IV.B.1.3. El desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos a todo nivel, con particular gravedad en el caso de las niñas y adolescentes, pero también de las mujeres gestantes y lactantes.

IV.B.1.3.1. Una vez se ha causado el desplazamiento, las necesidades sanitarias ordinarias específicas de las mujeres, así como las necesidades de salud sexual y reproductiva y de atención a las mujeres gestantes y lactantes, deben ser atendidas con particular cuidado, ya que su desatención potencia graves violaciones de sus derechos constitucionales que no se presentan en grados igualmente intensos en la población femenina no desplazada.

IV.B.1.3.2. En efecto, el desplazamiento forzado genera impactos específicos sobre el derecho a la salud de las mujeres, particularmente sobre su salud sexual y reproductiva, entre otras como consecuencia de los diversos riesgos a las que están expuestas y que se documentan en el presente capítulo. Así, las siguientes estadísticas –reportadas por diversas organizaciones nacio-

nales e internacionales- resultan ilustrativas de la crítica situación de salud de las mujeres desplazadas, especialmente de su salud sexual y reproductiva:

- Las mujeres desplazadas entre 40 y 49 años de edad tienen un número promedio de hijos de 5.8, mucho mayor que el promedio nacional de 3.1.⁶⁰

- Las mujeres desplazadas en general registran la mayor Tasa Total de Fecundidad del país, con un promedio de 4.2 hijos por mujer, frente a un promedio nacional de 2.4.⁶¹

- En las mujeres gestantes desplazadas, la prevalencia de anemia alcanza casi el 70%.⁶²

- El 23% de las mujeres desplazadas en estado de embarazo tienen peso deficiente.⁶³

- Una tercera parte de las adolescentes desplazadas están embarazadas o ya son madres – entre las jóvenes desplazadas entre 13 y 19 años, un 23.9% alguna vez ha estado embarazada, mientras que el promedio nacional para el mismo rango de edad es de 20.5%. A los 19 años, el 63% de las mujeres desplazadas han tenido por lo menos un hijo.⁶⁴ Según se indica en el informe antecitado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *“tanto el ICBF como Profamilia (...) comunicaron a la Relatora el alto porcentaje de embarazos de adolescentes que se registran entre la población desplazada, el cual puede llegar a un 19% de acuerdo al ICBF. De los testimonios e información recibida durante la visita, se desprende que para las niñas desplazadas la lucha por el sustento, la salud, el alojamiento y la seguridad, las obliga a las relaciones sexuales y al matrimonio precoz. Las niñas pueden llegar a comerciar sexo por ropa, dinero o cupos escolares”*⁶⁵.

- Las mujeres desplazadas presentan una demanda de hospitalización entre 2 y 3 veces más

60. Profamilia – Salud Sexual y Reproductiva en Zonas Marginadas. Situación de las mujeres desplazadas 2005. Junio de 2006

61. Id.

62. Programa Mundial de Alimentos, OPS y Comisión Europea: ‘Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis sub-regiones del país’, enero de 2006.

63. Id.

64. Profamilia – Salud Sexual y Reproductiva en Zonas Marginadas. Situación de las mujeres desplazadas 2005. Junio de 2006.

65. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”, documento OEA/Ser.L/V/II.Doc67.Spa.

alta que la de los hombres.⁶⁶

- Entre las mujeres desplazadas entre 13 y 49 años existe una tasa de 36.7% de embarazos no deseados, mientras que el promedio nacional es de 22.1%.⁶⁷

- El 22.9% de las mujeres desplazadas sufrieron aborto o pérdida del embarazo, frente a un promedio nacional de 17.5%.⁶⁸

- La Encuesta de Profamilia también indica que las mujeres desplazadas desconocen en una significativa proporción los métodos de prevención del VIH/SIDA y otras infecciones de transmisión sexual⁶⁹.

En relación específica con las mujeres desplazadas en embarazo, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado presenta, en su informe de febrero de 2008 basado en la Encuesta Nacional de Verificación, las siguientes constataciones empíricas:

“Dentro de la población femenina desplazada incluida en el RUPD, 4,3 de cada 100 mujeres entre los 12 y los 50 años de edad se encontraba en estado de embarazo en el momento de la encuesta. Este resultado es similar a lo observado a nivel nacional, dado que según la Encuesta de Demografía y Salud 2005 de Profamilia, 4,2 de cada 100 entre los 15 y 49 años de edad se encontraba en embarazo. Sin embargo, el dato de Profamilia no incluye a las mujeres entre 12 y 14 años de edad ni tampoco a las mayores de 50 años, en quienes la incidencia de embarazos es usualmente menor que para el resto de grupos étnicos, razón por la cual es lógico afirmar que la diferencia en la presencia de embarazos entre la población desplazada incluida en el RUPD y la población colombiana es aun mayor a la mencionada.

66. Programa Mundial de Alimentos, OPS y Comisión Europea: ‘Estado nutricional, de alimentación y condiciones de salud de la población desplazada por la violencia en seis sub-regiones del país’, enero de 2006.

67. Profamilia – Salud Sexual y Reproductiva en Zonas Marginadas. Situación de las mujeres desplazadas 2005. Junio de 2006.

68. Id.

69. Id.

Adicionalmente, para la población femenina desplazada incluida en el RUPD en edad fértil, se evidencia que cerca de 10 de cada 100 se encuentra o ha estado en embarazo en el último año. Al analizar la incidencia de mujeres embarazadas por grupos de edad, se encuentra que el mayor impacto se presenta en el rango de los 18 a los 24 años de edad, pues 19 de cada 100 mujeres en dicho grupo etáreo estuvo en embarazo durante el último año. Igualmente, es de llamar la atención a la grave incidencia sobre el grupo de adolescentes (12 a 17 años de edad), ya que aproximadamente 5 de cada 10 de estas mujeres se encuentra o estuvo en embarazo en el último año (Cuadro 6)."

Adicionalmente, presenta la Comisión los siguientes datos porcentuales sobre las mujeres desplazadas en edad fértil incluidas en el RUPD:

Cuadro 6. Porcentaje de las mujeres desplazadas en edad fértil (12 a 50 años) incluidas en el RUPD, por grupos de edad y según embarazos en el último año.					
	Años cumplidos				
Situación presentada	Total nacional	12 a 17	18 a 24	25 a 29	30 o más
Estuvo en embarazo en el último año, pero ya no	5,4	2,8	10,3	10,8	3,2
(cve %)	2,7	8,0	4,8	4,2	6,5
Actualmente está en embarazo	4,3	2,4	8,7	7,0	2,7
(cve %)	2,2	5,2	4,4	6,4	4,6
Subtotal embarazadas en el último año	9,8	5,2	19,0	17,8	5,9
(cve %)	2,2	5,7	4,4	3,0	3,7
No estuvo en embarazo en el último año	90,2	94,8	81,0	82,2	94,1
(cve %)	0,2	0,3	1,0	0,6	0,2
Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada Noviembre 2007. C.I.D.-U.N.					

En cuanto al tema de la Salud Materna entre la población desplazada, se informa por parte de la Comisión en este mismo documento:

“Según la ENV 2007, de las mujeres que están o estuvieron en embarazo en el último año, el 83% tuvo al menos un control prenatal. Además, de este grupo de mujeres, el 85% de las que ya no están en embarazo aseguró que su parto fue atendido por un médico o enfermera. Sin embargo, deja un gran vacío en la efectividad de las acciones de promoción y prevención para la salud materna de esta población, el hecho de que un 11% de las mujeres que estuvieron embarazadas en el último año y ya no lo están, no hubiera alcanzado la fase del parto porque su embarazo falló o quedó interrumpido.”

IV.B.1.3.3. Durante la etapa de emergencia, las condiciones extremas de pobreza y hacinamiento a las que se ven expuestas las mujeres desplazadas –en los albergues, asentamientos temporales y lugares de recepción- facilitan la vulneración de su derecho a la salud, principalmente por su mayor exposición a la violencia y el abuso sexuales y a problemas derivados tales como el contagio de infecciones de transmisión sexual y la ocurrencia de embarazos no deseados, situación que se hace más gravosa en el caso de las niñas y adolescentes. En relación con la atención provista durante esta misma etapa, las mujeres desplazadas han denunciado la mala calidad de los kits de aseo que se suministran como parte de la AHE, y su insuficiencia para las necesidades de salud sexual y reproductiva propias de las mujeres.

IV.B.1.3.4. En cuanto a la incidencia de enfermedades en las mujeres desplazadas, se reporta en el informe de la Comisión de Seguimiento de febrero de 2008 que el 22% de las mujeres han tenido alguna enfermedad o problema de salud en el mes anterior a la realización de la encuesta, mientras que para el total del país es del 14%, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2005. Además de ser más alto que el porcentaje general nacional de problemas de salud en mujeres, este porcentaje es mayor que el de problemas de salud de los hombres despla-

zados, que es de 19.2%.

IV.B.1.3.5. No se ha informado a la Corte sobre la adopción de medidas específicas de prevención y atención en el ámbito de la salud de las mujeres desplazadas, así como de suministro de información precisa y comprensible a las afectadas. En otras palabras, las mujeres en situación de desplazamiento son atendidas en los términos y condiciones en los que se presta el servicio de salud a la población en general, desconociendo su especial situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento. Se informa a la Corte que un significativo porcentaje de las mujeres desplazadas tienen carné de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Sin embargo, ello no se ha traducido en un mayor acceso oportuno y de calidad a los servicios de salud, ni ha permitido que se acceda a estos servicios en entidades territoriales distintas a aquellas en las que el carné fue originalmente asignado.

De acuerdo con la Encuesta de Profamilia de 2005, el 4,8% de las mujeres desplazadas están inscritas en el régimen contributivo, el 52.4% en el régimen subsidiado, y el 42.4% no están afiliadas a ningún régimen; en virtud del mismo estudio, la no afiliación de las mujeres desplazadas al SGSSS se debe a las siguientes causas: (i) están a la espera de la decisión (29.7%), (ii) no han sido clasificadas (19%), (iii) no se les ha realizado la encuesta del SISBEN (16.9%), (iv) no conocen los trámites (15.2%), (v) no tienen documentos (6.8%), o (vi) no les han hecho la visita correspondiente a la encuesta del SISBEN (48.9%). Por su parte, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado indica, en su informe de febrero de 2008 basado en la Encuesta Nacional de Verificación, que entre el total de mujeres inscritas en el RUPD, el 79.3% están afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (6.7% afiliadas al Régimen Contributivo y al Especial, 72.3% afiliadas al Régimen Subsidiado y 0.3% que no conocían su régimen), y el 20.5% están vinculadas (8.2% mediante carta de la Alcaldía o la Gobernación respectiva, el 8.6% mediante carta de Acción Social, y el 3.6% sin carta).

Aunque existe un programa adelantado por el Ministerio de la Protección Social con el apoyo de la OIM para la prevención y atención de la violencia intrafamiliar y sexual de mujeres desplazadas, no parece garantizar la cobertura suficiente para tratar de manera efectiva el problema. Tal y como se resume en el informe antecitado de Amnistía Internacional, *“las políticas de salud en Colombia no han protegido la salud sexual y reproductiva de las mujeres. La institución privada Profamilia (Asociación Pro-Bienestar de la Familia Colombiana) es la que provee en gran medida los servicios de salud reproductiva. Sin embargo, sus servicios no son gratuitos, lo que limita el acceso de las mujeres, especialmente las de entornos económicamente desfavorecidos, como las mujeres desplazadas. En los casos de desplazamiento colectivo se presta una asistencia de emergencia extremadamente limitada que no incluye atención a la salud reproductiva. La situación de las mujeres que se desplazan individualmente es aún más dura”*.

IV.B.1.3.6. Las mujeres desplazadas no tienen acceso al paquete de servicios iniciales mínimos en servicios de salud reproductiva que establecen los estándares internacionales básicos para estas situaciones. Este paquete de servicios iniciales mínimos⁷⁰, incluye un conjunto de actividades prioritarias para evitar el exceso de morbi-mortalidad neonatal y materna, reducir la transmisión de VIH y otras ETS, evitar y manejar las consecuencias de la violencia sexual, y proveer servicios globales de salud reproductiva en los días o semanas siguientes a una emergencia. No existe tampoco una oferta de servicios gratuitos a las supervivientes de violencia sexual, en términos de anticoncepción de emergencia o atención ginecológica y obstétrica de urgencia frente a estos eventos. La ausencia de estos servicios se traduce en no pocos casos en un incremento de la morbilidad y mortalidad materna, situación que se hace aún más crítica en las zonas afectadas por el conflicto armado. También es grave el que las mujeres desplazadas en zonas remotas deban recorrer grandes distancias para acceder a estos servicios fundamentales.

En cuanto al acceso por parte de las personas desplazadas a los programas de salud sexual y

70. Minimum Initial Services Package – MISP; ver: Reproductive Health in Refugee Situations: an Inter-Agency Manual – OMS, UNFPA, ACNUDH

reproductiva tales como planificación familiar, prevención de infecciones de transmisión sexual y SIDA, citología vaginal, prevención de cáncer de mama y de próstata, se reporta en el informe de febrero de 2008 de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento forzado que *“un 27,8% de los grupos familiares contestó afirmativamente en contraste con un 68,1% que no ha recibido este tipo de atención”*.

IV.B.1.3.8. Se ha reportado, por otra parte, que los significativos niveles de indocumentación de las mujeres desplazadas a menudo se convierten, en la práctica, en obstáculos burocráticos para su acceso al sistema de salud.

IV.B.1.3.9. Finalmente, al nivel de la prestación de servicios de salud a las mujeres desplazadas indígenas y afrocolombianas, se carece del enfoque diferencial étnico que haga que el servicio de salud sea culturalmente aceptable para ellas.

IV.B.1.4. La asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, con especiales complicaciones en casos de mujeres con niños pequeños, mujeres con problemas de salud, mujeres con discapacidad o adultas mayores.

IV.B.1.4.1. En una altísima proporción, las mujeres desplazadas se ven obligadas por las condiciones que causan y rodean su desplazamiento a asumir, en forma inesperada, la jefatura de sus hogares –los cuales trascienden en una gran cantidad de casos la familia nuclear-, bajo condiciones socioculturales y económicas desventajosas –dado que tienen que adoptar abruptamente del rol de únicas proveedoras materiales y psicológicas de sus grupos familiares, en un entorno desconocido en el que deben recomponer sus proyectos de vida sobre la base de las estructuras sociales patriarcales aun prevalecientes en Colombia-, sin que existan apoyos institucionales mínimos para ello. Así lo ha reconocido incluso la Consejería Presidencial para la Equidad de la

Mujer, la cual, en la política “*Mujeres constructoras de Paz y Desarrollo*”, afirma que “*dentro de los principales grupos poblacionales afectados por el desplazamiento se encuentran las mujeres, quienes se convierten en jefas de hogar debido a la viudez, la ruptura de sus relaciones de pareja o la pérdida de su compañero o de sus hijos. Esta situación, además de los problemas psicosociales ocasionados por la salida forzada de sus lugares habituales de residencia, hace recaer casi exclusivamente en ellas la responsabilidad del sostenimiento afectivo y económico de las familias*”.

IV.B.1.4.2. A nivel cuantitativo, los hogares en situación de desplazamiento forzado presentan porcentajes de jefatura femenina significativamente mayores que los de la generalidad de las familias del país; así, tal como informa el Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, “*el Departamento Nacional de Estadística –DANE- reporta una tasa nacional de jefatura de hogar femenina del 28.1%, mientras que para la población en situación de desplazamiento la tasa oscila entre 32% según CODHES, 41% según el sistema de información de Pastoral Social RUT, y el 48% según el Sistema Unico de Registro –SUR-*”. La misma fuente reporta que estos porcentajes se incrementan en los hogares de ascendencia afrocolombiana –en los que la jefatura de hogar femenina alcanza el 47%- e indígena –donde alcanza el 49%-.

En idéntico sentido, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado indica, en su informe de febrero de 2008 basado en la Encuesta Nacional de Verificación, que entre los hogares incluidos en el RUPD que cuentan con jefatura de una persona, el 45.2% corresponde a jefatura femenina; y precisa que “*al examinar los datos se encuentra que en los hogares incluidos en el RUPD con jefatura masculina, el 6.5% es jefatura única (sin cónyuge), en tanto que en los de jefatura femenina esta situación se presenta mayoritariamente hasta en un 78.8% de los casos. La jefatura femenina única guarda una asociación directa y significativa con otras manifestaciones de desventaja social, y se constituye por tanto en un factor notablemente incidente en la precarización de las condiciones de vida de la población en situación de desplazamiento.*”⁷¹ Desde otra perspectiva, en este mismo informe se explica que del total de mujeres

71. P. 37

desplazadas incluidas en el RUPD, el 41.1% eran jefas de hogar.

IV.B.1.4.3. La asunción abrupta de la jefatura de hogar por parte de las mujeres desplazadas aumenta significativamente sus niveles de vulnerabilidad y presión, con graves repercusiones socioeconómicas y psicológicas para ellas y para sus familias; como se explica a la Corte, *“la mayoría de mujeres desplazadas se asumen como cabeza de familias, después de perder a sus esposos o compañeros a causa del conflicto armado, o porque por la misma razón no volvieron a saber nada de ellos. De esta manera, quedan desprotegidas con sus hijos e hijas, sin mayores opciones para sobrevivir”*. En este sentido, según señala la Relatora de las Naciones Unidas, *“el desplazamiento obliga a las mujeres a asumir la responsabilidad de la sobrevivencia de sus familias, en condiciones sociales y culturales diferentes y desiguales respecto a los varones y las mujeres no desplazadas. Al verse presionadas a asumir la jefatura del hogar, la mayoría de mujeres en situación de desplazamiento forzado son responsables de su propia manutención y la de sus familias (que la generalidad de las veces supera la familia nuclear compuesta por los hijos e incluye a los abuelos(as) y a otros familiares). Las mujeres hacen un enorme esfuerzo por conseguir el sustento diario, con un escaso nivel de escolaridad y poca o nula experiencia laboral. Las posibilidades de alguna ocupación remunerada se les presentan en la mayoría de los casos sólo en áreas como el trabajo doméstico, el sector informal (ventas ambulantes) e incluso en la prostitución.”* En idéntico sentido, el informe antecitado de la Comisión Interamericana explica que *“entre las consecuencias más palpables para las mujeres víctimas de desplazamiento se encuentran el cambio en la dinámica de los roles familiares y conyugales y responsabilidades debido a la muerte o pérdida del esposo o compañero, el trauma físico y psicológico producido por hechos de violencia y las amenazas padecidas, la necesidad de adaptarse social y económicamente a una comunidad y el posible rechazo de ésta. UNIFEM afirma que los cambios de roles y responsabilidades generados por el desplazamiento están fundamentalmente asociados a la necesidad de garantizar las necesidades básicas de las familias y a las oportunidades que encuentran para lograrlo”*. Por estas circunstancias, la situación de las mujeres desplazadas es generalmente peor que la de las demás mujeres pobres colombianas; según indica la Relatora de las Naciones Unidas, *“no es posible equiparar las con-*

condiciones de pobreza de una mujer en la ciudad con las condiciones de pobreza de las mujeres en situación de desplazamiento forzado. Por supuesto que ambas requieren políticas del Estado, pero estas últimas reciben un mayor impacto como sobrevivientes de la dinámica del conflicto interno del país, que rodea sus familias y comunidades, ya que no sólo sufren por la desaparición de sus seres queridos, especialmente compañeros, hijos-as, sino que deben enfrentar la lucha cotidiana para volver a empezar y mantienen la gran incertidumbre por el presente inmediato y el futuro, como únicas proveedoras económicas y afectivas de los hogares que forzosamente se convierten en monoparentales.”

IV.B.1.4.4. La adquisición de la condición de cabeza de familia conlleva, a su vez, problemas adicionales para las mujeres desplazadas. Son en una alta proporción de los casos viudas, abandonadas y con bajas condiciones de escolaridad; según indica la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado en su informe de febrero de 2008 basado en la Encuesta Nacional de Verificación, entre las mujeres desplazadas jefes de hogar la tasa de analfabetismo llega al 17%, y el promedio de años de escolaridad de este mismo grupo es de 4,1. En estas condiciones, las mujeres desplazadas deben asumir la carga adicional de realizar los trámites de acceso a los distintos componentes del sistema de atención, incluyendo la educación de sus hijos, el acceso a vivienda y la provisión de las condiciones de subsistencia materiales indispensables para su supervivencia; según se indica a la Corte, *“son las mujeres quienes principalmente gestionan no solo las viviendas sino todas las solicitudes de atención, de tal forma que es especialmente en estas en quienes recaen las responsabilidades de los trámites, los pagos, la interposición de recursos que por lo general toma años adelantar especialmente en lo que a los subsidios de vivienda se refiere, labor que requiere no solo de recursos y de conocimientos específicos con los que las mujeres [no cuentan] sino de la disposición de tiempos que les impiden ejercer un trabajo y generar los ingresos que se requieren para el sostenimiento del grupo familiar”*. En el mismo sentido, se explica que *“el efecto del desplazamiento es particularmente grave en las mujeres, no sólo porque sufren la amenaza y la explotación, sino también porque tienen que llevar a cabo las tareas domésticas normales y además, asumir funciones nuevas debido a la ausencia de*

sus esposos o de otros miembros masculinos de la comunidad. Además, tienen que satisfacer las necesidades de sus hijas-os y ocuparse de su educación.” De otro lado, como señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, su condición de mujeres desplazadas jefes de hogar les obliga a “enfrentar carencias y dificultades sociales y económicas en la comunidad receptora que les impiden restablecer sus vidas, tales como por ejemplo, la falta de empleo, la discriminación por ser categorizadas como desplazadas y la necesidad de adaptarse a una nueva cultura regional. (...) Entre los desafíos mayores se encuentran su adaptación a un nuevo ámbito social y cultural, la necesidad de encontrar nuevas fuentes de subsistencia y los bajos niveles de educación”.

IV.B.1.4.5. Las dificultades propias de la jefatura de hogar se incrementan, presentando especiales complicaciones, en los casos de mujeres con niños pequeños, mujeres con problemas de salud, mujeres con discapacidad o adultas mayores, condiciones que dificultan el desempeño de las mujeres como proveedoras de hogares monoparentales. Por ejemplo, el tema del cuidado de los niños plantea especiales dificultades; según se explica en el informe de la Comisión de Seguimiento de febrero de 2008, solo el 8.8% de los niños entre 0 y 7 años de edad incluidos en el RUPD asisten a hogares, guarderías o jardines del ICBF y el 5.8% asisten a otra guardería, preescolar o jardín, mientras que el 64.9% permanece con su padre o su madre – en los hogares desplazados de jefatura femenina, pues, es de esperarse que el cuidado de los niños recaiga directamente sobre la madre en una proporción comparable de los casos, lo cual necesariamente le ha de plantear a ésta serias dificultades en el manejo de su tiempo y su energía en tanto responsable de satisfacer las necesidades económicas de su familia.

IV.B.1.4.6. Las dificultades en el cumplimiento del rol de proveedoras económicas por parte de las mujeres desplazadas se reflejan directamente en los graves problemas de inseguridad alimentaria que deben enfrentar estas unidades domésticas. Independientemente del impacto que haya tenido la afiliación de un porcentaje significativo de las familias desplazadas al programa de Familias en Acción, que incluye un subsidio de nutrición –y cuya efectividad y pertinencia

en términos de género se evaluarán en secciones posteriores de esta providencia-, la inseguridad alimentaria de estos hogares es alarmante: según informa la Comisión de Seguimiento en febrero de 2008, entre las familias desplazadas con jefatura femenina inscritas en el RUPD, solamente el 7.3% tuvo acceso a programas que otorgan mercados o canastas de alimentos.

IV.B.1.4.7. Por otra parte, cuando la jefatura de hogar es asumida por las mujeres en respuesta al abandono de sus esposos o compañeros antes o durante el proceso de desplazamiento, a menudo deben enfrentar problemas ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, que no les reconoce como cabezas de familia y en consecuencia les impide acceder a las ayudas que requieren con urgencia. Finalmente, las presiones y cargas psicológicas derivadas de esta condición, aunadas a la ruptura de los proyectos de vida, imaginarios sociales, redes de apoyo sociocultural y a la experiencia de la pobreza y la violencia, generan en las mujeres desplazadas fuertes necesidades de apoyo psicosocial que se han visto igualmente irresueltas, y cuyo procesamiento debe verse aplazado o evadido ante la necesidad apremiante de responder por sus familias. Como se verá en el capítulo siguiente, todos estos constituyen problemas específicos de las mujeres desplazadas, que no afectan ni a los hombres en situación de desplazamiento ni a las mujeres no desplazadas, y frente a los cuales no se registran todavía respuestas institucionales acordes con la premura de la situación.

IV.B.1.4.8. En cualquier caso, es claro que los problemas generales que aquejan a las mujeres cabeza de familia en el país se magnifican y distorsionan en el caso de las mujeres desplazadas, y se traducen en obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas, tal como se explica en el numeral 1.6. subsiguiente. El componente de Ayuda Humanitaria de Emergencia de la política pública de atención al desplazamiento no es sensible a esta situación –no se conocen lineamientos de género dentro de esta área-, como tampoco los son los componentes de la fase de restablecimiento y estabilización socioeconómica –dentro de las cuales no existen programas especiales para mujeres cabeza de familia y viudas-.

IV.B.1.4.9. Como consecuencia general de los diversos obstáculos que deben soportar las mujeres desplazadas cuando asumen la jefatura de sus hogares y el rol de proveedoras económicas de sus familias, la abrumadora mayoría de las familias desplazadas cuya cabeza es una mujer se encuentran por debajo de la línea de indigencia. En este sentido, se informa por parte de la Comisión de Seguimiento que dentro del espectro general de las condiciones de vida críticas de los hogares desplazados, los hogares de jefatura femenina están especialmente afectados por tasas alarmantes de pobreza o indigencia: *“(...) [al] calcular el porcentaje de hogares que están por encima de la línea de indigencia (pobreza extrema), a fin de calibrar la gravedad del problema de pobreza, encontrando que tan sólo un 26.0% de los hogares cumplen con este segundo criterio, lo que implica un porcentaje muy elevado de hogares viviendo en situaciones de extrema vulnerabilidad y precariedad (74,0% de la población desplazada RUPD), que seguramente están viendo afectado no sólo su derecho al trabajo digno y a la consecuente generación de ingresos, sino a otros que dependen directamente de éste, como el derecho a la alimentación adecuada y sana o a la vivienda adecuada. // Se observa que la situación es algo más crítica para los hogares con jefatura femenina, dado que el 88.4% de los mismos tiene ingresos por debajo de la línea de indigencia, frente al 81.6% en el caso de los hogares con jefatura masculina”.*

IV.B.1.5. Obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo.

Las adolescentes y niñas desplazadas enfrentan obstáculos especiales en su permanencia en el sistema educativo, debido a la existencia de factores de riesgo tales como una mayor exposición a la violencia, el abuso y la explotación sexuales, los embarazos tempranos, la explotación laboral y la prostitución forzada. Ello se refleja no sólo en una alta prevalencia de deserción escolar por parte de las jóvenes y niñas desplazadas, sino también en que existen notorias diferencias entre los niveles de acceso educativo de las mujeres, jóvenes y niñas antes y después del desplazamiento; según la Pastoral Social, *“mientras que un 25.7% de las mujeres asistía a la escuela antes del desplazamiento, sólo un 13.5% lo hace después del desplazamiento”.* De conformidad con los da-

tos presentados a la Corte en el informe de febrero de 2008 de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, los factores que estimulan la desescolarización de las jóvenes y niñas desplazadas es la imposición de responsabilidades familiares incluyen *“las responsabilidades familiares como cuidar a los hermanitos o hacer oficios del hogar, las situaciones de embarazo o de tener que dedicarse al cuidado de los hijos. Cabe recordar que estos datos se presentan para población menor de edad, lo cual es concordante e inquietante a la vez, con datos sobre embarazo en adolescentes brindados por la misma encuesta”*.

No se ha informado a la Corte sobre la adopción de medidas que, al mitigar estos factores de riesgo, fortalezcan la permanencia de las jóvenes, adolescentes y niñas desplazadas en el sistema educativo, entre otras a través del seguimiento y acompañamiento terapéutico de las niñas y adolescentes desplazadas en su condición de víctimas de la violencia, o de la capacitación de docentes e instituciones educativas para responder adecuadamente a sus necesidades psicoafectivas, facilitando su integración exitosa al nuevo entorno estudiantil.

Tampoco existen medidas integrales para permitir que las mujeres desplazadas que son analfabetas –las cuales representan una significativa proporción de los casos- accedan a programas educativos, ni para que aquellas que cuentan con algún grado de escolaridad puedan continuar en procesos formativos que a su vez les posibiliten el acceso a mejores oportunidades laborales. De conformidad con la Encuesta de Profamilia citada anteriormente, entre las mujeres desplazadas en áreas marginales un 6.5% no tiene ninguna educación, el 48% cuenta con primaria completa o por lo menos un año de primaria, el 45% tiene por lo menos un año de secundaria o más, y el 2% cuenta con algún nivel de educación superior. Según señalan las organizaciones que promueven los derechos de la mujer desplazada, *“el Ministerio de Educación viene adelantando acciones desde una perspectiva diferencial de raza y etnia, pero carece de programas adaptados para las mujeres quienes en su mayoría no cuentan con niveles educativos que superen la primaria o el bachillerato incompletos. Estas mujeres por lo general –especialmente las adultas y adultas*

mayores- no han participado en procesos de formación luego de 20, 30 años o más, lo que requiere de la adaptación de contenidos, lenguajes y pedagogías de formación ajustados a sus condiciones específicas. Esto aplica también para las acciones relacionadas con formación técnica como las que brinda el SENA o las organizaciones no gubernamentales –ONGs- contratadas por el Estado para tal fin”.

IV.B.1.6. Obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas.

La Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado informa a este respecto, en su informe de febrero de 2008, que según la ENV, entre la población desplazada en edad de trabajar incluida en el RUPD, el 60.3% de los hombres se encuentran ocupados, mientras que las mujeres lo están en un 33%; el 4.4% de los hombres están desocupados frente al 5.1% de las mujeres; y el 35.3% de los hombres están inactivos, frente al 62% de las mujeres. Sobre el particular se explica:

“Se aprecia una diferencia importante en términos del acceso al mercado de trabajo en el caso de las mujeres desplazadas en edad de trabajar incluidas en el RUPD, para las cuales sobresale una tasa de ocupación de casi la mitad de la de los hombres, y en complemento, una proporción de personas inactivas de casi el doble respecto a la del género masculino.

No obstante lo anterior, es mayor la proporción de población desocupada en el caso de las mujeres, lo que implica que su tasa de desempleo sea prácticamente el doble que en el caso de los hombres (13.4% vs. 6.8%).

Estas diferencias se deben principalmente al hecho de que las mujeres desplazadas se dediquen en una mayor proporción a los oficios del hogar respecto de los hombres desplazados. En

efecto, el 60.6% de las mujeres que se encuentran inactivas están dedicadas a esta labor, mientras que en el caso de los hombres el porcentaje alcanza tan solo un 7.6%.”

También se señala en este mismo informe que en lo referente a la posición ocupacional de la población desplazada, *“sobresale una gran diferencia entre la situación de las mujeres y la de los hombres en lo relacionado con el tipo de trabajo y actividad, dado que un 33.9% de las mujeres desplazadas incluidas en el RUPD están trabajando como empleadas domésticas, lo que es prácticamente inexistente en el caso de los hombres. Además, el 20.2% de los hombres se ocupa como jornalero o peón, en contraste con un 2.9% para el caso de las mujeres. (...) Igualmente, se destaca que la población desplazada masculina trabaja mayoritariamente en el área rural (27.5%), mientras que en el caso de la población femenina la mayor proporción trabaja en viviendas (58.7%). En el primer caso se refleja una tendencia de la población masculina a trabajar en actividades del mismo tipo de las que desempeñaban en su lugar de origen, y en el segundo, una tendencia de la población femenina de trabajar en su vivienda, muy probablemente atendiendo un negocio propio, o en viviendas ajenas, en su mayoría como empleadas domésticas, según se mencionó anteriormente.”*

Por otra parte, las mujeres desplazadas son afectadas por la significativa subremuneración del trabajo femenino frente al masculino en una sociedad con rasgos patriarcales como la colombiana. Tal como se explica a la Corte, *“la remuneración notablemente inferior de las mujeres respecto a la de los varones es consecuencia de una triple disparidad: se concentran en trabajos de menor cualificación, presentan una mayor inserción en el sector informal y son sujetas de una discriminación hacia la mujer trabajadora”*. Este vicio estructural de la sociedad colombiana golpea en forma particularmente aguda a las mujeres desplazadas. Las mujeres desplazadas, según el informe de la Comisión de Seguimiento, sufren de diferencias salariales significativas frente a los hombres desplazados cuando pueden acceder a un trabajo: *“el 15.5% tiene ingresos superiores al mínimo, en comparación con el 6.2% en el caso de las mujeres”*.

Los obstáculos en la inserción laboral y económica de las mujeres desplazadas se derivan directamente de las dificultades que deben afrontar en su acceso al sistema educativo y a oportunidades de capacitación laboral y profesional, descritas en el numeral precedente, y resultan particularmente gravosas cuando se tiene en cuenta la alta incidencia de jefatura de hogar femenina entre la población desplazada.

Como se explicó en el acápite IV.B.4., la asunción abrupta del rol de jefatura de hogar por parte de las mujeres desplazadas les impone cargas extraordinarias que en sí mismas dificultan su desempeño económico; por ejemplo, cuando se trata de mujeres con hijos pequeños, para los cuales no existen guarderías disponibles, que deben dejar bajo el cuidado de otro familiar o de conocidos mientras la mujer realiza sus actividades de generación de ingresos – ello redundaría en que, o bien las mujeres desplazadas simplemente no tienen tiempo para capacitarse o trabajar, o bien acceden a oportunidades laborales y productivas luego de afrontar y sortear cargas extraordinarias que no están constitucionalmente obligadas a soportar.

Ante la Corte Constitucional se ha denunciado, igualmente, que en los casos en los cuales se provee capacitación educativa y laboral a las mujeres, prevalecen los esfuerzos enfocados hacia labores consideradas femeninas en una sociedad con rasgos patriarcales, o que exigen bajos niveles de cualificación y reciben niveles similarmente bajos de remuneración, con lo cual se perpetúa el ciclo de discriminación al que han estado usualmente expuestas. Tal y como lo explican las organizaciones de mujeres desplazadas, *“los programas de capacitación que incluye la oferta institucional liderada por el SENA, no contemplan una amplia gama de opciones que permita a la mujeres en situación de desplazamiento cualificarse productivamente según sus intereses, habilidades, experiencias y deseos de restablecimiento. Al contrario, se puede afirmar que dicha oferta contribuye a reforzar los roles tradicionales y los estereotipos de género al contemplar de manera prioritaria programas relacionados con la cosmética, el manejo, preparación y distribución de alimentos, la manufactura de vestuario, etc.”*

Entre los obstáculos que afrontan las mujeres desplazadas para beneficiarse de los programas de restablecimiento socioeconómico ofrecidos en el marco del SNAIPD, se cuenta también su bajo perfil como sujetos de crédito. Se ha afirmado ante la Corte que *“la actual política centrada en la promoción de líneas de crédito para la población en situación de desplazamiento refleja la falta de interés del Estado en contribuir a la superación de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran, especialmente las mujeres, dado que, por lo general, no poseen los documentos de identificación ni los recursos económicos que les permitan respaldar un crédito”*. En idéntico sentido, se explica que *“las posibilidades de las mujeres en el acceso al crédito siguen siendo nulas o deficientes. (...) los bancos privados siguen negando las posibilidades de crédito a las mujeres en situación de desplazamiento y mujeres cabeza de hogar, alegando que éstas no tienen capacidad de crédito porque no pueden comprobar unos ingresos estables y porque no son titulares de bienes inmuebles”*.

Tampoco se ha informado sobre programas que busquen facilitar el acceso de los productos elaborados por las mujeres desplazadas al mercado, en el cual difícilmente pueden competir por las condiciones mismas que rodean sus procesos productivos.

La situación laboral de las mujeres desplazadas es, así, más gravosa que la de los hombres desplazados; ello, sin embargo, en el marco general de las condiciones laborales de la población desplazada, descrita por la Comisión así: *“la vinculación laboral de la población desplazada incluida en el RUPD está claramente asociada a actividades informales, pero con unas características que la ubican en tipologías que distintos autores han denominado informalidad de supervivencia o de subsistencia, caracterizada por condiciones laborales precarias, remuneraciones muy bajas, poca o nula relación contractual, y sin prestaciones sociales.”*

IV.B.1.7. La explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica.

En respuesta a las apremiantes necesidades suyas y de sus grupos familiares, aunadas a las dificultades que deben afrontar en su inserción al sistema educativo y en el acceso a oportunidades productivas, las mujeres desplazadas se ven obligadas con significativa frecuencia a buscar alternativas laborales en el servicio doméstico o en el mercado informal, espacios tradicionalmente excluidos de las garantías provistas por el derecho laboral, sub-remunerados y catalizadores de la perpetuación de estructuras discriminatorias, trabajos degradantes y roles femeninos considerados como femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, que les hacen particularmente vulnerables a la explotación doméstica y laboral, así como a la trata de personas hacia el exterior y el interior del país con fines de explotación económica.

En efecto, como resultado de los diversos obstáculos económicos que deben afrontar las mujeres desplazadas, el trabajo doméstico marcadamente sub-remunerado, los oficios del sector informal y la prostitución continúan siendo las opciones últimas a las que aquellas se ven abocadas: *“la falta de oportunidades laborales, de acceso al crédito y la falta de competitividad de los emprendimientos, configura el trabajo doméstico como primera fuente de ingresos de las mujeres en situación de desplazamiento, sin opción de escapar a la distribución de los roles tradicionales que históricamente han limitado su desarrollo en la sociedad”*. Como se resume en el informe de la Mesa Mujer y Desplazamiento, *“la ausencia de una política específica para garantizar el acceso justo y equitativo de las mujeres al mercado laboral ha llevado a que se perpetúen las formas discriminatorias de inserción de las mujeres en el mismo. De esta manera, los trabajos que logran obtener las mujeres –incluidas las niñas que se ven obligadas a trabajar para aportar al ingreso familiar– son en el sector informal de la economía, como las ventas ambulantes o el servicio doméstico. Muchas jóvenes en situación de desplazamiento se han visto expuestas a la explotación por parte de las redes de prostitución o de trata de personas, que aprovechan su situación para involucrarlas en esta forma de vida que para algunas se presenta como alternativa de supervivencia”*. En suma, se trata de factores que contribuyen directamente a acentuar y profundizar la discriminación que de por sí debe afrontar la mujer desplazada en el país.

IV.B.1.8. Obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación.

La posición asimétrica de las mujeres colombianas frente a la propiedad de la tierra, además de ser uno de los riesgos de género específicos a los que están expuestas en el marco del conflicto armado, constituye un patrón estructural de discriminación preexistente en la sociedad colombiana, y agravado en el caso de las mujeres desplazadas por la violencia, por cuanto la política pública de atención a la población desplazada carece de acciones afirmativas orientadas a subsanar dicha inequidad a través de medidas que reconozcan la discriminación de hecho que las aqueja y promuevan una real igualdad de oportunidades, tanto en los planes de retorno y reubicación, como en las medidas de protección del patrimonio inmueble hacia el futuro. En esta medida, la falta de acciones afirmativas estatales constituye un factor que perpetúa la situación inequitativa de la mujer desplazada frente a la propiedad inmueble.

Estudios especializados en el tema han identificado una serie de vulnerabilidades específicas de las mujeres desplazadas que se traducen en obstáculos en la realización efectiva de su derecho al acceso a la propiedad de la tierra dentro de los planes de reubicación y retorno y las medidas protectivas de la propiedad inmueble. Entre éstas, la Corte resalta las siguientes, que han de ser objeto de medidas correctivas enérgicas por parte de las autoridades que integran el SNAIPD:

“(i) las mujeres jefas de familia, particularmente las viudas, tienen mayor vulnerabilidad frente a la incertidumbre de la tenencia y la capacidad de pago de las deudas contraídas por menor posibilidad de movilizar fuerza de trabajo familiar, escasa capacitación técnica en los procesos de producción y manejo de créditos: ‘En términos del derecho efectivo de la tierra, la sola asignación o adjudicación de tierra, sin capacitación y acompañamiento, no cumple con los objetivos de equidad que debe perseguir la acción positiva consignada en la ley’⁷² .

72. INCORA/INCODER 2005. Tomado de: Meertens, Donny. UNIFEM 2005. ‘Tierra, Derechos y Género. Leyes, políticas y prácticas en contextos de guerra y paz’. Informe final de la Consultoría sobre Derechos de las Mujeres a la Tierra – Programa de Paz y Seguridad – Colombia. Noviembre de 2005. Pag. 53.’

(ii) Al ser la categoría de ‘mujeres jefas de hogar’ la única condición de vulnerabilidad que da derecho a un trato especial, supone que la vulnerabilidad desaparece con la presencia del hombre; con ello se desconocen a las mujeres como sujetas de derechos, creando además desigualdades entre ellas por el derecho a la tierra y otros recursos;

(iii) la titulación a nombre de la pareja desconoce la importancia de fortalecer la autonomía de las mujeres en sus comunidades y en las instituciones, pues éstas suelen pedir autorización a los maridos o compañeros para decisiones productivas y no al contrario;

(iv) en las adjudicaciones de tierra a mujeres desplazadas por la violencia no se toma en cuenta la relación (mediante propiedad, posesión, ocupación o tenencia) que ellas y sus parejas tenían con la tierra antes del desplazamiento.

(v) Las permutas contempladas en el Decreto 2007 de 2001, no se han desarrollado en la práctica. Así mismo, ‘al convertirse las mujeres desplazadas en beneficiarias de reforma agraria sin ningún reconocimiento por las pérdidas que hayan sufrido, y al tener que asumir luego una deuda por la tierra, se les desconoce el derecho a la reparación’”

IV.B.1.9. Los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas.

IV.B.1.9.1. Las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas enfrentan un factor de discriminación adicional derivado de su pertenencia étnica, que en la práctica agrava las discriminaciones, riesgos e inequidades que soportan por sus condiciones de género y desplazamiento. En otras palabras, tanto los riesgos de género presentes en el conflicto armado como las facetas de género del desplazamiento interno se acentúan, exacerbando y profundizan en el caso de las mujeres que pertenecen a estos grupos étnicos. Ello se deriva tanto de la exclusión y marginación

que viven los grupos étnicos del país, como de las estructuras socioeconómicas discriminatorias y racistas prevalecientes, y de la desintegración de sus redes sociales, comunitarias y culturales de apoyo con motivo del desplazamiento⁷³ ; todo ello redunda en que las mujeres indígenas y afrocolombianas desplazadas sufren un triple proceso de discriminación por ser mujeres, por haber sido desplazadas, y por pertenecer a grupos étnicos.

IV.B.1.9.2. Parte importante del problema es la invisibilidad de esta condición de discriminación reforzada. No existen medidas oficiales para visibilizar estos cuadros agudos de vulnerabilidad, ni para comprender el rol femenino específico que cumplen las mujeres indígenas o afrodescendientes en su respectiva comunidad, y los impactos que surte el desplazamiento forzado sobre el ejercicio del mismo.

IV.B.1.9.3. Las mujeres indígenas corresponden al 3.7% de las mujeres desplazadas inscritas en el RUPD, de acuerdo con los datos presentados por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado en su informe de febrero de 2008, basado en la Encuesta Nacional de Verificación. Una alta proporción de las mujeres indígenas son analfabetas, o no saben hablar en español; según se informa a la Corte, *“la mayoría de las mujeres adultas son analfabetas en castellano, bien sea porque no hablan ese idioma o porque no tienen oportunidades educativas en programas de etnoeducación para adultas”*. Su condición étnica constituye un factor que agrava los impactos de por sí perniciosos del desplazamiento forzado; según se explicó en un informe presentado por la ONIC a la Relatora de la Comisión Interamericana, el impacto cultural del desplazamiento sobre las mujeres indígenas tiene diversos componentes que vulneran

73. En tal sentido, CODHES explica que “para las mujeres campesinas, indígenas y afrocolombianas, el cambio que experimentan a raíz del desplazamiento es muy significativo; debido a que generalmente, la movilidad que tuvieron en un pasado respondía a la movilidad de su padre o su esposo, su ambiente social se limitaba debido al desarrollo de las actividades del hogar y de producción en un mismo espacio, además de que su relación con las organizaciones y relaciones era mediatizada por los hombres... Esta situación ha determinado la formación de representaciones de sí mismas y sobre el entorno que entran en conflicto con las lógicas propias del eje urbano al momento de llegar a la ciudad. En este contexto se evidencian las complejas pérdidas culturales, afectivas, materiales y espaciales que han sufrido particularmente cuando intentan reafirmar simbólica y materialmente el rol materno que han cumplido dentro de la cultura, en tanto generadoras de vida y preservadoras de la estabilidad familias”. CODHES, ‘Las Mujeres en la Guerra: De la desigualdad a la autonomía política’. Colombia, octubre de 2004, p. 65. Citado en el Informe de la Comisión Interamericana, anteriormente citado.

en sí mismos y en su conjunto sus derechos fundamentales: *“si [el desplazamiento] es a centros urbanos se complica un poco más, ya que la mayoría de nuestras compañeras no saben muy bien el español, se asustan ante la inmensidad de la ciudad, el anonimato y la falta de solidaridad de sus habitantes, nos mata el recuerdo de nuestros montes y selvas y de sus sonidos. Nos enfrentamos a nuevos problemas para criar a nuestros hijos y relacionarnos con nuestros compañeros, por no ser la ciudad nuestro medio habitual. Nos persiguen las imágenes de la angustia cuando tuvimos que salir corriendo con lo poco que teníamos o podíamos cargar para hacerle el quite a la muerte y desolación, en medio de esta angustia, quedamos a cargo de la familia aceptando actividades que no son tradicionales a nuestras culturas como emplearnos en el trabajo doméstico, o en el peor de los casos llegar a vender nuestros cuerpos. (...) A las mujeres indígenas nos toca pelear para que nos reconozcan como desplazadas, pelear para acceder a la salud y a la educación que no es propia, preparar alimentos con comida ajena a nuestra cultura y cuerpo; luchar para que nuestras familias no se desintegren y los hijos no pierdan nuestra cultura”.*

IV.B.1.9.4. Las mujeres afrodescendientes han sido golpeadas con especial severidad por el desplazamiento forzado, en términos cuantitativos y cualitativos. En cuanto a su número, según se reporta en el informe de la CIDH, *“aproximadamente la mitad de la población desplazada está conformada por mujeres, de las cuales el 28% son mujeres afrodescendientes. El análisis de diferentes cifras lleva a concluir que las mujeres constituyen aproximadamente el 50% de la población desplazada afrocolombiana y casi la mitad son cabezas de familia. Dentro del porcentaje de mujeres desplazadas que son jefas de familia, las tasas más altas pertenecen a las mujeres afrocolombianas (47%)”.* En idéntico sentido, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado indica, en su informe de febrero de 2008 basado en la Encuesta Nacional de Verificación, que de las mujeres inscritas en el RUPD, el 21.9% expresa que pertenece a una comunidad afrocolombiana. El impacto en términos cualitativos sobre el ejercicio de sus derechos es igualmente gravoso. Según se resume en el informe de la Comisión Interamericana, *“el impacto del desplazamiento forzado en las mujeres afrocolombianas es significativo y se manifiesta de distintas formas debido a su cosmovisión, cultura y tradiciones, identificación con su*

territorio y su condición de mujeres. De acuerdo a información y testimonios recibidos, el desplazamiento lleva a las mujeres afrocolombianas a padecer la discriminación tanto por su condición de mujeres como por su origen afrocolombiano y su situación de desplazadas. El cambio de roles y estructura familiar que enfrentan las mujeres desplazadas puede ser aún más intenso y radical en el caso de las mujeres afrocolombianas que habitan en áreas rurales y se desplazan a zonas urbanas, por la vida en comunidad que llevan, la tradicional correlación de sus actividades con las de sus esposos o padres, y el desarraigo de este modelo social. Asimismo, las mujeres afrocolombianas desplazadas padecen actos de racismo, ridiculización y estigmatización por parte de las comunidades receptoras. Su raza, así como los bajos niveles de educación y la pobreza de las mujeres desplazadas en general, limita su acceso adecuado al trabajo y a diferentes formas de subsistencia económica. (...) Además (...) las mujeres afrodescendientes pierden la posibilidad de continuar con sus prácticas culturales, como por ejemplo, velar por sus muertos, realizar ritos fúnebres y compartir su vida en comunidad”⁷⁴.

Las mujeres afrodescendientes desplazadas, como se indicó anteriormente, presentan porcentajes mayores de jefatura femenina de hogar que los de las mujeres desplazadas en general, así como un mayor promedio de hijos y personas dependientes, y niveles menores de empleo y oportunidades productivas, factores que en su conjunto contribuyen a acentuar su situación de pobreza y vulnerabilidad. Según AFRODES, “el 56% [de las mujeres afrodescendientes entrevistadas] probablemente no cuentan con una pareja que las apoye en ningún aspecto. En general, las

74. El informe de la CIDH cita un reporte presentado a la Relatora por grupos y redes de mujeres del Chocó, en el que se profundiza en el impacto sociocultural del desplazamiento sobre las mujeres afrodescendientes en los términos siguientes: “sobre sus hombros recae la reorganización, el cuidado, y las tareas de higiene cotidiana de la familia e inclusive, la de su comunidad, generalmente, las labores del hogar son asumidas por las mujeres y en estas condiciones los hombres se sienten incapaces para resolver estos problemas y sin posibilidades de desarrollar lo que normalmente realizan en el campo, generando una sobrecarga emocional para la mujer porque en ocasiones la situación desemboca en conflictos familiares. Además de lo anterior, las mujeres generalmente se ven obligadas a asumir la responsabilidad de conseguir recursos económicos que le permitan a la familia sobrevivir, ya que las condiciones de desarraigo le dificulta más a los hombres desempeñar labores que les permitan generar ingresos, mientras que las mujeres pueden desempeñarse en el servicio doméstico, el lavado de ropa o como vendedoras ambulantes de cualquier producto. Cuando el asentamiento se realiza en albergues, la intimidad de la mujer se ve afectada porque generalmente estos lugares no están adaptados para satisfacer las necesidades particulares de higiene, ni privacidad, presentándose en algunos casos acosos y abusos de los varones a las adolescentes. En lo referente a la atención a las personas desplazadas, no hay una forma diferenciada para las mujeres, las necesidades de salud en torno a la menstruación y la planificación no son tenidas en cuenta”.

mujeres separadas y viudas comentan que su situación se debe al desplazamiento, concretamente a la violencia, ya sea porque les mataron a su pareja o porque primero su pareja fue desplazada y perdieron todo vínculo, o porque a raíz del desplazamiento empezaron a tener conflictos interpersonales irreconciliables, dada la nueva vida que empezaron a asumir. (..) muchas de las mujeres son cabeza de hogar y están desempleadas y son muy pocas, 24.44% las que cuentan con la ayuda económica de la pareja. Para mantener el hogar estas mujeres se dedican a los oficios varios, 41.08%, de los cuales los más mencionados por ellas son el empleo doméstico y la venta ambulante. (..) El 39,34% de mujeres desempleadas manifiestan obtener sus recursos económicos de la indigencia y de la ayuda fundamentalmente de ONGs”. La misma fuente indica que una proporción desmesurada de las mujeres afrodescendientes entrevistadas reportaron haber sido víctimas de violencia por motivos de raza y de género, con las graves secuelas físicas y psicológicas que de allí se derivan y que constituyen un factor de empeoramiento de sus situaciones de discriminación aguda: “el 31,03% dice haber recibido agresiones físicas durante el desplazamiento frente a un 37,93% que dice que No. El restante porcentaje no respondió. Las agresiones recibidas más frecuentes fueron los golpes, seguido de heridas con armas de fuego; el 32,76% no denunció la agresión especialmente por miedo y otras por desconocimiento. (..) Más de la mitad de la muestra encuestada, 58,62%, conoce casos de agresiones contra otras mujeres afrocolombianas en condición de desplazamiento. Es decir, este problema tiene dimensiones incalculables. // También han recibido agresiones por el color de su piel, en un 63,79% y por su contextura física en un 24,13%. Por el color de la piel, la mayoría (59,65%) de agresiones han sido verbales frente a un 19,30% de agresiones gestuales. (..) En general, durante el desplazamiento las agresiones más frecuentes son por el color de la piel. // Las consecuencias que les han traído estos hechos son de carácter psicológico, pues se sienten discriminadas, humilladas y que les son violados sus derechos. El 46,55% no ha denunciado los hechos por miedo y por la inoperancia legislativa principalmente.” Estos gravísimos actos de racismo, violencia y discriminación se añan a los bajos niveles de educación y los altos índices de pobreza de las mujeres afrodescendientes desplazadas, para configurar un grave cuadro de exclusión, vulnerabilidad y marginalidad que no ha sido objeto de medidas específicas por parte del Estado.

IV.B.1.10. Mayor exposición a la violencia política y social contra las mujeres que lideran procesos participativos u organizaciones de mujeres desplazadas.

Las mujeres desplazadas que lideran procesos de reivindicación de los derechos de la población en situación de desplazamiento sufren una agudización significativa de su nivel de riesgo de ser víctimas de violencia política o social. En muchos casos, las mismas amenazas e intimidaciones que generaron el desplazamiento originario de las mujeres las siguen hasta los lugares de recepción, y allí se reproducen y materializan de nuevo, generando mayores riesgos y desplazamientos sucesivos de las afectadas junto con sus grupos familiares. En otros casos, las mujeres desplazadas que asumen el liderazgo de organizaciones de población desplazada, organizaciones de mujeres, promoción de derechos humanos o liderazgo social y comunitario, se ven expuestas a múltiples amenazas, presiones y riesgos por parte de las organizaciones armadas ilegales, que en no pocas oportunidades desembocan en su asesinato.

Hay varios casos que han adquirido notoriedad pública en este sentido; por ejemplo, el asesinato de Yolanda Izquierdo el día 31 de enero de 2006, en el contexto del proceso de desmovilización y judicialización de los grupos paramilitares de Córdoba, dentro del cual la señora Izquierdo lideraba y representaba a un grupo de familias de desplazados que habían sido victimizados por este grupo armado irregular, y a pesar de haber denunciado amenazas en su contra ante diversas autoridades nacionales y regionales sin obtener protección. En esta misma línea se registra el asesinato de Irma Areiza, quien formaba parte del grupo de desplazados por los paramilitares de La Balsita en noviembre de 1997 que llegaron a Dabeiba, Antioquia; en 2001 fue miembro del comité coordinador de las personas en situación de desplazamiento en Dabeiba, y del grupo de familiares de víctimas que buscaban hacer efectivos sus derechos a través de acciones nacionales e internacionales. Igualmente, distintas mujeres miembros de la Liga de Mujeres Desplazadas, así como la organización en sí misma, han sido objeto de asesinatos, amenazas, persecuciones, violencia sexual y hostigamiento por parte de grupos armados irregulares, según se ilustró en el

La Relatora Especial de las Naciones Unidas informó que las amenazas contra la seguridad e integridad de las mujeres desplazadas a menudo llegan a las comunidades receptoras en las que buscan protección. En la misma medida, en la “Encuesta de Prevalencia de Violencia Basada en Género en Mujeres Desplazadas por el Conflicto Armado en Cartagena y Bolívar” realizada por la Liga de Mujeres Desplazadas, se informa que de las más de cuatrocientas mujeres desplazadas encuestadas, el 73% *“reportó por lo menos una forma de intimidación antes del desplazamiento”, mientras que el 34% “reporta que aún después del desplazamiento siguen siendo víctimas de alguna forma de amenaza e intimidación por parte de los actores armados”*.

No se ha informado a la Corte sobre la adopción de medidas protectivas por parte de las autoridades competentes en la materia. El Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia no ha incorporado una variable de género que incorpore los riesgos específicos a los que están expuestas las mujeres desplazadas por virtud de su condición de liderazgo social o político. Tampoco se ha reportado la iniciación o desarrollo de procesos investigativos que busquen judicializar y sancionar a los culpables de estos crímenes, los cuales quedan por lo mismo en total impunidad.

IV.B.1.11. La mayor exposición a la discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación.

Los procesos organizativos y comunitarios de mujeres, tanto en los puntos de expulsión como de recepción, se ven afectados directamente por el desplazamiento forzado. En los lugares de expulsión, por la evidente imposibilidad de continuarlos ante la necesidad de migrar. En los de recepción, porque la atención de las mujeres desplazadas se debe centrar en la satisfacción de sus necesidades básicas y las de sus familias, permitiendo así poco espacio, tiempo y energía para

el desarrollo de procesos organizativos o participativos; ello aunado a los riesgos adicionales para su vida y seguridad derivados de su organización en pro de la defensa de sus derechos, y al escaso impacto y efectividad de la participación de la población desplazada que opera, adicionalmente, como un factor que desestimula los procesos organizativos de mujeres. Ello se refleja, entre otras, en que la inmensa mayoría de las organizaciones de población desplazada tienen representación exclusivamente masculina, lo cual a su turno incide sobre la ausencia de un enfoque de género sensible a este tipo de inequidad en el marco de la política pública de atención al desplazamiento.

Según el Observatorio, existen ciertos factores constantes en cuanto al ejercicio del derecho a la participación de las mujeres desplazadas: *“(i) que las mujeres encuentran mayores posibilidades de formación política y acceso a cargos de dirección en organizaciones de mujeres, que en las organizaciones mixtas; (ii) que en gran medida, sus dificultades para participar en organizaciones sociales están relacionadas con la responsabilidad que deben asumir con la generación de ingresos para el sostenimiento del hogar, y (iii) que las mujeres que se integran a espacios participativos y representativos de personas desplazadas lo hacen a nivel de base”.*

A la base de todos estos obstáculos en la inserción de las mujeres desplazadas a espacios públicos y políticos, se encuentran los obstáculos socioculturales genéricos que deben enfrentar las mujeres colombianas para acceder a los espacios tradicionalmente considerados masculinos de lo público, los cuales se exacerban con ocasión del desplazamiento.

Lo anterior ignora que, a nivel nacional e internacional, se ha resaltado la importancia del rol que juegan las mujeres como gestoras de procesos sociales y comunitarios de reconstitución del tejido social afectado por el conflicto armado. Las políticas de prevención del desplazamiento y atención a la población desplazada deben tener en cuenta a las mujeres como actores importantes y efectivos dentro de los procesos correspondientes.

IV.B.1.12. El desconocimiento frontal de sus derechos como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad y la reparación.

La vulneración de los derechos de las mujeres desplazadas como víctimas es particularmente grave, como se indicó en secciones precedentes, en lo que atañe a los numerosos casos de violencia sexual de la que muchas han sido objeto, tanto antes como después de su desplazamiento. Pero este desconocimiento no se limita a los crímenes constitutivos de violencia sexual, sino en términos generales a todos los actos criminales que precedieron y causaron el desplazamiento forzado, así como a los actos delictivos de los que han sido objeto luego del desarraigo.

Entre los factores que impiden que las mujeres reivindiquen sus derechos como víctimas de la violencia se cuentan (i) el miedo a las represalias por parte de sus victimarios contra ellas o contra sus familiares, (ii) la desconfianza en el sistema de justicia, (iii) la ignorancia sobre sus derechos y los mecanismos y procedimientos para hacerlos efectivos, (iv) la falta de acompañamiento y asesoría estatal durante estos procesos, (v) la falta de capacitación y sensibilización de los funcionarios encargados de la administración de justicia frente a la delicada situación de las mujeres desplazadas en tanto víctimas de la violencia y el delito, y (vi) en general, la ausencia de garantías de acceso a la justicia para ellas y sus familias, particularmente en las zonas apartadas geográficamente, afectadas por el conflicto armado o sin presencia efectiva de las autoridades. A esta situación también contribuye (vii) el riesgo al que se ven expuestas las mujeres que optan por organizarse y liderar los procesos sociales y comunitarios de reivindicación de derechos, tanto antes como después del desplazamiento, según se describieron en los acápites precedentes de este Auto. Por último, (viii) la invisibilidad oficial y extraoficial generalizada que se tiende sobre las distintas violencias y riesgos de género propios del conflicto armado, así como sobre las facetas de género del desplazamiento y sus gravísimas repercusiones sobre el ejercicio de los derechos fundamentales de las víctimas –entre otras por la falta de sistemas de registro y estadísticas sobre las violaciones de sus derechos humanos–, que constituye el telón de fondo para la situación de

impunidad y silencio que se ha acreditado ante la Sala.⁷⁵

No hay mecanismos de visibilización, justicia y reparación de los delitos que afectan a las mujeres desplazadas, en particular de la violencia sexual. Dentro del sistema de la Ley de Justicia y Paz no se ha informado sobre la adopción de medidas, actuaciones o programas dirigidos a visibilizar y sancionar estos numerosísimos y graves crímenes.

Las facetas de género del desplazamiento forzado deben necesariamente reflejarse en la manera en que el Estado hace efectivos los derechos de sus víctimas a la justicia, verdad, reparación y no repetición. Como se resume en el informe presentado ante la Corte, *“para que el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación de las mujeres en situación de desplazamiento sea una realidad, se ha de propender por la capacitación de los fiscales y funcionarios judiciales encargados de la dirección de los procesos transicionales en enfoques sensibles a las violencias que se ejercen contra ellas, para que en el ejercicio de sus funciones propendan por la revelación de esos hechos, por la imposición de sanciones a los individuos y grupos que promovieron las acciones, incluso de las personas que indirectamente promovieron y se beneficiaron con esa circunstancia. Asimismo, los criterios de reparación de éstas han de tener en cuenta el efecto desproporcionado que en sus vidas tuvo el desplazamiento forzado de la población y la asunción de obligaciones propias del Estado. Todo ello debe ir acompañado con previsiones normativas y políticas públicas que faciliten su acceso a la justicia, por medio del establecimiento de presunciones jurídicas que faciliten la prueba de los hechos dañinos que las afectaron y la posibilidad de acceder a una representación judicial adecuada.”*

75. Según lo sintetiza el informe de la Comisión Interamericana antecitado, “las mujeres todavía confrontan numerosos obstáculos de naturaleza legislativa, institucional, cultural y geográfica para acceder a una justicia efectiva. Entre los desafíos más notables se encuentran deficiencias en la investigación, juzgamiento y sanción de actos de violencia y discriminación lo cual lleva a la desconfianza en la administración de justicia; vacíos en los sistemas para recopilar estadísticas; y la falta de recursos humanos y financieros para atender los problemas persistentes. Asimismo, resulta necesario establecer programas sostenibles de capacitación para operadores de justicia y de entablar iniciativas para sensibilizar a la población y promover el aumento de denuncias. Por último, (...) las flaquezas de administración de la justicia en zonas ocupadas por los actores del conflicto armado, y el empleo de principios y prácticas en los procedimientos penales aplicables a la violencia contra las mujeres que pueden dificultar el acceso de las mujeres a la protección y garantías judiciales efectivas”.

IV.B.2. Problemas y necesidades específicos de las mujeres desplazadas.

Existen problemas y necesidades específicos de las mujeres desplazadas como tal, derivados (i) de la conjunción de sus condiciones de género y de desplazamiento forzado, que no son experimentados ni por las mujeres no desplazadas, ni por los hombres desplazados, o (ii) de su posición como mujeres frente al sistema de atención a la población desplazada o frente a las comunidades receptoras.

La Sala ha sido alertada sobre seis tipos de problemas específicos de las mujeres desplazadas, a saber: (1) los especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas, que se han visto gravemente insatisfechos; (2) problemas específicos de las mujeres ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, así como ante el proceso de caracterización; (3) problemas de accesibilidad de las mujeres al sistema de atención a la población desplazada; (4) una alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas, o abiertamente hostiles e insensibles a su situación; (5) el enfoque a menudo “familista” del sistema de atención a la población desplazada, que descuida la atención de un altísimo número de mujeres desplazadas que no son cabezas de familia; y (6) la reticencia estructural del sistema a otorgar la prórroga de la Ayuda Humanitaria de Emergencia a las mujeres cabeza de familia o vulnerables que, por sus especiales condiciones de debilidad, tienen derecho a la misma.

IV.B.2.1. Especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial, que se han visto gravemente insatisfechos.

Las mujeres víctimas del conflicto armado que se han visto forzadas a desplazarse, en una alta proporción de los casos desde áreas rurales o marginales del país, además de (1) verse abocadas a situaciones de pobreza y marginación económica en los sitios de recepción, entre otras por haber dejado atrás tanto sus propiedades como sus trabajos, medios de subsistencia y proyectos

de vida con ocasión del desplazamiento, (2) deben afrontar a nivel emocional y psicológico tanto (i) el dolor y los traumas derivados de haber sufrido los diversos actos de violencia a los que están expuestas -muchas veces sobre su propia persona, otras veces contra sus familiares cercanos, allegados o conocidos, a menudo en su presencia-, como (ii) los efectos psicosociales derivados de la pérdida de sus estructuras familiares y la ruptura de sus redes comunitarias de sustento, seguridad y protección, de los cambios abruptos en sus responsabilidades y roles familiares como nuevas proveedoras de familias transformadas en monoparentales, así como de los cambios en su lugar geográfico de residencia, y de la erosión de sus factores de identidad personal, y (iii) las angustias y preocupaciones propias de la necesidad de ubicarse y reconstruir sus proyectos vitales y sus medios de subsistencia, en espacios ajenos, a menudo urbanos, que les resultan por completo desconocidos, y en los que no cuentan con redes de apoyo social o económico para sí ni para sus familiares. La precaria situación psicológica derivada de estas circunstancias contribuye a potenciar la situación de mayor vulnerabilidad de las mujeres desplazadas, ya que los diversos traumas psicológicos que deben enfrentar se transforman en un obstáculo para el adecuado restablecimiento de sus derechos y su reintegración al medio social receptor. En forma simultánea, las necesidades materiales inmediatas suyas y de sus familias obligan a las mujeres desplazadas a postponer la elaboración del duelo necesario para la superación de los distintos traumas psicológicos, la incertidumbre, el temor, la inseguridad y la violencia derivados de su situación, y según explica Amnistía Internacional, les llevan a *“construir una identidad desde la fragilidad y vulnerabilidad: fijada en el miedo y ante el terror del ataque al cuerpo, la sexualidad, la maternidad, hacia sus hogares a través de la amenaza de perder a sus hijos y provocar la separación de las familias. Limitando sus posibilidades para identificar los recursos disponibles y la fortaleza necesarias, que les permitan denunciar y reparar lo vivido.”*

Este es un problema específico de las mujeres desplazadas, en la medida en que el impacto del desplazamiento forzado sobre los hombres surte efectos diferentes sobre su estabilidad psicológica y emocional, principalmente por su mayor preparación social y cultural para la autonomía, la independencia y movilidad en términos económicos y geográficos, así como por sus

niveles tradicionalmente mayores de preparación para afrontar los espacios públicos de producción económica y participación social. Según se explica en el Balance de ACNUR, *“las víctimas del desplazamiento interno que más han sufrido la pérdida de su identidad, incluso más que los hombres, son las campesinas tradicionales, en particular las que han quedado viudas debido a la violencia. Pese a su dolor, estas mujeres han salvaguardado la supervivencia física de la familia y han construido una nueva identidad social en un entorno urbano desconocido y hostil. Los hombres desplazados, por el contrario, tienen una mayor movilidad geográfica y más experiencia social y política, por lo que su ruptura con el entorno social y rural es más firme. Los hombres experimentan los efectos del desplazamiento mediante el desempleo que les priva de la función de sostén económico.”* En igual sentido, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) explica que *“por fuerza de las circunstancias, las mujeres desplazadas han tenido que asumir la responsabilidad del sostenimiento económico de sus familias, aprender a conocer y desempeñarse en el mundo de lo público cuando tienen que acudir a las diversas agencias estatales y privadas para gestionar la asistencia humanitaria consignada en la legislación referida al desplazamiento forzado interno, a participar en diversas organizaciones para reclamar sus derechos y a manejar referentes espacio-culturales diferentes y complejos con relación a aquellos de su lugar de origen.”*⁷⁶ Igualmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que *“para las mujeres y niñas, el desplazamiento implica un cambio radical, traumático y repentino de estructura familiar, geografía, cultura, comunidad y condición socioeconómica, así como posible exposición a amenazas, violencia y discriminación por parte de los actores del conflicto que causaron el desplazamiento o de las poblaciones receptoras.”*

A pesar de existir una clara necesidad de apoyo estatal en materia psicosocial, derivada del impacto sobre la salud mental de la múltiple violación de los derechos de las mujeres desplazadas antes, durante y después del proceso de desplazamiento forzado, no se ha informado a la Corte Constitucional sobre la asignación de un lugar de la mayor prioridad a este cometido a nivel de

76. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer: “Las Mujeres Colombianas en Busca de la Paz: Una aproximación a sus iniciativas y propuestas”, 2004, p. 24.

las autoridades que forman parte del SNAIPD. Ante esta Corporación se ha demostrado por numerosas fuentes que las mujeres desplazadas por la violencia requieren, en forma urgente, oportuna e idónea, atención y acompañamiento psicosocial para superar los diversos traumas inherentes a su situación, reconstruir sus proyectos de vida, cumplir con sus frecuentes obligaciones como proveedoras de núcleos familiares, y adaptarse e integrarse a su nuevo entorno. Tal y como lo sintetiza el Informe de la Mesa Mujer y Desplazamiento, *“como efecto del desplazamiento, las mujeres también se ven expuestas a graves traumas generados por la cadena de hechos violentos que ocasionaron su desplazamiento forzado, por haber sido víctimas de abusos sexuales, por la pérdida de sus seres queridos, y por la ruptura de los lazos culturales y familiares. Sin embargo, no se han adoptado las medidas necesarias para asegurar una oportuna atención psicosocial que favorezca el proceso de adaptación e integración de las mujeres en situación de desplazamiento a un nuevo entorno.”*

De especial preocupación resulta el hecho de que las adolescentes y niñas desplazadas por la violencia, víctimas a su vez de las violaciones más graves de sus derechos constitucionales pre-
valecientes, tampoco han sido amparadas por programas estatales de atención y acompañamiento psicosocial para superar los graves impactos de su situación sobre su proceso de desarrollo psicoafectivo.

También es consternante que las mujeres indígenas y afrocolombianas desplazadas, quienes son víctimas de una sucesión adicional de violencias, injusticias y discriminaciones en virtud de sus condiciones étnicas y socioeconómicas, así como de las dificultades adaptativas adicionales derivadas de su diversidad sociocultural, no han sido objeto de programas estatales específicos de acompañamiento psicosocial que incorporen el enfoque diferencial exigido por su condición de sujetos de protección constitucional reforzada, a la luz de lo dispuesto por el Decreto 250 de 2005, que exige que el apoyo psicosocial se brinde en concordancia con las características poblacionales de género, edad y etnia de las personas beneficiarias.

IV.B.2.2. Problemas específicos de las mujeres ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, así como ante el proceso de caracterización.

En los casos en que se produce una desintegración del núcleo familiar, las mujeres y los niños a menudo resultan desprotegidos, en la medida en que se ha informado a la Corte sobre múltiples casos en los que el hombre que quedó registrado como cabeza de familia, que se ha separado de su mujer e hijos y demás personas incluidas en tal núcleo, reclama las ayudas bien sea para sí o para desviarlas a otros núcleos familiares, y luego las mujeres y menores de edad originalmente registrados con él pero separados de hecho, pierden el derecho a reclamar nuevamente los beneficios que requieren para ejercer sus derechos constitucionales. En forma directamente relacionada con este problema, se ha informado a la Sala sobre la existencia de serios obstáculos de hecho para efectuar modificaciones en el Registro inicial del núcleo familiar, a pesar de que de hecho se haya presentado una ruptura o reestructuración de la familia correspondiente.

La dificultad en acceder al sistema de registro también se deriva del desconocimiento de los requisitos para ello, así como de frecuentes casos de temor a posibles represalias por parte de sus victimarios.

El proceso de caracterización es insensible a las diversas facetas de género del desplazamiento forzado. Las indicaciones que provee sobre asuntos de género son insuficientes, y se limitan a datos básicos.

La orientación suministrada por los funcionarios encargados de procesar la declaración es insuficiente, y no tiene en cuenta su precaria situación psicológica y social. Según se explica ante la Corte, *“el proceso de toma de declaración es un componente fundamental para avanzar en la garantía de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento, especialmente para el reconocimiento de su derecho a la personalidad jurídica. De la orientación que brinden los funcio-*

narios encargados de la toma de la declaración depende i) el suministro completo y detallado de la información que –bajo el principio de confidencialidad- permitirá la inclusión del declarante y su núcleo familiar en el Sistema Unico de Registro previa la oportuna y seria valoración de la declaración, ii) la identificación de los requerimientos y necesidades particulares de protección y atención en aspectos tan relevantes como la violencia sexual de la que en particular han sido víctimas las mujeres, y iii) la correspondencia entre el núcleo familiar incluido en el SUR y el número real y características de los miembros que conforman el hogar del declarante. // Este último aspecto resulta trascendental, relacionado particularmente con las garantías de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento forzado. Es muy frecuente que por falta de orientación, la persona que presenta la declaración incluya bajo la misma a todos los miembros de la familia que se desplazaron con ocasión de los mismos hechos, así estos no formen parte del núcleo familiar del declarante, y en muchos casos conformen núcleos familiares independientes. Cuando esto sucede, la oferta institucional en materia de atención humanitaria de emergencia, vivienda, proyectos productivos, etc., se entrega al declarante y no tiene en cuenta que en la declaración se haya registrado más de un núcleo familiar”.

Finalmente, se ha reportado sobre la ocurrencia de casos en los que las mujeres no pueden acceder al sistema de registro por no llevar consigo sus documentos de identificación. Las tasas de indocumentación femenina del país, especialmente a nivel rural, así como el hecho de que con ocasión del desplazamiento es frecuente dejar atrás los documentos de identidad, exigen que los funcionarios encargados del Registro se abstengan de requerir la presentación de la cédula o de otro documento de identificación para proceder a la inclusión de una mujer desplazada y su núcleo familiar en el sistema.

IV.B.2.3. Problemas de accesibilidad al sistema de atención a la población desplazada.

Una significativa proporción de las mujeres desplazadas es analfabeta, lo cual constituye de

entrada un obstáculo para su acceso al sistema de atención a la población desplazada, empezando por las dificultades para acceder a la información sobre sus derechos que es suministrada por las autoridades y organizaciones que trabajan en el área, cuando ésta se encuentra en formato escrito.

En forma semejante, la falta de documentos de identidad, de registros civiles y de títulos que acrediten su propiedad se transforma en la práctica en un grave obstáculo de acceso por las mujeres a los distintos componentes del sistema de atención a la población desplazada, así como a la presentación de denuncias sobre los delitos de los que han sido víctimas. Tal y como lo explica la Relatora de las Naciones Unidas, *“las mujeres, en particular las de las zonas rurales, no tienen muy fácil el acceso a la documentación personal o a los registros. En consecuencia tropiezan con más dificultades para conseguir las escrituras de tierras, préstamos, viviendas y servicios de salud y educación. El problema se agrava para las mujeres indígenas o de ascendencia africana debido a las barreras culturales que acentúan la desigualdad.”*

Por otra parte, las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, al llegar a entornos usualmente urbanos y desconocidos, carecen de las competencias, habilidades y conocimientos necesarios para adelantar trámites ante el Estado, que exigen –entre otras- información precisa sobre las autoridades a quienes acudir y su lugar de ubicación, la capacidad de llenar formatos y formularios, etc. Tal y como se explica ante la Corte, *“merecen especial consideración las mujeres en situación de desplazamiento en tanto que se ven expuestas a múltiples limitaciones. En primer lugar, se encuentran frente a un nuevo entorno en la zona receptora que les impone un ambiente institucional –la mayoría de las veces hostil- que las requiere en competencias y habilidades que generalmente no poseen en razón de sus bajos niveles de escolaridad y de su procedencia rural. Para acceder a las instancias institucionales, las mujeres en situación de desplazamiento deben ‘surtir una serie de procedimientos que implican informarse acerca de horarios, direcciones, entidades y funcionarios, diligenciar formularios, elaborar comunicaciones y elevar peticiones, entre muchos otros’ (...).”* Por carecer de estos conocimientos y habilidades, una alta proporción de las

mujeres desplazadas deja de acudir a las autoridades para hacer efectivos sus derechos constitucionales; tal y como se indica en la Encuesta de Profamilia, un 20% de las mujeres desplazadas no quiere denunciar su situación o no sabe cómo hacerlo, y de este 20%, el 56% no sabe a dónde acudir.

IV.B.2.4. Una alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas, o abiertamente hostiles e insensibles a su situación.

Las mujeres desplazadas reportan una alta incidencia de funcionarios del SNAIPD que, por carecer de entrenamiento y preparación frente a su situación de género, cometen frecuentes atropellos o simplemente no son sensibles a los distintos problemas específicos que las aquejan.

Debe tenerse en cuenta a este respecto que según indican distintas organizaciones, para las mujeres desplazadas es más fácil comunicarse con mujeres y narrarles a éstas su situación.

IV.B.2.5. El enfoque a menudo “familista” del sistema de atención a la población desplazada, que descuida la atención de un altísimo número de mujeres que no son cabeza de familia.

El apoyo oficial se ha centrado en asistencia a mujeres gestantes y lactantes, y a mujeres cabezas de familia. Es importante que estos grupos de mujeres reciban atención especial diferenciada del Estado, pero ello no puede conllevar, como de hecho sucede, que las mujeres desplazadas que no son madres o jefas de hogar resulten, de hecho, desprotegidas por el sistema oficial de atención. En este sentido, el enfoque primordialmente centrado en las madres o mujeres cabeza de familia deviene en un obstáculo institucional para las mujeres desplazadas que no tienen dicha condición.

No existen, por ejemplo, programas para la prestación de AHE a mujeres que no son cabeza de familia, o que pierden esta condición por eventuales rupturas familiares.

IV.B.2.6. La reticencia estructural del sistema a otorgar la prórroga de la Ayuda Humanitaria de Emergencia a las mujeres cabeza de familia o vulnerables que, por sus especiales condiciones de debilidad, tienen derecho a la misma (de conformidad con la doctrina sentada en la sentencia C-287 de 2007).

IV.B.3. Respuesta estatal a las facetas de género del desplazamiento interno.

IV.B.3.1. Respuesta estatal a la profundización de la violencia contra las mujeres desplazadas líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia –que se transcribe en su integridad en el Anexo III de este Auto–, no contiene indicaciones sobre acciones estatales orientadas a conjurar la profundización de la violencia contra las mujeres desplazadas líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos, ni a atender a sus víctimas.

IV.B.3.2. Respuesta estatal a la profundización de la violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual, en el caso de las mujeres desplazadas.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción

Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia –que se transcribe en su integridad en el Anexo III de este Auto-, en cuanto al problema de la invisibilidad de la violencia sexual que victimiza a las mujeres desplazadas, expresa en el capítulo sobre “Registro”, citando el artículo 4 del Decreto 2569 de 2000, que *“el Registro Unico de Población Desplazada es una herramienta que permite una identificación por parte del Estado de todas aquellas personas que han sido víctimas del desplazamiento, ya sea esta en calidad de Incluido, No Incluido, Cesado o Excluido, con el ánimo de poder ofrecer una ayuda oportuna y un seguimiento de su situación; de manera tal que el Registro NO es un sistema de caracterización de la violencia de la que fue víctima la población en situación de desplazamiento y por ende, no es competente para registrar eventos de violencia sexual contra mujeres desplazadas”*.

Por su parte, en el informe que presentó el Ministerio de la Protección Social sobre el tema de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia el día 8 de junio de 2007 –que se transcribe en su integridad en el Anexo III de este Auto, ya que fue aportado como parte integrante del informe presentado por Ligia Margarita Borrero en la misma fecha-, se informa que éste Ministerio, junto con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) desarrolló en 2006 un proyecto piloto en Bucaramanga, Cali, Pasto, Istmina y Quibdó, para el fortalecimiento de la capacidad de atención en salud mental y física a mujeres, niñas y niños víctimas de violencia intrafamiliar y violencia sexual; y que mediante Convenio 114 de 2006 se volvió a formular un proyecto semejante, también con la OIM, con una duración de 24 meses, entre cuyos objetivos se encuentra el de *“promover convivencia pacífica para prevenir manifestaciones de violencia, entre ellas, la violencia intrafamiliar, abuso sexual y garantizar detección y atención en salud física, mental y apoyar acciones de inclusión social de personas víctimas de violencia intrafamiliar y sexual e intervención a agresores/as con énfasis en niños, adolescentes y jóvenes”*. Este objetivo se logrará, de conformidad con el Convenio, a través de diez líneas de acción:

“a. Asistencia técnica a los territorios para la aplicación de los lineamientos y recursos que destina el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud para cofinanciar proyectos de prevención de la violencia y promoción de la convivencia.

b. Ejecución del programa de formación de funcionarios/as del primer y segundo nivel de atención en salud para detección, atención médica y psicológica de víctimas e intervención a agresores/as.

c. Desarrollo de servicios de detección y atención según aplicación y monitoreo del protocolo de intervención médica y psicológica según normas del Ministerio de la Protección Social.

d. Fortalecimiento o creación de 111 Redes del Buen Trato en coordinación con la Sociedad Colombiana de Pediatría y Ginecología;

e. Promoción del desarrollo de estrategias de base comunitaria e institucional para la protección de la mujer que vive en situación de violencia y la de sus hijos/as, en 111 municipios.

f. Gestión de medidas de política pública y legal para facilitar acceso de víctimas y agresores/as a la atención en OPSs privadas y públicas en el marco del Sistema de Seguridad Social en Salud.

g. Promoción del acceso de la mujer jefe de hogar víctima de violencia, a vivienda social de emergencia según planes de restablecimiento y retorno; a formación remunerada para el empleo, incorporación a planes productivos, siempre previendo el apoyo de servicios de protección y educación para su hijos/as.

h. Articulación de servicios de salud con la intervención del ICBF para protección; de Fiscalía General de la Nación y del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses en el Acceso a

la Justicia; a cargo del Ministerio Público para promoción y monitoreo de Derechos a la Salud Sexual y Reproductiva.

i. Implementación y operación de estrategias intersectoriales de vigilancia en salud pública de violencia intrafamiliar, específicamente de violencia de pareja contra la mujer para lograr metas anuales de reducción de la violencia.

j. Implementación de intervenciones de educación, información y comunicación (EIC) con participación de la población y redes institucionales de atención de la violencia.”

En este mismo segmento del informe, se indica que el Ministerio de la Protección Social ha trabajado con diversas entidades estatales, de la sociedad civil y el ACNUR en la elaboración de un Plan de Acciones de Prevención y Atención a la Violencia Sexual y por Motivos de Género en el Contexto del Desplazamiento Forzado, *“que busca posicionar la problemática de la violencia sexual y por motivos de género en el contexto del desplazamiento forzado, como un asunto que requiere de acciones de prevención y atención enmarcadas en un plan de trabajo específico”*. Se explica que el equipo se dividió en tres mesas temáticas (de Fortalecimiento Institucional, de Sistemas de Información y de Sensibilización y Divulgación Comunitaria).

De otro lado, la Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer ha informado a la Corte que, en virtud de un convenio suscrito entre la Consejería y ACNUR, se realizó un taller para presentar el primer borrador de las Directrices de Atención, Prevención y Estabilización Socioeconómica para la Población Desplazada con Perspectiva de Género ante la *“Mesa de Violencia Sexual basada en Género en el Contexto del Desplazamiento”*, en la cual participan diversas entidades estatales, internacionales y no gubernamentales, y que *“luego de la elaboración del diagnóstico y de la realización de los talleres con la población desplazada y con la ‘Mesa de Violencia Sexual basada en Género en el contexto del Desplazamiento’, se diseñaron las Directrices, que*

contienen entre otros, lineamientos sobre los siguientes temas: prevención del embarazo adolescente, protección a las mujeres en riesgo de desplazamiento, prevención del desplazamiento a través de la protección jurídica de los bienes de las mujeres, prevención y atención de la violencia intrafamiliar y violencia sexual, atención psicosocial, estabilización socioeconómica, indicadores de género en el sistema de alertas tempranas, protocolo para la evaluación del riesgo y el diseño de medidas de protección desde la perspectiva de género.” Se informa que “en este momento la CPEM y ACNUR continúan trabajando en el ajuste de las directrices”.

IV.B.3.3. Respuesta estatal a la profundización de la explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica, en el caso de las mujeres desplazadas.

El informe que presentó Ligia Margarita Borrero, subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia –que se transcribe en su integridad en el Anexo III de este Auto- no contiene indicaciones sobre la respuesta estatal a esta faceta de género del desplazamiento interno.

IV.B.3.4. Respuesta estatal a la profundización de la violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género en el caso de las mujeres desplazadas.

Como se indicó anteriormente, en el informe que presentó el Ministerio de la Protección Social sobre el tema de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia el día 8 de junio de 2007 se informa a la Corte sobre el Convenio suscrito entre dicho Ministerio y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con una duración de 24 meses, que incluye un componente de prevención de la violencia intrafamiliar entre la población desplazada.

También se informa en este reporte que el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud adoptó el Acuerdo 347 de 2006, junto con la Resolución 5006 de diciembre de 2006, en los cuales se asignaron recursos a las Direcciones de Salud Departamental de Amazonas, Casanare, Meta, Norte de Santander y San Andrés para que allí se realicen proyectos cuyo objetivo es el de *“realizar intervenciones en las familias y comunidades más afectadas por el problema de la violencia intrafamiliar e impactar en el colectivo de la población para contribuir en la transformación de imaginarios culturales, determinantes de la presencia de violencia al interior de los hogares”*. Se indica que con tales proyectos *“se espera impactar de forma directa e indirecta un alto número de población vulnerable entre la que se encuentran grupos y familias en situación de desplazamiento”*, y que se ejecutarán durante 2007 en los municipios de categorías 3, 4 5 y 6 de los departamentos referidos, *“teniendo como referencia las tasas de violencia reportadas por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, IMCF y el índice de NBI reportado por el DNP para el año 2005”*.

Por otra parte, la Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer informó a la Corte, el 13 de junio de 2007, que la Consejería en cuestión ha participado activamente en la *“Mesa Intersectorial de Violencia Sexual basada en el Género en el Contexto del Desplazamiento”*, en la cual participan organizaciones públicas, privadas e internacionales, *“para trabajar por la visibilización y eliminación de ese tipo de violencia que aqueja a la población en situación de desplazamiento”*. No obstante, no se reportan resultados concretos del funcionamiento de este foro.

IV.B.3.5. Respuesta estatal a la profundización de la discriminación en la inserción de las mujeres desplazadas a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia –que se transcribe en su

integridad en el Anexo III de este Auto-, indica que el Gobierno debe asumir una actitud neutral frente a los procesos organizativos y participativos de la población desplazada, sin buscar incidir sobre la designación de sus representantes:

“...en la constitución de Mesas de Fortalecimiento, la elección de representantes, la participación de sus representantes en Comités departamentales y municipales, de las organizaciones de PD, es una acción definida, concertada y distribuida exclusivamente por parte de las organizaciones de población en situación de desplazamiento. Acción Social no puede intervenir en la elección de los representantes, puede y debe orientar y mostrar la importancia de la representación equitativa de sus miembros teniendo en cuenta el enfoque diferencial (...). Dentro de la estrategia de fortalecimiento del presente año, tiene por objetivo brindar formación en la importancia de la participación teniendo en cuenta el enfoque diferencial y brindar formación a las mujeres que les permita tener elementos y recursos para que logren tener una acción más efectiva en sus propuestas y acciones al interior de las organizaciones. La estrategia tiene por fin, el hacer visible para los adultos la mirada de los menores y adolescentes buscando un cambio de actitud que permita que sean vistos los menores de edad como sujetos de derechos.”

IV.B.3.6. Respuesta estatal a la profundización del desconocimiento y vulneración del derecho a la salud de las mujeres desplazadas y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos.

El informe que presentó el Ministerio de la Protección Social sobre el tema de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia el día 8 de junio de 200 –que se transcribe en su integridad en el Anexo III de este Auto, ya que fue aportado como parte integrante del informe presentado por Ligia Margarita Borrero en la misma fecha-, luego de efectuar un recuento general sobre la evolución normativa y la configuración actual del sistema de atención en salud para la población desplazada, contiene la siguiente información relevante sobre la protección de

las mujeres desplazadas por la violencia en cuanto a su derecho a la salud:

IV.B.3.6.1. Priorización en el acceso al régimen subsidiado. Se explica que en virtud del artículo 63 del Acuerdo 244 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, modificado por el Acuerdo 331 de 2006, *“no existe ningún tipo de rezago asignado a la condición de desplazamiento, por el contrario, la priorización, es decir, la ordenación de los potenciales afiliados al Régimen Subsidiado en la jurisdicción territorial, se modificó, ‘subiendo’ a la población desplazada al 3er puesto dentro de estos criterios, después de las madres cabeza de familia (que también pueden ser desplazadas, con lo que se confirma la prioridad general de las mujeres desplazadas para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud) y de los niños menores de 5 años. En forma general, se debe interpretar que dicho orden de priorización genera que los primeros ciudadanos en ser afiliados durante una ampliación de cobertura, o cuando se realicen reemplazos al interior de los afiliados por fallecimientos, etc., sean: Recién nacidos y menores desvinculados del conflicto armado, mujeres cabeza de familia y embarazadas o período de lactancia de la población del área rural y aquellas en situación de desplazamiento que cumplen además estas condiciones. // El Gobierno cumple así, en lo referente a la ampliación de coberturas al Régimen Subsidiado en Salud, en términos de y para la población desplazada en particular, con lo estipulado en el Artículo 17 de la Ley 387 de 1997. Su aplicación, es decir, la atención prioritaria y especial a las mujeres y niños, particularmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos; es responsabilidad en primera instancia de los municipios y en segundo lugar de los departamentos, de conformidad con el principio de descentralización administrativa”*.

IV.B.3.6.2. Indocumentación. Se explica en este informe que en virtud de un acuerdo de intención suscrito entre el Ministerio de la Protección Social y Acción Social, Acción Social entrega a las Secretarías Departamentales de Salud la base de datos del RUPD, que es luego entregada por las Secretarías a los prestadores de servicios de salud de la red creada para la atención a la población desplazada; *“por lo tanto, cuando una persona en situación de desplazamiento llega a*

la Institución Prestadora de Servicios de Salud, solamente reporta su inscripción en el RUPD y el funcionario responsable de su manejo debe consultarlo y confirmarlo. No obstante lo anterior, algunas entidades territoriales como Bogotá y Cundinamarca, han expedido circulares donde se ordena a los funcionarios hacer el ingreso a las personas que demanden servicios de salud y manifiesten ser desplazados”. Acto seguido se informa, en relación con el problema de la indocumentación de la población desplazada y específicamente de las mujeres, lo siguiente: “No obstante lo anterior, en lo relacionado con la observación de la exigencia del documento de identificación a la generalidad de la población, es necesario entender que en el proceso de conformación de un Estado de Derecho funcional, es indispensable contar con elementos objetivos para la planeación y programación de recursos destinados a la atención de las necesidades de la población, particularmente de sus sectores pobres y vulnerables. Se requiere, básicamente, de la posibilidad de identificar claramente a los sujetos de dichas políticas y programas máxime en la medida que los recursos destinados a ellos son limitados (...). Es de precisar que para la población en situación de desplazamiento estos trámites no tienen costo y que se han sido realizados permanentemente por la Registraduría General de la Nación con el apoyo de Acción Social, ACNUR y otros organismos internacionales”.

IV.B.3.6.3. Acuerdo de Voluntades entre el Ministerio de la Protección Social y Acción Social para implementar la Estrategia SAT-RIAS en las Unidades de Atención y Orientación, con algunos elementos para la protección de la salud de las mujeres desplazadas. Se explica que “a partir del diseño, pilotaje (Neiva, Pitalito, Popayán) y verificación de resultados de la Estrategia SAT-RIAS –Sistema de Atención Temprana a través de la Red de Instituciones de Atención en Salud, en el marco del Convenio desarrollado entre el Ministerio de la Protección Social y la Organización Internacional para las Migraciones – OIM; se estableció un Acuerdo de Voluntades, entre el Ministerio y Acción Social, año 2006, en el cual se acuerda que esta estrategia que se implementa en las Unidades de Atención y Orientación –UAO, quedará incluida para ser desarrollada en el marco de los Convenios Interinstitucionales que con recursos del FOSYGA se firman entre los departamentos y distritos y el Ministerio de la Protección. Interesada por la estrategia, la gober-

nación del departamento de Antioquia lo viene implementando en Medellín, Bello, Itagüí. // El SAT RIAS es un modelo de gestión que busca dar respuestas operativas a las barreras de acceso y calidad que impiden que las personas desplazadas ejerzan el derecho a la salud. Con el fin de dar atención oportuna de personas desplazadas desde el momento del desplazamiento, identificación, articulación de sistemas de información de salud con el registro SUR y actualización de la caracterización; información sobre los derechos deberes y rutas de acceso a través de ayudas, acompañamiento, tutoría y monitoreo a través de equipos extramurales”. A continuación, se efectúa una enumeración de elementos que –se presume- forman parte de este modelo de gestión, entre los cuales los siguientes resultan relevantes para la protección del derecho a la salud de las mujeres desplazadas: “1) Definir y multiplicar instrumentos de detección y valoración de riesgos, historia familiar, detección y monitoreo de violencia intrafamiliar, sexual y de género, monitoreo, evaluación de impacto. (...) 4) Detectar y monitorear el acceso a las estrategias de prevención y atención de la violencia intrafamiliar, sexual y de género; y remitir los casos detectados. (...) 8) Orientación con enfoque de derechos y deberes funcionarios/as del Sector Salud, Protección, Acción Social, Ministerio Público en Derechos, Deberes, Rutas de Acceso, Gestión de información, detección, atención y monitoreo de violencia intrafamiliar, sexual, de género e intervención a agresores/as; dinámica psicológica cliente-paciente.”

IV.B.3.6.4. Por otra parte, el informe del Ministerio de Protección Social incluye un acápite titulado “Sobre la salud sexual y reproductiva”, cuyo contenido reseña los resultados de la encuesta de Profamilia sobre Salud Sexual y Reproductiva en Colombia, y en el cual se hacen esfuerzos, pese a la gravedad de los resultados de este estudio, por demostrar que se han presentado mejoras en la situación de las mujeres desplazadas desde 2001, fecha en la que se había realizado otra encuesta similar. Así, se expresa que con base en los resultados de la encuesta de 2005 “se obtiene información sobre los problemas que se mantienen o agudizan en la salud sexual de las mujeres –general- y las mujeres en situación de desplazamiento, [pero] también arrojan información positiva sobre la disminución de algunas cifras en estos problemas, lo cual significa que las acciones adoptadas e implementadas por el Sector Salud y otras entidades gubernamentales y no guber-

namentales han logrado impacto en la salud sexual y reproductiva de las mujeres colombianas". También se indica que "es claro que las situaciones como la violencia sexual y la violencia intrafamiliar, están asociadas a la violencia social que afronta el país y que situaciones como el desplazamiento las incrementan; por ello el Ministerio viene desarrollando algunas acciones asociadas a la implementación de la Política de Salud Sexual y Reproductiva, las acciones coecitas del Plan de Atención Básica –PAB, desarrollo de proyectos focalizados a través de convenios suscritos entre el Ministerio y algunas entidades territoriales y la continuidad a experiencias exitosas con el apoyo de la cooperación internacional".

Los esfuerzos comparativos realizados en este informe entre los resultados de la Encuesta de Profamilia de 2005 y la encuesta de 2001 pueden consultarse en el Anexo III de la presente providencia.

IV.B.3.6.5. El informe del Ministerio de Protección Social también incluye un capítulo titulado "Salud Sexual y Reproductiva", en el cual se reseña el contenido de la Resolución 412 de 2000 –en la que se definen las normas técnicas y guías de atención sobre salud sexual y reproductiva dentro del POS-, transcribiendo el contenido de las normas técnicas que allí se adoptan. Estos lineamientos se pueden consultar en el Anexo III de la presente providencia.

Posteriormente, se explica en el informe que en desarrollo de estas normas, se han efectuado cuatro avances principales hasta la fecha: (i) *"el incremento del compromiso político, para incluir la SSR dentro de las áreas prioritarias de salud pública, evidenciado además en la asignación de recursos de la Subcuenta de Promoción y Prevención del FOSYGA para la movilización social del Estado y de la sociedad civil, que permitió incorporar efectivamente en la agenda pública los 6 componentes de la política en el marco de los derechos humanos sexuales y reproductivos, la equidad de género y social y logró a su vez la apropiación de la temática a nivel de autoridades territoriales, instituciones del SGSSS y comunidad. Los resultados de la evaluación de*

la estrategia de movilización social demostraron un impacto positivo en usuarios y prestadores en el mejor conocimiento y en el cambio de actitud frente a los temas relacionados con la promoción de la salud y los derechos sexuales y reproductivos”; (ii) “con el objeto de mejorar la cobertura de oferta anticonceptiva en jóvenes, se ha fortalecido la asistencia técnica seguimiento y evaluación a las entidades territoriales con mayor fecundidad adolescente y se ha continuado con estrategia informativa a través de la línea de información gratuita (.) y la página web”; (iii) “para el fortalecimiento de las acciones individuales y colectivas de promoción de la SSR y prevención y control de la fecundidad no deseada en grupos de mayor vulnerabilidad se desarrolló un programa en 20 municipios priorizados por su mayor riesgo en SSR el cual incluyó los siguientes componentes: movilización social mediante la reedición, ajuste y distribución del material impreso y audiovisual de la campaña ‘Derechos convertidos en hechos’ a 1098 municipios 36 entidades territoriales, 22 EPS y 45 ARS del país, capacitación a directivos y prestadores de salud de los 20 municipios seleccionados para la aplicación de las normas técnicas y guías de atención nacionales vigentes que reglamentan los servicios de SSR y provisión de servicios de SSR para hombres y mujeres en los municipios seleccionados que incluyen acciones de tamizaje para detección de cáncer de cuello uterino y de seno, de próstata y testículo y provisión de servicios de información, educación, consejería y oferta de métodos anticonceptivos a hombres y mujeres más vulnerables de los 20 municipios”; y (iv) “Implementación del Plan de Choque para reducción de la mortalidad materna y suscripción del Pacto por la Reducción de la Mortalidad Materna en las entidades territoriales, EPS y ARS, que incluyó acciones de movilización social para la prevención y control de la mortalidad materna como prioridad en la agenda pública nacional y territorial, la mejor receptividad de todos los actores frente a la implementación del y el mejoramiento de los canales de comunicación entre DTS, EPS y ARS (sic) para la gestión integrada de las acciones de reducción de los índices de mortalidad materna”.

IV.B.3.6.6. El informe del Ministerio incluye un segmento sobre VIH-SIDA, en el cual se informa que además de la respuesta que se adelanta en dicha cartera para la prevención y atención de este flagelo, allí también se implementa un Proyecto del Fondo Global de la Lucha contra

el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria titulado *“Construcción de una respuesta intersectorial en salud sexual y reproductiva, con énfasis en prevención y atención a las ITS-VIH-SIDA, con jóvenes y adolescentes de comunidades receptoras de población desplazada en Colombia”*, el cual es financiado por el Fondo Mundial contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria y se inició en mayo de 2004. Se explica que los objetivos de este proyecto *“están orientados a fortalecer la respuesta social y la coordinación intersectorial en los niveles municipales, al mejoramiento del acceso y de la calidad de los servicios de educación para la sexualidad y prestación de servicios en salud sexual y reproductiva a jóvenes y adolescentes, y a la formación y empoderamiento de adolescentes y jóvenes viviendo en contextos de desplazamiento”*. También se indica que los beneficiarios de este proyecto *“son las autoridades municipales y los comités locales de trabajo intersectorial, los equipos de salud y la comunidad educativa de las zonas reacción del proyecto y 600.000 jóvenes, mujeres y hombres en condiciones de vulnerabilidad, entre 10 y 24 años, tanto desplazados/as como habitantes de municipios y localidades receptoras, de los cuales 100.000 son beneficiarios directos y 500.000 beneficiarios indirectos”*.

IV.B.3.7. Respuesta estatal a la profundización de los patrones de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, en el caso de las mujeres desplazadas.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia –que se transcribe en su integridad en el Anexo III de este Auto-, contiene únicamente la siguiente afirmación sobre el grave problema de la asunción de jefatura de hogar femenina por parte de las mujeres desplazadas, sin las condiciones de apoyo institucional para ello:

“El solo hecho de sufrir una situación de violencia y que además conduzca al desplazamien-

to, cambia las actividades y necesidades de las personas. Sin embargo se ha tratado de prestar especial atención a las mujeres embarazadas, las madres de niños pequeños, las mujeres cabeza de familias, las personas discapacitadas y las personas de avanzada edad, a cuyas necesidades especiales se brinda atención por medio de programas establecidos para atender sus necesidades especiales. Nos referimos a los programas del ICBF, la OPSR, el CICR y otros, que tienen en cuenta entrega de ayudas con criterios de focalización de beneficiarios relacionados con grupos étnicos vulnerables, grupos étnicos y por género, grupos con deficiencia alimentaria, grupos identificados con VIH/SIDA, entre otros.”

Por otra parte, la Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer informó a la Corte, en el reporte que presentó el 13 de junio de 2007, que dentro de la política gubernamental titulada “Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo” se incluye un Plan Estratégico para la Defensa Eficaz de los Derechos de la Mujer ante la justicia en Colombia, el cual “comprende un diagnóstico sobre la situación de la mujer colombiana en los tres campos [de protección de la mujer frente a la ruptura de la unidad marital, la violencia doméstica y la discriminación laboral], que evidencia la forma en que el desplazamiento ha incidido en el aumento de la jefatura de hogar femenina, y reafirma la importancia de generar acciones que contribuyan a apoyarlas en su rol de proveedoras principales de hecho, o como co-proveedoras cuyo aporte económico es decisivo para asegurar la supervivencia de la familia. Por tal motivo, durante la vigencia 2007-2010, se implementará en materia de generación de ingresos, la medida 18 consistente en ‘definir acciones específicas y programas pilotos dirigidos a mujeres rurales y en situación de desplazamiento forzado.’”

Por otra parte, nota la Sala que hay un número significativo de mujeres desplazadas inscritas en el programa de Familias en Acción. Sin embargo, no hay un programa específicamente dirigido a contrarrestar el impacto del desplazamiento forzoso sobre las mujeres que deben asumir la jefatura de sus hogares.

IV.B.3.8. Respuesta estatal a la profundización de los obstáculos en el acceso al sistema educativo para el caso de las mujeres desplazadas.

El informe que presentó Ligia Margarita Borrero, subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia –que se transcribe en su integridad en el Anexo III de este Auto- guarda silencio sobre el tema de los diversos obstáculos que deben afrontar las mujeres en situación de desplazamiento ante el sistema educativo.

Por su parte, el Director de Cobertura y Equidad del Ministerio de Educación Nacional presentó un informe a la Corte Constitucional el 8 de junio de 2007, que se transcribe en el Anexo III de esta providencia, en el cual reporta diversas acciones de este Ministerio en beneficio de las mujeres desplazadas: (i) la implementación de un programa piloto de alfabetización, educación básica primaria y formación laboral entre mujeres iletradas desplazadas cabeza de hogar en Bolívar –zonas marginales de Cartagena, Magangue, San Pablo, Santa Rosa, María La Baja y Carmen de Bolívar-, desarrollado por el ministerio con recursos de la cooperación internacional y el concurso de las Secretarías de Educación, la OEI y el SENA; se indica que *“actualmente las mujeres que culminaron el proceso académico están recibiendo atención en formación laboral por parte del SENA”*; y (ii) *en coordinación con UNESCO, el desarrollo de un proyecto para la “Atención a la Población afectada por el Conflicto” en Sucre y Chocó, “beneficiando a 9000 jóvenes y adultos a los cuales se les está brindando la etapa fundamental de la metodología CAAM además se incluye el componente de capacitación en procesos de perdón y reconciliación para los docentes, jóvenes y adultos. Actualmente el 80% de los beneficiarios terminaron el proceso, cabe anotar que la proporción de atención en la primera fase fue de un 60% mujeres y 40% hombres. En el año 2007, el proyecto continuará su segunda fase la cual beneficia a 2.500 hombres y mujeres de Sucre y Guajira”*.

En el mismo informe del Ministerio de Educación, se presentan ante la Corte consideraciones genéricas sobre los porcentajes de acceso a matrículas escolares, tasas de cobertura bruta y tasas de deserción para hombres y mujeres en el país en general, sin hacer distinciones sobre la situación específica de las mujeres, jóvenes y niñas desplazadas por la violencia.

El Ministerio de Educación también informa que *“en el año 2006 atendió 232.409 hombres y mujeres en situación de desplazamiento”*, diferenciando luego las cifras de hombres y de mujeres atendidas en cada departamento durante dicha vigencia. Se concluye que *“de acuerdo con el total de la población atendida en situación de desplazamiento, es posible concluir que en el sector educativo, el 48% de la población atendida son mujeres y el 52% son hombres, lo que estaría mostrando que personas de ambos sexos están accediendo al servicio educativo en porcentajes similares”*.

En cuanto a la necesidad de capacitar a los docentes del país para afrontar la situación de las jóvenes y niñas desplazadas por la violencia y sus altas tasas de deserción escolar, se informa que (i) existe un proyecto piloto del Ministerio de educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía, en convenio con el Fondo de Población de las Naciones Unidas; (ii) se han desarrollado, por parte del equipo de atención a la población afectada por la violencia del Ministerio de Educación, una serie de programas y proyectos para capacitar a los docentes de forma tal que tengan las competencias necesarias para atender a estas poblaciones, entre los cuales resaltan los denominados *“Escuela y Desplazamiento”*, *“Herramientas Pedagógicas y Competencias para la Convivencia”*, y *“Escuelas de Perdón y Reconciliación – ESPERE”*: *“1. ‘Escuela y desplazamiento’, propuesta pedagógica donde se busca implementar estrategias educativas encaminadas a la recuperación de la identidad infantil y juvenil, mediante un trabajo pedagógico colectivo con la utilización de espacios y contextos de animación y aprendizaje. Esta propuesta ha sido diseñada para docentes y autoridades encargadas de atender la población en situación de desplazamiento. En el 2006 se cuenta con la segunda versión de la propuesta y un tutorial de la misma que apoyará los procesos de autoformación de los docentes. 2. ‘Herramientas Pedagógicas y Competencias para*

la Convivencia’ incluyen capacitación en derechos humanos, cultura de paz, salud sexual y reproductiva y herramientas pedagógicas. 3. Escuelas de Perdón y Reconciliación ‘ESPERE’, este proceso apunta a multiplicar las competencias ciudadanas y las habilidades para la transformación de los conflictos, que favorezcan la construcción y apropiación de una cultura de reconciliación como base sostenible e indispensable para la paz.” Se informa que entre los años 2002 y 2006, se ha capacitado a un total de 4.595 docentes a través de estos tres programas.

La Directora de Empleo y Trabajo del SENA también presentó un informe a la Corte el 8 de junio de 2007, que se transcribe en el Anexo III del presente Auto. Allí se expresa que *“al detectar la dificultad presentada por esta población, se han adelantado acciones conjuntas entre el Ministerio de Educación y las Regionales Bolívar y Sucre del SENA, para apoyar a las mujeres en situación de desplazamiento, en la validación de la primaria y el bachillerato, con el fin de que esta población acceda a los diferentes niveles de formación del SENA”*. No se explica, sin embargo, en qué consisten tales acciones conjuntas. También se informa en este documento que (i) en 2006 se atendieron en el SENA un total de 84.729 mujeres y 52.381 hombres en situación de desplazamiento; (ii) en los cursos que dicta el SENA dentro de su Plan Estratégico para la Atención Integral a Hombres y Mujeres en situación de desplazamiento participan tanto hombres como mujeres, sin discriminación; y (iii) a través del Programa Jóvenes en Acción, el SENA contrató en 2006 con distintas entidades de capacitación en distintas ciudades del país la atención de 21.338 cupos para población desplazada, a pesar de lo cual únicamente se matricularon a nivel nacional 2.289 personas en situación de desplazamiento.

IV.B.3.9. Respuesta estatal a la profundización de los obstáculos en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas para el caso de las mujeres desplazadas.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción

Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia –que se transcribe en su integridad en el Anexo III de este Auto- contiene una descripción general de los componentes de la política de atención a la población desplazada relativos a la fase de estabilización socioeconómica, sin hacer referencia alguna a la situación desventajosa de las mujeres frente a las oportunidades laborales y productivas, según se ha acreditado en la presente providencia.

IV.B.3.10. Respuesta estatal a la profundización de los obstáculos en el acceso a la propiedad de la tierra, a la vivienda y en la protección del patrimonio de las mujeres desplazadas hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia –que se transcribe en su integridad en el Anexo III de este Auto- contiene un capítulo titulado “Retornos”. En este segmento, la funcionaria describe en términos generales el componente de retorno y reubicación del SNAI-PD, así como sobre el tema de acceso a la vivienda para población desplazada, sin hacer referencia específica alguna a la precaria situación de las mujeres frente al acceso a la propiedad inmueble y a la vivienda en este tipo de procesos.

En el mismo informe se incluye un capítulo titulado “Tierras”. Allí se controvierte la postura según la cual el Estado no ha reconocido la discriminación de género existente en el país en cuanto a las relaciones jurídicas con la tierra, en los términos siguientes. En efecto, afirma la funcionaria que *“existen dos lineamientos claros, teniendo en cuenta la posición de vulnerabilidad que en este ámbito algunas veces afrontan las mujeres rurales, que son de público conocimiento y de estricta exigencia para los operadores administrativos que otorgan el subsidio integral de tierras – conformación de empresas básicas agropecuarias establecido en el artículo 20 de la Ley 160*

de 1994, modificado por el artículo 24 de la Ley 8123 de 2003, que adjudican los terrenos baldíos de la Nación y en general, adelantan los diferentes trámites agrarios al interior del INCODER”. Tales lineamientos, según se explican en el informe, son: (i) lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, en virtud del cual “*dentro de los criterios de selección que establezca la Junta Directiva (ahora Consejo Directivo del INCODER) deberá darse atención preferencial a la situación en que se hallan las mujeres campesinas jefes de hogar y las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y carezcan de tierra propia o suficiente. Así, en desarrollo de esta norma, el Acuerdo 108 de 2007, proferido por el Consejo Directivo del INCODER, establece como un criterio de atención preferencial la condición de mujer cabeza de familia, en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y en ese sentido, en su artículo 7..les otorga un puntaje especial de 10 puntos*”; y (ii) lo establecido en la Ley 731 de 2002 para favorecer a las mujeres rurales, específicamente en sus artículos 24⁷⁷ , 25⁷⁸ y 26⁷⁹ . Se indica que como consecuencia de la aplicación de estos lineamientos normativos, “*en el período 2002-2007 se han otorgado subsidios de tierra a 730 familias con jefatura femenina, de un total de 6072 familias, para un porcentaje de participación del 12%*”.

También se citan en el informe de Acción Social, como prueba de que no es cierto que exista una discriminación de género estructural frente al acceso a la propiedad de la tierra, los artículos

77. ‘Artículo 24. Titulación de predios de reforma agraria a nombre del cónyuge o compañera (o) permanente dejado en estado de abandono. En los casos donde el predio esté titulado o en proceso de serlo, bien sea, conjuntamente a nombre de los cónyuges o de las compañeras(os) permanentes o, tan sólo a nombre de uno de los cónyuges o de uno de los compañeros permanentes, en el evento en que uno de ellos abandonare al otro, sus derechos sobre el predio en proceso de titulación o ya titulado, deberán quedar en cabeza del cónyuge o compañera(o) permanente que demuestre la situación de abandono y reúna los requisitos para alegar la prescripción.’

78. ‘Artículo 25. Titulación de predios de reforma agraria a las empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres rurales. Podrán ser beneficiarias de la titulación de predios de reforma agraria las empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres rurales que reúnan los demás requisitos exigidos por la ley. Igualmente se garantiza el acceso preferencial a la tierra de las mujeres jefas de hogar y de aquellas que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez.’

79. ‘Artículo 26. Participación equitativa de las mujeres rurales en los procedimientos de adjudicación y uso de los predios de reforma agraria. En todos los procedimientos de adjudicación y de uso de los predios de reforma agraria que permitan la participación en las decisiones, la capacitación, la asistencia técnica y la negociación de los predios, deben intervenir equitativamente tanto los hombres como las mujeres rurales que sean beneficiarios, con el objeto, de garantizar la transparencia e igualdad de dichos procedimientos.’

1⁸⁰, 2⁸¹ y 3⁸² del Decreto 2998 de 2003, reglamentario de la Ley 731 de 2002.

Finalmente, el informe reporta algunas acciones genéricas del Gobierno dirigidas a fortalecer la situación actual de la mujer rural, sin componentes específicos dirigidos a las mujeres desplazadas:

“El conocimiento de los derechos de las mujeres, con mayor énfasis las que habitan el ámbito rural, está directamente ligado al empoderamiento y la necesidad de asumir posiciones diferentes respecto al conocimiento de nuevos detalles en relación con su núcleo familiar, es decir, de reconocer los nuevos roles que la vida actual le atribuye voluntaria o involuntariamente. // Así, el Gobierno Nacional, advertido de la necesidad de crear esta conciencia ha invertido los recursos del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales – FOMMUR, en campañas de divulgación para fortalecer la capacidad de gestión y ejecución de los procesos de desarrollo económico, político y social de las mujeres rurales que les permita mejorar su calidad de vida. // En ese sentido, con cargo al Convenio 195001, celebrado entre FONADE y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, por valor de \$500.000.000 se llevaron a cabo proyectos de capacitación en los departamentos de Cauca, Huila, Sucre, Córdoba, Casanare, Putumayo, Cundinamarca; se apoyaron talleres y eventos locales, en los departamentos de Cundinamarca, Santander, Córdoba, entre otros; y se realizó un diplomado, dirigido a 30 dirigentes de organizaciones nacionales de mujeres rurales, en el cual se abordaron los temas de formulación y gestión de proyectos socioeconómi-

80. ‘Artículo 1°. Predios sujetos al régimen de la UAF. Cuando uno de los cónyuges o compañeros(as) permanentes propietarios(as) de un predio sujeto al régimen de la UAF, abandona la explotación directa del mismo durante el término previsto en las normas legales para que opere la prescripción agraria, el otro cónyuge o compañero (a) podrá solicitar al INCODER, que declare cumplida la condición resolutoria del subsidio o la caducidad de adjudicación, solo frente al cónyuge o compañero(a) que incumplió con sus obligaciones de adelantar la explotación y se le transfieran esos derechos al o la solicitante. // Parágrafo. En el evento de haberse superado el término legal para la procedencia de la declaratoria de la caducidad de la adjudicación o de la condición resolutoria del subsidio, el interesado(a) podrá acudir a la jurisdicción ordinaria.’

81. ‘Artículo 2°. Adjudicación de baldíos. En la diligencia de inspección ocular que se practique en el procedimiento de adjudicación de tierras baldías de la Nación, el funcionario competente deberá establecer si la explotación se adelanta conjuntamente por los cónyuges o compañeros permanentes que presentaron la solicitud o si alguno de ellos abandonó la misma. En este último evento, el título se expedirá a favor del cónyuge o compañero(a) que manifieste bajo la gravedad del juramento la situación de abandono y reúna los requisitos para alegar la prescripción agraria.’

82. ‘Artículo 3°. Participación de las mujeres rurales. La participación de la mujer en la respectiva persona jurídica que se organice para la explotación del predio, será activa y en condiciones equitativas frente al proceso de toma de decisiones.’

cos, organización, emprendimiento, liderazgo, negociación, economía, globalización y apertura económica y políticas públicas. // Por su parte, con cargo al Convenio 044/2006, celebrado entre el MADR, SENA, IICA con el apoyo de Dansocial, por valor total de \$425.468.000, se destinaron recursos para la publicación de 1.000 ejemplares de la cartilla y el CD 'Emprendimiento Solidario con Perspectiva de Género' que exponen temas como la situación de la mujer en el campo, equidad de género, y derechos que las mujeres rurales, que fueron distribuidos a las beneficiarias del Fom-mur en los departamentos. // Los proyectos de capacitación se llevaron a cabo en los departamentos de Archipiélago de San Andrés y Providencia, Boyacá, Cesar, Cundinamarca, Chocó, Guajira, Nariño, Norte de Santander, Tolima y Vichada y en total se capacitaron 980 mujeres rurales."

De otra parte, en relación con el tema de acceso a la vivienda por las mujeres desplazadas, observa la Sala que el informe presentado por el Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial el 12 de junio de 2007, contiene una descripción general de la política de asignación de vivienda a la población desplazada, sin especificar cuáles componentes de este sistema responden a la crítica situación de las mujeres desplazadas. Unicamente se aclara que "dentro del proceso de calificación y asignación del [Subsidio Familiar de Vivienda] para la población desplazada se adopta un esquema diferenciado desde la perspectiva de género, a través del cual se otorga un puntaje adicional a la mujer cabeza de familia, así como a los miembros de las comunidades indígenas y afro-colombianas". También se precisa que durante el período 2004-2007, dentro de la Bolsa Especial de Población Desplazada para asignación del subsidio familiar de vivienda de interés social urbana "se asignaron 8.834 subsidios a hogares postulantes con mujeres cabeza de hogar; de acuerdo a la norma de la bolsa se otorga un puntaje adicional para dar prelación en la asignación a los hogares con mujer cabeza de hogar (Dec. 951 de 2001). Las cifras corresponden a la Bolsa Especial de Población Desplazada la cual solamente ha tenido una convocatoria a mediados del año 2004. El total de subsidios asignados en la bolsa es de 37.035, correspondiendo a mujeres cabeza de hogar el 23,82%". Este informe se transcribe en el anexo III de la presente providencia.

IV.B.3.11. Respuesta estatal a los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia –que se transcribe en su integridad en el Anexo III de este Auto–, guarda silencio respecto de la crítica situación de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas.

En el informe del Ministerio de la Protección Social que se aportó como parte integrante del informe de Acción Social del 8 de junio, sin embargo, se hace referencia a un proceso incipiente de recolección de información por parte del Grupo de Asuntos Etnicos y Género de dicha cartera, respecto de la situación actual de las minorías étnicas en cuanto a su acceso al sistema de seguridad social en salud, precisando que no se han hecho esfuerzos por estudiar la situación de las mujeres que forman parte de tales etnias: *“a través de contrataciones realizadas por el ahora Grupo de Asuntos Etnicos y Género se inició, por una parte, la recolección de información de diagnóstico de la situación en materia de atención y acceso a los servicios de salud de la población de grupos étnicos en situación de desplazamiento (indígenas y afrocolombianos), con miras a definir estrategias diferenciales de intervención que conduzcan al desarrollo de planes, programas y proyectos en el marco de la protección social que beneficien a estos grupos. Diagnóstico que está actualmente siendo complementado y ajustado, ya que la recolección inicial de información estuvo enfocada hacia municipios en zona de frontera que además sufren el fenómeno de desplazamiento, pero sin incluir otros municipios receptores no fronterizos de población desplazada de estos grupos. Cuando el diagnóstico esté finalizado, esperamos generar espacios de discusión para identificar con los mismos grupos (indígenas y afrocolombianos) las estrategias de atención diferencial, así como evidenciar la situación por la que atraviesan las mujeres indígenas y afrocolombianas desplazadas y analizarla desde su perspectiva cultural, para definir estrategias específicas para solventar*

dicha situación”.

También se indica en el informe del Ministerio de la Protección Social que se elaboró un documento contentivo de la ruta de atención en salud para los miembros de grupos étnicos, en el cual no se hace una diferenciación para la situación de las mujeres: *“se procedió a la elaboración de un documento que explica la ruta a seguir por la persona de un grupo étnico en situación de desplazamiento para su inclusión en el sistema de seguridad social en salud, el acceso a la prestación de los servicios y que contribuye a la difusión de sus deberes y derechos en salud. La ruta se encuentra en proceso de impresión para su posterior divulgación a nivel nacional. Ruta en la cual no se hace una distinción específica para las mujeres, pero sí se espera traducirlo a varias lenguas indígenas para solventar las dificultades lingüísticas por las que atraviesan los pueblos indígenas y que les impiden acceder a los servicios de salud”*.

A continuación, el informe del Ministerio presenta las siguientes apreciaciones subjetivas sobre la atención psicosocial de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas: *“En cuanto a la prioridad definida por la relatora sobre Derechos de las Mujeres de la CIDH, de ‘desarrollar programas para que mujeres afrocolombianas e indígenas puedan ofrecer apoyo psicosocial a víctimas de desplazamiento de su misma raza y etnia’, considero que es algo que se debe analizar conjuntamente con estos dos grupos étnicos puesto que aunque es cierto, para el caso de los pueblos indígenas, que han manifestado que para el apoyo psicosocial se debe contar con personal propio de las comunidades, no ha habido una referencia específica a que este personal debe ser exclusivamente femenino. // El planteamiento es que un psicólogo o psicóloga occidental no cuenta con elementos suficientes para entender la problemática que se evidencia, máxime cuando está atravesada por fenómenos que forman parte de su cosmovisión y que están en el terreno de lo mágico-religioso. No creo, además, que haya estudios suficientes al respecto del tema de cómo afecta el desplazamiento a la salud mental en los pueblos indígenas y población afrocolombiana. Esperamos que en la política de salud mental que se viene elaborando, se contemple esto. (...) En*

relación con el desarrollo de la autoestima y autonomía de las mujeres afro descendientes e indígenas, al igual que lo psicosocial se debe analizar directamente con ellos y desde su perspectiva cultural, me parece que son temas de reflexión interna de estos grupos; lo que sí se podría decir es que de pronto en la definición de estrategias de atención diferencial que se realice entre el Ministerio y estos grupos, estos aspectos pueden ser tema de discusión”.

Finalmente, el informe del Ministerio de la Protección Social presenta la siguiente postura sobre el cambio de roles de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas y el ejercicio efectivo de su derecho a la participación: *“no podemos inferir que la concepción de roles asignados culturalmente a las mujeres indígenas y afrocolombianas es la misma que para las mujeres de la denominada cultura occidental o del blanco, y si para ellas estos roles son o no discriminatorios; en el caso de las mujeres indígenas, hasta hace muy poco tiempo han comenzado a organizarse y a discutir sobre estos temas. // Lo que sí se puede observar es que la participación, no solo de las mujeres, sino de los indígenas en general, en los comités de población desplazada es muy poca; de hecho en este auto no hay un planteamiento por parte de las mujeres indígenas. Caso distinto puede ser para las mujeres afrocolombianas, quienes no solamente cuentan con organizaciones específicas como mujeres desplazadas, y participan, o se les invita a participar de debates, sino que además evidencian con casos su situación como desplazadas, como lo hace AFRODES en los resultados de la encuesta aplicada a 150 mujeres afrodescendientes; pero con todo respeto, considero que estos datos muestran la situación de pobreza y vulnerabilidad y los efectos que ha tenido el desplazamiento en sus vidas, además de quedarse solas con toda la carga familiar, económica, etc., por la desaparición de sus parejas, pero seguramente, si la encuesta hubiera sido aplicada a los hombres, lo más probable es que evidenciaran el mismo tipo de problemas o problemas muy similares, ya que creo que es algo estructural y no por sexo.”*

IV.B.3.12. Respuesta estatal a la profundización del desconocimiento de los derechos de las mujeres desplazadas como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la repara-

ción y las garantías de no repetición.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia –que se transcribe en su integridad en el Anexo III de este Auto- guarda silencio.

IV.B.3.13. Respuesta estatal a los especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas.

El informe que presentó el Ministerio de la Protección Social sobre el tema de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia el día 8 de junio de 200 –que se transcribe en su integridad en el Anexo III de este Auto, ya que fue aportado como parte integrante del informe presentado por Ligia Margarita Borrero en la misma fecha-, contiene un segmento titulado “Sobre la Salud Mental y la Intervención Psicosocial”. En él se informa a la Corte sobre la importancia que concede el Gobierno Nacional al tema de la asistencia psicosocial de las víctimas de la violencia armada, y se enuncian ciertas acciones adelantadas por dicho Ministerio en relación con la atención psicosocial de la población desplazada, a saber:

- la suscripción de un *“contrato para la implementación de estrategias de intervención psicosocial con población en situación de desplazamiento en 16 entidades territoriales. Concertación y asesoría técnica, mediante contrato suscrito entre el Ministerio y el Secretariado Nacional de Pastoral Social”*.

- La elaboración de unos *“Lineamientos de Intervención Psicosocial con la PSDV Población en Situación en situación de Desplazamiento por la Violencia en Colombia 2006/2010. Revisión, ajustes, impresión, divulgación y asesoría técnica”*.

- *“Mesa Nacional de Psicosocial con Población en Situación de Desplazamiento (sic). Conformación, coordinación y convocatoria, a la fecha se han realizado 4 reuniones de las que se han generado productos y procesos específicos.”*

- Realización del *“Primer Encuentro Nacional: La reparación desde la perspectiva psicosocial. MPS/UN/Plan Internacional/OPS-OMS. Se contó con la presencia de 500 participantes, incluidos representantes de Organizaciones de la Población en Situación de Desplazamiento.”*

- Formulación, presentación, coordinación y ejecución de un *“Proyecto de apoyo y asesoría técnica para el fortalecimiento de políticas públicas de inclusión sociolaboral en economías solidarias y empresas asociativas con PSDV. Proyecto de Cooperación Técnica MPS/Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España”.*

IV.B.3.14. Respuesta estatal a los problemas específicos de las mujeres ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, así como ante el proceso de caracterización.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia –que se transcribe en su integridad en el Anexo III de este Auto-, contiene un capítulo titulado “Registro”. En este capítulo, la funcionaria referida efectúa una descripción somera de la evolución del sistema de Registro Unico de la Población Desplazada desde 1995 hasta la fecha, resaltando positivamente ciertos aspectos del mismo que, no obstante, no resultan relevantes ni pertinentes para el tema concreto de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia. En ninguna parte de este capítulo se hace referencia a los distintos problemas específicos que deben afrontar las mujeres desplazadas ante el sistema de registro y caracterización, según han sido descritos en la presente providencia, salvo por dos breves referencias a temas puntuales relacionados con este

ámbito: el tema de la frecuente indocumentación de las mujeres desplazadas, y el tema de la falta de caracterización del problema de violencia sexual que las aqueja.

En cuanto al problema de indocumentación, que según se ha reportado a la Sala se configura en no pocos casos como obstáculo para el acceso al sistema, informa la subdirectora de atención a la población desplazada que *“con el fin de proteger el derecho de las personas a presentar declaración sin exigencia de requisitos mínimos, la presentación del documento de identidad no es de carácter obligatorio al momento de la toma de la declaración. Para subsanar esta falta de información (...) se realizan intercambios de información con las entidades del SNAIPD de tal manera que el RUPD sea actualizado con los números de identificación disponibles en otros sistemas de información. Así mismo, la aplicación de formatos de caracterización por parte de Acción Social permiten esta actualización”*.

IV.B.3.15. Respuesta estatal a los problemas de accesibilidad de las mujeres al sistema de atención a la población desplazada.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, sobre el tema específico de la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia –que se transcribe en su integridad en el Anexo III de este Auto–, omite dar indicaciones sobre la respuesta estatal a esta faceta de género del desplazamiento.

IV.B.3.16. Respuesta estatal a la alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas, o abiertamente hostiles e insensibles a su situación.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007, no contiene indicaciones sobre la

respuesta estatal a este problema.

IV.B.3.17. Respuesta estatal al enfoque “familista” del sistema de atención a la población desplazada.

El informe que presentó la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, ante la Corte Constitucional el día 8 de junio de 2007 contiene las siguientes consideraciones sobre el sesgo “familista” del sistema de atención a la población desplazada:

“En la generación de ingresos se atiende a un miembro del hogar, priorizando la persona que mayor capacidad tiene en generar ingresos o quien no tiene una oportunidad en el momento de la intervención, cuando otro u otros miembros de la familia están trabajando. // Se cuenta con las modalidades de vinculación laboral, emprendimientos a los casos nuevos y fortalecimientos a los emprendimientos ya existentes, con el fin de atender todas las posibilidades de generación de ingresos y se tienen en cuenta en las fases iniciales de la intervención, las diferentes condiciones de vulnerabilidad, especialmente en el caso de madres cabeza de familia, que requieren un incentivo económico que les permita su participación en el proyecto productivo, respaldado también con alimentos por capacitación y por trabajo, de la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación. // En aplicación de los criterios de atención diferencial positiva a las mujeres cabeza de hogar se constituyen en un grupo prioritario a vincular en los proyectos dependiendo del grado de receptividad para participar o de hacer parte del proceso”.

IV.B.4. Valoración constitucional de las facetas de género del desplazamiento interno y de la respuesta estatal a las mismas.

IV.B.4.1. Las dieciocho facetas de género del desplazamiento forzado, tanto individualmente como en su interacción recíproca, constituyen violaciones graves y continuas de los derechos

fundamentales de las mujeres desplazadas por el conflicto que deben soportarlas. Este cuadro de desconocimiento masivo de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas, que son –como se indicó- sujetos de protección constitucional reforzada en virtud de múltiples mandatos constitucionales y obligaciones internacionales del Estado colombiano, constituye un detonante fáctico de suficiente gravedad como para justificar la adopción de medidas de protección enérgicas por el juez constitucional.

IV.B.4.2. En términos específicos, cada una de las facetas de género del desplazamiento forzado se erige sobre el desconocimiento manifiesto de varios derechos constitucionales fundamentales, y activa obligaciones de prevención y protección por parte de las autoridades estatales, cuyo cumplimiento inmediato se ordenará mediante la presente providencia. A continuación, la Corte señalará brevemente cuáles son los mandatos constitucionales e internacionales que son vulnerados por las facetas de género del desplazamiento forzado, y las obligaciones estatales correlativas. Son estos mandatos constitucionales e internacionales los que establecen, a su vez, el estándar mínimo de satisfacción de los derechos fundamentales afectados al cual habrán de referirse las autoridades nacionales en cumplimiento de lo ordenado en el Auto presente.

IV.B.4.2.1. La mayor exposición de las mujeres desplazadas a la violencia y el abuso sexuales -incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual- constituye una violación de los derechos fundamentales y de las diversas obligaciones del Estado colombiano señaladas en el acápite III.4.6., en el cual se valoró jurídicamente la violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado. Por tratarse de delitos cometidos contra víctimas del conflicto armado –como lo son las mujeres desplazadas-, los actos de este tipo constituyen una especie, post-desplazamiento, del mismo género de violaciones al Derecho Internacional Humanitario.

La violencia sexual contra las mujeres desplazadas está expresamente proscrita en el Prin-

cipio Rector No. 11, que al proteger los derechos a la dignidad y a la integridad física, mental y moral de las personas desplazadas, dispone que los desplazados internos serán protegidos en particular contra *“la violación, la mutilación, la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y otros ultrajes a su dignidad personal, como los actos de violencia contra la mujer, la prostitución forzada o cualquier otra forma de ataque a la libertad sexual”*, así como contra *“los actos de violencia destinados a sembrar el terror entre los desplazados internos”*. Por su parte, el Principio 10 protege el derecho a la vida de las personas desplazadas, y ordena proteger a éstas con especial atención contra el homicidio, las ejecuciones sumarias o arbitrarias y las desapariciones forzadas, delitos que en un alto número de casos son concomitantes a los actos de violencia sexual contra las mujeres desplazadas, o resultan como consecuencia de los mismos. Finalmente, el Principio 19 establece que *“se prestará especial atención a las necesidades sanitarias de la mujer, incluido su acceso a los servicios de atención médica para la mujer, en particular los servicios de salud reproductiva, y al asesoramiento adecuado de las víctimas de abusos sexuales y de otra índole”*; también dispone este Principio que *deberá prestarse atención a “la prevención de enfermedades contagiosas e infecciosas, incluido el SIDA, entre los desplazados internos”*.

Debe resaltarse a este respecto que, según se explicó en la sentencia T-025/04, entre los derechos mínimos de las personas desplazadas por la violencia que *“integran el mínimo prestacional que siempre debe ser satisfecho por el Estado”* se incluyen varios que resultan directamente lesionados por la violencia sexual ejercida contra las mujeres desplazadas: el derecho a la vida (art. 11, C.P.), los derechos a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral (art. 12, C.P.) y el derecho a la salud (art. 49 C.P.), *“cuando la prestación del servicio correspondiente sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona ante situaciones de enfermedad o heridas que les amenacen directamente y prevenir las enfermedades contagiosas e infecciosas, de conformidad con el Principio 19”*, siempre dando aplicación a los mandatos prevaecientes de los artículos 44 y 50 de la Constitución en los casos de niñas y adolescentes.

Las obligaciones constitucionales e internacionales de las autoridades colombianas frente a esta faceta de género del desplazamiento forzado son, pues, claras, y le obligan a adoptar medidas positivas y enfáticas en los ámbitos del respeto, la prevención y la protección de los derechos lesionados por su ocurrencia.

IV.B.4.2.2. La mayor exposición de las mujeres desplazadas a la violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género, es una violación de los derechos y obligaciones constitucionales e internacionales que se reseñaron en el acápite III.4. precedente, por tratarse de manifestaciones específicas de la violencia contra la mujer en el marco del conflicto armado. Debe recordarse también que estas formas de violencia de género constituyen violaciones de los derechos mínimos de la población desplazada señalados en la sentencia T-025/04, a saber, los derechos a la vida (art. 11, C.P.), a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral (art. 12, C.P.) y a la salud (art. 49 C.P.).

Las obligaciones constitucionales e internacionales de las autoridades colombianas frente a esta faceta de género del desplazamiento forzado son, igualmente, precisas; en virtud de las mismas, el Estado está en la obligación de adoptar medidas positivas encaminadas a materializar sus deberes de respeto, prevención y protección de los derechos lesionados por la violencia intrafamiliar y comunitaria por motivos de género contra las mujeres desplazadas.

IV.B.4.2.3. El desconocimiento y vulneración agravados del derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos de las mujeres desplazadas, lesionan en forma manifiesta y grave la Constitución Política.

El derecho a la salud, del cual son titulares todas las mujeres en virtud del mandato del artículo 49 de la Constitución Política, cuenta con un sólido refuerzo a nivel internacional en lo dispuesto en el Artículo 12 de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discri-

minación contra la Mujer, de conformidad con el cual el Estado colombiano está en la obligación de adoptar *“todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia”*, así como de garantizar a las mujeres *“servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia”*. Estas obligaciones estatales, claras y precisas, resultan aún más imperiosas frente a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, ya que según dispone el Principio Rector No. 4, *“ciertos desplazados internos, como (...) las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades (...) tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales”*, mandato de atención especial que se particulariza adicionalmente en el Principio 19 en lo atinente a la preservación del derecho a la salud, el cual dispone que *“se prestará especial atención a las necesidades sanitarias de la mujer, incluido su acceso a los servicios de atención médica para la mujer, en particular los servicios de salud reproductiva, y al asesoramiento adecuado de las víctimas de abusos sexuales y de otra índole”*, y que *“se prestará asimismo especial atención a la prevención de enfermedades contagiosas e infecciosas, incluido el SIDA, entre los desplazados internos”*. En igual medida, en la sentencia T-025 de 2004 se señaló que uno de los derechos básicos de la población desplazada, que integran el mínimo prestacional que ha de ser satisfecho por el Estado en toda circunstancia, es el derecho a la salud.

Como resultado de este marco constitucional de protección reforzada del derecho a la salud de las mujeres desplazadas, éstas tienen derecho a recibir atención diferenciada, que proteja su integridad física y mental durante todas las fases del desplazamiento, y en todos los diversos aspectos de su salud como mujeres, niñas o adolescentes, incluidas sus necesidades especiales en términos sanitarios, su salud sexual y reproductiva, y demás necesidades especiales de salud propias de su género y afectadas por su situación de desplazamiento. En el caso de las niñas y

adolescentes desplazadas, se trata de un derecho prevaleciente y de inmediata aplicación que debe sujetarse a lo establecido en los artículos 44 y 50 de la Constitución.

Desde otra perspectiva, existen estándares internacionales sobre los componentes mínimos de atención gratuita e inmediata a las víctimas de la violencia sexual, que incluyen: (a) asistencia médica inmediata para la atención de las heridas y lesiones recibidas por las víctimas, (b) seguimiento médico para la atención de las consecuencias clínicas del acto delictivo; (c) provisión inmediata de anticoncepción de emergencia y tratamiento profiláctico para evitar el contagio de infecciones de transmisión sexual; (d) atención psicológica especializada inmediata para la víctima y su familia; (e) asesoría médico-legal y jurídica; (f) asistencia social; (g) medidas protectivas para prevenir agresiones adicionales a la víctima. Según ha explicado la Organización Panamericana de la Salud, los servicios requeridos por las víctimas de violencia sexual son los siguientes: *“Brindar una atención integral e interdisciplinaria: esto incluye la atención médica, psicológica y de apoyo a través de los grupos de apoyo autoayuda. Además, los proveedores deben conocer los otros servicios y recursos disponibles en su comunidad para referir a la sobreviviente a servicios de atención que no se proveen en el centro de salud o de otros servicios, como son los legales, de apoyo económico y de protección, entre otros... Contar con una guía de recursos del sector público y privado que brindan asistencia y patrocinio jurídico gratuito para las mujeres que quieran realizar la denuncia judicial”*⁸³.

IV.B.4.2.4. Los alarmantes patrones de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana que se registran entre las mujeres desplazadas violan abiertamente numerosos mandatos constitucionales. Las condiciones de vida que deben soportar las mujeres cabeza de familia desplazadas junto con sus hogares constituyen una manifestación extrema de las violaciones de los derechos constitucio-

83. OPS en colaboración con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Comisión Interamericana de las Mujeres de la Organización de Estados Americanos (CIM/OEA), el Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y Desarrollo (GPI), el Centro por los Derechos Reproductivos (CRR), el IPAS, ISIS Internacional, el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM): “Modelo de Leyes y Políticas sobre Violencia Intrafamiliar contra las Mujeres”, Washington, abril de 2004, p. 27.

nales que apareja de por sí el desplazamiento forzado y que fueron señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, en particular: el derecho a un nivel de vida en condiciones de dignidad, los derechos a la salud y al trabajo, y el derecho a una alimentación mínima, *“que resulta insatisfecho en un gran número de casos por los altísimos niveles de pobreza extrema a los que llegan numerosas personas desplazadas, que les impiden satisfacer sus necesidades biológicas más esenciales y repercuten, por ende, sobre el disfrute cabal de todos sus demás derechos fundamentales, en particular sobre los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud”*. Más aún, esta situación repercute directamente sobre el goce efectivo de los derechos fundamentales de los menores de edad que dependen económicamente de las mujeres cabeza de familia en situación de desplazamiento, lo cual hace más severa la violación de los mandatos del Constituyente (art. 44, C.P.) y llama a la adopción de las medidas de resolución más fuertes por parte de las autoridades competentes.

Se ha de tener en cuenta a este respecto que, según dispone el Principio Rector 4, las madres con hijos pequeños y las mujeres cabeza de familia *“tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales”*; y que el Principio Rector 18 establece que *“los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado”*. En idéntico sentido, la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 resaltó, entre los derechos constitucionales que son violados por el desplazamiento, los derechos de las mujeres cabeza de familia en tanto grupo especialmente protegido por la precariedad de las circunstancias de vida que deben afrontar; e incluyó entre los derechos básicos de toda persona desplazada, que forman parte del mínimo prestacional que siempre debe ser satisfecho por el Estado, los derechos a (i) una subsistencia mínima -como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa que *“las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales”*, obligación estatal que *“se refiere tanto a la ayuda humanitaria de emergencia, que se presta al producirse el desplazamiento, como a los componen-*

tes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno”, y (ii) el derecho a la provisión de apoyo para el autosostenimiento (art. 16 de la Constitución) por vía de la estabilización socioeconómica, que activa el deber mínimo del Estado de *“identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral, así como emplear la información que provee la población desplazada para identificar alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados.”* El alcance de este deber mínimo se amplía en el caso de las mujeres desplazadas jefas de hogar, como se detallará más adelante.

Más aún, desde la sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional explicó que entre las personas desplazadas que, por sus condiciones especiales, tienen un derecho mínimo a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un período de tiempo mayor al término inicial fijado por la ley –es decir, quienes tienen derecho a prórroga-, se encuentran *“las mujeres cabeza de familia que deban dedicar todo su tiempo y esfuerzos a cuidar a niños menores o adultos mayores bajo su responsabilidad”*, entre otras personas que no están *“en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económico”*, situación en la cual *“se justifica que el Estado continúe proveyendo la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los afectados, hasta el momento en el cual la circunstancia en cuestión se haya superado –es decir, hasta que la urgencia extraordinaria haya cesado, o hasta que los sujetos que no estén en posibilidad de cubrir su propio sustento adquieran las condiciones para ello -. Ello deberá evaluarse, necesariamente, en cada caso individual.”*

IV.B.4.2.5. La carga de verse expuestas a obstáculos agravados en el acceso al sistema educa-

tivo representa, para las mujeres desplazadas, un desconocimiento de su derecho a la educación, con dimensiones jurídicas diferentes dependiendo de si afecta a una niña desplazada menor de quince años, o a una joven o mujer desplazada mayor de esta edad.

En el caso de las niñas y jóvenes desplazadas, constituye una violación del derecho mínimo a la educación básica hasta los quince años de edad (art. 67, C.P.), y que debe comprender como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica; el cual apareja la obligación mínima del Estado de *“garantizar la provisión de un cupo escolar a cada niño desplazado en edad de educación obligatoria, en un establecimiento educativo público. Es decir, la obligación mínima del Estado en relación con la educación de los niños desplazados es la de garantizar su acceso a la educación a través de la provisión de los cupos que sean necesarios en entidades públicas o privadas de la zona”*. Al tenor del Principio Rector 23, compete a las autoridades asegurarse de que los niños desplazados internos reciban una educación gratuita y obligatoria que sea respetuosa de su identidad cultural, su idioma y su religión.

En el caso de las jóvenes y mujeres desplazadas mayores de quince años, el desconocimiento del derecho a la educación conlleva un desconocimiento de las obligaciones internacionales reflejadas en el Principio Rector No. 23, de conformidad con el cual las autoridades deben esforzarse por *“conseguir la plena e igual participación de mujeres y niñas en los programas educativos”*, y de facilitar, tan pronto como las condiciones lo permitan, *“los servicios de educación y formación a los desplazados internos, en particular adolescentes y mujeres”*. A la vez, estos obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo por las mujeres y jóvenes desplazadas representa un desconocimiento de las obligaciones internacionales impuestas al Estado por la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, cuyo artículo 10 obliga a las autoridades a adoptar *“todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación”*⁸⁴

84. En virtud del mismo artículo 10, estas medidas han de orientarse a asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: “a) Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta

. Por otra parte, esta violación del derecho a la educación repercute sobre las posibilidades que tienen las mujeres desplazadas de acceder a oportunidades de autosostenimiento dignas en el mercado laboral, las cuales inciden directamente sobre el disfrute de su derecho al mínimo vital.

IV.B.4.2.6. La presencia de obstáculos agravados en la inserción de las mujeres desplazadas al sistema económico y en su acceso a oportunidades laborales y productivas constituye la base de la violación de su derecho a un nivel de vida adecuado en condiciones de dignidad, o mínimo vital. A su turno, representa una violación de su derecho al trabajo y al libre desarrollo de la personalidad, con incidencia inmediata sobre el disfrute de los derechos fundamentales de los menores de edad que dependen económicamente de ellas. También constituye el fundamento de la perpetuación de patrones de inserción laboral basados en nociones patriarcales y machistas sobre los trabajos y ocupaciones propias de la mujer, que les relegan a ocupaciones sub-remuneradas y marginales con menores posibilidades de proveer un nivel de ingresos digno para ellas y su familia – en consecuencia, provee la base para la perpetuación de patrones discriminatorios, con violación del derecho a la igualdad. En esta medida, dichos obstáculos no solamente configuran violaciones de los artículos 11, 13, 16, 44 y 53 Superiores, sino también de las obligaciones internacionales plasmadas en el Principio Rector 18 -que consagra el derecho de los desplazados internos a un nivel de vida adecuado-, así como de las obligaciones derivadas del artículo 11 de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer -que obliga a las autoridades a adoptar *“todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad*

igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional; b) Acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a locales y equipos escolares de la misma calidad; c) La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza; d) Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios; e) Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir lo antes posible toda diferencia de conocimientos que exista entre hombres y mujeres; f) La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente; g) Las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física; h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.”

con los hombres, los mismos derechos”⁸⁵ .

En la sentencia T-025 de 2004 se estableció que el deber mínimo del Estado frente a las personas desplazadas en relación con la provisión de apoyo para el autosostenimiento por vía de la estabilización socioeconómica es el de *“identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral, así como emplear la información que provee la población desplazada para identificar alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados”*. A este respecto, la Sala precisa que el nivel mínimo de satisfacción del derecho de las mujeres desplazadas a recibir apoyo para su autosostenimiento y estabilización socioeconómica **exige incorporar un enfoque diferencial específico dentro del nivel mínimo de satisfacción trazado en la sentencia T-025 de 2004**, por cuanto las mujeres en situación de desplazamiento forzado son sujetos de protección constitucional reforzada que, por lo mismo, ameritan un trato diferencial. En esa medida, las mujeres desplazadas tienen un derecho fundamental constitucional a recibir los beneficios derivados de acciones afirmativas por parte del Estado orientadas a realizar materialmente la igualdad de oportunidades laborales y productivas para ellas y sus familias, en tanto medio para asegurar el goce efectivo de múltiples derechos fundamentales cuya concreción depende de tal inserción laboral en igualdad de condiciones.

IV.B.4.2.7. La mayor exposición de las mujeres desplazadas a la explotación doméstica y

85. El mismo artículo 11 de la Convención establece que entre los derechos cuyo disfrute en igualdad de condiciones deben asegurar los Estados se incluyen: “a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano; b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo; c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico; ...f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.”

laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica, es un desconocimiento frontal de sus derechos a la dignidad, a la libertad y al trabajo en condiciones dignas y justas, que incide sobre el disfrute de sus demás derechos fundamentales. La Sala recuerda que las mujeres desplazadas son titulares de la totalidad de las garantías laborales establecidas en los artículos 25 y 53 Superiores, cuya lectura a la luz de los artículos 1 y 13 de la Carta –que consagran los principios de dignidad humana e igualdad- se traduce en un deber estatal inmediato de adoptar medidas para atacar las condiciones de fondo que generan una mayor vulnerabilidad de dichas mujeres a la explotación laboral y a la trata con fines de explotación económica. Se recuerda en este sentido, también, lo dispuesto por el Principio Rector No. 11, en el sentido de que los desplazados internos deben ser protegidos, en particular, contra *“la esclavitud o cualquier forma contemporánea de esclavitud”*.

IV.B.4.2.8. Los obstáculos agravados que deben afrontar las mujeres desplazadas en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación, constituyen un desconocimiento de las obligaciones estatales codificadas en el Principio Rector No. 29, de conformidad con el cual *“las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.”* Esta disposición, leída a la luz de lo dispuesto en el Principio 4 sobre el trato especial del que han de ser objeto las mujeres desplazadas dadas sus especiales condiciones de vulnerabilidad, en particular frente a la propiedad inmueble, se traduce en un deber particularmente apremiante en cabeza del Estado de adoptar las medidas necesarias para garantizar que las mujeres desplazadas sean objeto de protección de su patrimonio inmueble hacia el futuro, garantizando su acceso a la propiedad en condiciones de igualdad con los hombres dentro de los planes de retorno y reubicación mediante acciones afirmativas que combatan los obstáculos de

fondo que les impiden acceder a tal igualdad.

IV.B.4.2.9. Los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas constituyen violaciones palmarias de numerosas disposiciones de la Carta Política, que repercuten sobre el disfrute de sus derechos constitucionales fundamentales más esenciales. La gravedad y profundidad de esta vulneración de los mandatos constitucionales ameritan que la Corte Constitucional dé aplicación fuerte a lo dispuesto en el artículo 13 Superior, de conformidad con el cual *“el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”*, y *“el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”*. En igual sentido, es pertinente aplicar en tanto fundamento constitucional de la protección que se ordenará impartir a las mujeres desplazadas indígenas o afrodescendientes, lo dispuesto en el artículo 7º Superior, en virtud del cual *“el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”*: las repercusiones de la crítica situación de las mujeres indígenas y afrocolombianas sobre la integridad material y cultural de sus respectivos grupos étnicos, dados los roles que culturalmente les corresponde cumplir dentro de sus grupos familiares y sociales, son una afrenta al mandato de protección de la diversidad cultural del país, además de reñir con un nivel básico de respeto por la dignidad humana. Por otra parte, la gravedad de estos cuadros de discriminación aguda, con los componentes de violencia y marginación que les son implícitos, les hace equivalentes a una forma de discriminación racial, proscrita internacionalmente por normas que vinculan a Colombia.⁸⁶

IV.B.4.2.10. Los patrones acentuados de violencia contra las mujeres desplazadas líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos

86. En este sentido, ha explicado el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial que “determinadas formas de discriminación racial pueden dirigirse contra las mujeres en calidad de tales como, por ejemplo, la violencia sexual cometida contra las mujeres de determinados grupos raciales o étnicos en detención o durante conflictos armados”. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial - Recomendación General No. 25, “Las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género”, aprobada durante el 56 periodo de sesiones – doc. A/54/18, anexo V, 2000.

humanos también constituyen violaciones de varias disposiciones constitucionales, y su ocurrencia activa numerosas obligaciones constitucionales e internacionales de las autoridades colombianas. En primer lugar, del derecho a la vida de las mujeres desplazadas víctimas de homicidio por su participación en la esfera pública; el derecho a la vida no solo es el primero de los derechos básicos de la población desplazada, sino el fundamento obvio para el ejercicio de los demás derechos constitucionales protegidos por la Constitución (art. 11, C.P.). En este sentido el Principio Rector No. 10 dispone que los desplazados internos habrán de ser protegidos en particular contra el homicidio, las ejecuciones sumarias o arbitrarias y las desapariciones forzadas, así como contra las amenazas de cometer este tipo de actuaciones, y contra todo tipo de ataques directos u otros actos de violencia, incluidos aquellos destinados a sembrar terror entre la población desplazada. Por otra parte, dado su impacto sobre el ejercicio del derecho a la participación en condiciones de igualdad, no sólo de las mujeres desplazadas víctimas de violencia por su visibilidad pública sino de las mujeres en situación de desplazamiento en general, esta situación activa, entre otras, las obligaciones estatales derivadas de los deberes de (i) proteger la vida y la integridad personal de las personas en riesgo, (ii) combatir la violencia contra la mujer, y (iii) eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país –garantizando, entre otras, el derecho de las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres a “participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas”, así como a “participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país” (Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 7)-.

IV.B.4.2.11. La mayor exposición de las mujeres desplazadas a ser discriminadas en su acceso a espacios públicos y políticos, no solamente es una forma grosera de violación del derecho a la igualdad (art. 13, C.P.), sino una vulneración del principio de democracia participativa (art. 1, C.P.) y del derecho fundamental a la participación (art. 40, C.P.), que desconoce obligaciones internacionales de Colombia tales como las que se derivan de la Convención contra la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, cuyo artículo 7 dispone que los Estados Partes deben adoptar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación de género en la

vida política y pública, garantizando a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, los derechos a *“participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas”*, y a *“participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país”*.

Esta forma de discriminación acentuada contra las mujeres desplazadas adquiere dimensiones más graves cuando se tiene en cuenta que, en el marco de la superación de los conflictos armados, de la atención a sus víctimas y de justicia transicional, las mujeres juegan un rol crucial que ha sido subrayado por diversas instancias internacionales. En este sentido el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en su Resolución 1325 de 2000, reafirmó *“el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz”*, y subrayó *“la importancia de que participen en pie de igualdad e intervengan plenamente en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad, y la necesidad de aumentar su participación en los procesos de adopción de decisiones en materia de prevención y solución de conflictos”*; por ello instó a que los Estados parte de las Naciones Unidas fuesen orientados en cuanto a *“la importancia de la participación de las mujeres en la adopción de todas las medidas de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz”*, y pidió a *“todos los que participen en la negociación y aplicación de acuerdos de paz que adopten una perspectiva de género, en que se tengan en cuenta y se incluyan, entre otras cosas: (a) Las necesidades especiales de las mujeres y las niñas durante la repatriación y el reasentamiento, así como para la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción después de los conflictos; (b) Medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales y los procesos autóctonos de solución de conflictos y para hacer participar a las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz; (c) Medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la constitución, el sistema electoral, la policía y el sistema judicial (...)”*. En reconocimiento de la importancia de su rol como facilitadoras del goce efectivo de los derechos de las demás víctimas del conflicto armado, el Principio Rector No. 18 afirma que *“se tratará en especial de garantizar que las mujeres participen plenamente en la planifica-*

ción y distribución” de los suministros básicos necesarios para garantizar el mínimo vital de las personas en situación de desplazamiento. Habida cuenta de la importancia del papel que juegan las mujeres en estos ámbitos y procesos, es indudable que la persistencia de patrones reforzados de discriminación en el acceso de las mujeres desplazadas a la esfera pública y política cercena su potencial de catalizar la construcción de la paz luego de un conflicto armado, desconociendo así las obligaciones internacionales y constitucionales del Estado colombiano en la materia.

En respuesta a esta situación, las autoridades están en el deber de adoptar medidas de acción afirmativa para garantizar que las mujeres desplazadas gocen del derecho a la participación y a la inserción en las esferas de lo público y lo político en igualdad de condiciones desde el punto de partida con los hombres. El criterio a seguir en este sentido es el que se consagra en la Observación General No. 28 del Comité de Derechos Humanos (“La igualdad de Derechos entre hombres y mujeres”), adoptada en 2000 en tanto interpretación del Artículo 3º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en la cual se explica: *“los Estados Partes deberán (...) adoptar medidas eficaces y positivas, incluida las medidas necesarias de discriminación inversa, para promover y asegurar la participación de la mujer en los asuntos públicos y en el ejercicio de cargos públicos.”* En igual sentido resulta aplicable, en tanto criterio guía, lo dispuesto en la Recomendación General No. 23 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, sobre *“Participación de la mujer en la vida política y pública”*, en el cual se señala que el alcance de la vida política y pública del país, al cual las mujeres tienen derecho a acceder en igualdad de condiciones, es amplio, y abarca –entre muchos otros aspectos- *“la formulación y ejecución de la política a los niveles internacional, nacional, regional y local”*, así como *“muchos aspectos de la sociedad civil, entre ellos, las juntas públicas y los consejos locales y las actividades de organizaciones como son los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales o industriales, las organizaciones femeninas, las organizaciones comunitarias y otras organizaciones que se ocupan de la vida pública y política”*. En la misma Recomendación se establece que *“los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que se determine cuáles son los obstáculos a la plena participación de la mujer en la formulación de la política gubernamental y de que se superen”*.

IV.B.4.2.12. La vulneración abierta de los derechos de las mujeres desplazadas a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición, en tanto víctimas del conflicto armado, es lesiva de los numerosos mandatos constitucionales e internacionales que proveen el fundamento de estos derechos. A este respecto, la Sala considera relevante remitirse a las extensas consideraciones sobre el alcance, contenido y consagración jurídica de estos derechos que se realizó en la sentencia C-370 de 2006.

IV.B.4.2.13. Las necesidades apremiantes e insatisfechas de acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas hacen nugatorio el ejercicio de su derecho fundamental a la integridad psicológica y moral (art. 12, C.P.) –que es uno de los derechos básicos de las personas desplazadas que forman parte del mínimo prestacional del Estado–, así como de su derecho a la salud psicológica (art. 49, C.P.) y, por consecuencia, del principio de dignidad humana (art. 1, C.P.). Se recuerda a este respecto que el Principio Rector No. 19 establece que *“cuando sea necesario, los desplazados internos tendrán acceso a los servicios psicológicos y sociales”, y que “se prestará especial atención (...) al asesoramiento adecuado de las víctimas de abusos sexuales y de otra índole”*.

IV.B.4.2.14. Los problemas de las mujeres desplazadas ante los sistemas oficiales de registro y caracterización, así como sus problemas de accesibilidad al sistema de atención a la población desplazada y la alta frecuencia de funcionarios insensibles y no capacitados para responder a su situación, constituyen en su conjunto barreras de acceso al sistema oficial de protección por parte de las mujeres en situación de desplazamiento, quienes en su condición de sujetos de especial protección constitucional ameritan un trato preferencial y más benéfico, que les facilite en vez de obstruirles la posibilidad de acceder a los distintos componentes del sistema. En igual medida, la implementación de un enfoque exclusivamente “familiarista”, que deja por fuera del sistema de protección a las mujeres desplazadas que no son cabeza de familia, es una barrera para el goce efectivo de los derechos fundamentales de quienes se ven excluidas injustamente del ámbito de cobertura de la política de atención estatal.

IV.B.4.2.15. Finalmente, la reticencia estructural del sistema a otorgar la prórroga de la Ayuda Humanitaria de Emergencia a las mujeres cabeza de familia o vulnerables que, por sus especiales condiciones de debilidad, tienen derecho a la misma, es una violación de su derecho básico a recibir asistencia humanitaria mientras duren sus condiciones de vulnerabilidad e indefensión. Se recuerda a este respecto que en la sentencia T-025 de 2004, la Corte explicó que el derecho básico a recibir asistencia humanitaria para cubrir las necesidades del mínimo vital, se extiende en el tiempo en los casos de quienes no pueden asumir su propia manutención por circunstancias fácticas debidamente probadas, casos en los cuales *“se justifica que el Estado continúe proveyendo la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los afectados, hasta el momento en el cual la circunstancia en cuestión se haya superado –es decir, hasta que la urgencia extraordinaria haya cesado, o hasta que los sujetos que no estén en posibilidad de cubrir su propio sustento adquieran las condiciones para ello-.”* En igual sentido se pronunció la Corte en la sentencia C-278 de 2007, al afirmar con toda claridad que la atención humanitaria de emergencia se debe prestar hasta que la persona esté en condiciones de asumir su autosostenimiento.

V. MEDIDAS DE CARÁCTER GENERAL A ADOPTAR PARA PROTEGER LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS MUJERES DESPLAZADAS DE COLOMBIA.

V.A. Elementos comunes de las órdenes a impartir.

V.A.1. Sobre la base de la constatación del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, en las secciones precedentes se identificaron y valoraron tanto (i) los riesgos de género en el marco del conflicto armado que causan el desplazamiento forzado de las mujeres, como (ii) las distintas facetas de género del desplazamiento y la respuesta estatal a las mismas. Ambos grupos de factores dan cuenta conjuntamente, para la Corte, del impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres del país; su interacción recíproca contraría de manera palmaria y protuberante la totalidad de los derechos constitucionales fundamentales de las mujeres afectadas, interpretados a la luz de las obligaciones internacionales de Colombia en

la materia. Por lo tanto, las autoridades estatales están obligadas en forma imperativa y urgente a intervenir sobre los dos grupos de factores, mediante acciones integrales, racionales, coordinadas y cuidadosamente diseñadas para atacar en forma directa las causas de raíz del impacto de género del desplazamiento forzado en el país.

V.A.2. Desde que la Corte Constitucional profirió la sentencia T-025 de 2004, se ordenó que la política pública para hacer frente a los estragos del desplazamiento forzado en el país protegiera efectivamente los derechos de las personas desplazadas y condujera a superar así el estado de cosas inconstitucional. Las órdenes orientadas hacia la creación de una política pública de atención al desplazamiento impartidas en esta sentencia, han sido progresivamente afinadas y precisadas por medio de las distintas órdenes impartidas en los Autos 176, 177 y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006.

V.A.3. En cumplimiento de tales mandatos judiciales, y sin perjuicio de que la Corte haya constatado una notoria multiplicidad de vacíos, inconsistencias y problemas en el campo de la atención al desplazamiento forzado por el Estado colombiano, nota la Sala que actualmente ya existen algunos de los elementos fundamentales de dicha política pública, y que en la actualidad, autoridades de distinto nivel se encuentran en el proceso de desarrollar diversos aspectos de la misma.

V.A.4. A pesar de que se han presentado ciertos avances, así, en la formulación y estructuración de dicha política pública, la apreciación de la sumatoria de los elementos en los que tales avances se han traducido permite concluir sin dificultad que persisten vacíos críticos, como el atinente a la prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento forzado, y la atención de las mujeres afectadas por las diversas facetas de género identificadas en la presente providencia.

V.A.5. Estos vacíos críticos en la política pública para la atención a la población desplazada, que se traducen en la práctica en el desconocimiento sistemático y profundo de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas del país, deben ser llenados por las autoridades competentes en forma inmediata y expedita, mediante la adopción de programas específicos, que se habrán de articular con los elementos de la política pública que ya existen en la actualidad. La Corte Constitucional considera que para colmar estos vacíos de la manera expedita y cuidadosa en que así lo exige la Carta Política, es necesario que se diseñen e implementen *trece programas específicos de género* en el marco de la política pública para la atención al desplazamiento forzado, que se describirán en el presente acápite.

V.A.6. La coordinación de la adopción de esos trece programas específicos, así como la garantía del acceso a los mismos por las mujeres desplazadas, son deberes de Acción Social en tanto coordinador del SNAIPD. Es a Acción Social, por lo tanto, y específicamente a su Director, a quienes se impartirán las principales órdenes proferidas en la presente providencia.

V.A.7. Los trece programas que Acción Social deberá, en ejercicio de sus competencias, diseñar para efectos de colmar los vacíos críticos en materia de género en la política pública de atención al desplazamiento forzado en el país, son los siguientes:

a. El Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado.

b. El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.

c. El Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer

Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.

d. El Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas.

e. El Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada.

f. El Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años.

g. El Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas.

h. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas

i. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas.

j. El Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos.

k. El Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición.

l. El Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas.

m. El Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas.

Cada uno de esos programas debe cumplir con unos elementos mínimos de racionalidad, semejantes a los elementos mínimos de racionalidad de la política pública de atención al desplazamiento a la cual deben articularse en forma integral. La Corte enunciará los quince elementos mínimos de racionalidad de cada programa para efectos de que exista absoluta claridad en cuanto al contenido de las órdenes impartidas en la presente providencia, y para especificar la situación fáctica y los parámetros jurídicos constitucionales a los cuales cada uno de ellos debe responder en su diseño e implementación.

En tanto medidas esenciales, de inmediata adopción, para la resolución del estado de cosas inconstitucional en una de sus manifestaciones más críticas, el diseño, adopción e implementación de cada uno de estos programas debe hacerse dentro de un término de tiempo corto, a saber, un máximo de tres (3) meses. La magnitud de las violaciones de los derechos fundamentales que están de por medio, y la situación alarmante, no solo de las seiscientas (600) mujeres que serán objeto de órdenes concretas de protección en esta providencia, sino de la totalidad de las mujeres, jóvenes y niñas desplazadas por la violencia en el país, así lo exigen a la luz de los mandatos constitucionales primarios.

V.A.8. Por último, en forma concomitante a la creación e implementación de los programas referidos, las autoridades que conforman el SNAIPD deberán establecer e implementar, dentro de sus procedimientos ordinarios de funcionamiento, **dos presunciones constitucionales** que amparan a las mujeres desplazadas en tanto sujetos de protección constitucional reforzada:

a. La presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas, para efectos de su acceso a los distintos componentes del SNAIPD y de la valoración integral de

su situación por parte de los funcionarios competentes para atenderlas; y

b. La presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas, hasta que se compruebe la autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad de cada mujer en particular.

Es responsabilidad del Director de Acción Social el disponer las actuaciones y procedimientos necesarios para que la totalidad de los funcionarios públicos que están encargados de atender los derechos de las mujeres desplazadas conozcan, comprendan y apliquen adecuadamente estas dos presunciones constitucionales; así se les ordenará en la presente providencia.

V.B. Los trece Programas cuya adopción se ordena en la presente providencia: elementos mínimos necesarios que deben cumplir.

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, el Ejecutivo cuenta con autonomía para escoger los medios conducentes a la satisfacción de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas y la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado; en consecuencia, el Director de Acción Social será autónomo en la selección de los instrumentos y medios para diseñar y garantizar que se inicie la implementación de los Programas que se habrán de crear. Los elementos mínimos de racionalidad delineados a continuación en relación con cada uno de estos programas constituyen (i) indicaciones de los problemas básicos mínimos que deben abordar los programas en cuestión, y (ii) criterios constitucionales para orientar el diseño e implementación de los programas hacia la satisfacción efectiva de los derechos mínimos de la población afectada.

V.B.1. El Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco

del Conflicto Armado.

V.B.1.1. Ambito de cobertura necesario y obligatorio.

Las autoridades que conforman el SNAIPD deberán diseñar e implementar en un término breve un Programa específico para prevenir el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, mediante la prevención de los riesgos extraordinarios de género a los que están expuestas las mujeres en el conflicto armado colombiano.

La realidad fáctica a la que debe responder este programa es la que se ha descrito con todo detalle en la Sección III del presente Auto. Es decir, el Programa debe contar con componentes específicos para la prevención concreta de los diez riesgos extraordinarios de género en el marco del conflicto armado, a saber: (a) el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado, en tanto factores causales del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres; (b) el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados como femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales; (c) el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; (d) los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos; (e) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (f) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (g) el riesgo

por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; (h) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; (i) los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (j) el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento.

V.B.1.2. Derechos a garantizar mediante el programa y parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento.

El objetivo de este programa deberá ser el de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales seriamente violados por los riesgos de género extraordinarios en el marco del conflicto armado colombiano.

La indicación de estos derechos y los parámetros jurídicos mínimos a los que ha de acoplarse necesariamente este programa en su diseño e implementación, son los descritos en el acápite III.4. de la presente providencia.

Por lo mismo, tales derechos y parámetros jurídicos constituyen el marco de referencia necesario al que se habrá de aludir durante el proceso de verificación del cumplimiento de las órdenes aquí impartidas.

Adicionalmente, resalta la Sala que el diseño e implementación de este Programa deberán necesariamente incorporar un enfoque sub-diferencial complementario de etnia, edad y discapacidad dentro del enfoque diferencial de género; es decir, el Programa deberá ser sensible a las significativas diferencias que existen entre las mujeres afectadas por los riesgos de género en el

conflicto armado dependiendo de su edad, de su pertenencia a una comunidad indígena o afrodescendiente, o de la presencia de una discapacidad.

V.B.1.3. Elementos mínimos de racionalidad del Programa en tanto componente de una política pública.

La suma gravedad de los riesgos de género descritos en el presente Auto ameritan la adopción de programas que, al formar parte de una política pública esencialmente orientada a garantizar el disfrute de derechos constitucionales fundamentales, cumplan con ciertos elementos mínimos de racionalidad que, por lo tanto, serán exigidos por la Corte Constitucional en el proceso de diseño e implementación del Programa para la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres.

Estos elementos mínimos de racionalidad, cuyo estricto cumplimiento e implementación serán verificados de manera detallada y cercana por la Sala Segunda de Revisión, son en total quince, y reflejan tanto los elementos mínimos de la política pública de atención al desplazamiento forzado exigidos en el Auto 178 de 2005, como elementos derivados de los mandatos constitucionales e internacionales que se han reseñado en el presente Auto. Son los siguientes:

V.B.1.3.1. Especificidad individual del Programa. Es indispensable que éste programa sea creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada. No se admitirá que, en cumplimiento de la orden de creación de este Programa, se subsuman los objetivos que mediante él se pretenden cumplir en el marco de otros programas desarrollados por el Gobierno Nacional para atender las necesidades de la población vulnerable, ni de otros componentes o programas ya existentes en el marco del SNAIPD. Deberá crearse un nuevo Programa específicamente diseñado para atender a la orden impartida en esta providencia, con los elementos mínimos de racionalidad que se aquí describen.

V.B.1.3.2. Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales a garantizar.

V.B.1.3.3. Cronograma acelerado de implementación.

V.B.1.3.4. Presupuesto suficiente y oportunamente disponible. La Sala advierte que la inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto no será admitida bajo ninguna circunstancia por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia.

V.B.1.3.5. Cobertura material suficiente, de conformidad con el espectro fáctico de violación de los derechos fundamentales por los riesgos de género extraordinarios en el marco del conflicto armado que afectan al país y que se describieron en la presente providencia.

V.B.1.3.6. Garantías de continuidad hacia el futuro, en el marco de la política pública de atención e indiferentemente a los cambios coyunturales o políticos.

V.B.1.3.7. Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales quebrantados por los riesgos de género en el marco del conflicto armado y por el impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso sobre las mujeres por él afectadas. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para el Programa en cuestión, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.

V.B.1.3.8. Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, tanto entre las entidades del SNAIPD, como en las entidades públicas externas con las cuales se establezcan vínculos de colaboración al interior del programa, y

entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

V.B.1.3.9. Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del programa, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger, y que faciliten la participación de las organizaciones de población desplazada y que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en el proceso de seguimiento y evaluación del logro de las metas del programa y de su funcionamiento en general.

V.B.1.3.10. Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa.

V.B.1.3.11. Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.

V.B.1.3.12. Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada, y específicamente para las mujeres desplazadas, sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en el marco de este programa.

V.B.1.3.13. Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma, a cargo de Acción Social, mediante los procedimientos administrativos a los que haya lugar.

V.B.1.3.14. Apropiación nacional y autonomía. Es indispensable que el diseño e implementación de este Programa no dependan en su integridad de la cooperación internacional, sino que sea un programa de base nacional, establecido por las autoridades colombianas que conforman el

SNAIPD. Si bien la cooperación internacional es un elemento deseable, importante y bienvenido para efectos de crear e implementar este programa, es necesario, para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzoso, que sea un proyecto basado en los esfuerzos del gobierno nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización.

V.B.1.3.15. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, tales como el proceso de la Ley de Justicia y Paz, u otros que sean relevantes, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

V.B.1.4. Coordinación unitaria y centralizada por el Director de Acción Social.

La coordinación del diseño, adopción e implementación de este Programa es un deber del Director de Acción Social. Para efectos de materializar cada una de estas etapas, podrá acudir a las distintas herramientas con las que cuenta en su rol de coordinador de las distintas entidades que conforman el SNAIPD, e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considere pertinente involucrar.

V.B.1.5. Adopción inmediata por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados.

El diseño de este programa deberá iniciarse dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de la presente providencia, y deberá haberse finalizado dos (2) meses después de tal fecha de notificación. Una vez haya sido finalizado dicho diseño, el proceso de adopción del mismo no podrá tardar más de un (1) mes. De esta forma, el Programa para la Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento deberá iniciar su etapa de implementación, involucrando activamente a las primeras beneficiarias, a más tardar tres (3) meses después

de que se haya notificado la presente providencia.

V.B.1.6. Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia.

El Director de Acción Social deberá garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia dentro del proceso de diseño, adopción e implementación de este Programa. Como mínimo, deberán ser involucradas activamente en el proceso de diseño e implementación de este Programa, las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunica la presente providencia en la parte resolutoria. Adicionalmente, el señor Director de Acción Social podrá involucrar en estos procesos a las otras organizaciones que considere apropiado invitar. Para el logro de este propósito, al inicio del proceso de diseño y adopción de este programa, el Director de Acción Social deberá convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del presente Auto.

Para efectos de asegurar que la participación de estas organizaciones sea material y efectiva, el señor Director de Acción Social deberá enviar un informe detallado a la Corte Constitucional, al momento en el cual se de inicio al proceso de implementación del Programa –es decir, a más tardar tres (3) meses después de la notificación de este Auto-, sobre los siguientes puntos: (a) cuáles organizaciones fueron involucradas en los procesos de diseño e implementación del Programa, cómo se les invitó a participar, y cuál fue el alcance de su participación; (b) cuáles propuestas formales presentadas por estas organizaciones fueron aceptadas por Acción Social e incorporadas en el diseño del programa, cuáles fueron rechazadas, y las razones que sustentaron dicha decisión.

V.B.2. El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y

de Atención Integral a sus Víctimas.

V.B.2.1. Ambito de cobertura necesario y obligatorio.

Las autoridades que conforman el SNAIPD deberán diseñar e implementar en un término breve un Programa específico para prevenir la violencia sexual contra la mujer desplazada, y garantizar la atención integral a sus víctimas de conformidad con los estándares constitucionales e internacionales aplicables.

La realidad fáctica a la que debe responder este programa es la que se ha descrito con todo detalle en la Sección IV.B.1.1. del presente Auto.

V.B.2.2. Derechos a garantizar mediante el programa y parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento.

El objetivo de este programa deberá ser el de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales, seriamente violados por la situación extendida de violencia sexual contra las mujeres desplazadas por el conflicto armado.

La indicación de estos derechos y los parámetros jurídicos mínimos a los que ha de acoplarse necesariamente este programa en su diseño e implementación, son los descritos en el acápite IV.B.4.2.1. de la presente providencia.

Por lo mismo, tales derechos y parámetros jurídicos constituyen el marco de referencia necesario al que se habrá de aludir durante el proceso de verificación del cumplimiento de las órdenes aquí impartidas.

Adicionalmente, resalta la Sala que el diseño e implementación de este Programa deberán necesariamente incorporar un enfoque sub-diferencial complementario de etnia, edad y discapacidad dentro del enfoque diferencial de género; es decir, el Programa deberá ser sensible a las significativas diferencias que existen entre las mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual dependiendo de su edad, de su pertenencia a una comunidad indígena o afrodescendiente, o de la presencia de una discapacidad.

V.B.2.3. Elementos mínimos de racionalidad del Programa en tanto componente de una política pública.

La gravedad del problema de violencia sexual contra las mujeres desplazadas descrito en el presente Auto amerita la adopción de un programa que, al formar parte de una política pública esencialmente orientada a garantizar el disfrute de derechos constitucionales fundamentales, cumpla con ciertos elementos mínimos de racionalidad en su proceso de diseño e implementación que, por lo tanto, serán exigidos por la Corte Constitucional.

Estos elementos mínimos de racionalidad, cuyo estricto cumplimiento e implementación serán verificados de manera detallada y cercana por la Sala Segunda de Revisión, son en total quince, y reflejan tanto los elementos mínimos de la política pública de atención al desplazamiento forzado exigidos en el Auto 178 de 2005, como elementos derivados de los mandatos constitucionales e internacionales que se han reseñado en el presente Auto. Son los siguientes:

V.B.2.3.1. Especificidad individual del Programa. Es indispensable que éste programa sea creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada. No se admitirá que, en cumplimiento de la orden de creación de este Programa, se subsuman los objetivos que mediante él se pretenden cumplir en el marco de otros programas desarrollados por el Gobierno Nacional para atender las necesidades de la población

vulnerable, ni de otros componentes o programas ya existentes en el marco del SNAIPD. Deberá crearse un nuevo Programa específicamente diseñado para atender a la orden impartida en esta providencia, con los elementos mínimos de racionalidad que se aquí describen.

V.B.2.3.2. Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales a garantizar.

V.B.2.3.3. Cronograma acelerado de implementación.

V.B.2.3.4. Presupuesto suficiente y oportunamente disponible. La Sala advierte que la inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto no será admitida bajo ninguna circunstancia por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia.

V.B.2.3.5. Cobertura material suficiente, de conformidad con el espectro fáctico de violencia sexual contra las mujeres desplazadas que se describió en la presente providencia.

V.B.2.3.6. Garantías de continuidad hacia el futuro, en el marco de la política pública de atención e indiferentemente a los cambios coyunturales o políticos.

V.B.2.3.7. Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales quebrantados por la violencia sexual contra las mujeres desplazadas. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para el Programa en cuestión, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.

V.B.2.3.8. Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coor-

dinación interinstitucional, tanto entre las entidades del SNAIPD, como en las entidades públicas externas con las cuales se establezcan vínculos de colaboración al interior del programa, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

V.B.2.3.9. Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del programa, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger, y que faciliten la participación de las organizaciones de población desplazada y que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en el proceso de seguimiento y evaluación del logro de las metas del programa y de su funcionamiento en general.

V.B.2.3.10. Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa.

V.B.2.3.11. Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.

V.B.2.3.12. Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada, y específicamente para las mujeres desplazadas, sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en el marco de este programa.

V.B.2.3.13. Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma, a cargo de Acción Social, mediante los procedimientos administrativos a los que haya lugar.

V.B.2.3.14. Apropiación nacional y autonomía. Es indispensable que el diseño e implemen-

tación de este Programa no dependan en su integridad de la cooperación internacional, sino que sea un programa de base nacional, establecido por las autoridades colombianas que conforman el SNAIPD. Si bien la cooperación internacional es un elemento deseable, importante y bienvenido para efectos de crear e implementar este programa, es necesario, para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzoso, que sea un proyecto basado en los esfuerzos del gobierno nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización.

V.B.2.3.15. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, tales como el proceso de la Ley de Justicia y Paz, u otros que sean relevantes, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

V.B.2.4. Coordinación unitaria y centralizada por el Director de Acción Social.

La coordinación del diseño, adopción e implementación de este Programa es un deber del Director de Acción Social. Para efectos de materializar cada una de estas etapas, podrá acudir a las distintas herramientas con las que cuenta en su rol de coordinador de las distintas entidades que conforman el SNAIPD, e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considere pertinente involucrar.

V.B.2.5. Adopción inmediata por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados.

El diseño de este programa deberá iniciarse dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de la presente providencia, y deberá haberse finalizado dos (2) meses después de tal fecha de notificación. Una vez haya sido finalizado dicho diseño, el proceso de adopción del mismo no podrá tardar más de un (1) mes. De esta forma, el Programa para la Prevención de la

Violencia Sexual contra las Mujeres Desplazadas deberá iniciar su etapa de implementación, involucrando activamente a las primeras beneficiarias, a más tardar tres (3) meses después de que se haya notificado la presente providencia.

V.B.2.6. Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia.

El Director de Acción Social deberá garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia dentro del proceso de diseño, adopción e implementación de este Programa. Como mínimo, deberán ser involucradas activamente en el proceso de diseño e implementación de este Programa, las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunica la presente providencia en la parte resolutoria. Adicionalmente, el señor Director de Acción Social podrá involucrar en estos procesos a las otras organizaciones que considere apropiado invitar. Para el logro de este propósito, al inicio del proceso de diseño y adopción de este programa, el Director de Acción Social deberá convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del presente Auto.

Para efectos de asegurar que la participación de estas organizaciones sea material y efectiva, el señor Director de Acción Social deberá enviar un informe detallado a la Corte Constitucional, al momento en el cual se de inicio al proceso de implementación del Programa –es decir, a más tardar tres (3) meses después de la notificación de este Auto-, sobre los siguientes puntos: (a) cuáles organizaciones fueron involucradas en los procesos de diseño e implementación del Programa, cómo se les invitó a participar, y cuál fue el alcance de su participación; (b) cuáles propuestas formales presentadas por estas organizaciones fueron aceptadas por Acción Social e incorporadas en el diseño del programa, cuáles fueron rechazadas, y las razones que sustentaron dicha decisión.

V.B.2.7. La Corte advierte sobre la existencia de títulos jurídicos constitucionales concretos en cabeza de las mujeres beneficiarias de órdenes específicas de protección impartidas en el presente Auto, para exigir la implementación pronta de este programa y su acceso inmediato al mismo, dentro de los términos establecidos en cada una de las órdenes individuales de protección. Ello no implica que éstas mujeres hayan de ser las únicas beneficiarias del Programa; por el contrario, según se indicó anteriormene, uno de sus elementos mínimos de racionalidad es que cuente con una cobertura apropiada de conformidad con la magnitud fáctica del problema al que busca responder.

V.B.3. El Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.

V.B.3.1. Ambito de cobertura necesario y obligatorio.

Las autoridades que conforman el SNAIPD deberán diseñar e implementar en un término breve un Programa específico para prevenir la violencia intrafamiliar y comunitaria contra la mujer desplazada, y garantizar la atención integral de sus víctimas.

La realidad fáctica a la que debe responder este programa es la que se ha descrito con todo detalle en la Sección IV.B.1.2. del presente Auto.

V.B.3.2. Derechos a garantizar mediante el programa y parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento.

El objetivo de este programa deberá ser el de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales seriamente violados por la situación extendida de violencia intrafamiliar y comunitaria contra las mujeres desplazadas del país.

La indicación de estos derechos y los parámetros jurídicos mínimos a los que ha de acoplarse necesariamente este programa en su diseño e implementación, son los descritos en el acápite IV.B.4.2.2. de la presente providencia.

Por lo mismo, tales derechos y parámetros jurídicos constituyen el marco de referencia necesario al que se habrá de aludir durante el proceso de verificación del cumplimiento de las órdenes aquí impartidas.

Adicionalmente, resalta la Sala que el diseño e implementación de este Programa deberán necesariamente incorporar un enfoque sub-diferencial complementario de etnia, edad y discapacidad dentro del enfoque diferencial de género; es decir, el Programa deberá ser sensible a las significativas diferencias que existen entre las mujeres desplazadas afectadas por la violencia intrafamiliar o comunitaria dependiendo de su edad, de su pertenencia a una comunidad indígena o afrodescendiente, o de la presencia de una discapacidad.

V.B.3.3. Elementos mínimos de racionalidad del Programa en tanto componente de una política pública.

La suma gravedad del problema de violencia intrafamiliar y comunitaria contra las mujeres desplazadas descrito en el presente Auto, amerita la adopción de un programa que, al formar parte de una política pública esencialmente orientada a garantizar el disfrute de derechos constitucionales fundamentales, cumpla con ciertos elementos mínimos de racionalidad que, por lo tanto, serán exigidos por la Corte Constitucional en su proceso de diseño e implementación.

Estos elementos mínimos de racionalidad, cuyo estricto cumplimiento e implementación serán verificados de manera detallada y cercana por la Sala Segunda de Revisión, son en total quince, y reflejan tanto los elementos mínimos de la política pública de atención al desplazamien-

to forzado exigidos en el Auto 178 de 2005, como elementos derivados de los mandatos constitucionales e internacionales que se han reseñado en el presente Auto. Son los siguientes:

V.B.3.3.1. Especificidad individual del Programa. Es indispensable que éste programa sea creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada. No se admitirá que, en cumplimiento de la orden de creación de este Programa, se subsuman los objetivos que mediante él se pretenden cumplir en el marco de otros programas desarrollados por el Gobierno Nacional para atender las necesidades de la población vulnerable, ni de otros componentes o programas ya existentes en el marco del SNAIPD. Deberá crearse un nuevo Programa específicamente diseñado para atender a la orden impartida en esta providencia, con los elementos mínimos de racionalidad que se aquí describen.

V.B.3.3.2. Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales a garantizar.

V.B.3.3.3. Cronograma acelerado de implementación.

V.B.3.3.4. Presupuesto suficiente y oportunamente disponible. La Sala advierte que la inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto no será admitida bajo ninguna circunstancia por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia.

V.B.3.3.5. Cobertura material suficiente, de conformidad con el espectro fáctico de violación de los derechos fundamentales por la situación de violencia intrafamiliar y comunitaria contra las mujeres desplazadas en Colombia.

V.B.3.3.6. Garantías de continuidad hacia el futuro, en el marco de la política pública de

atención e indiferentemente a los cambios coyunturales o políticos.

V.B.3.3.7. Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales quebrantados por la violencia intrafamiliar y comunitaria contra las mujeres desplazadas. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para el Programa en cuestión, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.

V.B.3.3.8. Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, tanto entre las entidades del SNAIPD, como en las entidades públicas externas con las cuales se establezcan vínculos de colaboración al interior del programa, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

V.B.3.3.9. Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del programa, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger, y que faciliten la participación de las organizaciones de población desplazada y que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en el proceso de seguimiento y evaluación del logro de las metas del programa y de su funcionamiento en general.

V.B.3.3.10. Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa.

V.B.3.3.11. Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.

V.B.3.3.12. Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de infor-

mación para la población desplazada, y específicamente para las mujeres desplazadas, sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en el marco de este programa.

V.B.3.3.13. Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma, a cargo de Acción Social, mediante los procedimientos administrativos a los que haya lugar.

V.B.3.3.14. Apropiación nacional y autonomía. Es indispensable que el diseño e implementación de este Programa no dependan en su integridad de la cooperación internacional, sino que sea un programa de base nacional, establecido por las autoridades colombianas que conforman el SNAIPD. Si bien la cooperación internacional es un elemento deseable, importante y bienvenido para efectos de crear e implementar este programa, es necesario, para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzoso, que sea un proyecto basado en los esfuerzos del gobierno nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización.

V.B.3.3.15. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, tales como el proceso de la Ley de Justicia y Paz, u otros que sean relevantes, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

V.B.3.4. Coordinación unitaria y centralizada por el Director de Acción Social.

La coordinación del diseño, adopción e implementación de este Programa es un deber del Director de Acción Social. Para efectos de materializar cada una de estas etapas, podrá acudir a las distintas herramientas con las que cuenta en su rol de coordinador de las distintas entidades que conforman el SNAIPD, e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas

que considere pertinente involucrar.

V.B.3.5. Adopción inmediata por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados.

El diseño de este programa deberá iniciarse dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de la presente providencia, y deberá haberse finalizado dos (2) meses después de tal fecha de notificación. Una vez haya sido finalizado dicho diseño, el proceso de adopción del mismo no podrá tardar más de un (1) mes. De esta forma, el Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas deberá iniciar su etapa de implementación, involucrando activamente a las primeras beneficiarias, a más tardar tres (3) meses después de que se haya notificado la presente providencia.

V.B.3.6. Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia.

El Director de Acción Social deberá garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia dentro del proceso de diseño, adopción e implementación de este Programa. Como mínimo, deberán ser involucradas activamente en el proceso de diseño e implementación de este Programa, las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunica la presente providencia en la parte resolutoria. Adicionalmente, el señor Director de Acción Social podrá involucrar en estos procesos a las otras organizaciones que considere apropiado invitar. Para el logro de este propósito, al inicio del proceso de diseño y adopción de este programa, el Director de Acción Social deberá convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del presente Auto.

Para efectos de asegurar que la participación de estas organizaciones sea material y efectiva, el señor Director de Acción Social deberá enviar un informe detallado a la Corte Constitucional, al momento en el cual se de inicio al proceso de implementación del Programa –es decir, a más tardar tres (3) meses después de la notificación de este Auto-, sobre los siguientes puntos: (a) cuáles organizaciones fueron involucradas en los procesos de diseño e implementación del Programa, cómo se les invitó a participar, y cuál fue el alcance de su participación; (b) cuáles propuestas formales presentadas por estas organizaciones fueron aceptadas por Acción Social e incorporadas en el diseño del programa, cuáles fueron rechazadas, y las razones que sustentaron dicha decisión.

V.B.3.7. La Corte advierte sobre la existencia de títulos jurídicos constitucionales concretos en cabeza de las mujeres beneficiarias de órdenes específicas de protección impartidas en el presente Auto, para exigir la implementación pronta de este programa y su acceso inmediato al mismo, dentro de los términos establecidos en cada una de las órdenes individuales de protección. Ello no implica que éstas mujeres hayan de ser las únicas beneficiarias del Programa; por el contrario, según se indicó anteriormene, uno de sus elementos mínimos de racionalidad es que cuente con una cobertura apropiada de conformidad con la magnitud fáctica del problema al que busca responder.

V.B.4. El Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas.

V.B.4.1. Ambito de cobertura necesario y obligatorio.

Las autoridades que conforman el SNAIPD deberán diseñar e implementar en un término breve un programa específico para promover el goce efectivo del derecho a la salud por las mujeres desplazadas.

La realidad fáctica a la que debe responder este programa es la que se ha descrito con todo detalle en la Sección IV.B.1.3. del presente Auto.

V.B.4.2. Derechos a garantizar mediante el programa y parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento.

El objetivo de este programa deberá ser el de garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, así como los derechos fundamentales conexos a él.

La indicación del contenido de este derecho y los parámetros jurídicos mínimos a los que ha de acoplarse necesariamente este programa en su diseño e implementación, son los descritos en el acápite IV.B.4.2.3. de la presente providencia.

Por lo mismo, tales contenidos y parámetros jurídicos constituyen el marco de referencia necesario al que se habrá de aludir durante el proceso de verificación del cumplimiento de las órdenes aquí impartidas.

Adicionalmente, resalta la Sala que el diseño e implementación de este Programa deberán necesariamente incorporar un enfoque sub-diferencial complementario de etnia, edad y discapacidad dentro del enfoque diferencial de género; es decir, el Programa deberá ser sensible a las significativas diferencias que existen entre las mujeres desplazadas afectadas en su salud dependiendo de su edad, de su pertenencia a una comunidad indígena o afrodescendiente, o de la presencia de una discapacidad.

V.B.4.3. Elementos mínimos de racionalidad del Programa en tanto componente de una política pública.

La suma gravedad de la vulneración del derecho a la salud de las mujeres desplazadas, descrita en el presente Auto, amerita la adopción de un programa que, al formar parte de una política pública esencialmente orientada a garantizar el disfrute de derechos constitucionales fundamentales, cumpla con ciertos elementos mínimos de racionalidad que, por lo tanto, serán exigidos por la Corte Constitucional en su proceso de diseño e implementación del Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas.

Estos elementos mínimos de racionalidad, cuyo estricto cumplimiento e implementación serán verificados de manera detallada y cercana por la Sala Segunda de Revisión, son en total quince, y reflejan tanto los elementos mínimos de la política pública de atención al desplazamiento forzado exigidos en el Auto 178 de 2005, como elementos derivados de los mandatos constitucionales e internacionales que se han reseñado en el presente Auto. Son los siguientes:

V.B.4.3.1. Especificidad individual del Programa. Es indispensable que éste programa sea creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada. No se admitirá que, en cumplimiento de la orden de creación de este Programa, se subsuman los objetivos que mediante él se pretenden cumplir en el marco de otros programas desarrollados por el Gobierno Nacional para atender las necesidades de la población vulnerable, ni de otros componentes o programas ya existentes en el marco del SNAIPD. Deberá crearse un nuevo Programa específicamente diseñado para atender a la orden impartida en esta providencia, con los elementos mínimos de racionalidad que se aquí describen.

V.B.4.3.2. Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales a garantizar.

V.B.4.3.3. Cronograma acelerado de implementación.

V.B.4.3.4. Presupuesto suficiente y oportunamente disponible. La Sala advierte que la inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto no será admitida bajo ninguna circunstancia por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia.

V.B.4.3.5. Cobertura material suficiente, de conformidad con el espectro fáctico de violación del derecho a la salud de las mujeres desplazadas que se describió en la presente providencia.

V.B.4.3.6. Garantías de continuidad hacia el futuro, en el marco de la política pública de atención e indiferentemente a los cambios coyunturales o políticos.

V.B.4.3.7. Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales quebrantados por el desconocimiento del derecho a la salud de las mujeres desplazadas. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para el Programa en cuestión, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.

V.B.4.3.8. Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, tanto entre las entidades del SNAIPD, como en las entidades públicas externas con las cuales se establezcan vínculos de colaboración al interior del programa, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

V.B.4.3.9. Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del programa, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger, y que faciliten la participación de las organizaciones de población desplazada y que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en el proceso de seguimiento y evaluación del logro de las metas

del programa y de su funcionamiento en general.

V.B.4.3.10. Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa.

V.B.4.3.11. Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.

V.B.4.3.12. Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada, y específicamente para las mujeres desplazadas, sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en el marco de este programa.

V.B.4.3.13. Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma, a cargo de Acción Social, mediante los procedimientos administrativos a los que haya lugar.

V.B.4.3.14. Apropiación nacional y autonomía. Es indispensable que el diseño e implementación de este Programa no dependan en su integridad de la cooperación internacional, sino que sea un programa de base nacional, establecido por las autoridades colombianas que conforman el SNAIPD. Si bien la cooperación internacional es un elemento deseable, importante y bienvenido para efectos de crear e implementar este programa, es necesario, para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzoso, que sea un proyecto basado en los esfuerzos del gobierno nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización.

V.B.4.3.15. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno

Nacional o por otras autoridades, tales como el proceso de la Ley de Justicia y Paz, u otros que sean relevantes, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

V.B.4.4. Coordinación unitaria y centralizada por el Director de Acción Social.

La coordinación del diseño, adopción e implementación de este Programa es un deber del Director de Acción Social. Para efectos de materializar cada una de estas etapas, podrá acudir a las distintas herramientas con las que cuenta en su rol de coordinador de las distintas entidades que conforman el SNAIPD, e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considere pertinente involucrar.

V.B.4.5. Adopción inmediata por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados.

El diseño de este programa deberá iniciarse dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de la presente providencia, y deberá haberse finalizado dos (2) meses después de tal fecha de notificación. Una vez haya sido finalizado dicho diseño, el proceso de adopción del mismo no podrá tardar más de un (1) mes. De esta forma, el Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas deberá iniciar su etapa de implementación, involucrando activamente a las primeras beneficiarias, a más tardar tres (3) meses después de que se haya notificado la presente providencia.

V.B.4.6. Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia.

El Director de Acción Social deberá garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia dentro del proceso de

diseño, adopción e implementación de este Programa. Como mínimo, deberán ser involucradas activamente en el proceso de diseño e implementación de este Programa, las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunica la presente providencia en la parte resolutoria. Adicionalmente, el señor Director de Acción Social podrá involucrar en estos procesos a las otras organizaciones que considere apropiado invitar. Para el logro de este propósito, al inicio del proceso de diseño y adopción de este programa, el Director de Acción Social deberá convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del presente Auto.

Para efectos de asegurar que la participación de estas organizaciones sea material y efectiva, el señor Director de Acción Social deberá enviar un informe detallado a la Corte Constitucional, al momento en el cual se de inicio al proceso de implementación del Programa –es decir, a más tardar tres (3) meses después de la notificación de este Auto-, sobre los siguientes puntos: (a) cuáles organizaciones fueron involucradas en los procesos de diseño e implementación del Programa, cómo se les invitó a participar, y cuál fue el alcance de su participación; (b) cuáles propuestas formales presentadas por estas organizaciones fueron aceptadas por Acción Social e incorporadas en el diseño del programa, cuáles fueron rechazadas, y las razones que sustentaron dicha decisión.

V.B.4.7. La Corte advierte sobre la existencia de títulos jurídicos constitucionales concretos en cabeza de las mujeres beneficiarias de órdenes específicas de protección impartidas en el presente Auto, para exigir la implementación pronta de este programa y su acceso inmediato al mismo, dentro de los términos establecidos en cada una de las órdenes individuales de protección. Ello no implica que éstas mujeres hayan de ser las únicas beneficiarias del Programa; por el contrario, según se indicó anteriormente, uno de sus elementos mínimos de racionalidad es que cuente con una cobertura apropiada de conformidad con la magnitud fáctica del problema al que busca responder.

V.B.5. El Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada.

V.B.5.1. Ambito de cobertura necesario y obligatorio.

Las autoridades que conforman el SNAIPD deberán diseñar e implementar en un término breve un Programa específico para apoyar a las mujeres desplazadas que son jefes de hogar, facilitar su acceso a oportunidades laborales y productivas, y prevenir el riesgo de explotación doméstica y laboral que se cierne sobre ellas.

La realidad fáctica a la que debe responder este programa es la que se ha descrito con todo detalle en la Sección IV.B.1.4. del presente Auto.

V.B.5.2. Derechos a garantizar mediante el programa y parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento.

El objetivo de este programa deberá ser el de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales seriamente violados por las condiciones críticas de las mujeres desplazadas que son cabeza de hogar, y en general por los obstáculos que deben enfrentar las mujeres desplazadas, sean o no cabezas de hogar, en su acceso a oportunidades productivas y laborales que les permitan subsistir en dignidad. También deberá, en este mismo sentido, adoptar medidas de prevención del riesgo de explotación doméstica y laboral de las mujeres desplazadas.

La indicación de estos derechos y los parámetros jurídicos mínimos a los que ha de acoplarse necesariamente este programa en su diseño e implementación, son los descritos en los IV.B.4.2.4, IV.B.4.2.5., IV.B.4.2.6. y IV.B.4.2.7. de la presente providencia.

Por lo mismo, tales derechos y parámetros jurídicos constituyen el marco de referencia necesario al que se habrá de aludir durante el proceso de verificación del cumplimiento de las órdenes aquí impartidas.

Adicionalmente, resalta la Sala que el diseño e implementación de este Programa deberán necesariamente incorporar un enfoque sub-diferencial complementario de etnia, edad y discapacidad dentro del enfoque diferencial de género; es decir, el Programa deberá ser sensible a las significativas diferencias que existen entre las mujeres afectadas por estas facetas de género del desplazamiento dependiendo de su edad, de su pertenencia a una comunidad indígena o afrodescendiente, o de la presencia de una discapacidad.

V.B.5.3. Elementos mínimos de racionalidad del Programa en tanto componente de una política pública.

La suma gravedad de las condiciones de autosostenimiento de las mujeres desplazadas en general, agravada en el caso de mujeres cabeza de familia y descrita en el presente Auto, amerita la adopción de un Programas que, al formar parte de una política pública esencialmente orientada a garantizar el disfrute de derechos constitucionales fundamentales, cumpla con ciertos elementos mínimos de racionalidad que, por lo tanto, serán exigidos por la Corte Constitucional en el proceso de diseño e implementación del Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada.

Estos elementos mínimos de racionalidad, cuyo estricto cumplimiento e implementación serán verificados de manera detallada y cercana por la Sala Segunda de Revisión, son en total quince, y reflejan tanto los elementos mínimos de la política pública de atención al desplazamiento forzado exigidos en el Auto 178 de 2005, como elementos derivados de los mandatos constitu-

cionales e internacionales que se han reseñado en el presente Auto. Son los siguientes:

V.B.5.3.1. Especificidad individual del Programa. Es indispensable que éste programa sea creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada. No se admitirá que, en cumplimiento de la orden de creación de este Programa, se subsuman los objetivos que mediante él se pretenden cumplir en el marco de otros programas desarrollados por el Gobierno Nacional para atender las necesidades de la población vulnerable, ni de otros componentes o programas ya existentes en el marco del SNAIPD. Deberá crearse un nuevo Programa específicamente diseñado para atender a la orden impartida en esta providencia, con los elementos mínimos de racionalidad que se aquí describen.

V.B.5.3.2. Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales a garantizar.

V.B.5.3.3. Cronograma acelerado de implementación.

V.B.5.3.4. Presupuesto suficiente y oportunamente disponible. La Sala advierte que la inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto no será admitida bajo ninguna circunstancia por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia.

V.B.5.3.5. Cobertura material suficiente, de conformidad con el espectro fáctico de violación de los derechos fundamentales en materia de autosostenimiento de las mujeres desplazadas.

V.B.5.3.6. Garantías de continuidad hacia el futuro, en el marco de la política pública de atención e indiferentemente a los cambios coyunturales o políticos.

V.B.5.3.7. Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales quebrantados por esta faceta de género del desplazamiento. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para el Programa en cuestión, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.

V.B.5.3.8. Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, tanto entre las entidades del SNAIPD, como en las entidades públicas externas con las cuales se establezcan vínculos de colaboración al interior del programa, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

V.B.5.3.9. Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del programa, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger, y que faciliten la participación de las organizaciones de población desplazada y que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en el proceso de seguimiento y evaluación del logro de las metas del programa y de su funcionamiento en general.

V.B.5.3.10. Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa.

V.B.5.3.11. Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.

V.B.5.3.12. Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada, y específicamente para las mujeres desplazadas, sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en el marco de

este programa.

V.B.5.3.13. Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma, a cargo de Acción Social, mediante los procedimientos administrativos a los que haya lugar.

V.B.5.3.14. Apropiación nacional y autonomía. Es indispensable que el diseño e implementación de este Programa no dependan en su integridad de la cooperación internacional, sino que sea un programa de base nacional, establecido por las autoridades colombianas que conforman el SNAIPD. Si bien la cooperación internacional es un elemento deseable, importante y bienvenido para efectos de crear e implementar este programa, es necesario, para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzoso, que sea un proyecto basado en los esfuerzos del gobierno nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización.

V.B.5.3.15. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, tales como el proceso de la Ley de Justicia y Paz, u otros que sean relevantes, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

V.B.5.4. Coordinación unitaria y centralizada por el Director de Acción Social.

La coordinación del diseño, adopción e implementación de este Programa es un deber del Director de Acción Social. Para efectos de materializar cada una de estas etapas, podrá acudir a las distintas herramientas con las que cuenta en su rol de coordinador de las distintas entidades que conforman el SNAIPD, e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considere pertinente involucrar.

V.B.5.5. Adopción inmediata por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados.

El diseño de este programa deberá iniciarse dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de la presente providencia, y deberá haberse finalizado dos (2) meses después de tal fecha de notificación. Una vez haya sido finalizado dicho diseño, el proceso de adopción del mismo no podrá tardar más de un (1) mes. De esta forma, el Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada deberá iniciar su etapa de implementación, involucrando activamente a las primeras beneficiarias, a más tardar tres (3) meses después de que se haya notificado la presente providencia.

V.B.5.6. Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia.

El Director de Acción Social deberá garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia dentro del proceso de diseño, adopción e implementación de este Programa. Como mínimo, deberán ser involucradas activamente en el proceso de diseño e implementación de este Programa, las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunica la presente providencia en la parte resolutoria. Adicionalmente, el señor Director de Acción Social podrá involucrar en estos procesos a las otras organizaciones que considere apropiado invitar. Para el logro de este propósito, al inicio del proceso de diseño y adopción de este programa, el Director de Acción Social deberá convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del presente Auto.

Para efectos de asegurar que la participación de estas organizaciones sea material y efectiva,

el señor Director de Acción Social deberá enviar un informe detallado a la Corte Constitucional, al momento en el cual se de inicio al proceso de implementación del Programa –es decir, a más tardar tres (3) meses después de la notificación de este Auto-, sobre los siguientes puntos: (a) cuáles organizaciones fueron involucradas en los procesos de diseño e implementación del Programa, cómo se les invitó a participar, y cuál fue el alcance de su participación; (b) cuáles propuestas formales presentadas por estas organizaciones fueron aceptadas por Acción Social e incorporadas en el diseño del programa, cuáles fueron rechazadas, y las razones que sustentaron dicha decisión.

V.B.5.7. La Corte advierte sobre la existencia de títulos jurídicos constitucionales concretos en cabeza de las mujeres beneficiarias de órdenes específicas de protección impartidas en el presente Auto, para exigir la implementación pronta de este programa y su acceso inmediato al mismo, dentro de los términos establecidos en cada una de las órdenes individuales de protección. Ello no implica que éstas mujeres hayan de ser las únicas beneficiarias del Programa; por el contrario, según se indicó anteriormene, uno de sus elementos mínimos de racionalidad es que cuente con una cobertura apropiada de conformidad con la magnitud fáctica del problema al que busca responder.

V.B.6. El Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años.

V.B.6.1. Ambito de cobertura necesario y obligatorio.

Las autoridades que conforman el SNAIPD deberán diseñar e implementar en un término breve un Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 años.

La realidad fáctica a la que debe responder este programa es la que se ha descrito con todo

detalle en la Sección IV.B.1.5. del presente Auto.

V.B.6.2. Derechos a garantizar mediante el programa y parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento.

El objetivo de este programa deberá ser el de garantizar el goce efectivo del derecho a la educación por las mujeres desplazadas mayores de 15 años.

La indicación del contenido de este derecho y de los parámetros jurídicos mínimos a los que ha de acoplarse necesariamente este programa en su diseño e implementación, son los descritos en el acápite IV.B.4.2.5. de la presente providencia.

Por lo mismo, tales contenidos y parámetros jurídicos constituyen el marco de referencia necesario al que se habrá de aludir durante el proceso de verificación del cumplimiento de las órdenes aquí impartidas.

Adicionalmente, resalta la Sala que el diseño e implementación de este Programa deberán necesariamente incorporar un enfoque sub-diferencial complementario de etnia, edad y discapacidad dentro del enfoque diferencial de género; es decir, el Programa deberá ser sensible a las significativas diferencias que existen entre las mujeres desplazadas afectadas por obstáculos de acceso al sistema educativo dependiendo de su edad, de su pertenencia a una comunidad indígena o afrodescendiente, o de la presencia de una discapacidad.

V.B.6.3. Elementos mínimos de racionalidad del Programa en tanto componente de una política pública.

La gravedad del desconocimiento del derecho a la educación descrita en el presente Auto

amerita la adopción de un programa que, al formar parte de una política pública esencialmente orientada a garantizar el disfrute de derechos constitucionales fundamentales, cumpla con ciertos elementos mínimos de racionalidad que, por lo tanto, serán exigidos por la Corte Constitucional en el proceso de diseño e implementación del Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas mayores de 15 años.

Estos elementos mínimos de racionalidad, cuyo estricto cumplimiento e implementación serán verificados de manera detallada y cercana por la Sala Segunda de Revisión, son en total quince, y reflejan tanto los elementos mínimos de la política pública de atención al desplazamiento forzado exigidos en el Auto 178 de 2005, como elementos derivados de los mandatos constitucionales e internacionales que se han reseñado en el presente Auto. Son los siguientes:

V.B.6.3.1. Especificidad individual del Programa. Es indispensable que éste programa sea creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada. No se admitirá que, en cumplimiento de la orden de creación de este Programa, se subsuman los objetivos que mediante él se pretenden cumplir en el marco de otros programas desarrollados por el Gobierno Nacional para atender las necesidades de la población vulnerable, ni de otros componentes o programas ya existentes en el marco del SNAIPD. Deberá crearse un nuevo Programa específicamente diseñado para atender a la orden impartida en esta providencia, con los elementos mínimos de racionalidad que se aquí describen.

V.B.6.3.2. Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales a garantizar.

V.B.6.3.3. Cronograma acelerado de implementación.

V.B.6.3.4. Presupuesto suficiente y oportunamente disponible. La Sala advierte que la

inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto no será admitida bajo ninguna circunstancia por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia.

V.B.6.3.5. Cobertura material suficiente, de conformidad con el espectro fáctico de violación de los derechos fundamentales por los riesgos de género extraordinarios en el marco del conflicto armado que afecta al país y que se describieron en la presente providencia.

V.B.6.3.6. Garantías de continuidad hacia el futuro, en el marco de la política pública de atención e indiferentemente a los cambios coyunturales o políticos.

V.B.6.3.7. Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo del derecho a la educación. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para el Programa en cuestión, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.

V.B.6.3.8. Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, tanto entre las entidades del SNAIPD, como en las entidades públicas externas con las cuales se establezcan vínculos de colaboración al interior del programa, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

V.B.6.3.9. Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del programa, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger, y que faciliten la participación de las organizaciones de población desplazada y que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en el proceso de seguimiento y evaluación del logro de las metas del programa y de su funcionamiento en general.

V.B.6.3.10. Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa.

V.B.6.3.11. Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.

V.B.6.3.12. Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada, y específicamente para las mujeres desplazadas, sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en el marco de este programa.

V.B.6.3.13. Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma, a cargo de Acción Social, mediante los procedimientos administrativos a los que haya lugar.

V.B.6.3.14. Apropiación nacional y autonomía. Es indispensable que el diseño e implementación de este Programa no dependan en su integridad de la cooperación internacional, sino que sea un programa de base nacional, establecido por las autoridades colombianas que conforman el SNAIPD. Si bien la cooperación internacional es un elemento deseable, importante y bienvenido para efectos de crear e implementar este programa, es necesario, para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzoso, que sea un proyecto basado en los esfuerzos del gobierno nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización.

V.B.6.3.15. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, tales como el proceso de la Ley de Justicia y Paz, u otros que sean relevantes, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

V.B.6.4. Coordinación unitaria y centralizada por el Director de Acción Social.

La coordinación del diseño, adopción e implementación de este Programa es un deber del Director de Acción Social. Para efectos de materializar cada una de estas etapas, podrá acudir a las distintas herramientas con las que cuenta en su rol de coordinador de las distintas entidades que conforman el SNAIPD, e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considere pertinente involucrar.

V.B.6.5. Adopción inmediata por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados.

El diseño de este programa deberá iniciarse dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de la presente providencia, y deberá haberse finalizado dos (2) meses después de tal fecha de notificación. Una vez haya sido finalizado dicho diseño, el proceso de adopción del mismo no podrá tardar más de un (1) mes. De esta forma, el Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas mayores de 15 años deberá iniciar su etapa de implementación, involucrando activamente a las primeras beneficiarias, a más tardar tres (3) meses después de que se haya notificado la presente providencia.

V.B.6.6. Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia.

El Director de Acción Social deberá garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia dentro del proceso de diseño, adopción e implementación de este Programa. Como mínimo, deberán ser involucradas activamente en el proceso de diseño e implementación de este Programa, las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunica la presente providencia en la parte resolu-

tiva. Adicionalmente, el señor Director de Acción Social podrá involucrar en estos procesos a las otras organizaciones que considere apropiado invitar. Para el logro de este propósito, al inicio del proceso de diseño y adopción de este programa, el Director de Acción Social deberá convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del presente Auto.

Para efectos de asegurar que la participación de estas organizaciones sea material y efectiva, el señor Director de Acción Social deberá enviar un informe detallado a la Corte Constitucional, al momento en el cual se de inicio al proceso de implementación del Programa –es decir, a más tardar tres (3) meses después de la notificación de este Auto-, sobre los siguientes puntos: (a) cuáles organizaciones fueron involucradas en los procesos de diseño e implementación del Programa, cómo se les invitó a participar, y cuál fue el alcance de su participación; (b) cuáles propuestas formales presentadas por estas organizaciones fueron aceptadas por Acción Social e incorporadas en el diseño del programa, cuáles fueron rechazadas, y las razones que sustentaron dicha decisión.

V.B.6.7. La Corte advierte sobre la existencia de títulos jurídicos constitucionales concretos en cabeza de las mujeres beneficiarias de órdenes específicas de protección impartidas en el presente Auto, para exigir la implementación pronta de este programa y su acceso inmediato al mismo, dentro de los términos establecidos en cada una de las órdenes individuales de protección. Ello no implica que éstas mujeres hayan de ser las únicas beneficiarias del Programa; por el contrario, según se indicó anteriormene, uno de sus elementos mínimos de racionalidad es que cuente con una cobertura apropiada de conformidad con la magnitud fáctica del problema al que busca responder.

V.B.7. El Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas.

V.B.7.1. Ambito de cobertura necesario y obligatorio.

Las autoridades que conforman el SNAIPD deberán diseñar e implementar en un término breve un Programa específico para facilitar el acceso a la propiedad de la tierra por las mujeres desplazadas.

La realidad fáctica a la que debe responder este programa es la que se ha descrito con todo detalle en la Sección IV.B.1.8. del presente Auto.

V.B.7.2. Derechos a garantizar mediante el programa y parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento.

El objetivo de este programa deberá ser el de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales seriamente violados por esta faceta de género del desplazamiento.

La indicación de estos derechos y los parámetros jurídicos mínimos a los que ha de acoplarse necesariamente este programa en su diseño e implementación, son los descritos en el acápite IV.B.4.2.8. de la presente providencia.

Por lo mismo, tales derechos y parámetros jurídicos constituyen el marco de referencia necesario al que se habrá de aludir durante el proceso de verificación del cumplimiento de las órdenes aquí impartidas.

Adicionalmente, resalta la Sala que el diseño e implementación de este Programa deberán necesariamente incorporar un enfoque sub-diferencial complementario de etnia, edad y discapacidad dentro del enfoque diferencial de género; es decir, el Programa deberá ser sensible a las significativas diferencias que existen entre las mujeres desplazadas en cuanto a su acceso a la tie-

rra dependiendo de su edad, de su pertenencia a una comunidad indígena o afrodescendiente, o de la presencia de una discapacidad.

V.B.7.3. Elementos mínimos de racionalidad del Programa en tanto componente de una política pública.

La gravedad de la situación descrita en el presente Auto en cuanto a los obstáculos de las mujeres desplazadas en el acceso a la propiedad de la tierra, ameritan la adopción de programas que, al formar parte de una política pública esencialmente orientada a garantizar el disfrute de derechos constitucionales fundamentales, cumplan con ciertos elementos mínimos de racionalidad que, por lo tanto, serán exigidos por la Corte Constitucional en el proceso de diseño e implementación del Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas.

Estos elementos mínimos de racionalidad, cuyo estricto cumplimiento e implementación serán verificados de manera detallada y cercana por la Sala Segunda de Revisión, son en total quince, y reflejan tanto los elementos mínimos de la política pública de atención al desplazamiento forzado exigidos en el Auto 178 de 2005, como elementos derivados de los mandatos constitucionales e internacionales que se han reseñado en el presente Auto. Son los siguientes:

V.B.7.3.1. Especificidad individual del Programa. Es indispensable que éste programa sea creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada. No se admitirá que, en cumplimiento de la orden de creación de este Programa, se subsuman los objetivos que mediante él se pretenden cumplir en el marco de otros programas desarrollados por el Gobierno Nacional para atender las necesidades de la población vulnerable, ni de otros componentes o programas ya existentes en el marco del SNAIPD. Deberá crearse un nuevo Programa específicamente diseñado para atender a la orden impartida en esta

providencia, con los elementos mínimos de racionalidad que se aquí describen.

V.B.7.3.2. Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales a garantizar.

V.B.7.3.3. Cronograma acelerado de implementación.

V.B.7.3.4. Presupuesto suficiente y oportunamente disponible. La Sala advierte que la inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto no será admitida bajo ninguna circunstancia por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia.

V.B.7.3.5. Cobertura material suficiente, de conformidad con el espectro fáctico de violación de los derechos fundamentales descrito en la presente providencia.

V.B.7.3.6. Garantías de continuidad hacia el futuro, en el marco de la política pública de atención e indiferentemente a los cambios coyunturales o políticos.

V.B.7.3.7. Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales quebrantados por esta faceta de género del desplazamiento. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para el Programa en cuestión, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.

V.B.7.3.8. Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, tanto entre las entidades del SNAIPD, como en las entidades públicas externas con las cuales se establezcan vínculos de colaboración al interior del programa, y

entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

V.B.7.3.9. Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del programa, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger, y que faciliten la participación de las organizaciones de población desplazada y que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en el proceso de seguimiento y evaluación del logro de las metas del programa y de su funcionamiento en general.

V.B.7.3.10. Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa.

V.B.7.3.11. Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.

V.B.7.3.12. Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada, y específicamente para las mujeres desplazadas, sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en el marco de este programa.

V.B.7.3.13. Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma, a cargo de Acción Social, mediante los procedimientos administrativos a los que haya lugar.

V.B.7.3.14. Apropiación nacional y autonomía. Es indispensable que el diseño e implementación de este Programa no dependan en su integridad de la cooperación internacional, sino que sea un programa de base nacional, establecido por las autoridades colombianas que conforman el

SNAIPD. Si bien la cooperación internacional es un elemento deseable, importante y bienvenido para efectos de crear e implementar este programa, es necesario, para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzoso, que sea un proyecto basado en los esfuerzos del gobierno nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización.

V.B.7.3.15. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, tales como el proceso de la Ley de Justicia y Paz, u otros que sean relevantes, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

V.B.7.4. Coordinación unitaria y centralizada por el Director de Acción Social.

La coordinación del diseño, adopción e implementación de este Programa es un deber del Director de Acción Social. Para efectos de materializar cada una de estas etapas, podrá acudir a las distintas herramientas con las que cuenta en su rol de coordinador de las distintas entidades que conforman el SNAIPD, e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considere pertinente involucrar.

V.B.7.5. Adopción inmediata por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados.

El diseño de este programa deberá iniciarse dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de la presente providencia, y deberá haberse finalizado dos (2) meses después de tal fecha de notificación. Una vez haya sido finalizado dicho diseño, el proceso de adopción del mismo no podrá tardar más de un (1) mes. De esta forma, el Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas deberá iniciar su etapa de implementación, involucrando activamente a las primeras beneficiarias, a más tardar tres (3) meses después de que

se haya notificado la presente providencia.

V.B.7.6. Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia.

El Director de Acción Social deberá garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia dentro del proceso de diseño, adopción e implementación de este Programa. Como mínimo, deberán ser involucradas activamente en el proceso de diseño e implementación de este Programa, las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunica la presente providencia en la parte resolutoria. Adicionalmente, el señor Director de Acción Social podrá involucrar en estos procesos a las otras organizaciones que considere apropiado invitar. Para el logro de este propósito, al inicio del proceso de diseño y adopción de este programa, el Director de Acción Social deberá convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del presente Auto.

Para efectos de asegurar que la participación de estas organizaciones sea material y efectiva, el señor Director de Acción Social deberá enviar un informe detallado a la Corte Constitucional, al momento en el cual se de inicio al proceso de implementación del Programa –es decir, a más tardar tres (3) meses después de la notificación de este Auto-, sobre los siguientes puntos: (a) cuáles organizaciones fueron involucradas en los procesos de diseño e implementación del Programa, cómo se les invitó a participar, y cuál fue el alcance de su participación; (b) cuáles propuestas formales presentadas por estas organizaciones fueron aceptadas por Acción Social e incorporadas en el diseño del programa, cuáles fueron rechazadas, y las razones que sustentaron dicha decisión.

V.B.7.7. La Corte advierte sobre la existencia de títulos jurídicos constitucionales concre-

tos en cabeza de las mujeres beneficiarias de órdenes específicas de protección impartidas en el presente Auto, para exigir la implementación pronta de este programa y su acceso inmediato al mismo, dentro de los términos establecidos en cada una de las órdenes individuales de protección. Ello no implica que éstas mujeres hayan de ser las únicas beneficiarias del Programa; por el contrario, según se indicó anteriormene, uno de sus elementos mínimos de racionalidad es que cuente con una cobertura apropiada de conformidad con la magnitud fáctica del problema al que busca responder.

V.B.8. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas

V.B.8.1. Ambito de cobertura necesario y obligatorio.

Las autoridades que conforman el SNAIPD deberán diseñar e implementar en un término breve un Programa específico para proteger los derechos de las mujeres indígenas desplazadas por el conflicto armado.

La realidad fáctica a la que debe responder este programa es la que se ha descrito con todo detalle en la Sección IV.B.1.9. del presente Auto.

V.B.8.2. Derechos a garantizar mediante el programa y parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento.

El objetivo de este programa deberá ser el de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres indígenas desplazadas, seriamente violados por la situación descrita en la presente providencia.

La indicación de estos derechos y los parámetros jurídicos mínimos a los que ha de acoplar-

se necesariamente este programa en su diseño e implementación, son los descritos en el acápite IV.B.4.2.9. de la presente providencia.

Por lo mismo, tales derechos y parámetros jurídicos constituyen el marco de referencia necesario al que se habrá de aludir durante el proceso de verificación del cumplimiento de las órdenes aquí impartidas.

Adicionalmente, resalta la Sala que el diseño e implementación de este Programa deberán necesariamente incorporar un enfoque sub-diferencial complementario de edad y discapacidad dentro del enfoque diferencial de género y etnia; es decir, el Programa deberá ser sensible a las significativas diferencias que existen entre las mujeres indígenas afectadas por el desplazamiento, dependiendo de su edad o de la presencia de una discapacidad.

V.B.8.3. Elementos mínimos de racionalidad del Programa en tanto componente de una política pública.

La suma gravedad de la situación de las mujeres indígenas desplazadas, descrita en el presente Auto, amerita la adopción de programas que, al formar parte de una política pública esencialmente orientada a garantizar el disfrute de derechos constitucionales fundamentales, cumplan con ciertos elementos mínimos de racionalidad que, por lo tanto, serán exigidos por la Corte Constitucional en el proceso de diseño e implementación del Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas.

Estos elementos mínimos de racionalidad, cuyo estricto cumplimiento e implementación serán verificados de manera detallada y cercana por la Sala Segunda de Revisión, son en total quince, y reflejan tanto los elementos mínimos de la política pública de atención al desplazamiento forzado exigidos en el Auto 178 de 2005, como elementos derivados de los mandatos constitu-

cionales e internacionales que se han reseñado en el presente Auto. Son los siguientes:

V.B.8.3.1. **Especificidad individual del Programa.** Es indispensable que éste programa sea creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada. No se admitirá que, en cumplimiento de la orden de creación de este Programa, se subsuman los objetivos que mediante él se pretenden cumplir en el marco de otros programas desarrollados por el Gobierno Nacional para atender las necesidades de la población vulnerable, ni de otros componentes o programas ya existentes en el marco del SNAIPD. Deberá crearse un nuevo Programa específicamente diseñado para atender a la orden impartida en esta providencia, con los elementos mínimos de racionalidad que se aquí describen.

V.B.8.3.2. **Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo,** basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales a garantizar.

V.B.8.3.3. **Cronograma acelerado de implementación.**

V.B.8.3.4. **Presupuesto suficiente y oportunamente disponible.** La Sala advierte que la inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto no será admitida bajo ninguna circunstancia por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia.

V.B.8.3.5. **Cobertura material suficiente,** de conformidad con el espectro fáctico de violación de los derechos fundamentales por de las mujeres indígenas desplazadas por el conflicto armado, descrito en la presente providencia.

V.B.8.3.6. **Garantías de continuidad hacia el futuro,** en el marco de la política pública de atención e indiferentemente a los cambios coyunturales o políticos.

V.B.8.3.7. Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres indígenas desplazadas por el conflicto armado. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para el Programa en cuestión, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.

V.B.8.3.8. Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, tanto entre las entidades del SNAIPD, como en las entidades públicas externas con las cuales se establezcan vínculos de colaboración al interior del programa, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

V.B.8.3.9. Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del programa, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger, y que faciliten la participación de las organizaciones de población desplazada y que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en el proceso de seguimiento y evaluación del logro de las metas del programa y de su funcionamiento en general.

V.B.8.3.10. Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa.

V.B.8.3.11. Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.

V.B.8.3.12. Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada, y específicamente para las mujeres indígenas desplazadas, sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en el

marco de este programa.

V.B.8.3.13. Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma, a cargo de Acción Social, mediante los procedimientos administrativos a los que haya lugar.

V.B.8.3.14. Apropiación nacional y autonomía. Es indispensable que el diseño e implementación de este Programa no dependan en su integridad de la cooperación internacional, sino que sea un programa de base nacional, establecido por las autoridades colombianas que conforman el SNAIPD. Si bien la cooperación internacional es un elemento deseable, importante y bienvenido para efectos de crear e implementar este programa, es necesario, para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzoso, que sea un proyecto basado en los esfuerzos del gobierno nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización.

V.B.8.3.15. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, tales como el proceso de la Ley de Justicia y Paz, u otros que sean relevantes, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

V.B.8.4. Coordinación unitaria y centralizada por el Director de Acción Social.

La coordinación del diseño, adopción e implementación de este Programa es un deber del Director de Acción Social. Para efectos de materializar cada una de estas etapas, podrá acudir a las distintas herramientas con las que cuenta en su rol de coordinador de las distintas entidades que conforman el SNAIPD, e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considere pertinente involucrar.

V.B.8.5. Adopción inmediata por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados.

El diseño de este programa deberá iniciarse dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de la presente providencia, y deberá haberse finalizado dos (2) meses después de tal fecha de notificación. Una vez haya sido finalizado dicho diseño, el proceso de adopción del mismo no podrá tardar más de un (1) mes. De esta forma, el Programa para la Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas deberá iniciar su etapa de implementación, involucrando activamente a las primeras beneficiarias, a más tardar tres (3) meses después de que se haya notificado la presente providencia.

V.B.8.6. Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia.

El Director de Acción Social deberá garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia dentro del proceso de diseño, adopción e implementación de este Programa. Como mínimo, deberán ser involucradas activamente en el proceso de diseño e implementación de este Programa, las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunica la presente providencia en la parte resolutive. Adicionalmente, el señor Director de Acción Social podrá involucrar en estos procesos a las otras organizaciones que considere apropiado invitar. Para el logro de este propósito, al inicio del proceso de diseño y adopción de este programa, el Director de Acción Social deberá convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del presente Auto.

Para efectos de asegurar que la participación de estas organizaciones sea material y efectiva, el señor Director de Acción Social deberá enviar un informe detallado a la Corte Constitucio-

nal, al momento en el cual se de inicio al proceso de implementación del Programa –es decir, a más tardar tres (3) meses después de la notificación de este Auto-, sobre los siguientes puntos: (a) cuáles organizaciones fueron involucradas en los procesos de diseño e implementación del Programa, cómo se les invitó a participar, y cuál fue el alcance de su participación; (b) cuáles propuestas formales presentadas por estas organizaciones fueron aceptadas por Acción Social e incorporadas en el diseño del programa, cuáles fueron rechazadas, y las razones que sustentaron dicha decisión.

V.B.8.7. La Corte advierte sobre la existencia de títulos jurídicos constitucionales concretos en cabeza de las mujeres indígenas desplazadas beneficiarias de órdenes específicas de protección impartidas en el presente Auto, para exigir la implementación pronta de este programa y su acceso inmediato al mismo, dentro de los términos establecidos en cada una de las órdenes individuales de protección. Ello no implica que éstas mujeres hayan de ser las únicas beneficiarias del Programa; por el contrario, según se indicó anteriormene, uno de sus elementos mínimos de racionalidad es que cuente con una cobertura apropiada de conformidad con la magnitud fáctica del problema al que busca responder.

V.B.9. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas.

V.B.9.1. Ambito de cobertura necesario y obligatorio.

Las autoridades que conforman el SNAIPD deberán diseñar e implementar en un término breve un Programa específico para proteger los derechos de las mujeres afrodescendientes desplazadas por el conflicto armado.

La realidad fáctica a la que debe responder este programa es la que se ha descrito con todo

detalle en la Sección IV.B.1.9. del presente Auto.

V.B.9.2. Derechos a garantizar mediante el programa y parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento.

El objetivo de este programa deberá ser el de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres afrodescendientes desplazadas, seriamente violados por la situación descrita en la presente providencia.

La indicación de estos derechos y los parámetros jurídicos mínimos a los que ha de acoplarse necesariamente este programa en su diseño e implementación, son los descritos en el acápite IV.B.4.2.9. de la presente providencia.

Por lo mismo, tales derechos y parámetros jurídicos constituyen el marco de referencia necesario al que se habrá de aludir durante el proceso de verificación del cumplimiento de las órdenes aquí impartidas.

Adicionalmente, resalta la Sala que el diseño e implementación de este Programa deberán necesariamente incorporar un enfoque sub-diferencial complementario de edad y discapacidad dentro del enfoque diferencial de género y etnia; es decir, el Programa deberá ser sensible a las significativas diferencias que existen entre las mujeres afrodescendientes afectadas por el desplazamiento, dependiendo de su edad o de la presencia de una discapacidad.

V.B.9.3. Elementos mínimos de racionalidad del Programa en tanto componente de una política pública.

La suma gravedad de la situación de las mujeres afrodescendientes desplazadas, descrita en

el presente Auto, amerita la adopción de programas que, al formar parte de una política pública esencialmente orientada a garantizar el disfrute de derechos constitucionales fundamentales, cumplan con ciertos elementos mínimos de racionalidad que, por lo tanto, serán exigidos por la Corte Constitucional en el proceso de diseño e implementación del Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas.

Estos elementos mínimos de racionalidad, cuyo estricto cumplimiento e implementación serán verificados de manera detallada y cercana por la Sala Segunda de Revisión, son en total quince, y reflejan tanto los elementos mínimos de la política pública de atención al desplazamiento forzado exigidos en el Auto 178 de 2005, como elementos derivados de los mandatos constitucionales e internacionales que se han reseñado en el presente Auto. Son los siguientes:

V.B.9.3.1. Especificidad individual del Programa. Es indispensable que éste programa sea creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada. No se admitirá que, en cumplimiento de la orden de creación de este Programa, se subsuman los objetivos que mediante él se pretenden cumplir en el marco de otros programas desarrollados por el Gobierno Nacional para atender las necesidades de la población vulnerable, ni de otros componentes o programas ya existentes en el marco del SNAIPD. Deberá crearse un nuevo Programa específicamente diseñado para atender a la orden impartida en esta providencia, con los elementos mínimos de racionalidad que se aquí describen.

V.B.9.3.2. Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales a garantizar.

V.B.9.3.3. Cronograma acelerado de implementación.

V.B.9.3.4. Presupuesto suficiente y oportunamente disponible. La Sala advierte que la inexis-

tencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto no será admitida bajo ninguna circunstancia por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia.

V.B.9.3.5. Cobertura material suficiente, de conformidad con el espectro fáctico de violación de los derechos fundamentales por de las mujeres afrodescendientes desplazadas por el conflicto armado, descrito en la presente providencia.

V.B.9.3.6. Garantías de continuidad hacia el futuro, en el marco de la política pública de atención e indiferentemente a los cambios coyunturales o políticos.

V.B.9.3.7. Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres afrodescendientes desplazadas por el conflicto armado. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para el Programa en cuestión, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.

V.B.9.3.8. Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, tanto entre las entidades del SNAIPD, como en las entidades públicas externas con las cuales se establezcan vínculos de colaboración al interior del programa, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

V.B.9.3.9. Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del programa, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger, y que faciliten la participación de las organizaciones de población desplazada y que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en el proceso de seguimiento y evaluación del logro de las metas

del programa y de su funcionamiento en general.

V.B.9.3.10. Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa.

V.B.9.3.11. Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.

V.B.9.3.12. Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada, y específicamente para las mujeres afrodescendientes desplazadas, sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en el marco de este programa.

V.B.9.3.13. Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma, a cargo de Acción Social, mediante los procedimientos administrativos a los que haya lugar.

V.B.9.3.14. Apropiación nacional y autonomía. Es indispensable que el diseño e implementación de este Programa no dependan en su integridad de la cooperación internacional, sino que sea un programa de base nacional, establecido por las autoridades colombianas que conforman el SNAIPD. Si bien la cooperación internacional es un elemento deseable, importante y bienvenido para efectos de crear e implementar este programa, es necesario, para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzoso, que sea un proyecto basado en los esfuerzos del gobierno nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización.

V.B.9.3.15. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno

Nacional o por otras autoridades, tales como el proceso de la Ley de Justicia y Paz, u otros que sean relevantes, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

V.B.9.4. Coordinación unitaria y centralizada por el Director de Acción Social.

La coordinación del diseño, adopción e implementación de este Programa es un deber del Director de Acción Social. Para efectos de materializar cada una de estas etapas, podrá acudir a las distintas herramientas con las que cuenta en su rol de coordinador de las distintas entidades que conforman el SNAIPD, e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considere pertinente involucrar.

V.B.9.5. Adopción inmediata por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados.

El diseño de este programa deberá iniciarse dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de la presente providencia, y deberá haberse finalizado dos (2) meses después de tal fecha de notificación. Una vez haya sido finalizado dicho diseño, el proceso de adopción del mismo no podrá tardar más de un (1) mes. De esta forma, el Programa para la Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas deberá iniciar su etapa de implementación, involucrando activamente a las primeras beneficiarias, a más tardar tres (3) meses después de que se haya notificado la presente providencia.

V.B.9.6. Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia.

El Director de Acción Social deberá garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia dentro del proceso de

diseño, adopción e implementación de este Programa. Como mínimo, deberán ser involucradas activamente en el proceso de diseño e implementación de este Programa, las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunica la presente providencia en la parte resolutoria. Adicionalmente, el señor Director de Acción Social podrá involucrar en estos procesos a las otras organizaciones que considere apropiado invitar. Para el logro de este propósito, al inicio del proceso de diseño y adopción de este programa, el Director de Acción Social deberá convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del presente Auto.

Para efectos de asegurar que la participación de estas organizaciones sea material y efectiva, el señor Director de Acción Social deberá enviar un informe detallado a la Corte Constitucional, al momento en el cual se de inicio al proceso de implementación del Programa –es decir, a más tardar tres (3) meses después de la notificación de este Auto-, sobre los siguientes puntos: (a) cuáles organizaciones fueron involucradas en los procesos de diseño e implementación del Programa, cómo se les invitó a participar, y cuál fue el alcance de su participación; (b) cuáles propuestas formales presentadas por estas organizaciones fueron aceptadas por Acción Social e incorporadas en el diseño del programa, cuáles fueron rechazadas, y las razones que sustentaron dicha decisión.

V.B.9.7. La Corte advierte sobre la existencia de títulos jurídicos constitucionales concretos en cabeza de las mujeres afrodescendientes desplazadas beneficiarias de órdenes específicas de protección impartidas en el presente Auto, para exigir la implementación pronta de este programa y su acceso inmediato al mismo, dentro de los términos establecidos en cada una de las órdenes individuales de protección. Ello no implica que éstas mujeres hayan de ser las únicas beneficiarias del Programa; por el contrario, según se indicó anteriormene, uno de sus elementos mínimos de racionalidad es que cuente con una cobertura apropiada de conformidad con la magnitud fáctica del problema al que busca responder.

V.B.10. El Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Desplazadas Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos.

V.B.10.1. Ambito de cobertura necesario y obligatorio.

Las autoridades que conforman el SNAIPD deberán diseñar e implementar en un término breve un Programa específico para promover la participación de la mujer desplazada y prevenir la violencia contra las mujeres desplazadas que son líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos..

La realidad fáctica a la que debe responder este programa es la que se ha descrito con todo detalle en las Secciones IV.B.1.10. y IV.B.1.11. del presente Auto.

V.B.10.2. Derechos a garantizar mediante el programa y parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento.

El objetivo de este programa deberá ser el de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales violados por esta faceta de género del desplazamiento forzoso.

La indicación de estos derechos y los parámetros jurídicos mínimos a los que ha de acoplarse necesariamente este programa en su diseño e implementación, son los descritos en el acápite IV.B.4.2.10. y IV.B.4.2.11. de la presente providencia.

Por lo mismo, tales derechos y parámetros jurídicos constituyen el marco de referencia necesario al que se habrá de aludir durante el proceso de verificación del cumplimiento de las órdenes aquí impartidas.

Adicionalmente, resalta la Sala que el diseño e implementación de este Programa deberán necesariamente incorporar un enfoque sub-diferencial complementario de etnia, edad y discapacidad dentro del enfoque diferencial de género; es decir, el Programa deberá ser sensible a las significativas diferencias que existen entre las mujeres afectadas por estas facetas de género del desplazamiento dependiendo de su edad, de su pertenencia a una comunidad indígena o afrodescendiente, o de la presencia de una discapacidad.

V.B.10.3. Elementos mínimos de racionalidad del Programa en tanto componente de una política pública.

La gravedad de esta faceta de género del desplazamiento interno, descrita en el presente Auto, amerita la adopción de un programa que, al formar parte de una política pública esencialmente orientada a garantizar el disfrute de derechos constitucionales fundamentales, cumpla con ciertos elementos mínimos de racionalidad que, por lo tanto, serán exigidos por la Corte Constitucional en el proceso de diseño e implementación del Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Desplazadas Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos..

Estos elementos mínimos de racionalidad, cuyo estricto cumplimiento e implementación serán verificados de manera detallada y cercana por la Sala Segunda de Revisión, son en total quince, y reflejan tanto los elementos mínimos de la política pública de atención al desplazamiento forzado exigidos en el Auto 178 de 2005, como elementos derivados de los mandatos constitucionales e internacionales que se han reseñado en el presente Auto. Son los siguientes:

V.B.10.3.1. Especificidad individual del Programa. Es indispensable que éste programa sea creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada. No se admitirá que, en cumplimiento de la orden de creación de este Programa, se subsuman los objetivos que mediante él se pretenden cumplir en el marco de otros programas desarrollados por el Gobierno Nacional para atender las necesidades de la población vulnerable, ni de otros componentes o programas ya existentes en el marco del SNAIPD. Deberá crearse un nuevo Programa específicamente diseñado para atender a la orden impartida en esta providencia, con los elementos mínimos de racionalidad que se aquí describen.

V.B.10.3.2. Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales a garantizar.

V.B.10.3.3. Cronograma acelerado de implementación.

V.B.10.3.4. Presupuesto suficiente y oportunamente disponible. La Sala advierte que la inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto no será admitida bajo ninguna circunstancia por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia.

V.B.10.3.5. Cobertura material suficiente, de conformidad con el espectro fáctico de estas facetas de género del desplazamiento, descrito en la presente providencia.

V.B.10.3.6. Garantías de continuidad hacia el futuro, en el marco de la política pública de atención e indiferentemente a los cambios coyunturales o políticos.

V.B.10.3.7. Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales quebrantados por estas facetas de género del

desplazamiento. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para el Programa en cuestión, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.

V.B.10.3.8. Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, tanto entre las entidades del SNAIPD, como en las entidades públicas externas con las cuales se establezcan vínculos de colaboración al interior del programa, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

V.B.10.3.9. Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del programa, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger, y que faciliten la participación de las organizaciones de población desplazada y que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en el proceso de seguimiento y evaluación del logro de las metas del programa y de su funcionamiento en general.

V.B.10.3.10. Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa.

V.B.10.3.11. Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.

V.B.10.3.12. Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada, y específicamente para las mujeres desplazadas, sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en el marco de este programa.

V.B.10.3.13. Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma, a cargo de Acción Social, mediante los procedimientos administrativos a los que haya lugar.

V.B.10.3.14. Apropiación nacional y autonomía. Es indispensable que el diseño e implementación de este Programa no dependan en su integridad de la cooperación internacional, sino que sea un programa de base nacional, establecido por las autoridades colombianas que conforman el SNAIPD. Si bien la cooperación internacional es un elemento deseable, importante y bienvenido para efectos de crear e implementar este programa, es necesario, para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzoso, que sea un proyecto basado en los esfuerzos del gobierno nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización.

V.B.10.3.15. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, tales como el proceso de la Ley de Justicia y Paz, u otros que sean relevantes, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

V.B.10.4. Coordinación unitaria y centralizada por el Director de Acción Social.

La coordinación del diseño, adopción e implementación de este Programa es un deber del Director de Acción Social. Para efectos de materializar cada una de estas etapas, podrá acudir a las distintas herramientas con las que cuenta en su rol de coordinador de las distintas entidades que conforman el SNAIPD, e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considere pertinente involucrar.

V.B.10.5. Adopción inmediata por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados.

El diseño de este programa deberá iniciarse dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de la presente providencia, y deberá haberse finalizado dos (2) meses después de tal fecha de notificación. Una vez haya sido finalizado dicho diseño, el proceso de adopción del mismo no podrá tardar más de un (1) mes. De esta forma, el Programa para la Prevención de la Violencia Sexual, Explotación Sexual y Abuso Sexual en el Marco del Conflicto Armado deberá iniciar su etapa de implementación, involucrando activamente a las primeras beneficiarias, a más tardar tres (3) meses después de que se haya notificado la presente providencia.

V.B.10.6. Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia.

El Director de Acción Social deberá garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia dentro del proceso de diseño, adopción e implementación de este Programa. Como mínimo, deberán ser involucradas activamente en el proceso de diseño e implementación de este Programa, las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunica la presente providencia en la parte resolutoria. Adicionalmente, el señor Director de Acción Social podrá involucrar en estos procesos a las otras organizaciones que considere apropiado invitar. Para el logro de este propósito, al inicio del proceso de diseño y adopción de este programa, el Director de Acción Social deberá convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del presente Auto.

Para efectos de asegurar que la participación de estas organizaciones sea material y efectiva, el señor Director de Acción Social deberá enviar un informe detallado a la Corte Constitucional, al momento en el cual se de inicio al proceso de implementación del Programa –es decir, a más tardar tres (3) meses después de la notificación de este Auto-, sobre los siguientes puntos: (a) cuáles organizaciones fueron involucradas en los procesos de diseño e implementación del

Programa, cómo se les invitó a participar, y cuál fue el alcance de su participación; (b) cuáles propuestas formales presentadas por estas organizaciones fueron aceptadas por Acción Social e incorporadas en el diseño del programa, cuáles fueron rechazadas, y las razones que sustentaron dicha decisión.

V.B.10.7. La Corte advierte sobre la existencia de títulos jurídicos constitucionales concretos en cabeza de las mujeres beneficiarias de órdenes específicas de protección impartidas en el presente Auto, para exigir la implementación pronta de este programa y su acceso inmediato al mismo, dentro de los términos establecidos en cada una de las órdenes individuales de protección. Ello no implica que éstas mujeres hayan de ser las únicas beneficiarias del Programa; por el contrario, según se indicó anteriormene, uno de sus elementos mínimos de racionalidad es que cuente con una cobertura apropiada de conformidad con la magnitud fáctica del problema al que busca responder.

V.B.11. El Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición.

V.B.11.1. Ambito de cobertura necesario y obligatorio.

Las autoridades que conforman el SNAIPD deberán diseñar e implementar en un término breve un Programa específico para garantizar los derechos de las mujeres desplazadas por el conflicto armado en tanto víctimas del mismo, a la justicia, la verdad, la reparación y las garantías de no repetición, respecto de los delitos que generaron su desplazamiento en el marco del conflicto y respecto del desplazamiento en sí mismo, así como en relación con los delitos cometidos contra ellas con posterioridad al desplazamiento.

La realidad fáctica a la que debe responder este programa es la que se ha descrito con todo

detalle en la Sección IV.B.1.12. del presente Auto.

V.B.11.2. Derechos a garantizar mediante el programa y parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento.

El objetivo de este programa deberá ser el de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas en tanto víctimas a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición, respecto de los delitos que generaron su desplazamiento, el desplazamiento en sí mismo, y los delitos cometidos en su contra con posterioridad al desplazamiento.

La indicación de estos derechos y los parámetros jurídicos mínimos a los que ha de acoplarse necesariamente este programa en su diseño e implementación, son los descritos en el acápite IV.B.4.2.12. de la presente providencia.

Por lo mismo, tales derechos y parámetros jurídicos constituyen el marco de referencia necesario al que se habrá de aludir durante el proceso de verificación del cumplimiento de las órdenes aquí impartidas.

Adicionalmente, resalta la Sala que el diseño e implementación de este Programa deberán necesariamente incorporar un enfoque sub-diferencial complementario de etnia, edad y discapacidad dentro del enfoque diferencial de género; es decir, el Programa deberá ser sensible a las significativas diferencias que existen entre las mujeres en tanto víctimas dependiendo de su edad, de su pertenencia a una comunidad indígena o afrodescendiente, o de la presencia de una discapacidad.

V.B.11.3. Elementos mínimos de racionalidad del Programa en tanto componente de una política pública.

La suma gravedad del desconocimiento de los derechos de las mujeres desplazadas en tanto víctimas, descrito en el presente Auto, amerita la adopción de un programa que, al formar parte de una política pública esencialmente orientada a garantizar el disfrute de derechos constitucionales fundamentales, cumpla con ciertos elementos mínimos de racionalidad que, por lo tanto, serán exigidos por la Corte Constitucional en el proceso de diseño e implementación del Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición.

Estos elementos mínimos de racionalidad, cuyo estricto cumplimiento e implementación serán verificados de manera detallada y cercana por la Sala Segunda de Revisión, son en total quince, y reflejan tanto los elementos mínimos de la política pública de atención al desplazamiento forzado exigidos en el Auto 178 de 2005, como elementos derivados de los mandatos constitucionales e internacionales que se han reseñado en el presente Auto. Son los siguientes:

V.B.11.3.1. Especificidad individual del Programa. Es indispensable que éste programa sea creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada. No se admitirá que, en cumplimiento de la orden de creación de este Programa, se subsuman los objetivos que mediante él se pretenden cumplir en el marco de otros programas desarrollados por el Gobierno Nacional para atender las necesidades de la población vulnerable, ni de otros componentes o programas ya existentes en el marco del SNAIPD. Deberá crearse un nuevo Programa específicamente diseñado para atender a la orden impartida en esta providencia, con los elementos mínimos de racionalidad que se aquí describen.

V.B.11.3.2. Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales a garantizar.

V.B.11.3.3. Cronograma acelerado de implementación.

V.B.11.3.4. Presupuesto suficiente y oportunamente disponible. La Sala advierte que la inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto no será admitida bajo ninguna circunstancia por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia.

V.B.11.3.5. Cobertura material suficiente, de conformidad con el espectro fáctico de violación de los derechos de las mujeres desplazadas como víctimas.

V.B.11.3.6. Garantías de continuidad hacia el futuro, en el marco de la política pública de atención e indiferentemente a los cambios coyunturales o políticos.

V.B.11.3.7. Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales quebrantados por esta faceta de género del desplazamiento. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para el Programa en cuestión, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.

V.B.11.3.8. Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, tanto entre las entidades del SNAIPD, como en las entidades públicas externas con las cuales se establezcan vínculos de colaboración al interior del programa, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

V.B.11.3.9. Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del programa, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger, y que

faciliten la participación de las organizaciones de población desplazada y que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en el proceso de seguimiento y evaluación del logro de las metas del programa y de su funcionamiento en general.

V.B.11.3.10. Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa.

V.B.11.3.11. Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.

V.B.11.3.12. Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada, y específicamente para las mujeres desplazadas, sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en el marco de este programa.

V.B.11.3.13. Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma, a cargo de Acción Social, mediante los procedimientos administrativos a los que haya lugar.

V.B.11.3.14. Apropiación nacional y autonomía. Es indispensable que el diseño e implementación de este Programa no dependan en su integridad de la cooperación internacional, sino que sea un programa de base nacional, establecido por las autoridades colombianas que conforman el SNAIPD. Si bien la cooperación internacional es un elemento deseable, importante y bienvenido para efectos de crear e implementar este programa, es necesario, para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzoso, que sea un proyecto basado en los esfuerzos del gobierno nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización.

V.B.11.3.15. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, tales como el proceso de la Ley de Justicia y Paz, u otros que sean relevantes, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

V.B.11.4. Coordinación unitaria y centralizada por el Director de Acción Social.

La coordinación del diseño, adopción e implementación de este Programa es un deber del Director de Acción Social. Para efectos de materializar cada una de estas etapas, podrá acudir a las distintas herramientas con las que cuenta en su rol de coordinador de las distintas entidades que conforman el SNAIPD, e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considere pertinente involucrar.

V.B.11.5. Adopción inmediata por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados.

El diseño de este programa deberá iniciarse dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de la presente providencia, y deberá haberse finalizado dos (2) meses después de tal fecha de notificación. Una vez haya sido finalizado dicho diseño, el proceso de adopción del mismo no podrá tardar más de un (1) mes. De esta forma, el Programa para la Prevención de la Violencia Sexual, Explotación Sexual y Abuso Sexual en el Marco del Conflicto Armado deberá iniciar su etapa de implementación, involucrando activamente a las primeras beneficiarias, a más tardar tres (3) meses después de que se haya notificado la presente providencia.

V.B.11.6. Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia.

El Director de Acción Social deberá garantizar la participación activa de las organizaciones

que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia dentro del proceso de diseño, adopción e implementación de este Programa. Como mínimo, deberán ser involucradas activamente en el proceso de diseño e implementación de este Programa, las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunica la presente providencia en la parte resolutoria. Adicionalmente, el señor Director de Acción Social podrá involucrar en estos procesos a las otras organizaciones que considere apropiado invitar. Para el logro de este propósito, al inicio del proceso de diseño y adopción de este programa, el Director de Acción Social deberá convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del presente Auto.

Para efectos de asegurar que la participación de estas organizaciones sea material y efectiva, el señor Director de Acción Social deberá enviar un informe detallado a la Corte Constitucional, al momento en el cual se de inicio al proceso de implementación del Programa –es decir, a más tardar tres (3) meses después de la notificación de este Auto-, sobre los siguientes puntos: (a) cuáles organizaciones fueron involucradas en los procesos de diseño e implementación del Programa, cómo se les invitó a participar, y cuál fue el alcance de su participación; (b) cuáles propuestas formales presentadas por estas organizaciones fueron aceptadas por Acción Social e incorporadas en el diseño del programa, cuáles fueron rechazadas, y las razones que sustentaron dicha decisión.

V.B.11.7. La Corte advierte sobre la existencia de títulos jurídicos constitucionales concretos en cabeza de las mujeres beneficiarias de órdenes específicas de protección impartidas en el presente Auto, para exigir la implementación pronta de este programa y su acceso inmediato al mismo, dentro de los términos establecidos en cada una de las órdenes individuales de protección. Ello no implica que éstas mujeres hayan de ser las únicas beneficiarias del Programa; por el contrario, según se indicó anteriormene, uno de sus elementos mínimos de racionalidad es que cuente con una cobertura apropiada de conformidad con la magnitud fáctica del problema al que

busca responder.

V.B.12. El Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas.

V.B.12.1. Ambito de cobertura necesario y obligatorio.

Las autoridades que conforman el SNAIPD deberán diseñar e implementar en un término breve un Programa específico para prestar acompañamiento psicosocial a las mujeres desplazadas por el conflicto armado.

La realidad fáctica a la que debe responder este programa es la que se ha descrito con todo detalle en la Sección IV.B.2.1. del presente Auto.

V.B.12.2. Derechos a garantizar mediante el programa y parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento.

El objetivo de este programa deberá ser el de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales afectados por la crítica situación psicosocial de las mujeres desplazadas en el país.

La indicación de estos derechos y los parámetros jurídicos mínimos a los que ha de acoplarse necesariamente este programa en su diseño e implementación, son los descritos en el acápite IV.B.4.2.13. de la presente providencia.

Por lo mismo, tales derechos y parámetros jurídicos constituyen el marco de referencia necesario al que se habrá de aludir durante el proceso de verificación del cumplimiento de las órdenes aquí impartidas.

Adicionalmente, resalta la Sala que el diseño e implementación de este Programa deberán necesariamente incorporar un enfoque sub-diferencial complementario de etnia, edad y discapacidad dentro del enfoque diferencial de género; es decir, el Programa deberá ser sensible a las significativas diferencias que existen entre las necesidades de atención psicosocial de las mujeres desplazadas por el conflicto armado dependiendo de su edad, de su pertenencia a una comunidad indígena o afrodescendiente, o de la presencia de una discapacidad.

V.B.12.3. Elementos mínimos de racionalidad del Programa en tanto componente de una política pública.

La crítica situación psicosocial de las mujeres desplazadas, descrita en el presente Auto, ameritan la adopción de un programa de acompañamiento que, al formar parte de una política pública esencialmente orientada a garantizar el disfrute de derechos constitucionales fundamentales, cumpla con ciertos elementos mínimos de racionalidad que, por lo tanto, serán exigidos por la Corte Constitucional en el proceso de diseño e implementación del Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas.

Estos elementos mínimos de racionalidad, cuyo estricto cumplimiento e implementación serán verificados de manera detallada y cercana por la Sala Segunda de Revisión, son en total quince, y reflejan tanto los elementos mínimos de la política pública de atención al desplazamiento forzado exigidos en el Auto 178 de 2005, como elementos derivados de los mandatos constitucionales e internacionales que se han reseñado en el presente Auto. Son los siguientes:

V.B.12.3.1. Especificidad individual del Programa. Es indispensable que éste programa sea creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada. No se admitirá que, en cumplimiento de la orden de creación de este Programa, se subsuman los objetivos que mediante él se pretenden cumplir en el marco de otros

programas desarrollados por el Gobierno Nacional para atender las necesidades de la población vulnerable, ni de otros componentes o programas ya existentes en el marco del SNAIPD. Deberá crearse un nuevo Programa específicamente diseñado para atender a la orden impartida en esta providencia, con los elementos mínimos de racionalidad que se aquí describen.

V.B.12.3.2. Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales a garantizar.

V.B.12.3.3. Cronograma acelerado de implementación.

V.B.12.3.4. Presupuesto suficiente y oportunamente disponible. La Sala advierte que la inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto no será admitida bajo ninguna circunstancia por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia.

V.B.12.3.5. Cobertura material suficiente, de conformidad con el espectro fáctico de violación de los derechos fundamentales descrito en este Auto en relación con esta faceta de género del desplazamiento.

V.B.12.3.6. Garantías de continuidad hacia el futuro, en el marco de la política pública de atención e indiferentemente a los cambios coyunturales o políticos.

V.B.12.3.7. Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales quebrantados por la crítica situación psicosocial de las mujeres desplazadas. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para el Programa en cuestión, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.

V.B.12.3.8. Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, tanto entre las entidades del SNAIPD, como en las entidades públicas externas con las cuales se establezcan vínculos de colaboración al interior del programa, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

V.B.12.3.9. Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del programa, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger, y que faciliten la participación de las organizaciones de población desplazada y que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en el proceso de seguimiento y evaluación del logro de las metas del programa y de su funcionamiento en general.

V.B.12.3.10. Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa.

V.B.12.3.11. Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.

V.B.12.3.12. Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada, y específicamente para las mujeres desplazadas, sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en el marco de este programa.

V.B.12.3.13. Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma, a cargo de Acción Social, mediante los procedimientos administrativos a los que haya lugar.

V.B.12.3.14. Apropiación nacional y autonomía. Es indispensable que el diseño e implementación de este Programa no dependan en su integridad de la cooperación internacional, sino que sea un programa de base nacional, establecido por las autoridades colombianas que conforman el SNAIPD. Si bien la cooperación internacional es un elemento deseable, importante y bienvenido para efectos de crear e implementar este programa, es necesario, para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzoso, que sea un proyecto basado en los esfuerzos del gobierno nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización.

V.B.12.3.15. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, tales como el proceso de la Ley de Justicia y Paz, u otros que sean relevantes, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

V.B.12.4. Coordinación unitaria y centralizada por el Director de Acción Social.

La coordinación del diseño, adopción e implementación de este Programa es un deber del Director de Acción Social. Para efectos de materializar cada una de estas etapas, podrá acudir a las distintas herramientas con las que cuenta en su rol de coordinador de las distintas entidades que conforman el SNAIPD, e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considere pertinente involucrar.

V.B.12.5. Adopción inmediata por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados.

El diseño de este programa deberá iniciarse dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de la presente providencia, y deberá haberse finalizado dos (2) meses después de tal fecha de notificación. Una vez haya sido finalizado dicho diseño, el proceso de adopción del

mismo no podrá tardar más de un (1) mes. De esta forma, el Programa para la Prevención de la Violencia Sexual, Explotación Sexual y Abuso Sexual en el Marco del Conflicto Armado deberá iniciar su etapa de implementación, involucrando activamente a las primeras beneficiarias, a más tardar tres (3) meses después de que se haya notificado la presente providencia.

V.B.12.6. Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia.

El Director de Acción Social deberá garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia dentro del proceso de diseño, adopción e implementación de este Programa. Como mínimo, deberán ser involucradas activamente en el proceso de diseño e implementación de este Programa, las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunica la presente providencia en la parte resolutoria. Adicionalmente, el señor Director de Acción Social podrá involucrar en estos procesos a las otras organizaciones que considere apropiado invitar. Para el logro de este propósito, al inicio del proceso de diseño y adopción de este programa, el Director de Acción Social deberá convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del presente Auto.

Para efectos de asegurar que la participación de estas organizaciones sea material y efectiva, el señor Director de Acción Social deberá enviar un informe detallado a la Corte Constitucional, al momento en el cual se de inicio al proceso de implementación del Programa –es decir, a más tardar tres (3) meses después de la notificación de este Auto-, sobre los siguientes puntos: (a) cuáles organizaciones fueron involucradas en los procesos de diseño e implementación del Programa, cómo se les invitó a participar, y cuál fue el alcance de su participación; (b) cuáles propuestas formales presentadas por estas organizaciones fueron aceptadas por Acción Social e incorporadas en el diseño del programa, cuáles fueron rechazadas, y las razones que sustentaron

dicha decisión.

V.B.12.7. La Corte advierte sobre la existencia de títulos jurídicos constitucionales concretos en cabeza de las mujeres beneficiarias de órdenes específicas de protección impartidas en el presente Auto, para exigir la implementación pronta de este programa y su acceso inmediato al mismo, dentro de los términos establecidos en cada una de las órdenes individuales de protección. Ello no implica que éstas mujeres hayan de ser las únicas beneficiarias del Programa; por el contrario, según se indicó anteriormene, uno de sus elementos mínimos de racionalidad es que cuente con una cobertura apropiada de conformidad con la magnitud fáctica del problema al que busca responder.

V.B.13. El Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas.

V.B.13.1. Ambito de cobertura necesario y obligatorio.

Las autoridades que conforman el SNAIPD deberán diseñar e implementar en un término breve un Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas.

La realidad fáctica a la que debe responder este programa es la que se ha descrito con todo detalle en las Secciones IV.B.2.2., IV.B.2.3., IV.B.2.4. y IV.B.2.5. del presente Auto.

V.B.13.2. Derechos a garantizar mediante el programa y parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento.

El objetivo de este programa deberá ser el de garantizar el goce efectivo de los derechos

fundamentales afectados por las diferentes barreras de acceso al sistema de protección por parte de las mujeres desplazadas.

La indicación de estos derechos y los parámetros jurídicos mínimos a los que ha de acoplarse necesariamente este programa en su diseño e implementación, son los descritos en los acápites IV.B.4.2.14. y IV.B.4.2.15. de la presente providencia.

Por lo mismo, tales derechos y parámetros jurídicos constituyen el marco de referencia necesario al que se habrá de aludir durante el proceso de verificación del cumplimiento de las órdenes aquí impartidas.

Adicionalmente, resalta la Sala que el diseño e implementación de este Programa deberán necesariamente incorporar un enfoque sub-diferencial complementario de etnia, edad y discapacidad dentro del enfoque diferencial de género; es decir, el Programa deberá ser sensible a las significativas diferencias que existen entre las barreras de acceso experimentadas por las mujeres desplazadas dependiendo de su edad, de su pertenencia a una comunidad indígena o afrodescendiente, o de la presencia de una discapacidad.

V.B.13.3. Elementos mínimos de racionalidad del Programa en tanto componente de una política pública.

La gravedad de las barreras de acceso al sistema oficial de protección descritas en el presente Auto ameritan la adopción de un programa que, al formar parte de una política pública esencialmente orientada a garantizar el disfrute de derechos constitucionales fundamentales, cumpla con ciertos elementos mínimos de racionalidad que, por lo tanto, serán exigidos por la Corte Constitucional en el proceso de diseño e implementación del Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas.

Estos elementos mínimos de racionalidad, cuyo estricto cumplimiento e implementación serán verificados de manera detallada y cercana por la Sala Segunda de Revisión, son en total quince, y reflejan tanto los elementos mínimos de la política pública de atención al desplazamiento forzado exigidos en el Auto 178 de 2005, como elementos derivados de los mandatos constitucionales e internacionales que se han reseñado en el presente Auto. Son los siguientes:

V.B.13.3.1. Especificidad individual del Programa. Es indispensable que éste programa sea creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada. No se admitirá que, en cumplimiento de la orden de creación de este Programa, se subsuman los objetivos que mediante él se pretenden cumplir en el marco de otros programas desarrollados por el Gobierno Nacional para atender las necesidades de la población vulnerable, ni de otros componentes o programas ya existentes en el marco del SNAIPD. Deberá crearse un nuevo Programa específicamente diseñado para atender a la orden impartida en esta providencia, con los elementos mínimos de racionalidad que se aquí describen.

V.B.13.3.2. Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales a garantizar.

V.B.13.3.3. Cronograma acelerado de implementación.

V.B.13.3.4. Presupuesto suficiente y oportunamente disponible. La Sala advierte que la inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto no será admitida bajo ninguna circunstancia por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia.

V.B.13.3.5. Cobertura material suficiente, de conformidad con el espectro fáctico de violación de los derechos fundamentales causada por las barreras de acceso en cuestión.

V.B.13.3.6. Garantías de continuidad hacia el futuro, en el marco de la política pública de atención e indiferentemente a los cambios coyunturales o políticos.

V.B.13.3.7. Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales quebrantados por las barreras de acceso a eliminar. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para el Programa en cuestión, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.

V.B.13.3.8. Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, tanto entre las entidades del SNAIPD, como en las entidades públicas externas con las cuales se establezcan vínculos de colaboración al interior del programa, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

V.B.13.3.9. Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del programa, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger, y que faciliten la participación de las organizaciones de población desplazada y que protegen los derechos de las mujeres desplazadas en el proceso de seguimiento y evaluación del logro de las metas del programa y de su funcionamiento en general.

V.B.13.3.10. Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa.

V.B.13.3.11. Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.

V.B.13.3.12. Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada, y específicamente para las mujeres desplazadas, sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales en el marco de este programa.

V.B.13.3.13. Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma, a cargo de Acción Social, mediante los procedimientos administrativos a los que haya lugar.

V.B.13.3.14. Apropiación nacional y autonomía. Es indispensable que el diseño e implementación de este Programa no dependan en su integridad de la cooperación internacional, sino que sea un programa de base nacional, establecido por las autoridades colombianas que conforman el SNAIPD. Si bien la cooperación internacional es un elemento deseable, importante y bienvenido para efectos de crear e implementar este programa, es necesario, para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzoso, que sea un proyecto basado en los esfuerzos del gobierno nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización.

V.B.13.3.15. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, tales como el proceso de la Ley de Justicia y Paz, u otros que sean relevantes, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

V.B.13.4. Coordinación unitaria y centralizada por el Director de Acción Social.

La coordinación del diseño, adopción e implementación de este Programa es un deber del Director de Acción Social. Para efectos de materializar cada una de estas etapas, podrá acudir a las distintas herramientas con las que cuenta en su rol de coordinador de las distintas entidades

que conforman el SNAIPD, e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considere pertinente involucrar.

V.B.13.5. Adopción inmediata por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados.

El diseño de este programa deberá iniciarse dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de la presente providencia, y deberá haberse finalizado dos (2) meses después de tal fecha de notificación. Una vez haya sido finalizado dicho diseño, el proceso de adopción del mismo no podrá tardar más de un (1) mes. De esta forma, el Programa para la Prevención de la Violencia Sexual, Explotación Sexual y Abuso Sexual en el Marco del Conflicto Armado deberá iniciar su etapa de implementación, involucrando activamente a las primeras beneficiarias, a más tardar tres (3) meses después de que se haya notificado la presente providencia.

V.B.13.6. Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia.

El Director de Acción Social deberá garantizar la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia dentro del proceso de diseño, adopción e implementación de este Programa. Como mínimo, deberán ser involucradas activamente en el proceso de diseño e implementación de este Programa, las organizaciones nacionales e internacionales a las cuales se les comunica la presente providencia en la parte resolutoria. Adicionalmente, el señor Director de Acción Social podrá involucrar en estos procesos a las otras organizaciones que considere apropiado invitar. Para el logro de este propósito, al inicio del proceso de diseño y adopción de este programa, el Director de Acción Social deberá convocar a una sesión pública participativa, con participación de las referidas organizaciones, en la que se habrá de determinar la ruta a seguir para el cumplimiento del presente Auto.

Para efectos de asegurar que la participación de estas organizaciones sea material y efectiva, el señor Director de Acción Social deberá enviar un informe detallado a la Corte Constitucional, al momento en el cual se de inicio al proceso de implementación del Programa –es decir, a más tardar tres (3) meses después de la notificación de este Auto-, sobre los siguientes puntos: (a) cuáles organizaciones fueron involucradas en los procesos de diseño e implementación del Programa, cómo se les invitó a participar, y cuál fue el alcance de su participación; (b) cuáles propuestas formales presentadas por estas organizaciones fueron aceptadas por Acción Social e incorporadas en el diseño del programa, cuáles fueron rechazadas, y las razones que sustentaron dicha decisión.

V.B.13.7. La Corte advierte sobre la existencia de títulos jurídicos constitucionales concretos en cabeza de las mujeres beneficiarias de órdenes específicas de protección impartidas en el presente Auto, para exigir la implementación pronta de este programa y su acceso inmediato al mismo, dentro de los términos establecidos en cada una de las órdenes individuales de protección. Ello no implica que éstas mujeres hayan de ser las únicas beneficiarias del Programa; por el contrario, según se indicó anteriormene, uno de sus elementos mínimos de racionalidad es que cuente con una cobertura apropiada de conformidad con la magnitud fáctica del problema al que busca responder.

V.C. Presunciones constitucionales a establecer, implementar y aplicar en el ámbito entero del SNAIPD.

Finalmente, de manera paralela a la creación e implementación de los programas referidos, las autoridades que conforman el SNAIPD deberán establecer e implementar, dentro de sus procedimientos ordinarios de funcionamiento, dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas en tanto sujetos de protección constitucional reforzada:

V.C.1. La presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas, para efectos de su acceso a los distintos componentes del SNAIPD y de la valoración integral de su situación por parte de los funcionarios competentes para atenderlas. En virtud de esta presunción, es un deber oficioso de los funcionarios encargados de velar por los derechos de las mujeres desplazadas el presumir que se encuentran en la situación de vulnerabilidad e indefensión acentuadas que se han descrito en el presente Auto, y proceder a una valoración oficiosa e integral de su situación con miras a detectar posibles violaciones de sus derechos constitucionales; igualmente, en virtud de esta presunción, no le es dable a los funcionarios de Acción Social imponer cargas administrativas o probatorias que no se compadezcan con la situación de vulnerabilidad e indefensión de las mujeres desplazadas en el país. También en aplicación de esta presunción, las autoridades están en el deber de realizar oficiosamente las remisiones, acompañamientos y orientaciones necesarios para que las mujeres desplazadas que buscan su ayuda puedan acceder en forma expedita a los distintos programas que se habrán de crear para la protección de sus derechos.

V.C.2. La presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas, que implica que dicha ayuda debe suministrarse de manera integral, completa e ininterrumpida, sin necesidad de programar o realizar visitas de verificación y asumiendo que se trata de personas en situación de vulnerabilidad extrema que justifica el otorgamiento de la prórroga, hasta el momento en que las autoridades comprueben que cada mujer individualmente considerada ha logrado condiciones de autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad, momento en el cual podrá procederse, mediante decisión motivada, a la suspensión de la prórroga.

Se entenderá que las condiciones de autosuficiencia integral se han materializado en casos particulares, cuando se haya superado el nivel de pobreza y se hayan reunido las demás condiciones que permiten concluir que dicha ayuda humanitaria de emergencia ha dejado de ser necesaria porque la persona y su familia han pasado a la etapa de estabilización socioeconómica, de confor-

midad con la sentencia C-278/07 y la sentencia T-025 de 2004.

En ningún caso se podrá interpretar T-025 como excluyendo el vestido de todo el paquete; que tampoco se fraccione en el sentido de que lo que ya seya se ha recibido no se entrega. Se proroga la ayuda completa con todos los ingredientes de la ley.

Es responsabilidad del director de Acción Social el disponer las actuaciones y procedimientos necesarios para que la totalidad de los funcionarios públicos que están encargados de atender los derechos de las mujeres desplazadas conozcan, comprendan y apliquen adecuadamente estas dos presunciones constitucionales; así se les ordenará en la presente providencia.

VI. ORDENES CONCRETAS DE PROTECCION

Ante la Corte Constitucional se ha documentado la situación de seiscientas (600) mujeres desplazadas por la violencia que se encuentran actualmente en distintos lugares del país en condiciones de vida abiertamente lesivas de sus derechos fundamentales, y afectadas individualmente por numerosas facetas del desplazamiento forzado, tal y como se han descrito en el presente Auto. En relación con cada una de ellas, la Corte Constitucional ha efectuado una descripción fáctica y valoración constitucional particulares, y ha impartido órdenes de protección concretas que habrán de ser materializadas con la mayor diligencia y en términos breves por las autoridades que conforman el SNAIPD.

Cada uno de estos casos individuales, junto con su correspondiente valoración constitucional y la enunciación de las medidas protectivas a materializar, corresponde a un capítulo específico dentro del Anexo II de la presente providencia.

Las ciudadanas desplazadas por la violencia que han sido beneficiadas por órdenes concre-

tas de protección son las siguientes:

1. Isabel Ilduara Acevedo Martínez, desplazada por la violencia hacia Medellín.
2. Ramonita Acosta, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
3. Nayiber Acosta Cárdenas, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
4. Modesta Catalina Acosta, desplazada por la violencia hacia Medellín.
5. Myriam Ismery Acuña García, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
6. Marta Ligia Adarve Jiménez, desplazada por la violencia hacia Medellín.
7. Maria Nubia Agualimpia Armijo, desplazada por la violencia hacia Medellín.
8. Martha Cecilia Aguilar Echeverría, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
9. Olga Lucía Aguirre Arenas, desplazada por la violencia hacia Bogotá.
10. María Fabiola Aizales Agudelo, desplazada por la violencia hacia Medellín.
11. Lourdes Celmira Alba Sierra, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
12. Yomaira Esther Almeida Escudero, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
13. Rosa María Alvarado de Pineda, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
14. Viviana Alvarez Espinosa, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
15. Gloria Tulia Alvarez de López, desplazada por la violencia hacia Medellín.
16. Adelaida Amador Arrieta, desplazada por la violencia hacia Cartagena.

17. Candelaria Amario Borja, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
18. Ana Mayerly Amaya Pineda, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
19. Miriam Andrade Ipus, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
20. Gloria Ceneida Angel Alvarez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
21. Rosalba Aguirre Angulo, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
22. Lucila Alarcón Urrego, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
23. María Alfidia del Carmen Amaya Romero, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
24. Margarita Anzola de Samudio, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
25. Luz Dary Arango, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
26. Luz Mary Arango Cevallos, desplazada por la violencia hacia Buga.
27. Yomar Andrea Arango Jaramillo, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
28. Maricely Arango Lame, desplazada por la violencia hacia Cali.
29. Adelaida Arboleda Gómez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
30. Liliana María Arboleda Velásquez, desplazada por la violencia hacia Medellín.
31. Blanca Omaira Arévalo Sanchez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.

32. Rosa Eloísa Arias de Buriticá, desplazada por la violencia hacia Medellín.
33. Yolanda Arias Londoño, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
34. Josefina Arismendi, desplazada por la violencia hacia Landazuri (Santander).
35. Cándida Arrieta Bello, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
36. Ana Hortensia Arrieta Borja, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
37. Luz Dary Arroyave Ospina, desplazada por la violencia hacia Medellín.
38. Aracely Arroyave Silva, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
39. Leydi Johana Arroyo Mosquera, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
40. Esmeralda Atencio Vasquez, desplazada por la violencia hacia Cartagena
41. Ovidia Avila, desplazada por la violencia hacia Bogotá
42. María de la Cruz Ayala Arces, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
43. Denis Ballestero, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
44. Margoth Bankez de Alvarez, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
45. Signubia Baquero Rojas, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
46. Rosa Delia Baquero de Bustos, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
47. Matilde Barbosa Agreda, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
48. Ruth Barbosa Moreno, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
49. Yenny Paola Barbosa Moreno, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.

50. Emilce Barbosa Vargas, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
51. Deyanire Barinas López, desplazada por la violencia hacia Landazuri (Sant.).
52. María Barragán, desplazada por la violencia hacia Villavicencio.
53. Mariluz Barragán Ruiz, desplazada por la violencia hacia Medellín.
54. Linda Mayerlin Barrera Gómez, desplazada por la violencia hacia Ibagué.
55. María del Carmen Barreto de Díaz, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
56. Floralba Esther Barreto Espinosa, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
57. Martha Rocio Barreto Torres, desplazada por la violencia hacia Silvana (Cundinamarca).
58. Libia Amency Barrios Ramirez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
59. Luz Marina Barrios Sánchez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
60. Omaida del Carmen Basilio, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
61. Luz Mila Batalla Riascos, desplazada por la violencia hacia Tuluá.
62. Ledys Bárbara Batista Orozco, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
63. Elvira Bautista Beltrán, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
64. María del Carmen Bedoya, , desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.

65. Luz Mery Bedoya Negrete, desplazada por la violencia hacia Medellín.
66. Yolima Bedoya Ramos, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
67. María Gladys Bejarano Acosta, desplazada por la violencia hacia San Juan de Arama (Meta).
68. María Evelsi Beltrán, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
69. Santa Felipa Beltrán Hernández, desplazada por la violencia hacia Sincelejo.
70. Blanca Cecilia Beltrán Martínez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
71. Yajaira María Beltrán Sirget, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
72. María Telma Beltrán Urrego, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
73. María Mónica Benítez Usuga, desplazada por la violencia hacia Medellín.
74. Luz Delmira Bermúdez Bustos, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
75. Elizabeth Bermúdez Cárdenas, desplazada por la violencia hacia Santa Marta.
76. Georgina Bermúdez Grueso, desplazada por la violencia hacia Cali.
77. Margot Bernal Cortés, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
78. María Albenis Bernal Guzmán, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
79. Mercedes Bernal Vega, desplazada por la violencia hacia Bogotá.
80. María Mercedes Blanco Montes, desplazada por la violencia hacia Cartagena.

81. Bárbara Blanco Ortega, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
82. Judith Blandón Pérez , desplazada por la violencia hacia Cartagena.
83. Islovenia Bohórquez Padilla, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
84. Yaneth Angélica Bohórquez Romero, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
85. Yaneth María Bolaños Mercado, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
86. Argemira Bonilla Lopez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
87. Heidy Judith Bravo León, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
88. Carmen Sofía Buelvas, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
89. Rosa Inés Buitrago Giraldo, desplazada por la violencia hacia Medellín.
90. Mery Claudia Burgos, desplazada por la violencia hacia Pasto.
91. Nancy Burgos Chávez, desplazada por la violencia hacia Pasto.
92. Siria Rocío Cabrera Palacios, desplazada por la violencia hacia Medellín.
93. María Griselda Calderón de Arango, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
94. Ana María Calderón Bravo, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
95. María Bernarda Calderón Mahecha, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
96. Susana Calderón Tangarife, desplazada por la violencia hacia Bogotá.
97. María Leonor Cali Romero, desplazada por la violencia hacia Sincelejo.

98. Ana Judith Camacho Cruz, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
99. Ada Francisca Camaño Pineda, desplazada por la violencia hacia Medellín.
100. María del Carmen Candil de León, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
101. María Luz Marina Cano Vallejo, desplazada por la violencia hacia Andes (Antioquia).
102. Flor Alba Cantor de Bejarano, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
103. Argelia Caraballo Taján, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
104. María Azucena Cárdenas Bello, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
105. María Josefina Cardona, desplazada por la violencia hacia Medellín.
106. Gloria Patricia Cardona Cañaveral, desplazada por la violencia hacia Medellín.
107. María Elena Cardona Cifuentes, desplazada por la violencia hacia Bogotá.
108. Oliva Rosa Cardona de Quintero, desplazada por la violencia hacia Medellín.
109. Nevis Carmona Chimá, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
110. Eliana Carrillo Moncada, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
111. Ela Esther Carrillo Movilla, desplazada por la violencia hacia Santa Marta.
112. Juana Leonor Carrillo de Padilla, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
113. Sara María Carrillo Velásquez, desplazada por la violencia hacia Medellín.
114. Martha Cartagena Cortés, desplazada por la violencia hacia Medellín.

115. Consuelo del Carmen Castañeda Guarín, desplazada por la violencia hacia Medellín.
116. Esperanza Castrillón Ocampo, desplazada por la violencia hacia Medellín.
117. María del Carmen Castro, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
118. Pabla Castro Teherán, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
119. Delia Esther Castro Vásquez, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
120. María Inés Castillo de Urrea, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
121. Angela María Castro Henao, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
122. Nemecia Cerda Usuga, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
123. Laura Brigitte Céspedes Criaes, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
124. María Esneda Chaguala García, desplazada por la violencia hacia Palmira.
125. Olga Marina Chamorro, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
126. Diva Ermida Chamorro Ortega, desplazada por la violencia hacia Sincelejo.
127. Madis Margoth Chamorro Rivero, desplazada por la violencia hacia Sincelejo.
128. Dora Elbenis Chaverra, desplazada por la violencia hacia Itagüí (Antioquia).
129. Sonia Amparo Chaverra, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
130. Claudia Milena Chaverra Rojas, desplazada por la violencia hacia Bello.
131. Estebana del Carmen Chávez Agosta, desplazada por la violencia hacia Cartagena.

132. Damaris Chiquillo Salas, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
133. Matilde Chiquillo Salas, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
134. Cintia Chiribiga Zambrano, desplazada por la violencia hacia Cali.
135. Iris Yolanda Colina, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
136. Norfa Colón Guzmán, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
137. Nilsa Contreras Abril, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
138. Marynelsy Contreras Suárez, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
139. Yadiris Coronado, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
140. Ana María Coronado Cardona, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
141. Glenis Paola Correa Bolaños, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
142. Safith Correa Fontalvo, desplazada por la violencia hacia Soledad.
143. María Doris Cortés, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
144. Sandra Yohana Cortés Páez, desplazada por la violencia hacia Leticia.
145. Juana Cortez Luna, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
146. Rosa Cosio Perea, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
147. Ana Yarlenis Cristo Rodríguez, desplazada por la violencia hacia Barrancabermeja.
148. Islena Cruz Celada, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
149. Sandra Cruz Pardo, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
150. Diana Cruz Vergara, desplazada por la violencia hacia Cartagena.

151. Aminta Cuellar vda. de Devia, desplazada por la violencia hacia Bogotá.
152. Alba Luz Cuero, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
153. Ana Dolores Cuervo Naranjo, desplazada por la violencia hacia Medellín.
154. Aracely Culma Cangrejo, desplazada por la violencia hacia Villavicencio.
155. María Luisa Curacas Bravo, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
156. María Rosa David de Graciano, desplazada por la violencia hacia Medellín.
157. Gloria Esther Daza Diaz, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
158. María Dolores Daza Diaz, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
159. María Duyimilse Daza Talero, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
160. Neila De la Rosa Muñoz, desplazada por la violencia hacia Sincelejo.
161. Olga De la Rosa Muñoz, desplazada por la violencia hacia Sincelejo.
162. María Elenid Diaz, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
163. Ana Isabel Díaz Lucuara, desplazada por la violencia hacia Medellín.
164. Fanny Aramita Dimas Cárdenas, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
165. Rubiela Duque Gualdrón, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
166. Ludys Esther Durán Rolón, desplazada por la violencia hacia Barrancabermeja.
167. María Consuelo Echavarría, desplazada por la violencia hacia Medellín.

168. Odilia Carmenza Enríquez Enríquez, desplazada por la violencia hacia Cali.
169. Judith del Carmen Erazo Acosta, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
170. María del Carmen Espinel Espinosa, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
171. Filsomina Estupiñán Torres, desplazada por la violencia hacia Barrancabermeja.
172. Luz Ekena Evao Guaravata, desplazada por la violencia hacia Bogotá.
173. Gladis Flórez Barona, desplazada por la violencia hacia Medellín.
174. Rosa María Galeano, desplazada por la violencia hacia Tuluá.
175. Jenny Patricia Galindo, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
176. Argenis María Galindo Barragán, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
177. Yolima Galindo Gallego, desplazada por la violencia hacia Medellín.
178. Gloria Liliana Gallego López, desplazada por la violencia hacia Medellín.
179. María Ilduara Galvis de Galvis, desplazada por la violencia hacia Medellín.
180. Blanca María Gaona Amado, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
181. Araceli García, desplazada por la violencia hacia Medellín.
182. Aurora García, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
183. Amparo García Bautista, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
184. Luz Dary García Benítez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.

185. Francia García Camargo, desplazada por la violencia hacia Sincelejo.
186. Edelmira García García, desplazada por la violencia hacia Bogotá.
187. Flor María García Hernández, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
188. Bárbara García Rodríguez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
189. Carmen Alicia Germán Estrada, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
190. Gladis Angela Giraldo Duque, desplazada por la violencia hacia Medellín.
191. Gloria Patricia Giraldo Padierna, desplazada por la violencia hacia Medellín.
192. Luz Dary Giraldo Velez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
193. Dora Alicia Góez, desplazada por la violencia hacia Medellín.
194. María de los Angeles Góez de Giraldo, desplazada por la violencia hacia Bello (Antioquia).
195. Yuris del Carmen Gómez, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
196. Luz Estella Gómez Gonzalez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
197. Luz Stella Gómez Ortiz, desplazada por la violencia hacia Villavicencio.
198. Ana Lucía Gómez Ríos, desplazada por la violencia hacia Medellín.
199. Marina Gómez Rodríguez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
200. Luz Melbi Gómez Rosero, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
201. Gloria Fanny González, desplazada por la violencia hacia Bogotá.
202. Maestrelaudina González, desplazada por la violencia hacia Bogotá.

203. Oliva González, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
204. María Eugenia González Chavarro, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
205. Cecilia González Fierro, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
206. Neyce González Galeano, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
207. Margot González Gamboa, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
208. Herminia González Guzmán, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
209. Mery Leonor González Loaiza, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
210. Zoraida González Quigua, desplazada por la violencia hacia Santander De Quilichao.
211. Rosa González Ramírez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
212. Rosa María González Rodríguez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
213. Yaniris González Tuiran, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
214. Precelia González de Villamil, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
215. Flor María Gordillo Rinta, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
216. Luz Marina Grajales Grajales, desplazada por la violencia hacia Medellín.
217. Elva Yaneth Grisales López, desplazada por la violencia hacia Medellín.
218. Claudia Milena Guerrero, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.

219. Shchirle Yulieth Guevara Urazan, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
220. Diony Guisao Carvajal, desplazada por la violencia hacia Medellín.
221. Ana Rosa Guiza, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
222. Alba Marina Gutiérrez, desplazada por la violencia hacia Bogotá.
223. Jacqueline Gutiérrez.
224. Lilia Inés Guzmán de Bernal, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
225. Olga Isabel Guzmán Martínez, desplazada por la violencia hacia Medellín.
226. María Rubiela Henao, desplazada por la violencia hacia Medellín.
227. Gloria Inés Henao Miranda, desplazada por la violencia hacia Bello.
228. Leidis Herrera Díaz, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
229. Ana de Dios Hernández, desplazada por la violencia hacia Marinilla (Antioquia).
230. Aura Nora Hernández, desplazada por la violencia hacia Medellín.
231. Efigenia Hernández, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
232. María Dially Hernández Castillo.
233. Mari Luz Hernández González, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
234. Nelly del Socorro Hernández Jiménez, desplazada por la violencia hacia Sincelejo.
235. Carlina Hernández vda. de Mosquera, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.

236. Nancy Ester Hernández Perales, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
237. Candelaria Hernández Sáez, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
238. María Estrella Herrera García, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
239. Liliana Herrera Moncada, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
240. Aminta Lourdes Herrera Morera, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
241. Blanca Nieves Herrera Morera, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
242. Ana Andice Herrera Ramirez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
243. Beatriz Rocío Herrera Rivera, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
244. Lidia Hidalgo Jiménez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
245. Lyda Hidalgo Jiménez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
246. Gloria Arney Higueta Giraldo, desplazada por la violencia hacia Medellín.
247. María Graciela Holguín López, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
248. Ligia Hoyos Lamar, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
249. María Orlanda Huertas, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
250. Martha María Huertas Peña, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.

251. Elis Esther Hurtado Córdoba, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
252. Marlenys Hurtado Córdoba, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
253. Rubi María Hurtado Mosquera, desplazada por la violencia hacia Medellín.
254. Clara Mayerly Ibagón Rivera, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
255. Rosa Miryam Ibarguen Rivas, desplazada por la violencia hacia Medellín.
256. Onelia Iceda Muñoz, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
257. Luz Marina Jaime Lemus, desplazada por la violencia hacia Soledad.
258. Diana María Jiménez, desplazada por la violencia hacia Sincelejo.
259. Amparo Jiménez Cervantes, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
260. Gilma Rosa Jiménez Jiménez, desplazada por la violencia hacia Sincelejo.
261. Sandra Milena Jiménez Larrea, desplazada por la violencia hacia Medellín.
262. Ana Lucía Julio Julio, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
263. Pascuala Julio Rodríguez, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
264. Ana Rosa Laguna, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
265. Eidanis María Lamadrid Montes, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
266. Carmela Lasso, desplazada por la violencia hacia Pasto.
267. Virginia Leguizamón, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
268. Gladys Leguizamón Ramírez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.

269. María Araminta Leguizamón Ramírez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
270. Ana León Pérez, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
271. María de la Cruz León Reyes, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
272. Cenaida León de Vargas, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
273. Gloria Linares, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
274. Carmen Lobón Mendoza, desplazada por la violencia hacia Medellín.
275. Luz María Londoño Orozco, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
276. Gloria María Londres Duque, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
277. Flor María López Atehortúa, desplazada por la violencia hacia Medellín.
278. Zoraida López Higinio, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
279. Silvia López Hincapié, desplazada por la violencia hacia Cali.
280. Paola Milena López Rico, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
281. Martha Isabel López Rueda, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
282. Elisabeth López Vega, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
283. Marisol Lozada Forero, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
284. Julieth Lugo, desplazada por la violencia hacia Villavicencio.
285. Luz Marina Macabare Rincón, desplazada por la violencia hacia Puerto Carreño.

286. Lucila Esther Macea Márquez, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
287. Nidia Rosa Macea Márquez, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
288. Zenaida Macías Urrea, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
289. Bidania Madera Madera, desplazada por la violencia hacia Sincelejo.
290. Vilvia Mahecha Vanegas, desplazada por la violencia hacia Bogotá.
291. Luz Stella Maribón Valencia, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
292. Maritza Marimón Arrieta, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
293. Marilis Marimón Lobo, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
294. Clara Elisa Marín Castaño, desplazada por la violencia hacia Marinilla (Antioquia).
295. Inés Marín López, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
296. María Teresa Marín Narváez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
297. Adelaida Marín Rivera, desplazada por la violencia hacia Medellín.
298. Teresita Márquez Samaniego, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
299. Teresa de Jesús Marrugo Cassiani, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
300. Ana Elvia Martínez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
301. Marleny Martínez, desplazada por la violencia hacia Medellín.
302. Ana Dilia Martínez Asprilla, desplazada por la violencia hacia Medellín.

303. Yalitza Isabel Martínez Madera, desplazada por la violencia hacia Sincelejo.
304. Liliana Yamile Martínez Mora, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
305. Marina Martínez Moreno, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
306. Sandra Martínez Paternina, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
307. María Efigenia Martinez Romero, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
308. Alba Rocío Martínez Zubieta, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
309. Sandra Patricia Maseto, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
310. María Isnelda Mayorga, desplazada por la violencia hacia Bogotá.
311. Diana Mecheche Nampia, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
312. Alicia Medina Ardila, desplazada por la violencia hacia Bogotá.
313. Fanny Medina Mahecha, desplazada por la violencia hacia Bogotá.
314. María Judith Medina Mahecha, desplazada por la violencia hacia Bogotá.
315. Mariela Medina Mahecha, desplazada por la violencia hacia Bogotá.
316. Myriam Medina Mahecha, desplazada por la violencia hacia Bogotá.
317. Adeima Medina Moreno, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
318. Omaira Medina Vargas, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
319. María del Carmen Mejía, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
320. Yajaira Alacenin Mejía Pinto, desplazada por la violencia hacia Cartagena.

321. Leidis Johana Mejía Quintero, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
322. Enriqueta Mena Moya, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
323. María Zulia Mena Palomeque, desplazada por la violencia hacia Medellín.
324. Marlith Mendoza Mendoza, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
325. Soraida Isabel Mercado Carrillo, desplazada por la violencia hacia Soledad.
326. Griselda Merchán, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
327. Luz Yanet Merchán, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
328. María Mesa Blanco, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
329. Yanidis Isabel Mesa Rivero, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
330. Ana Felicia Miranda Arias, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
331. María Monroy Puerta, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
332. Johana Isabel Montalvo Acuña, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
333. Hortencia Montaña, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
334. Luz Marina Montañez Segura, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
335. Yuri Argenis Montenegro Fonseca, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
336. Elina Ester Montes Hernández, desplazada por la violencia hacia Sincelejo.
337. Julia Montes de Lamadrid, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
338. Jasmith del Socorro Montes Martínez, desplazada por la violencia hacia Cartagena.

339. Margarita Montes Paternina, desplazada por la violencia hacia Bogotá.
340. Carmen Monterrosa Zúñiga, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
341. Olga Monterroza Arrieta, desplazada por la violencia hacia Sincelejo.
342. Mariela Montiel de Sarmiento, desplazada por la violencia hacia Medellín.
343. Claudia Patricia Montoya, desplazada por la violencia hacia Envigado.
344. Martha Oliva Montoya Garcia, desplazada por la violencia hacia Medellín.
345. Deyanira Moor Madrigal, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
346. Martha Cecilia Morales Ayala, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
347. Ana Martha Morales García, desplazada por la violencia hacia Medellín.
348. María del Carmen Morales González, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
349. Flor Elvia Morales Melo, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
350. Luz Fanny Morales Rodríguez, desplazada por la violencia hacia San Juan de Arama (Meta).
351. Yasmith Morales Preciado, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
352. Edilsa Moreno, desplazada por la violencia hacia Medellín.
353. Flor Marina Moreno, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
354. Floriceida Moreno, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
355. María Inocencia Moreno, desplazada por la violencia hacia Medellín.

356. Marleny Moreno Arias, desplazada por la violencia hacia Medellín.
357. María del Carmen Moreno Cuesta, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
358. Aída Moreno Rodríguez, desplazada por la violencia hacia Santa Marta.
359. María Carmen Morera, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
360. Juana Berselia Mosquera, desplazada por la violencia hacia Medellín.
361. Celestina Mosquera Andrade, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
362. Dora Edianny Mosquera Quinto, desplazada por la violencia hacia Medellín.
363. Marleny Mosquera Suárez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
364. María Leticia Múnera Múnera, desplazada por la violencia hacia Medellín.
365. Yamila de Jesús Munive Baldovino, desplazada por la violencia hacia Sincelejo.
366. Nubia Milena Muñoz, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
367. Liria Muñoz Barrios, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
368. Sandra Muñoz Terán, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
369. María del Carmen Murcia, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
370. Mary Luz Murcia Toledo, desplazada por la violencia hacia Florencia.
371. Gloria Inés Murillo Acevedo, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
372. Ana Julia Murillo López, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
373. Damaris Navarro, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
374. Nury Yorledy Navarro Holguín, desplazada por la violencia hacia San José del Gua-

viare.

- 375. Gloria Esther Navarro Navarro, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
- 376. Isabel María Navarro Tapias, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
- 377. Miriam Janeth Navarro Tapias, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
- 378. Ana Narváez, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
- 379. Elvira Neira, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
- 380. Flor Alba Neira de Mojica, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
- 381. Martha Cecilia Nisperuza Charras, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
- 382. María Martina Núñez Saa, desplazada por la violencia hacia Buga.
- 383. Ruth Belia Nupán Pupiales, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
- 384. Amanda de Jesús Ocampo Ocampo, desplazada por la violencia hacia Medellín.
- 385. Gloria Ochica Cortés, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
- 386. Rosalba Olaya Peña, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
- 387. Aminta Olaya de Rubio, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
- 388. Adriana Cristina Olivera Martínez, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
- 389. Aura Esther Ordosguitia, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
- 390. Agneris Rosa Orozco, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
- 391. Ana Luz Ortega Vásquez, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
- 392. Amelia Ortila Bautista, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.

393. Dunia Ortiz Doria, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
394. Amanda de Jesús Ortiz Ortiz, desplazada por la violencia hacia Medellín.
395. Gloria Osorio Hernández, desplazada por la violencia hacia Villavicencio.
396. María Cenobia Osorio Valencia, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
397. Meriyan Osma Fandiño, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
398. Rosalba Osorno Gallo, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
399. Yeiny Lorena Ospina Andrade, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
400. Luz Ospina Loaiza, desplazada por la violencia hacia Marinilla (Antioquia).
401. María Marleni Ossa Holguín, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
402. Fabiola Pabón Suarez, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
403. Olga Marina Padilla Anaya, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
404. Karem Padilla Carrillo, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
405. Adelia Paiba, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
406. Matilde Isabel Pájaro de Feria, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
407. María Rosalba Palacio, desplazada por la violencia hacia Medellín.
408. Emerenciana Palacios Agualimpia, desplazada por la violencia hacia Medellín.
409. Delfina Palacios Ibarguen, desplazada por la violencia hacia Bogotá.

410. Piedad Palacios Ramírez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
411. Gloria Amparo Palma Rivas, desplazada por la violencia hacia Bello (Antioquia).
412. Sandra Milena Palmera Marmolejo, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
413. Aleida Palomino Padilla, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
414. Virgelina Pardo, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
415. María Nelsy Pardo Trujillo, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
416. Marien Esther Parra Barreto, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
417. Teresa Isabel Parra Cedeño, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
418. Martha Isabel Parrado Rojas, desplazada por la violencia hacia Villavicencio.
419. Elida Payares García, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
420. Amalia Peña Almonacid, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
421. Luz Marina Peña Almonacid, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
422. Berena Peralta Cárdenas, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
423. Carmen Rocío Perdomo, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
424. Daysi Milena Pérez Cortés, desplazada por la violencia hacia Bogotá.
425. Consuelo Pérez Flórez, desplazada por la violencia hacia Medellín.
426. Yarlís Pérez Mendoza, desplazada por la violencia hacia Bogotá.
427. Luz Marlene Perilla, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.

428. Blanca Isabel Pimienta de Chacón, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
429. Dora Emma Pineda Alvarado, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
430. Orfa Nelly Pineda Gómez, desplazada por la violencia hacia Marinilla (Antioquia).
431. Cecilia Pineda Tolosa, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
432. Yeimmy Pineda Tolosa, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
433. Luz Amparo Polanco Esquivel, desplazada por la violencia hacia Neiva.
434. Elodia Polo Polo, desplazada por la violencia hacia Santa Marta.
435. América Ponare Gaitán, desplazada por la violencia hacia Puerto Carreño.
436. Alcira Porras de Cárdenas, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
437. Flor Enid Posada, desplazada por la violencia hacia Medellín.
438. Luz Elena Posada Hernández, desplazada por la violencia hacia Medellín.
439. Linda Viviana Posada Meneses, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
440. María Zoraida Prada García, desplazada por la violencia hacia Bucaramanga.
441. Margoth Preciado López, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
442. Francly Puentes Anturi, desplazada por la violencia hacia San Juan de Arama.
443. Luz Esther Pulido Bedoya, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
444. Luz Dary Quiceno López, desplazada por la violencia hacia Medellín.

445. Luz Marina Quintero Cárdenas, desplazada por la violencia hacia Marinilla (Antioquia).
446. Yamile Quintero Serrano, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
447. Cruz Oralia Quiñónez Muñoz, desplazada por la violencia hacia Medellín.
448. Maritza Quiroz, desplazada por la violencia hacia Santa Marta.
449. María Tilsia Quitián, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
450. Ana Lucía Ramírez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
451. Diana Patricia Ramírez, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
452. María Josefina Ramírez, desplazada por la violencia hacia Medellín.
453. María Teresa Ramírez, desplazada por la violencia hacia Medellín.
454. Gladis Isabel Ramírez López, desplazada por la violencia hacia Sincelejo.
455. Luz Nery Ramírez Mosquera, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
456. Aura Ramírez Torres, desplazada por la violencia hacia Medellín.
457. Eunices Libia Ramírez Torres, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
458. Lidia Margoth Ramos Díaz, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
459. Ana Gilma Rangel Forero, desplazada por la violencia hacia Bogotá.
460. Cecilia Reales Lima, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
461. Ligia de Jesús Restrepo, desplazada por la violencia hacia Medellín.
462. Dora Luz Restrepo Lopez, desplazada por la violencia hacia Ibagué.
463. Hortensia Reyes Castro, desplazada por la violencia hacia Cartagena.

464. Flor Reyes de Ospino, desplazada por la violencia hacia Sincelejo.
465. Deyanira Reyes Ramos, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
466. María del Carmen Riaño García, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
467. Delia Ríos Carrillo, desplazada por la violencia hacia Valledupar.
468. María Italia Rincón González, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
469. Liliana Patricia Rincón Tovar, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
470. María Oliva Rinta Hernández, desplazada por la violencia hacia Villavicencio.
471. Noralba Rivas, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
472. Martha Cecilia Rivera Cantillo, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
473. Karen Rivera Carabalí, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
474. Deyanira Rivera Mosquera, desplazada por la violencia hacia Bogotá.
475. Sixta Odilia Rivera Pérez, desplazada por la violencia hacia Medellín.
476. Dubis Esther Rivero Correa, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
477. Yolanda Roa, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
478. Lilia Robledo Lemus, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
479. María Edilma Rodas de Parra, desplazada por la violencia hacia Medellín.
480. María Josefina Rodas Pulgarín, desplazada por la violencia hacia Caldas (Antio-

quia).

481. Candelaria Rodríguez Amaranto, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
482. Delmira Rodríguez Arenas, desplazada por la violencia hacia Cúcuta.
483. Lucinda Rosa Rodríguez Arrieta, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
484. Marina Rodríguez Díaz, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
485. Ilma Aurora Rodríguez Méndez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
486. Hilda Marina Rodríguez Montaña, desplazada por la violencia hacia Barrancabermeja.
487. Rubiela Rodríguez Rueda, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
488. Rosmira Rojas Basto, desplazada por la violencia hacia Trujillo (Valle).
489. Rosalba María Rojas Forero, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
490. Liliana Rojas Leal, desplazada por la violencia hacia Landazuri.
491. Flor María Rojas López, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
492. Luz Marina Roldán Betancurt, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
493. Etelvina Romero, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
494. Niris María Romero Rodelo, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
495. Yolanda Romero Villamil, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
496. Aura María Romo Melo, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
497. María Victoria Ruiz, desplazada por la violencia hacia Medellín.

498. María Nelcy Ruiz Beltrán, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
499. Ramos Rubiela Ruiz Fontecha, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
500. Bellanira Ruiz Wilches, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
501. Sol María Salazar, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
502. Mercedes Salazar Cárdenas, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
503. Ana Salcedo Flórez, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
504. Luz Marina Salcedo Flórez, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
505. Nohora Salcedo Flórez, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
506. Flor Angela Salgado González, desplazada por la violencia hacia Villavicencio.
507. Dulanis Salgado Herrera, desplazada por la violencia hacia Sincelejo.
508. Nora Jineth Salgado Romero, desplazada por la violencia hacia Guaviare.
509. Santa Gregoria de Saludo, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
510. Eunice de Jesús Sampedro López, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
511. María Melfi Sampeiro, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
512. Daneida San Martín Cortés, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
513. Ninfa Magaly Sánchez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
514. Normery Sánchez, desplazada por la violencia hacia Villavicencio.

515. María Sánchez de Avendaño, desplazada por la violencia hacia Medellín.
516. Mirna Sánchez Cardona, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
517. María Emelina Sánchez Gerena, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
518. Maritza Sánchez Perilla, desplazada por la violencia hacia Yopal.
519. Lucero Sanpedro Lopez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
520. Clara Isabel Santana, desplazada por la violencia hacia Santa Marta.
521. Aseneth Miguelina Santana Sanpayo, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
522. Cristina Sapuy Ome, desplazada por la violencia hacia Florencia.
523. María del Rosario Sarabia Bustamante, desplazada por la violencia hacia Santa Marta.
524. Ana Celsa Sepúlveda, desplazada por la violencia hacia Medellín.
525. Luz Stella Sepúlveda Areiza, desplazada por la violencia hacia Medellín.
526. María Mildred Sepúlveda Borja, desplazada por la violencia hacia Medellín.
527. Dora Sequea Montes, desplazada por la violencia hacia Medellín.
528. María Angela Serna Riaño, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
529. Diana Serrano Ayala, desplazada por la violencia hacia Santa Marta.
530. Dianis de Jesús Serrano Palomino, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
531. María de los Angeles Silva, desplazada por la violencia hacia Villavicencio.
532. Clara Patricia Simón Bernal, desplazada por la violencia hacia San José del Guavia-

re.

- 533. María Lilia Solano Amado, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
- 534. Consuelo Sosa, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
- 535. Rosa Elena Soto Estévez, desplazada por la violencia hacia Landázuri.
- 536. Rubiela Soto Leon, desplazada por la violencia hacia Medellín.
- 537. Nuris de la Cruz Suárez, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
- 538. Luz Marina Taborda Usma, desplazada por la violencia hacia Medellín.
- 539. Lilian de Jesús Taborda, desplazada por la violencia hacia Medellín.
- 540. María Inés Talero Daza, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
- 541. María Isabelina Tapias Zabala, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
- 542. Nubia Fany Telles Pirabán, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
- 543. Adris Terán Barrio, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
- 544. Gladis Terán Barrios, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
- 545. Tránsito Tirado Romero, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
- 546. Eloína del Carmen Tordecilla Llorente, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
- 547. María Belarmina Trejos Bedoya, desplazada por la violencia hacia Barrancabermeja.
- 548. Irene Toro Trillo, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
- 549. Luz Dary de Jesús Toro Urrego, desplazada por la violencia hacia Medellín.

550. Tilcia María Torres, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
551. Martha Isela Torres Julio, desplazada por la violencia hacia Medellín.
552. Franciht Tovar Romero, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
553. Carmelina Tréllez, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
554. Paula Ul Coicue, desplazada por la violencia hacia Popayán.
555. Jazmín Estella Ulloa Morón, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
556. Ledys María Urango, desplazada por la violencia hacia Sincelejo.
557. Olaida Urango Miranda, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
558. Olga Marina Urazán Guevara, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
559. Edilma Zoraida Urbina Porras, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
560. Ligia Uribe Cardona, desplazada por la violencia hacia Medellín.
561. Luz Dary Uribe Rojas, desplazada por la violencia hacia Sincelejo.
562. Claudia Aidee Urrea Amaya, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
563. Betty Urrea Méndez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
564. Blanca Yive Urrea Pineda, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
565. Inelda Urruchurto Julio, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
566. Hermilda de Jesús Usuga Lopez, desplazada por la violencia hacia Medellín.

567. Teresa Usuga Mora, desplazada por la violencia hacia Medellín.
568. Luz Fany Usuga Velázquez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
569. María Edith Vacca Sánchez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
570. Mery Valderrama Ortega, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
571. María Lucero Valencia Castaño, desplazada por la violencia hacia Medellín.
572. Yojaira Valenzuela, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
573. María Elvira Valenzuela Lombana, desplazada por la violencia hacia Bogotá.
574. Flor Morena Valle Valle, desplazada por la violencia hacia Medellín.
575. María del Carmen Valles Morales, desplazada por la violencia hacia Medellín.
576. Dora Ireny Vanegas Ortiz, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
577. María Imelda Vanegas Vaca, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
578. Claudia Yaneth Vargas Farfán, desplazada por la violencia hacia Villavicencio.
579. Maribel Vargas Garcés, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
580. Tarcila Vargas Martínez, desplazada por la violencia hacia Medellín.
581. Carmen Rosa Vargas Serrano, desplazada por la violencia hacia Landazuri.
582. Libertad Vásquez, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
583. María Nelly Vásquez Jiménez, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.

584. Simona Velásquez Ortiz, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
585. Luz Miryam Vélez Bolívar, desplazada por la violencia hacia San José del Guaviare.
586. Luz Janneth Vélez Márquez, desplazada por la violencia hacia Landázuri.
587. Falconeri Vergara Colón, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
588. Ana Librada Vergara Mendoza, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
589. Mariusi Villa Acosta, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
590. Ana Rosa Villa Suárez, desplazada por la violencia hacia Yondó (Antioquia).
591. Minelly del Carmen Villa Suárez, desplazada por la violencia hacia Yondó.
592. Claudia Liliana Villanueva Naranjo, desplazada por la violencia hacia Bogotá.
593. Carmen Esther Villareal, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
594. Heidy Esther Villareal, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
595. Consuelo Villegas Mendoza, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
596. Carmen Cecilia Vital, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
597. Dora Isabel Yépez Leguia, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
598. Ana María Zamora de Ramírez, desplazada por la violencia hacia Cartagena.
599. María Georgina Zapata de Hernández, desplazada por la violencia hacia Medellín.
600. Alcira Zúñiga, desplazada por la violencia hacia Cartagena.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejer-

cicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

Primero.- CONSTATAR que la situación de las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores desplazadas por el conflicto armado en Colombia constituye una de las manifestaciones más críticas del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, por ser sujetos de protección constitucional múltiple y reforzada cuyos derechos están siendo vulnerados en forma sistemática, extendida y masiva a lo largo de todo el territorio nacional; CONSTATAR que la respuesta estatal frente a la misma ha sido manifiestamente insuficiente para hacer frente a sus deberes constitucionales en el área, y que los elementos existentes de la política pública de atención al desplazamiento forzado dejan vacíos críticos que resultan en una situación de total desamparo de las mujeres desplazadas ante las autoridades obligadas a protegerlas; y DECLARAR que las autoridades colombianas a todo nivel están bajo la obligación constitucional e internacional imperiosa de actuar en forma resuelta para prevenir el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres, y garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres que han sido afectadas por el desplazamiento.

Segundo.- En el ámbito de la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, CONSTATAR que, entre los diversos riesgos de género en el marco del conflicto armado colombiano identificados en la presente providencia como causa de desplazamiento, el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado configura una situación fáctica alarmante por ser abiertamente lesiva de los derechos humanos en su integridad y de los postulados más básicos del Derecho Internacional Humanitario que ampara a las mujeres como víctimas del conflicto. En consecuencia, DECLARAR que las autoridades colombianas a todo nivel están en el deber constitucional e internacional imperativo de actuar en forma resuelta para conjurar en forma efectiva las causas de raíz del panorama generalizado de violencia sexual acreditado ante esta Corporación por múltiples fuentes de manera

consistente y reiterada.

En consecuencia, SE CORRE TRASLADO de la presente providencia, así como del documento separado en el que constan los relatos fácticos sobre episodios de violencia sexual, al señor Fiscal General de la Nación, para que éste, en ejercicio autónomo e independiente de sus competencias y sin perjuicio de las investigaciones que ya se han iniciado, adopte a la mayor brevedad las medidas a las que haya lugar en relación con los hechos allí descritos, con miras a asegurar que las investigaciones que estén en curso avancen aceleradamente, y que se inicien los procedimientos investigativos de imperativo desarrollo respecto de los hechos que aun no han sido objeto de atención por la justicia penal ordinaria. La Sala Segunda de Revisión DECLARA RESERVADO el documento separado en el que constan tales informaciones, salvo en lo atinente al acceso a dicha información por los fiscales designados por el señor Fiscal General de la Nación para dirigir la investigación, por el señor Procurador General de la Nación, y por el Director de CODHES, a quienes se comunicará, igualmente, el contenido del documento separado en cuestión para los efectos de seguimiento y acompañamiento de las víctimas a los que haya lugar. Se REQUIERE al señor Fiscal General de la Nación que rinda ante la Corte Constitucional, a más tardar seis (6) meses después de que se le comunique la presente providencia, un informe detallado sobre el curso que se le ha dado a la información contenida en el documento separado del que se le corre traslado, especificando la etapa investigativa o de juzgamiento en la que se encuentran los casos que allí se relatan.

SE CORRE TRASLADO de la presente providencia, así como del documento separado en el que constan los relatos fácticos sobre episodios de violencia sexual, al señor Procurador General de la Nación, y se le INVITA a que, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, garantice la realización de una supervigilancia particularmente estricta sobre el desarrollo de los procesos investigativos y de restitución de derechos fundamentales a los que haya lugar.

SE COMUNICA la presente providencia, así como el documento separado en el que constan los relatos fácticos sobre episodios de violencia sexual, al Director de CODHES, y se le INVITA a que promueva el acompañamiento y orientación de las víctimas de tales crímenes durante las actuaciones investigativas y de juzgamiento a las que haya lugar.

Tercero.- Para prevenir el impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas, y proteger de manera efectiva los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento, se ORDENA al Director de Acción Social que lleve a su debido término el diseño e implementación de los trece Programas enunciados en la presente providencia para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado, a saber:

a. El Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado.

b. El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.

c. El Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.

d. El Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas.

e. El Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada.

f. El Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años.

g. El Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Des-

plazadas.

h. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas

i. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas.

j. El Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Desplazadas Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos.

k. El Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición.

l. El Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas.

m. El Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas.

Se ORDENA al Director de Acción Social que garantice que cada uno de estos programas cumpla en su diseño e implementación con las condiciones y los elementos mínimos de racionalidad descritos en detalle en la sección V.B. de la presente providencia. En particular, se ORDENA al Director de Acción Social que garantice la participación activa y efectiva, en el diseño e implementación de estos trece programas, de las organizaciones que velan por los derechos de las mujeres desplazadas en el país, tal y como se explicó en detalle en la sección V.B. del presente Auto, y en particular de aquellas a las que se comunicará la presente providencia en el numeral sexto subsiguiente.

Cuarto.- Para asegurar la respuesta diferencial del Estado colombiano al impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas necesarias para garantizar que las dos presunciones constitucionales

que amparan a las mujeres desplazadas en tanto sujetos de protección constitucional reforzada, descritas en las secciones V.A.8. y V.C. de la presente providencia, sean incorporadas al SNAIPD y conocidas, comprendidas y aplicadas adecuadamente por todos los funcionarios encargados de velar por los derechos de las mujeres desplazadas.

Quinto.- Se COMUNICA el contenido de la presente providencia al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República, para que dentro de su órbita de competencia adopten las medidas a las que considere que haya lugar, con miras a proteger de la manera más efectiva los derechos fundamentales de las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores desplazadas por el conflicto armado colombiano, en cumplimiento de la presente providencia. Se URGE a los señores Procurador General de la Nación, Contralor General de la República y Defensor del Pueblo que ejerzan sus atribuciones constitucionales de la manera más estricta posible para garantizar la restitución de los derechos de las mujeres desplazadas a través de las medidas que se ordenan en la presente providencia, y se les SOLICITA que, según lo consideren conveniente, informen a la Corte sobre el cumplimiento de las mismas, y sobre las medidas que han adoptado desde sus respectivas esferas de competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos de las afectadas.

Sexto.- Se COMUNICA el contenido de la presente providencia al representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), al representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), y al representante de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Colombia (UNODC).

Séptimo.- Para garantizar la más amplia participación de las organizaciones nacionales e internacionales que promueven los derechos de la mujer desplazada en Colombia en el proceso de cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia, y en particular en los procesos de (i) diseño e implementación de los trece Proyectos cuya creación aquí se ordena, así

como de (ii) acompañamiento a las víctimas del desplazamiento forzado, se COMUNICA el presente Auto a las siguientes organizaciones: (1) CODHES; (2) Corporación Casa de la Mujer; (3) Corporación Sisma Mujer; (4) Liga de Mujeres Desplazadas; (5) AFRODES; (6) PROFAMILIA; (7) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado; (8) Plan Internacional; (9) Comité Internacional de la Cruz Roja; (10) Amnistía Internacional; (11) Human Rights Watch; (12) Comisión Colombiana de Juristas; (13) Comisión Intereclesial Justicia y Paz; (14) Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC); (15) Red Nacional de Mujeres Desplazadas; (16) Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado; (17) Consejo Noruego para Refugiados; (18) Corporación Opción Legal; (19) Pastoral Social de la Iglesia Católica; (20) la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada; (21) UNICEF; (22) ONIC; (23) Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas; (24) Comisión Interamericana de Derechos Humanos; (25) Organización Femenina Popular; (26) Ruta Pacífica de Mujeres; (27) Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer (CLADEM).

Octavo.- Se COMUNICA el presente Auto a la Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer.

Noveno.- Para proteger los derechos fundamentales de las seiscientas (600) mujeres individuales cuya situación ha sido acreditada ante la Corte Constitucional, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas siguientes:

1. Para proteger los derechos de la ciudadana RAMONITA ACOSTA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.1.

2.. Para proteger los derechos de la ciudadana NAYIBER ACOSTA CARDENAS, desplazada

por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.2.

3. Para proteger los derechos de la ciudadana MYRIAM ISMERY ACUÑA GARCIA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.3.

4. Para proteger los derechos de la ciudadana MARTA LIGIA ADARVE JIMENEZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.4.

5. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA NUBIA AGUALIMPIA ARMIJO, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.5.

6. Para proteger los derechos de la ciudadana OLGA LUCIA AGUIRRE ARENAS, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.6.

7. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA FABIOLA AIZALES AGUDELO, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.7.

8. Para proteger los derechos de la ciudadana LOURDES CELMIRA ALBA SIERRA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.8.

9. Para proteger los derechos de la ciudadana YOMAIRA ESTHER ALMEIDA ESCUDERO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.9.

10. Para proteger los derechos de la ciudadana ROSA MARIA ALVARADO DE PINEDA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.10.

11. Para proteger los derechos de la ciudadana VIVIANA ALVAREZ ESPINOSA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.11.

12. Para proteger los derechos de la ciudadana ADELAIDA AMADOR ARRIETA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.12.

13. Para proteger los derechos de la ciudadana CANDELARIA AMARIO BORJA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.13.

14. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA MAYERLY AMAYA PINEDA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.14.

15. Para proteger los derechos de la ciudadana MIRIAM ANDRADE IPUS, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.15.

16. Para proteger los derechos de la ciudadana GLORIA CENEIDA ANGEL ALVAREZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.16.

17. Para proteger los derechos de la ciudadana ROSALBA AGUIRRE ANGULO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.17.

18. Para proteger los derechos de la ciudadana LUCILA ALARCON URREGO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.18.

19. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA ALFIDIA DEL CARMEN AMAYA ROMERO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.19.

20. Para proteger los derechos de la ciudadana MARGARITA ANZOLA DE SAMUDIO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.20.

21. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ DARY ARANGO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.21.

22. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ MARY ARANGO CEVALLOS, desplazada por el conflicto armado en Buga, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.22.

23. Para proteger los derechos de la ciudadana YOMAR ANDREA ARANGO JARAMILLO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.23.

24. Para proteger los derechos de la ciudadana ADELAIDA ARBOLEDA GOMEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.24.

25. Para proteger los derechos de la ciudadana LILIANA MARIA ARBOLEDA VELASQUEZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.25.

26. Para proteger los derechos de la ciudadana BLANCA OMAIRA AREVALO SANCHEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.26.

27. Para proteger los derechos de la ciudadana YOLANDA ARIAS LONDOÑO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.27.

28. Para proteger los derechos de la ciudadana JOSEFINA ARISMENDI, desplazada por el conflicto armado en Landazuri (Santander), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.28.

29. Para proteger los derechos de la ciudadana CÁNDIDA ARRIETA BELLO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.29.

30. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA HORTENSIA ARRIETA BORJA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.30.

31. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ DARY ARROYAVE OSPINA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.31.

32. Para proteger los derechos de la ciudadana ARACELY ARROYAVE SILVA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.32.

33. Para proteger los derechos de la ciudadana LEYDI JOHANA ARROYO MOSQUERA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.33.

34. Para proteger los derechos de la ciudadana ESMERALDA ATENCIO VASQUEZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.34.

35. Para proteger los derechos de la ciudadana OVIDIA AVILA, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.35.

36. Para proteger los derechos de la ciudadana MARÍA DE LA CRUZ AYALA ARCES, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.36.

37. Para proteger los derechos de la ciudadana DENIS BALLESTERO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.37.

38. Para proteger los derechos de la ciudadana MARGOTH BANKEZ DE ALVAREZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.38.

39. Para proteger los derechos de la ciudadana SIGNUBIA BAQUERO ROJAS, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.39.

40. Para proteger los derechos de la ciudadana ROSA DELIA BAQUERO DE BUSTOS, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.40.

41. Para proteger los derechos de la ciudadana MATILDE BARBOSA AGREDA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.41.

42. Para proteger los derechos de la ciudadana RUTH BARBOSA MORENO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.42.

43. Para proteger los derechos de la ciudadana YENNY PAOLA BARBOSA MORENO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.43.

44. Para proteger los derechos de la ciudadana EMILCE BARBOSA VARGAS, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.44.

45. Para proteger los derechos de la ciudadana DEYANIRE BARINAS LOPEZ, desplazada por el conflicto armado en Landazuri (Santander), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.45.

46. Para proteger los derechos de la ciudadana MARILUZ BARRAGAN RUIZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.46.

47. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA DEL CARMEN BARRETO DE DIAZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.47.

48. Para proteger los derechos de la ciudadana FLORALBA ESTHER BARRETO ESPINOSA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.48.

49. Para proteger los derechos de la ciudadana MARTHA ROCIO BARRETO TORRES, desplazada por el conflicto armado en Silvania (Cundinamarca), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.49.

50. Para proteger los derechos de la ciudadana LIBIA AMENCY BARRIOS RAMIREZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.50.

51. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ MARINA BARRIOS SANCHEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.51.

52. Para proteger los derechos de la ciudadana OMAIDA DEL CARMEN BASILIO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.52.

53. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ MILA BATALLA RIASCOS, desplazada por el conflicto armado en Tuluá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.53.

54. Para proteger los derechos de la ciudadana LEDYS BÁRBARA BATISTA OROZCO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.54.

55. Para proteger los derechos de la ciudadana ELVIRA BAUTISTA BELTRÁN, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.55.

56. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA DEL CARMEN BEDOYA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.56.

57. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ MERY BEDOYA NEGRETE, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.57.

58. Para proteger los derechos de la ciudadana YOLIMA BEDOYA RAMOS, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.58.

59. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA EVELSI BELTRÁN, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.59.

60. Para proteger los derechos de la ciudadana SANTA FELIPA BELTRAN HERNANDEZ, desplazada por el conflicto armado en Sincelejo, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.60.

61. Para proteger los derechos de la ciudadana BLANCA CECILIA BELTRAN MARTINEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.61.

62. Para proteger los derechos de la ciudadana YAJAIRA MARÍA BELTRÁN SIRGET, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.62.

63. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA TELMA BELTRAN URREGO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.63.

64. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ DELMIRA BERMUDEZ BUSTOS, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.64.

65. Para proteger los derechos de la ciudadana ELIZABETH BERMUDEZ CARDENAS, desplazada por el conflicto armado en Santa Marta, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.65.

66. Para proteger los derechos de la ciudadana GEORGINA BERMUDEZ GRUESO, desplazada por el conflicto armado en Cali, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.66.

67. Para proteger los derechos de la ciudadana MARGOT BERNAL CORTES, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.67.

68. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA ALBENIS BERNAL GUZMAN, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.68.

69. Para proteger los derechos de la ciudadana MERCEDES BERNAL VEGA, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.69.

70. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA MERCEDES BLANCO MONTES, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.70.

71. Para proteger los derechos de la ciudadana BÁRBARA BLANCO ORTEGA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.71.

72. Para proteger los derechos de la ciudadana JUDITH BLANDÓN PÉREZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.72.

73. Para proteger los derechos de la ciudadana ISLOVENIA BOHORQUEZ PADILLA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.73.

74. Para proteger los derechos de la ciudadana YANETH ANGELICA BOHORQUEZ ROMERO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.74.

75. Para proteger los derechos de la ciudadana YANETH MARÍA BOLAÑOS MERCADO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.75.

76. Para proteger los derechos de la ciudadana ARGEMIRA BONILLA LOPEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.76.

77. Para proteger los derechos de la ciudadana HEIDY JUDITH BRAVO LEON, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.77.

78. Para proteger los derechos de la ciudadana CARMEN SOFÍA BUELVAS, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.78.

79. Para proteger los derechos de la ciudadana ROSA INES BUITRAGO GIRALDO, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.79.

80. Para proteger los derechos de la ciudadana MERY CLAUDIA BURGOS, desplazada por el conflicto armado en Pasto, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.80.

81. Para proteger los derechos de la ciudadana NANCY BURGOS CHAVEZ, desplazada por el conflicto armado en Pasto, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.81.

82. Para proteger los derechos de la ciudadana SIRIA ROCIO CABRERA PALACIOS, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.82.

83. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA GRISELDA CALDERON DE ARANGO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.83.

84. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA MARIA CALDERON BRAVO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.84.

85. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA BERNARDA CALDERON MAHECHA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.85.

86. Para proteger los derechos de la ciudadana SUSANA CALDERON TANGARIFE, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.86.

87 Para proteger los derechos de la ciudadana ANA JUDITH CAMACHO CRUZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.87.

88. Para proteger los derechos de la ciudadana ADA FRANCISCA CAMAÑO PINEDA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.88.

89. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA DEL CARMEN CANDIL DE LEON, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.89.

90. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA LUZ MARINA CANO VALLEJO, desplazada por el conflicto armado en Andes (Antioquia), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.90.

91. Para proteger los derechos de la ciudadana FLOR ALBA CANTOR DE BEJARANO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.91.

92. Para proteger los derechos de la ciudadana ARGELIA CARABALLO TAJAN, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.92.

93. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA AZUCENA CARDENAS BELLO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.93.

94. Para proteger los derechos de la ciudadana GLORIA PATRICIA CARDONA CAÑAVE-
RAL, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.94.

95. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA ELENA CARDONA CIFUENTES, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.95.

96. Para proteger los derechos de la ciudadana OLIVA ROSA CARDONA DE QUINTERO, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.96.

97. Para proteger los derechos de la ciudadana NEVIS CARMONA CHIMÁ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.97.

98. Para proteger los derechos de la ciudadana ELIANA CARRILLO MONCADA, despla-
zada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.98.

99. Para proteger los derechos de la ciudadana ELA ESTHER CARRILLO MOVILLA, des-
plazada por el conflicto armado en Santa Marta, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.99.

100. Para proteger los derechos de la ciudadana JUANA LEONOR CARRILLO DE PADILLA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.100.

101. Para proteger los derechos de la ciudadana MARTHA CARTAGENA CORTES, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.101.

102. Para proteger los derechos de la ciudadana CONSUELO DEL CARMEN CASTAÑEDA GUARIN, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.102.

103. Para proteger los derechos de la ciudadana ESPERANZA CASTRILLON OCAMPO, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.103.

104. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA DEL CARMEN CASTRO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.104.

105. Para proteger los derechos de la ciudadana PABLA CASTRO TEHERÁN, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.105.

106. Para proteger los derechos de la ciudadana DELIA ESTHER CASTRO VÁSQUEZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.106.

107. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA INES CASTILLO DE URREA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.107.

108. Para proteger los derechos de la ciudadana ANGELA MARIA CASTRO HENAO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.108.

109. Para proteger los derechos de la ciudadana NEMECIA CERDA USUGA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.109.

110. Para proteger los derechos de la ciudadana LAURA BRIGITTE CESPEDES CRIALES, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.110.

111. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA ESNEDA CHAGUALA GARCIA, desplazada por el conflicto armado en Palmira (Valle), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.111.

112. Para proteger los derechos de la ciudadana OLGA MARINA CHAMORRO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.112.

113. Para proteger los derechos de la ciudadana DIVA ERMIDA CHAMORRO ORTEGA, desplazada por el conflicto armado en Sincelejo, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.113.

114. Para proteger los derechos de la ciudadana MADIS MARGOTH CHAMORRO RIVERO, desplazada por el conflicto armado en Sincelejo, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.114.

115. Para proteger los derechos de la ciudadana DORA ELBENIS CHAVERRA, desplazada por el conflicto armado en Itagüí (Antioquia), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.115.

116. Para proteger los derechos de la ciudadana SONIA AMPARO CHAVERRA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.116.

117. Para proteger los derechos de la ciudadana CLAUDIA MILENA CHAVERRA ROJAS, desplazada por el conflicto armado en Bello (Antioquia), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.117.

118. Para proteger los derechos de la ciudadana ESTEBANA DEL CARMEN CHAVEZ AGOSTA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.118.

119. Para proteger los derechos de la ciudadana DAMARIS CHIQUILLO SALAS, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.119.

120. Para proteger los derechos de la ciudadana MATILDE CHIQUILLO SALAS, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.120.

121. Para proteger los derechos de la ciudadana IRIS YOLANDA COLINA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.121.

122. Para proteger los derechos de la ciudadana NORFA COLÓN GUZMÁN, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.122.

123. Para proteger los derechos de la ciudadana NILSA CONTRERAS ABRIL, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.123.

124. Para proteger los derechos de la ciudadana MARYNELSY CONTRERAS SUÁREZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.124.

125. Para proteger los derechos de la ciudadana YADIRIS CORONADO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.125.

126. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA MARIA CORONADO CARDONA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.126.

127. Para proteger los derechos de la ciudadana GLENIS PAOLA CORREA BOLAÑOS, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.127.

128. Para proteger los derechos de la ciudadana SAFITH CORREA FONTALVO, desplazada por el conflicto armado en Soledad, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.128.

129. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA DORIS CORTES, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.129.

130. Para proteger los derechos de la ciudadana SANDRA YOHANA CORTES PAEZ, desplazada por el conflicto armado en Leticia (Amazonas), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.130.

131. Para proteger los derechos de la ciudadana JUANA CORTEZ LUNA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.131.

132. Para proteger los derechos de la ciudadana ROSA COSIO PEREA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.132.

133. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA YARLENIS CRISTO RODRIGUEZ, desplazada por el conflicto armado en Barrancabermeja, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.133.

134. Para proteger los derechos de la ciudadana ISLENA CRUZ CELADA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.134.

135. Para proteger los derechos de la ciudadana SANDRA CRUZ PARDO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.135.

136. Para proteger los derechos de la ciudadana DIANA CRUZ VERGARA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.136.

137. Para proteger los derechos de la ciudadana AMINTA CUELLAR VDA. DE DEVIA, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.137.

138. Para proteger los derechos de la ciudadana ALBA LUZ CUERO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.138.

139. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA DOLORES CUERVO NARANJO, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.139.

140. Para proteger los derechos de la ciudadana ARACELY CULMA CANGREJO, desplazada por el conflicto armado en Villavicencio, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.140.

141. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA LUISA CURACAS BRAVO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.141.

142. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA ROSA DAVID DE GRACIANO, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.142.

143. Para proteger los derechos de la ciudadana GLORIA ESTHER DAZA DIAZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.143.

144. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA DOLORES DAZA DIAZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.144.

145. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA DUYIMILSE DAZA TALERO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.145.

146. Para proteger los derechos de la ciudadana NEILA DE LA ROSA MUÑOZ, desplazada por el conflicto armado en Sincelejo, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.146.

147. Para proteger los derechos de la ciudadana OLGA DE LA ROSA MUÑOZ, desplazada por el conflicto armado en Sincelejo, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.147.

148. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA ELENID DIAZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.148.

149. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA ISABEL DIAZ LUCUARA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.149.

150. Para proteger los derechos de la ciudadana FANNY ARAMITA DIMAS CARDENAS, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.150.

151. Para proteger los derechos de la ciudadana RUBIELA DUQUE GUALDRON, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.151.

152. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA CONSUELO ECHAVARRIA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.152.

153. Para proteger los derechos de la ciudadana ODILIA CARMENZA ENRIQUEZ ENRIQUEZ, desplazada por el conflicto armado en Cali, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.153.

154. Para proteger los derechos de la ciudadana JUDITH DEL CARMEN ERAZO ACOSTA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.154.

155. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA DEL CARMEN ESPINEL ESPINOSA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.155.

156. Para proteger los derechos de la ciudadana GLADIS FLOREZ BARONA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.156.

157. Para proteger los derechos de la ciudadana JENNY PATRICIA GALINDO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.157.

158. Para proteger los derechos de la ciudadana ARGENIS MARIA GALINDO BARRAGAN, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.158.

159. Para proteger los derechos de la ciudadana YOLIMA GALINDO GALLEGO, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.159.

160. Para proteger los derechos de la ciudadana GLORIA LILIANA GALLEGO LOPEZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.160.

161. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA ILDUARA GALVIS DE GALVIS, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.161.

162. Para proteger los derechos de la ciudadana BLANCA MARIA GAONA AMADO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.162.

163. Para proteger los derechos de la ciudadana AURORA GARCIA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.163.

164. Para proteger los derechos de la ciudadana AMPARO GARCIA BAUTISTA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.164.

165. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ DARY GARCIA BENITEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.165.

166. Para proteger los derechos de la ciudadana EDELMIRA GARCIA GARCIA, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.166.

167. Para proteger los derechos de la ciudadana FLOR MARÍA GARCÍA HERNÁNDEZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.167.

168. Para proteger los derechos de la ciudadana BARBARA GARCIA RODRIGUEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.168.

169. Para proteger los derechos de la ciudadana CARMEN ALICIA GERMÁN ESTRADA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.169.

170. Para proteger los derechos de la ciudadana GLADIS ANGELA GIRALDO DUQUE, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.170.

171. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ DARY GIRALDO VELEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.171.

172. Para proteger los derechos de la ciudadana DORA ALICIA GOEZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.172.

173. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA DE LOS ANGELES GOEZ DE GIRALDO, desplazada por el conflicto armado en Bello (Antioquia), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.173.

174. Para proteger los derechos de la ciudadana YURIS DEL CARMEN GÓMEZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.174.

175. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ ESTELLA GOMEZ GONZALEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.175.

176. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA LUCIA GOMEZ RIOS, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.176.

177. Para proteger los derechos de la ciudadana MARINA GOMEZ RODRIGUEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.177.

178. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ MELBI GOMEZ ROSERO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.178.

179. Para proteger los derechos de la ciudadana MAESTRELAUDINA GONZALEZ, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.179.

180. Para proteger los derechos de la ciudadana OLIVA GONZALEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.180.

181. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA EUGENIA GONZALEZ CHAVARRRO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.181.

182. Para proteger los derechos de la ciudadana CECILIA GONZALEZ FIERRO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.182.

183. Para proteger los derechos de la ciudadana NEYCE GONZALEZ GALEANO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.183.

184. Para proteger los derechos de la ciudadana MARGOT GONZALEZ GAMBOA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.184.

185. Para proteger los derechos de la ciudadana HERMINIA GONZÁLEZ GUZMÁN, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.185.

186. Para proteger los derechos de la ciudadana MERY LEONOR GONZALEZ LOAIZA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.186.

187. Para proteger los derechos de la ciudadana ZORAIDA GONZALEZ QUIGUA, desplazada por el conflicto armado en Santander de Quilichao, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.187.

188. Para proteger los derechos de la ciudadana ROSA GONZALEZ RAMIREZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.188.

189. Para proteger los derechos de la ciudadana ROSA MARIA GONZALEZ RODRIGUEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.189.

190. Para proteger los derechos de la ciudadana YANIRIS GONZÁLEZ TUIRAN, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.190.

191. Para proteger los derechos de la ciudadana PRECELIA GONZALEZ DE VILLAMIL, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.191.

192. Para proteger los derechos de la ciudadana FLOR MARIA GORDILLO RINTA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.192.

193. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ MARINA GRAJALES GRAJALES, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.193.

194. Para proteger los derechos de la ciudadana ELVA YANETH GRISALES LOPEZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.194.

195. Para proteger los derechos de la ciudadana CLAUDIA MILENA GUERRERO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.195.

196. Para proteger los derechos de la ciudadana SHCHIRLE YULIETH GUEVARA URAZAN, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.196.

197. Para proteger los derechos de la ciudadana DIONY GUISAO CARVAJAL, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.197.

198. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA ROSA GUIZA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.198.

199. Para proteger los derechos de la ciudadana ALBA MARINA GUTIERREZ, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.199.

200. Para proteger los derechos de la ciudadana JACQUELINE GUTIERREZ, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.200.

201. Para proteger los derechos de la ciudadana LILIA INES GUZMAN DE BERNAL, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.201.

202. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA RUBIELA HENAO, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.202.

203. Para proteger los derechos de la ciudadana GLORIA INES HENAO MIRANDA, desplazada por el conflicto armado en Bello (Antioquia), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.203.

204. Para proteger los derechos de la ciudadana LEIDIS HERRERA DÍAZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.204.

205. Para proteger los derechos de la ciudadana AURA NORA HERNANDEZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.205.

206. Para proteger los derechos de la ciudadana EFIGENIA HERNÁNDEZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.206.

207. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA DIALY HERNANDEZ CASTILLO, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.207.

208. Para proteger los derechos de la ciudadana MARI LUZ HERNANDEZ GONZALEZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.208.

209. Para proteger los derechos de la ciudadana CARLINA HERNANDEZ VDA. DE MOSQUERA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.209.

210. Para proteger los derechos de la ciudadana NANCY ESTER HERNÁNDEZ PERALES, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.210.

211. Para proteger los derechos de la ciudadana CANDELARIA HERNÁNDEZ SÁEZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.211.

212. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA ESTRELLA HERRERA GARCIA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.212.

213. Para proteger los derechos de la ciudadana LILIANA HERRERA MONCADA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.213.

214. Para proteger los derechos de la ciudadana AMINTA LOURDES HERRERA MORE-RA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.214.

215. Para proteger los derechos de la ciudadana BLANCA NIEVES HERRERA MORERA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.215.

216. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA ANDICE HERRERA RAMIREZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.216.

217. Para proteger los derechos de la ciudadana BEATRIZ ROCIO HERRERA RIVERA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.217.

218. Para proteger los derechos de la ciudadana LIDIA HIDALGO JIMENEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.218.

219. Para proteger los derechos de la ciudadana LYDA HIDALGO JIMENEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.219.

220. Para proteger los derechos de la ciudadana GLORIA ARNEY HIGUITA GIRALDO, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.220.

221. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA GRACIELA HOLGUIN LOPEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.221.

222. Para proteger los derechos de la ciudadana LIGIA HOYOS LAMAR, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.222.

223. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA ORLANDA HUERTAS, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.223.

224. Para proteger los derechos de la ciudadana MARTHA MARIA HUERTAS PEÑA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.224.

225. Para proteger los derechos de la ciudadana ELIS ESTHER HURTADO CÓRDOBA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.225.

226. Para proteger los derechos de la ciudadana MARLENYS HURTADO CÓRDOBA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.226.

227. Para proteger los derechos de la ciudadana RUBI MARIA HURTADO MOSQUERA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.227.

228. Para proteger los derechos de la ciudadana CLARA MAYERLY IBAGON RIVERA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.228.

229. Para proteger los derechos de la ciudadana ROSA MIRYAM IBARGUEN RIVAS, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.229.

230. Para proteger los derechos de la ciudadana ONELIA ICEDA MUÑOZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.230.

231. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ MARINA JAIME LEMUS, desplazada por el conflicto armado en Soledad, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.231.

232. Para proteger los derechos de la ciudadana AMPARO JIMÉNEZ CERVANTES, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.232.

233. Para proteger los derechos de la ciudadana SANDRA MILENA JIMENEZ LARREA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.233.

234. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA LUCIA JULIO JULIO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.234.

235. Para proteger los derechos de la ciudadana PASCUALA JULIO RODRÍGUEZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.235.

236. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA ROSA LAGUNA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.236.

237. Para proteger los derechos de la ciudadana EIDANIS MARÍA LAMADRID MONTES, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.237.

238. Para proteger los derechos de la ciudadana CARMELA LASSO, desplazada por el conflicto armado en Pasto, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.238.

239. Para proteger los derechos de la ciudadana VIRGINIA LEGUIZAMON, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.239.

240. Para proteger los derechos de la ciudadana GLADYS LEGUIZAMON RAMIREZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.240.

241. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA ARAMINTA LEGUIZAMON RAMIREZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.241.

242. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA LEON PEREZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.242.

243. Para proteger los derechos de la ciudadana MARÍA DE LA CRUZ LEÓN REYES, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.243.

244. Para proteger los derechos de la ciudadana CENaida LEON DE VARGAS, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.244.

245. Para proteger los derechos de la ciudadana GLORIA LINARES, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.245.

246. Para proteger los derechos de la ciudadana CARMEN LOBON MENDOZA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.246.

247. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ MARIA LONDOÑO OROZCO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.247.

248. Para proteger los derechos de la ciudadana GLORIA MARIA LONDRES DUQUE, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.248.

249. Para proteger los derechos de la ciudadana FLOR MARIA LOPEZ ATEHORTUA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.249.

250. Para proteger los derechos de la ciudadana ZORAIDA LOPEZ HIGINIO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.250.

251. Para proteger los derechos de la ciudadana PAOLA MILENA LOPEZ RICO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.251.

252. Para proteger los derechos de la ciudadana MARTHA ISABEL LOPEZ RUEDA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.252.

253. Para proteger los derechos de la ciudadana ELISABETH LOPEZ VEGA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.253.

254. Para proteger los derechos de la ciudadana MARISOL LOZADA FORERO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.254.

255. Para proteger los derechos de la ciudadana JULIETH LUGO, desplazada por el conflicto armado en Villavicencio, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.255.

256. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ MARINA MACABARE RINCON, desplazada por el conflicto armado en Puerto Carreño, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.256.

257. Para proteger los derechos de la ciudadana LUCILA ESTHER MACEA MÁRQUEZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.257.

258. Para proteger los derechos de la ciudadana NIDIA ROSA MACEA MÁRQUEZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.258.

259. Para proteger los derechos de la ciudadana ZENAIDA MACIAS URREA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.259.

260. Para proteger los derechos de la ciudadana VILVIA MAHECHA VANEGAS, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.260.

261. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ STELLA MARIBÓN VALENCIA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.261.

262. Para proteger los derechos de la ciudadana MARITZA MARIMON ARRIETA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.262.

263. Para proteger los derechos de la ciudadana MARILIS MARIMON LOBO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.263.

264. Para proteger los derechos de la ciudadana INES MARIN LOPEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.264.

265. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA TERESA MARIN NARVAEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.265.

266. Para proteger los derechos de la ciudadana TERESITA MARQUEZ SAMANIEGO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.266.

267. Para proteger los derechos de la ciudadana TERESA DE JESUS MARRUGO CASSIANI, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.267.

268. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA ELVIA MARTINEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.268.

269. Para proteger los derechos de la ciudadana MARLENY MARTINEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.269.

270. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA DILIA MARTINEZ ASPRILLA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.270.

271. Para proteger los derechos de la ciudadana LILIANA YAMILE MARTÍNEZ MORA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.271.

272. Para proteger los derechos de la ciudadana MARINA MARTÍNEZ MORENO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.272.

273. Para proteger los derechos de la ciudadana SANDRA MARTÍNEZ PATERNINA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.273.

274. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA EFIGENIA MARTINEZ ROMERO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.274.

275. Para proteger los derechos de la ciudadana ALBA ROCIO MARTINEZ ZUBIETA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.275.

276. Para proteger los derechos de la ciudadana SANDRA PATRICIA MASETO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.276.

277. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA ISNELDA MAYORGA, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.277.

278. Para proteger los derechos de la ciudadana DIANA MECHECHE NAMPIA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.278.

279. Para proteger los derechos de la ciudadana FANNY MEDINA MAHECHA, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.279.

280. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA JUDITH MEDINA MAHECHA, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.280.

281. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIELA MEDINA MAHECHA, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.281.

282. Para proteger los derechos de la ciudadana MYRIAM MEDINA MAHECHA, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.282.

283. Para proteger los derechos de la ciudadana ADEIMA MEDINA MORENO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.283.

284. Para proteger los derechos de la ciudadana OMAIRA MEDINA VARGAS, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.284.

285. Para proteger los derechos de la ciudadana MARÍA DEL CARMEN MEJÍA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.285.

286. Para proteger los derechos de la ciudadana YAJAIRA ALACENIN MEJÍA PINTO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.286.

287. Para proteger los derechos de la ciudadana LEIDIS JOHANA MEJÍA QUINTERO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.287.

288. Para proteger los derechos de la ciudadana ENRIQUETA MENA MOYA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.288.

289. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA ZULIA MENA PALOMEQUE, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.289.

290. Para proteger los derechos de la ciudadana MARLITH MENDOZA MENDOZA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.290.

291. Para proteger los derechos de la ciudadana SORAIDA ISABEL MERCADO CARRILLO, desplazada por el conflicto armado en Soledad, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.291.

292. Para proteger los derechos de la ciudadana GRISELDA MERCHAN, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.292.

293. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ YANET MERCHAN, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.293.

294. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA MESA BLANCO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.294.

295. Para proteger los derechos de la ciudadana YANIDIS ISABEL MESA RIVERO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.295.

296. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA FELICIA MIRANDA ARIAS, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.296.

297. Para proteger los derechos de la ciudadana MARÍA MONROY PUERTA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.297.

298. Para proteger los derechos de la ciudadana JOHANA ISABEL MONTALVO ACUÑA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.298.

299. Para proteger los derechos de la ciudadana HORTENCIA MONTAÑA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.299.

300. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ MARINA MONTAÑEZ SEGURA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.300.

301. Para proteger los derechos de la ciudadana YURI ARGENIS MONTENEGRO FONSECA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.301.

302. Para proteger los derechos de la ciudadana JULIA MONTES DE LAMADRID, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.302.

303. Para proteger los derechos de la ciudadana MARGARITA MONTES PATERNINA, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.303.

304. Para proteger los derechos de la ciudadana CARMEN MONTERROSA ZÚÑIGA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.304.

305. Para proteger los derechos de la ciudadana OLGA MONTERROZA ARRIETA, desplazada por el conflicto armado en Sincelejo, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.305.

306. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIELA MONTIEL DE SARMIENTO, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.306.

307. Para proteger los derechos de la ciudadana CLAUDIA PATRICIA MONTOYA, desplazada por el conflicto armado en Envigado, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.307.

308. Para proteger los derechos de la ciudadana MARTHA OLIVA MONTOYA GARCIA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.308.

309. Para proteger los derechos de la ciudadana DEYANIRA MOOR MADRIGAL, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.309.

310. Para proteger los derechos de la ciudadana MARTHA CECILIA MORALES AYALA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.310.

311. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA DEL CARMEN MORALES GONZALEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.311.

312. Para proteger los derechos de la ciudadana FLOR ELVIA MORALES MELO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.312.

313. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ FANNY MORALES RODRIGUEZ, desplazada por el conflicto armado en San Juan de Arama (Meta), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.313.

314. Para proteger los derechos de la ciudadana YASMITH MORALES PRECIADO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.314.

315. Para proteger los derechos de la ciudadana EDILSA MORENO, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.315.

316. Para proteger los derechos de la ciudadana FLOR MARINA MORENO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.316.

317. Para proteger los derechos de la ciudadana FLORICEIDA MORENO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.317.

318. Para proteger los derechos de la ciudadana MARLENY MORENO ARIAS, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.318

319. Para proteger los derechos de la ciudadana MARÍA DEL CARMEN MORENO CUESTA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.319.

320. Para proteger los derechos de la ciudadana AIDA MORENO RODRIGUEZ, desplazada por el conflicto armado en Santa Marta, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.320.

321. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA CARMEN MORERA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.321.

322. Para proteger los derechos de la ciudadana CELESTINA MOSQUERA ANDRADE, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.322.

323. Para proteger los derechos de la ciudadana DORA EDIANNY MOSQUERA QUINTO, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.323.

324. Para proteger los derechos de la ciudadana MARLENY MOSQUERA SUAREZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.324.

325. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA LETICIA MUNERA MUNERA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.325.

326. Para proteger los derechos de la ciudadana NUBIA MILENA MUÑOZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.326.

327. Para proteger los derechos de la ciudadana LIRIA MUÑOZ BARRIOS, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.327.

328. Para proteger los derechos de la ciudadana SANDRA MUÑOZ TERÁN, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.328.

329. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA DEL CARMEN MURCIA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.329.

330. Para proteger los derechos de la ciudadana MARY LUZ MURCIA TOLEDO, desplazada por el conflicto armado en Florencia (Caquetá), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.330.

331. Para proteger los derechos de la ciudadana GLORIA INES MURILLO ACEVEDO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.331.

332. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA JULIA MURILLO LÓPEZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.332.

333. Para proteger los derechos de la ciudadana DAMARIS NAVARRO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.333.

334. Para proteger los derechos de la ciudadana NURY YORLEDY NAVARRO HOLGUIN, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.334.

335. Para proteger los derechos de la ciudadana GLORIA ESTHER NAVARRO NAVARRO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.335.

336. Para proteger los derechos de la ciudadana ISABEL MARÍA NAVARRO TAPIAS, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.336.

337. Para proteger los derechos de la ciudadana MIRIAM JANETH NAVARRO TAPIAS, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.337.

338. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA NARVÁEZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.338.

339. Para proteger los derechos de la ciudadana ELVIRA NEIRA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.339.

340. Para proteger los derechos de la ciudadana FLOR ALBA NEIRA DE MOJICA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.340.

341. Para proteger los derechos de la ciudadana MARTHA CECILIA NISPERUZA CHARRAS, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.341.

342. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA MARTINA NUÑEZ SAA, desplazada por el conflicto armado en Buga, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.342.

343. Para proteger los derechos de la ciudadana RUTH BELIA NUPAN PUPIALES, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.343.

344. Para proteger los derechos de la ciudadana AMANDA DE JESUS OCAMPO OCAMPO, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.344.

345. Para proteger los derechos de la ciudadana GLORIA OCHICA CORTES, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.345.

346. Para proteger los derechos de la ciudadana ROSALBA OLAYA PEÑA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.346.

347. Para proteger los derechos de la ciudadana AMINTA OLAYA DE RUBIO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.347.

348. Para proteger los derechos de la ciudadana ADRIANA CRISTINA OLIVERA MARTÍNEZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.348.

349. Para proteger los derechos de la ciudadana AURA ESTHER ORDOSGUITIA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.349.

350. Para proteger los derechos de la ciudadana AGNERIS ROSA OROZCO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.350.

351. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA LUZ ORTEGA VÁSQUEZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.351.

352. Para proteger los derechos de la ciudadana AMELIA ORTILA BAUTISTA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.352.

353. Para proteger los derechos de la ciudadana DUNIA ORTIZ DORIA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.353.

354. Para proteger los derechos de la ciudadana AMANDA DE JESUS ORTIZ ORTIZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.354.

355. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA CENOBIA OSORIO VALENCIA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.355.

356. Para proteger los derechos de la ciudadana MERIYAN OSMA FANDIÑO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.356.

357. Para proteger los derechos de la ciudadana ROSALBA OSORNO GALLO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.357.

358. Para proteger los derechos de la ciudadana YEINY LORENA OSPINA ANDRADE, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.358.

359. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA MARLENI OSSA HOLGUIN, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.359.

360. Para proteger los derechos de la ciudadana FABIOLA PABÓN SUAREZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.360.

361. Para proteger los derechos de la ciudadana OLGA MARINA PADILLA ANAYA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.361.

362. Para proteger los derechos de la ciudadana KAREM PADILLA CARRILLO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.362.

363. Para proteger los derechos de la ciudadana ADELIA PAIBA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.363.

364. Para proteger los derechos de la ciudadana MATILDE ISABEL PAJARO DE FERIA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.364.

365. Para proteger los derechos de la ciudadana EMERENCIANA PALACIOS AGUALIMPIA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.365.

366. Para proteger los derechos de la ciudadana DELFINA PALACIOS IBARGUEN, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.366.

367. Para proteger los derechos de la ciudadana PIEDAD PALACIOS RAMIREZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.367.

368. Para proteger los derechos de la ciudadana GLORIA AMPARO PALMA RIVAS, desplazada por el conflicto armado en Bello (Antioquia), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.368.

369. Para proteger los derechos de la ciudadana SANDRA MILENA PALMERA MARMOLEJO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.369.

370. Para proteger los derechos de la ciudadana ALEIDA PALOMINO PADILLA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.370.

371. Para proteger los derechos de la ciudadana VIRGELINA PARDO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.371.

372. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA NELSY PARDO TRUJILLO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.372.

373. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIEN ESTHER PARRA BARRETO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.373.

374. Para proteger los derechos de la ciudadana TERESA ISABEL PARRA CEDEÑO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.374.

375. Para proteger los derechos de la ciudadana MARTHA ISABEL PARRADO ROJAS, desplazada por el conflicto armado en Villavicencio, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.375.

376. Para proteger los derechos de la ciudadana ELIDA PAYARES GARCÍA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.376.

377. Para proteger los derechos de la ciudadana AMALIA PEÑA ALMONACID, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.377.

378. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ MARINA PEÑA ALMONACID, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.378.

379. Para proteger los derechos de la ciudadana BERENA PERALTA CÁRDENAS, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.379.

380. Para proteger los derechos de la ciudadana CARMEN ROCIO PERDOMO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.380.

381. Para proteger los derechos de la ciudadana DAYSI MILENA PEREZ CORTES, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.381.

382. Para proteger los derechos de la ciudadana YARLIS PEREZ MENDOZA, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.382.

383. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ MARLENE PERILLA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.383.

384. Para proteger los derechos de la ciudadana BLANCA ISABEL PIMIENTA DE CHACON, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.384.

385. Para proteger los derechos de la ciudadana DORA EMMA PINEDA ALVARADO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.385.

386. Para proteger los derechos de la ciudadana CECILIA PINEDA TOLOSA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.386.

387. Para proteger los derechos de la ciudadana YEIMMY PINEDA TOLOSA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.387.

388. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ AMPARO POLANCO ESQUIVEL, desplazada por el conflicto armado en Neiva, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.388.

389. Para proteger los derechos de la ciudadana ELODIA POLO POLO, desplazada por el conflicto armado en Santa Marta, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.389.

390. Para proteger los derechos de la ciudadana AMERICA PONARE GAITAN, desplazada por el conflicto armado en Puerto Carreño, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.390.

391. Para proteger los derechos de la ciudadana ALCIRA PORRAS DE CARDENAS, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.391.

392. Para proteger los derechos de la ciudadana FLOR ENID POSADA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.392.

393. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ ELENA POSADA HERNANDEZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.393.

394. Para proteger los derechos de la ciudadana LINDA VIVIANA POSADA MENESES, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.394.

395. Para proteger los derechos de la ciudadana MARÍA ZORAIDA PRADA GARCÍA, desplazada por el conflicto armado en Bucaramanga, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.395.

396. Para proteger los derechos de la ciudadana MARGOTH PRECIADO LÓPEZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.396.

397. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ ESTHER PULIDO BEDOYA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.397.

398. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ DARY QUICENO LOPEZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.398.

399. Para proteger los derechos de la ciudadana YAMILE QUINTERO SERRANO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.399.

400. Para proteger los derechos de la ciudadana MARITZA QUIROZ, desplazada por el conflicto armado en Santa Marta, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.400.

401. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA TILSIA QUITIAN, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.401.

402. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA LUCIA RAMIREZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.402.

403. Para proteger los derechos de la ciudadana DIANA PATRICIA RAMÍREZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.403.

404. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA JOSEFINA RAMIREZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.404.

405. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA TERESA RAMIREZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.405.

406. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ NERY RAMÍREZ MOSQUERA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.406.

407. Para proteger los derechos de la ciudadana AURA RAMIREZ TORRES, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.407.

408. Para proteger los derechos de la ciudadana EUNICES LIBIA RAMÍREZ TORRES, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.408.

409. Para proteger los derechos de la ciudadana LIDIA MARGOTH RAMOS DÍAZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.409.

410. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA GILMA RANGEL FORERO, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.410.

411. Para proteger los derechos de la ciudadana CECILIA REALES LIMA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.411.

412. Para proteger los derechos de la ciudadana LIGIA DE JESUS RESTREPO, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.412.

413. Para proteger los derechos de la ciudadana DORA LUZ RESTREPO LOPEZ, desplazada por el conflicto armado en Ibagué, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.413.

414. Para proteger los derechos de la ciudadana HORTENSIA REYES CASTRO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.414.

415. Para proteger los derechos de la ciudadana DEYANIRA REYES RAMOS, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.415.

416. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA DEL CARMEN RIAÑO GARCIA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.416.

417. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA ITALIA RINCON GONZALEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.417.

418. Para proteger los derechos de la ciudadana LILIANA PATRICIA RINCON TOVAR, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.418.

419. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA OLIVA RINTA HERNANDEZ, desplazada por el conflicto armado en Villavicencio, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.419.

420. Para proteger los derechos de la ciudadana NORALBA RIVAS, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.420.

421. Para proteger los derechos de la ciudadana MARTHA CECILIA RIVERA CANTILLO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.421.

422. Para proteger los derechos de la ciudadana KAREN RIVERA CARABALÍ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.422.

423. Para proteger los derechos de la ciudadana DEYANIRA RIVERA MOSQUERA, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.423.

424. Para proteger los derechos de la ciudadana SIXTA ODILIA RIVERA PEREZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.424.

425. Para proteger los derechos de la ciudadana DUBIS ESTHER RIVERO CORREA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.425.

426. Para proteger los derechos de la ciudadana YOLANDA ROA, desplazada por el conflicto armado en Puerto Carreño, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.426.

427. Para proteger los derechos de la ciudadana LILIA ROBLEDO LEMUS, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.427.

428. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA JOSEFINA RODAS PULGARIN, desplazada por el conflicto armado en Caldas (Antioquia), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.428.

429. Para proteger los derechos de la ciudadana CANDELARIA RODRIGUEZ AMARANTO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.429.

430. Para proteger los derechos de la ciudadana LUCINDA ROSA RODRÍGUEZ ARRIETA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.430.

431. Para proteger los derechos de la ciudadana MARINA RODRIGUEZ DIAZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.431.

432. Para proteger los derechos de la ciudadana ILMA AURORA RODRIGUEZ MENDEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.432.

433. Para proteger los derechos de la ciudadana RUBIELA RODRÍGUEZ RUEDA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.433.

434. Para proteger los derechos de la ciudadana ROSALBA MARÍA ROJAS FORERO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.434.

435. Para proteger los derechos de la ciudadana LILIANA ROJAS LEAL, desplazada por el

conflicto armado en Landazuri (Santander), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.435.

436. Para proteger los derechos de la ciudadana FLOR MARIA ROJAS LOPEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.436.

437. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ MARINA ROLDÁN BETANCURT, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.437.

438. Para proteger los derechos de la ciudadana ETELVINA ROMERO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.438.

439. Para proteger los derechos de la ciudadana NIRIS MARÍA ROMERO RODELO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.439.

440. Para proteger los derechos de la ciudadana YOLANDA ROMERO VILLAMIL, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.440.

441. Para proteger los derechos de la ciudadana AURA MARIA ROMO MELO, desplazada por el conflicto armado en Leticia (Amazonas), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.441.

442. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA VICTORIA RUIZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.442.

443. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA NELCY RUIZ BELTRAN, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.443.

444. Para proteger los derechos de la ciudadana RAMOS RUBIELA RUIZ FONTECHA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.444.

445. Para proteger los derechos de la ciudadana BELLANIRA RUIZ WILCHES, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.445.

446. Para proteger los derechos de la ciudadana SOL MARÍA SALAZAR, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.446.

447. Para proteger los derechos de la ciudadana MERCEDES SALAZAR CARDENAS, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.447.

448. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA SALCEDO FLÓREZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.448.

449. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ MARINA SALCEDO FLÓREZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.449.

450. Para proteger los derechos de la ciudadana NOHORA SALCEDO FLÓREZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.450.

451. Para proteger los derechos de la ciudadana DULANIS SALGADO HERRERA, desplazada por el conflicto armado en Sincelejo, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.451.

452. Para proteger los derechos de la ciudadana NORA JINETH SALGADO ROMERO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.452.

453. Para proteger los derechos de la ciudadana SANTA GREGORIA DE SALUDO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.453.

454. Para proteger los derechos de la ciudadana EUNICE DE JESUS SAMPEDRO LOPEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.454.

455. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA MELFI SAMPEIRO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.455.

456. Para proteger los derechos de la ciudadana DANEIDA SAN MARTÍN CORTÉS, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.456.

457. Para proteger los derechos de la ciudadana NINFA MAGALY SANCHEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.457.

458. Para proteger los derechos de la ciudadana NORMERY SANCHEZ, desplazada por el conflicto armado en Villavicencio, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.458.

459. Para proteger los derechos de la ciudadana MIRNA SANCHEZ CARDONA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.459.

460. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA EMELINA SANCHEZ GERENA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.460.

461. Para proteger los derechos de la ciudadana MARITZA SANCHEZ PERILLA, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.461.

462. Para proteger los derechos de la ciudadana LUCERO SANPEDRO LOPEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.462.

463. Para proteger los derechos de la ciudadana CLARA ISABEL SANTANA, desplazada por el conflicto armado en Santa Marta, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.463.

464. Para proteger los derechos de la ciudadana ASENETH MIGUELINA SANTANA SANPAYO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.464.

465. Para proteger los derechos de la ciudadana CRISTINA SAPUY OME, desplazada por el conflicto armado en Florencia, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.465.

466. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA DEL ROSARIO SARABIA BUSTAMANTE, desplazada por el conflicto armado en Santa Marta, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.466.

467. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA CELSA SEPULVEDA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.467.

468. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ STELLA SEPULVEDA AREIZA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.468.

469. Para proteger los derechos de la ciudadana DORA SEQUEA MONTES, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.469.

470. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA ANGELA SERNA RIAÑO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.470.

471. Para proteger los derechos de la ciudadana DIANA SERRANO AYALA, desplazada por el conflicto armado en Santa Marta, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.471.

472. Para proteger los derechos de la ciudadana DIANIS DE JESUS SERRANO PALOMINO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.472.

473. Para proteger los derechos de la ciudadana CLARA PATRICIA SIMON BERNAL, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.473.

474. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA LILIA SOLANO AMADO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.474.

475. Para proteger los derechos de la ciudadana CONSUELO SOSA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.475.

476. Para proteger los derechos de la ciudadana ROSA ELENA SOTO ESTEVEZ, desplazada por el conflicto armado en Landázuri (Santander), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.476.

477. Para proteger los derechos de la ciudadana RUBIELA SOTO LEON, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.477.

478. Para proteger los derechos de la ciudadana NURIS DE LA CRUZ SUÁREZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.478.

479. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ MARINA TABORDA USMA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.479.

480. Para proteger los derechos de la ciudadana LILIAN DE JESUS TABORDA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.480.

481. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA INES TALERO DAZA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.481.

482. Para proteger los derechos de la ciudadana MARÍA ISABELINA TAPIAS ZABALA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.482.

483. Para proteger los derechos de la ciudadana NUBIA FANY TELLES PIRABAN, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.483.

484. Para proteger los derechos de la ciudadana ADRIS TERÁN BARRIO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.484.

485. Para proteger los derechos de la ciudadana GLADIS TERÁN BARRIOS, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.485.

486. Para proteger los derechos de la ciudadana TRANSITO TIRADO ROMERO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.486.

487. Para proteger los derechos de la ciudadana ELOINA DEL CARMEN TORDECILLA LLORENTE, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.487.

488. Para proteger los derechos de la ciudadana IRENE TORO TRILLO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.488.

489. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ DARY DE JESUS TORO URREGO, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.489.

490. Para proteger los derechos de la ciudadana TILCIA MARÍA TORRES, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.490.

491. Para proteger los derechos de la ciudadana MARTHA ISELA TORRES JULIO, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.491.

492. Para proteger los derechos de la ciudadana FRANCIHT TOVAR ROMERO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.492.

493. Para proteger los derechos de la ciudadana CARMELINA TRÉLLEZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.493.

494. Para proteger los derechos de la ciudadana JAZMIN ESTELLA ULLOA MORON, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.494.

495. Para proteger los derechos de la ciudadana OLAIDA URANGO MIRANDA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.495.

496. Para proteger los derechos de la ciudadana OLGA MARINA URAZAN GUEVARA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.496.

497. Para proteger los derechos de la ciudadana EDILMA ZORAIDA URBINA PORRAS, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.497.

498. Para proteger los derechos de la ciudadana LIGIA URIBE CARDONA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.498.

499. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ DARY URIBE ROJAS, desplazada por el conflicto armado en Sincelejo, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.499.

500. Para proteger los derechos de la ciudadana CLAUDIA AIDEE URREA AMAYA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.500.

501. Para proteger los derechos de la ciudadana BETTY URREA MENDEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.501.

502. Para proteger los derechos de la ciudadana BLANCA YIVE URREA PINEDA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.502.

503. Para proteger los derechos de la ciudadana INELDA URRUCHURTO JULIO, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.503.

504. Para proteger los derechos de la ciudadana HERMILDA DE JESUS USUGA LOPEZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.504.

505. Para proteger los derechos de la ciudadana TERESA USUGA MORA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.505.

506. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ FANY USUGA VELAZQUEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.506.

507. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA EDITH VACCA SANCHEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.507.

508. Para proteger los derechos de la ciudadana MERY VALDERRAMA ORTEGA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.508.

509. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA LUCERO VALENCIA CASTAÑO, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.509.

510. Para proteger los derechos de la ciudadana YOJAIRA VALENZUELA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.510.

511. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA ELVIRA VALENZUELA LOMBA-NA, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.511.

512. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA DEL CARMEN VALLES MORALES, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.512.

513. Para proteger los derechos de la ciudadana DORA IRENY VANEGAS ORTIZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.513.

514. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA IMELDA VANEGAS VACA, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.514.

515. Para proteger los derechos de la ciudadana CLAUDIA YANETH VARGAS FARFAN, desplazada por el conflicto armado en Villavicencio, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.515.

516. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIBEL VARGAS GARCÉS, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.516.

517. Para proteger los derechos de la ciudadana CARMEN ROSA VARGAS SERRANO, desplazada por el conflicto armado en Landazuri (Santander), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.517.

518. Para proteger los derechos de la ciudadana LIBERTAD VASQUEZ, desplazada por el

conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.518.

519. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA NELLY VASQUEZ JIMENEZ, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.519.

520. Para proteger los derechos de la ciudadana SIMONA VELÁSQUEZ ORTIZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.520.

521. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ MIRYAM VELEZ BOLIVAR, desplazada por el conflicto armado en San José del Guaviare, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.521.

522. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ JANNETH VELEZ MARQUEZ, desplazada por el conflicto armado en Landazuri (Santander), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.522.

523. Para proteger los derechos de la ciudadana FALCONERI VERGARA COLÓN, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.523.

524. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA LIBRADA VERGARA MENDOZA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.524.

525. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIUSI VILLA ACOSTA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.525.

526. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA ROSA VILLA SUAREZ, desplazada por el conflicto armado en Yondó, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.526.

527. Para proteger los derechos de la ciudadana MINELLY DEL CARMEN VILLA SUAREZ, desplazada por el conflicto armado en Yondó, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.527.

528. Para proteger los derechos de la ciudadana CLAUDIA LILIANA VILLANUEVA NARANJO, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.528.

529. Para proteger los derechos de la ciudadana CARMEN ESTHER VILLAREAL, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.529.

530. Para proteger los derechos de la ciudadana HEIDY ESTHER VILLAREAL, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.530.

531. Para proteger los derechos de la ciudadana CONSUELO VILLEGAS MENDOZA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.531.

532. Para proteger los derechos de la ciudadana CARMEN CECILIA VITAL, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.532.

533. Para proteger los derechos de la ciudadana DORA ISABEL YÉPEZ LEGUIA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.533.

534. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA MARÍA ZAMORA DE RAMÍREZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.534.

535. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA GEORGINA ZAPATA DE HER-
NANDEZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.535.

536. Para proteger los derechos de la ciudadana ROSMIRA ROJAS BASTO, desplazada por el conflicto armado en Trujillo (Valle), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.536.

537. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ EKENA EVAO GUARAVATA, desplazada por el conflicto armado en Trujillo (Valle), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.537.

538. Para proteger los derechos de la ciudadana GLORIA TULIA ALVAREZ DE LOPEZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.538.

539. Para proteger los derechos de la ciudadana ISABEL ILDUARA ACEVEDO MARTINEZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.539.

540. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA MARTHA MORALES GARCIA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.540.

541. Para proteger los derechos de la ciudadana FLOR ANGELA SALGADO GONZALEZ, desplazada por el conflicto armado en Villavicencio, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.541.

542. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ STELLA GOMEZ ORTIZ, desplazada por el conflicto armado en Villavicencio, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.542.

543. Para proteger los derechos de la ciudadana CINTIA CHIRIBIGA ZAMBRANO, desplazada por el conflicto armado en Cali, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.543.

544. Para proteger los derechos de la ciudadana DELMIRA RODRIGUEZ ARENAS, desplazada por el conflicto armado en Cúcuta, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.544.

545. Para proteger los derechos de la ciudadana GLORIA OSORIO HERNANDEZ, desplazada por el conflicto armado en Villavicencio, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.545.

546. Para proteger los derechos de la ciudadana GLORIA FANNY GONZALEZ, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.546.

547. Para proteger los derechos de la ciudadana FLOR MORENA VALLE VALLE, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.547.

548. Para proteger los derechos de la ciudadana CONSUELO PEREZ FLOREZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.548.

549. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA ROSALBA PALACIO, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.549.

550. Para proteger los derechos de la ciudadana HILDA MARINA RODRIGUEZ MONTAÑO, desplazada por el conflicto armado en Barrancabermeja, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.550.

551. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA GLADYS BEJARANO ACOSTA, desplazada por el conflicto armado en San Juan de Arama (Meta), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.551.

552. Para proteger los derechos de la ciudadana FRANCY PUENTES ANTURI, desplazada por el conflicto armado en San Juan de Arama (Meta), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.552.

553. Para proteger los derechos de la ciudadana JASMITH DEL SOCORRO MONTES MARTINEZ, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.553.

554. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA MILDRED SEPULVEDA BORJA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.554.

555. Para proteger los derechos de la ciudadana ALCIRA ZÚÑIGA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.555.

556. Para proteger los derechos de la ciudadana ARACELY GARCIA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.556.

557. Para proteger los derechos de la ciudadana MODESTA CATALINA ACOSTA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.557.

558. Para proteger los derechos de la ciudadana ROSA ELOISA ARIAS DE BURITICA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.558.

559. Para proteger los derechos de la ciudadana SILVIA LOPEZ HINCAPIE, desplazada por el conflicto armado en Cali, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.559.

560. Para proteger los derechos de la ciudadana LUDYS ESTHER DURAN ROLON, desplazada por el conflicto armado en Barrancabermeja, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.560.

561. Para proteger los derechos de la ciudadana SARA MARIA CARRILLO VELASQUEZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.561.

562. Para proteger los derechos de la ciudadana CRUZ ORALIA QUIÑONEZ MUÑOZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.562.

563. Para proteger los derechos de la ciudadana JUANA BERSELIA MOSQUERA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.563.

564. Para proteger los derechos de la ciudadana OLGA ISABEL GUZMAN MARTINEZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.564.

565. Para proteger los derechos de la ciudadana MARTHA CECILIA AGUILAR ECHEVERRIA, desplazada por el conflicto armado en Cartagena, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.565.

566. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA JOSEFINA CARDONA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.566.

567. Para proteger los derechos de la ciudadana ALICIA MEDINA ARDILA, desplazada por el conflicto armado en Bogotá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.567.

568. Para proteger los derechos de la ciudadana TARCILA VARGAS MARTINEZ, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.568.

569. Para proteger los derechos de la ciudadana ROSA MARIA GALEANO, desplazada por el conflicto armado en Tuluá, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.569.

570. Para proteger los derechos de la ciudadana LINDA MAYERLIN BARRERA GOMEZ, desplazada por el conflicto armado en Ibagué, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.570.

571. Para proteger los derechos de la ciudadana YALITZA ISABEL MARTINEZ MADERA, desplazada por el conflicto armado en Sincelejo, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.571.

572. Para proteger los derechos de la ciudadana FLOR REYES DE OSPINO, desplazada por el conflicto armado en Sincelejo, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.572.

573. Para proteger los derechos de la ciudadana YAMILA DE JESÚS MUNIVE BALDOVINO, desplazada por el conflicto armado en Sincelejo, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.573.

574. Para proteger los derechos de la ciudadana GILMA ROSA JIMÉNEZ JIMÉNEZ, desplazada por el conflicto armado en Sincelejo, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.574.

575. Para proteger los derechos de la ciudadana ELINA ESTER MONTES HERNANDEZ, desplazada por el conflicto armado en Sincelejo, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.575.

576. Para proteger los derechos de la ciudadana FRANCIA GARCIA CAMARGO, desplazada por el conflicto armado en Sincelejo, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.576.

577. Para proteger los derechos de la ciudadana DIANA MARIA JIMENEZ, desplazada por el conflicto armado en Sincelejo, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.577.

578. Para proteger los derechos de la ciudadana NELLY DEL SOCORRO HERNANDEZ JIMENEZ, desplazada por el conflicto armado en Sincelejo, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.578.

579. Para proteger los derechos de la ciudadana GLADIS ISABEL RAMIREZ LOPEZ, desplazada por el conflicto armado en Sincelejo, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.579.

580. Para proteger los derechos de la ciudadana BIDANIA MADERA MADERA, desplazada por el conflicto armado en Sincelejo, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.580.

581. Para proteger los derechos de la ciudadana LEDYS MARIA URANGO, desplazada por el conflicto armado en Sincelejo, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.581.

582. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA LEONOR CALI, desplazada por el conflicto armado en Sincelejo, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.582.

583. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA BARRAGAN, desplazada por el conflicto armado en Villavicencio, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.583.

584. Para proteger los derechos de la ciudadana DELIA RIOS CARRILLO, desplazada por el conflicto armado en Valledupar, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.584.

585. Para proteger los derechos de la ciudadana ADELAIDA MARIN RIVERA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.585.

586. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA SANCHEZ DE AVENDAÑO, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.586.

587. Para proteger los derechos de la ciudadana CLARA ELISA MARIN CASTAÑO, desplazada por el conflicto armado en Marinilla (Antioquia), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.587.

588. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ MARINA QUINTERO CARDENAS, desplazada por el conflicto armado en Marinilla (Antioquia), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.588.

589. Para proteger los derechos de la ciudadana ORFA NELLY PINEDA GOMEZ, desplazada por el conflicto armado en Marinilla (Antioquia), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.589.

590. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA DE LOS ANGELES SILVA, desplazada por el conflicto armado en Villavicencio, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.590.

591. Para proteger los derechos de la ciudadana ANA DE DIOS HERNANDEZ, desplazada por el conflicto armado en Marinilla (Antioquia), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.591.

592. Para proteger los derechos de la ciudadana LUZ OSPINA LOAIZA, desplazada por el conflicto armado en Marinilla (Antioquia), se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.592.

593. Para proteger los derechos de la ciudadana MARICELY ARANGO LAME, desplazada por el conflicto armado en Cali, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.593.

594. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA BELARMINA TREJOS BEDOYA, desplazada por el conflicto armado en Barrancabermeja, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.594.

595. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA EDILMA RODAS DE PARRA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.595.

596. Para proteger los derechos de la ciudadana FILSOMINA ESTUPIÑÁN TORRES, desplazada por el conflicto armado en Barrancabermeja, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.596.

597. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA INOCENCIA MORENO, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.597.

598. Para proteger los derechos de la ciudadana PAULA UL COICUE, desplazada por el conflicto armado en Popayán, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.598.

599. Para proteger los derechos de la ciudadana MARIA MONICA BENITEZ USUGA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.599.

600. Para proteger los derechos de la ciudadana GLORIA PATRICIA GIRALDO PADIERNA, desplazada por el conflicto armado en Medellín, se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas especificadas en el Anexo II.600.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Auto 098/13

Prevención y protección del derecho a la vida, integridad y seguridad personal de mujeres líderes desplazadas y mujeres de organizaciones que trabajan a favor de población desplazada



Auto 098/13

**Prevención y protección del derecho a la vida, integridad y seguridad personal
de mujeres líderes desplazadas y mujeres de organizaciones que trabajan a favor de
población desplazada**

Notas Introductorias del Compilador

El Auto 098 de 2013 constituye un desarrollo jurisprudencial del Auto 092 de 2008 y profundiza el alcance de la protección constitucional reforzada de las mujeres víctimas del conflicto armado, concentrándose en un grupo particularmente expuesto a riesgos extraordinarios: las mujeres líderes desplazadas y las mujeres que ejercen labores de representación, organización, defensa y acompañamiento de la población desplazada. Desde una perspectiva constitucional, la Corte Constitucional reconoce que el liderazgo femenino en escenarios de conflicto armado genera un nivel adicional de vulnerabilidad, pues la visibilidad pública, la exigencia de derechos y la participación en procesos organizativos convierten a estas mujeres en destinatarias de amenazas, hostigamientos, persecuciones, atentados y otras formas de violencia dirigidas a silenciar su labor y debilitar los procesos comunitarios que representan. La providencia concluye que el deber estatal de protección no puede limitarse a las condiciones generales del desplazamiento forzado, sino que debe incorporar un análisis específico del riesgo derivado del ejercicio del liderazgo social y comunitario.

Desde el punto de vista jurídico, el Auto desarrolla el contenido de los artículos 2, 11, 13, 40 y 95 de la Constitución Política, al considerar que la garantía efectiva de los derechos a la vida, la integridad personal y la seguridad constituye un presupuesto indispensable para el ejercicio de los derechos de participación democrática, asociación, libertad de expresión y defensa de los derechos humanos. La Corte advierte que cuando las amenazas recaen sobre mujeres que ejercen funciones de liderazgo comunitario o de representación de víctimas, no solamente se vulneran sus derechos individuales, sino que se afecta el funcionamiento de organizaciones sociales enteras, se restringe la participación ciudadana y se limita el acceso de miles de víctimas a mecanismos institucionales de protección, justicia y reparación. Bajo esta lógica, el riesgo individual adquiere una dimensión colectiva que compromete principios esenciales del Estado Social de Derecho.

El Auto también fortalece el alcance del principio de igualdad material al reconocer que

las mujeres líderes enfrentan una doble fuente de riesgo constitucionalmente relevante. De un lado, continúan soportando las afectaciones derivadas de su condición de mujeres víctimas del conflicto armado y del desplazamiento forzado, identificadas desde el Auto 092 de 2008; de otro, sufren amenazas adicionales originadas en el ejercicio de actividades de liderazgo, representación y defensa de derechos. La concurrencia de ambas circunstancias configura una situación de vulnerabilidad agravada que exige medidas reforzadas de protección, construidas a partir de un enfoque diferencial de género y de una evaluación individualizada de los factores de riesgo presentes en cada caso.

Uno de los aportes más relevantes de esta providencia consiste en reconocer que la violencia dirigida contra las mujeres líderes no responde exclusivamente a móviles asociados al conflicto armado, sino que incorpora patrones de discriminación de género profundamente arraigados en la sociedad. La Corte observa que las amenazas suelen contener referencias a la condición de mujer, a la maternidad, a la vida familiar o a la violencia sexual, elementos que evidencian que los ataques buscan no solo impedir el ejercicio del liderazgo, sino también reproducir relaciones históricas de subordinación y exclusión de las mujeres de los espacios de participación pública. De esta manera, el Auto incorpora un enfoque interseccional al análisis constitucional, entendiendo que la violencia experimentada por estas mujeres resulta de la convergencia entre el conflicto armado, la discriminación estructural por razones de género y las dinámicas de persecución contra quienes defienden derechos humanos.

En materia de obligaciones estatales, el Auto 098 de 2013 reafirma que la protección constitucional no puede agotarse en la adopción de esquemas físicos de seguridad, como escoltas o medios materiales de protección. La Corte sostiene que el deber de garantía comprende igualmente la adopción de mecanismos eficaces de prevención, la investigación oportuna de las amenazas, la judicialización de sus responsables, el fortalecimiento institucional de las organizaciones de mujeres y la implementación de políticas públicas orientadas a eliminar las condiciones estruc-

turales que favorecen la repetición de estos hechos. Desde esta perspectiva, la protección deja de ser concebida como una reacción frente al daño consumado para convertirse en una obligación permanente de prevención del riesgo, conforme a los estándares derivados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

La providencia encuentra además un sólido fundamento en el bloque de constitucionalidad, particularmente en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención de Belém do Pará, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. A partir de estos instrumentos, la Corte recuerda que el Estado colombiano tiene la obligación de ejercer una debida diligencia reforzada para prevenir actos de violencia contra mujeres defensoras de derechos humanos, investigar de manera seria e imparcial las amenazas y agresiones en su contra, sancionar a los responsables y adoptar medidas de reparación que permitan garantizar la continuidad de su labor social sin temor a represalias. Desde una perspectiva institucional, el Auto 098 de 2013 evidencia una evolución significativa en la jurisprudencia constitucional colombiana. Mientras el Auto 092 de 2008 centró su atención en las mujeres desplazadas como población especialmente afectada por el conflicto armado, el Auto 098 identifica un subconjunto de víctimas que enfrenta riesgos aún mayores debido al ejercicio de funciones de liderazgo y representación comunitaria. Esta evolución demuestra que la Corte abandona categorías homogéneas de protección para avanzar hacia modelos de análisis cada vez más específicos, basados en la identificación de factores concretos de vulnerabilidad y en la necesidad de diseñar respuestas estatales diferenciadas según las condiciones particulares de cada grupo poblacional.

En términos de precedente, el Auto consolida la idea de que la protección constitucional reforzada comprende no solo la garantía de derechos individuales, sino también la preservación de los espacios democráticos de participación de las víctimas del conflicto armado. La defensa de la vida y la seguridad de las mujeres líderes adquiere así una dimensión institucional, pues protege

simultáneamente el funcionamiento de las organizaciones sociales, la representación de comunidades desplazadas, el acceso colectivo a la justicia y la participación efectiva en los procesos de verdad, reparación y construcción de paz. En consecuencia, el Estado no solo debe proteger a las mujeres como personas individualmente consideradas, sino también garantizar las condiciones necesarias para que puedan ejercer libremente su liderazgo, fortalecer el tejido organizativo de las comunidades desplazadas y contribuir al restablecimiento de los derechos fundamentales de las poblaciones que representan. En definitiva, el Auto 098 de 2013 amplía el alcance del precedente fijado por el Auto 092 de 2008 al reconocer que las mujeres líderes y defensoras de los derechos de la población desplazada enfrentan un riesgo constitucionalmente agravado que exige respuestas institucionales reforzadas, integrales y con enfoque diferencial. La decisión reafirma que la protección de estas mujeres constituye un presupuesto indispensable para la vigencia del Estado Social de Derecho, la efectividad de la participación democrática, la garantía de los derechos humanos y la consolidación de una sociedad en la que la defensa de los derechos de las víctimas pueda ejercerse sin intimidaciones, amenazas o actos de violencia.

Auto 098/13

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Seguimiento sobre prevención y protección del derecho a la vida, integridad y seguridad personal de mujeres líderes desplazadas y mujeres de organizaciones que trabajan a favor de población desplazada según sentencia T-025/04 y autos A200/07 y A092/08

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025/04

JUEZ-Competente hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza/CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia para verificar que las autoridades adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados declarado en la sentencia T-025/04

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Agravamiento del riesgo de mujeres desplazadas líderes y miembros de organizaciones de mujeres por ejercicio de actividades de defensa y promoción de derechos humanos/DESPLAZAMIENTO FORZADO-Ejercicio de defensa de derechos humanos por mujeres desplazadas

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Marco jurídico constitucional que protege a mujeres desplazadas como sujetos de especial protección

DERECHO A LA DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS-Vulneración masiva y grave contra garantías constitucionales de mujeres desplazadas

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Dimensión cuantitativa del agravamiento del riesgo para la vida, seguridad e integridad personal de mujeres desplazadas/DESPLAZAMIENTO FORZA-

DO-Dimensión cualitativa del agravamiento del riesgo para la vida, seguridad e integridad personal de mujeres desplazadas/DESPLAZAMIENTO FORZADO-Agravamiento del riesgo para la vida, seguridad e integridad personal de mujeres indígenas, afrocolombianas y campesinas defensoras de derechos humanos

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Características de afectaciones por actos de violencia y agravamiento del riesgo para mujeres desplazadas y mujeres de organizaciones de defensa de derechos humanos

CONFLICTO ARMADO INTERNO-Characterización del ejercicio de defensa de derechos humanos por mujeres desplazadas/CONFLICTO ARMADO INTERNO-Promoción de derechos humanos y derecho internacional humanitario de víctimas por mujeres desplazadas

PRESUNCION DE RIESGO EXTRAORDINARIO DE GENERO-Adopción por ejercicio de defensa de mujeres desplazadas y mujeres de organizaciones que trabajan a favor de población víctima del conflicto

CONFLICTO ARMADO INTERNO O RIESGO DE DESPLAZAMIENTO-Defensa de derechos humanos por mujeres desplazadas y mujeres indígenas y afrodescendientes

CONFLICTO ARMADO-Importancia de procesos organizativos y de liderazgo de mujeres desplazadas y mujeres indígenas, afrodescendientes y campesinas

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Iniciativas y reclamaciones por situación de urgencia manifiesta de mujeres desplazadas y mujeres indígenas y afrodescendientes

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Ejercicio de defensa de derechos en situación de emer-

gencia posterior a urgencia inmediata por mujeres desplazadas

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Defensa de derechos humanos por mujeres líderes o miembros de organizaciones, oficinas y organismos para atención y protección de población desplazada

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Dimensión de género de violencia contra mujeres defensoras de derechos humanos

Sala observa que la dimensión de género de la violencia contra las mujeres defensoras de derechos humanos se manifiesta igualmente en que encaran riesgos de género que no enfrentan los defensores varones, en la misma proporción, debido a los roles preestablecidos que subvaloran y degradan la condición femenina. La Sala ratifica que las mujeres defensoras enfrentan de forma constante el riesgo de ser objeto de abusos, agresiones y esclavitud sexual, trata de personas con fines de esclavitud sexual y doméstica, el reclutamiento con fines de explotación doméstica y sexual, amenazas de violencia sexual, humillaciones públicas con contenido sexual, marcas en el cuerpo producidas con objetos corto punzantes o quemaduras en la que imprimen mensajes denigrantes contra la víctima. Muchas de las amenazas y actos de violencia se dirigen contra miembros del núcleo familiar, especialmente contra hijos e hijas, lo cual pone de manifiesto que tales ataques también pretenden una afectación diferenciada que ocasione daños en los bienes y relaciones que las mujeres consideran valiosos e importantes dada su condición femenina.

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Persecución y violencia a mujeres defensoras de derechos humanos en razón de la actividad que desempeñan

DERECHOS DE POBLACION DESPLAZADA-Impacto por actos de violencia contra mujeres desplazadas que ejercen derecho de defensa de derechos humanos y a favor de población

víctima de desplazamiento forzado y mujeres indígenas y afrodescendientes

CONFLICTO ARMADO INTERNO-Protección constitucional para mujeres desplazadas defensoras de derechos humanos y mujeres que trabajan a favor de las víctimas y mujeres indígenas y afrodescendientes

Las mujeres desplazadas que defienden los derechos humanos en el país, son titulares de un marco de protección jurídica constitucional reforzada dada su doble condición: mujeres desplazadas y defensoras de derechos humanos. Por un lado, en tanto víctimas del delito de desplazamiento, son sujetos de especial protección constitucional conforme a la amplia y reiterada jurisprudencia emitida por esta Corporación, particularmente la sentencia T-025 de 2004 que reconoce que el desplazamiento forzado afecta de forma diferencial y agravada a ciertos grupos poblacionales vulnerables como las comunidades indígenas y afrocolombianas, los menores de edad, las personas discapacitadas y las mujeres, y el auto 092 de 2008 que constata que la situación de las mujeres, niñas, jóvenes y adultas mayores constituye una de las manifestaciones más críticas del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado que se traduce en la violación masiva, sistemática y extendida de sus derechos fundamentales. De otra parte, las mujeres desplazadas líderes y las mujeres que trabajan a favor de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno cuentan con la protección derivada del derecho fundamental a la defensa de los derechos humanos que ostentan.

CONFLICTO ARMADO-Protección para mujeres líderes desplazadas defensoras de derechos humanos como sujetos de especial protección constitucional

Tal como fue considerado por esta Corte en el auto 092 de 2008, las mujeres desplazadas por el conflicto armado son sujetos de especial protección constitucional. Esta condición deviene de ciertos mandatos constitucionales específicos que obligan a nuestro país a proteger a las mu-

jeros frente a todo tipo de violencia y discriminación, a saber: el artículo 1° de la Constitución que establece que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto a la dignidad humana. El artículo 2° que proclama como uno de los fines primordiales del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. El artículo 5° que expresa el reconocimiento de la primacía de los derechos inalienables de la persona, sin ninguna discriminación. El artículo 13° que consagra el derecho a la igualdad estableciendo que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirían la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ningún tipo de discriminación por razones de sexo” y obliga al Estado a adoptar medidas positivas “[...] a favor de los grupos discriminados o marginados.”. El artículo 22° que prescribe el derecho a la paz. Y el artículo 43° que consagra la igualdad entre hombres y mujeres, la prohibición de discriminación contra las mujeres y la protección especial a favor de la maternidad y la jefatura de hogar femenina.

CONFLICTO ARMADO INTERNO-Protección a favor de mujeres desplazadas conforme a instrumentos internacionales ratificados

A Colombia le asisten obligaciones de protección a favor de las mujeres desplazadas conforme a importantes instrumentos internacionales ratificados. En el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, la Convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, establecen con claridad el derecho de las mujeres a vivir dignamente, libres de toda formas de discriminación y violencia. En el ámbito del derecho internacional humanitario, se prevén protecciones específicas a las mujeres derivadas de su condición de víctimas del conflicto armado interno. De acuerdo con el Protocolo II adicional a los cuatro Convenios de Ginebra, en el marco de los

conflictos armados internos las mujeres deben ser atendidas según sus necesidades particulares. Además, a las mujeres desplazadas les son directamente aplicables el principio de distinción y el principio humanitario y de respeto por las garantías fundamentales del ser humano.

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Mujeres desplazadas destinatarias directas de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

Las mujeres desplazadas son destinatarias directas de los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, los cuales, a partir de las garantías del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, establecen las directrices mínimas que los Estados aplicar para atender a las mujeres en situación de desplazamiento. En tanto estos principios son compatibles con algunas garantías contenidas en tratados y convenios internacionales vinculantes para Colombia en virtud de los artículos 93 y 94 de la Carta Política, los Principios Rectores del Desplazamiento Forzados constituyen criterios interpretativos que debe tener en cuenta el Estado para prestar asistencia, atención y protección a las mujeres desplazadas.

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Reconocimiento internacional del derecho a la Defensa de los Derechos Humanos

La defensa de los derechos humanos es un derecho autónomo reconocido en el escenario del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El instrumento jurídico que recoge el carácter normativo de este derecho es la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas, -en adelante Declaración sobre defensores de derechos humanos-, adoptada en el marco del Sistema Universal de los Derechos Humanos por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de marzo de 1999. En el artículo 1° de la Declaración sobre defensores, se reconoce expresamente este derecho en los siguientes términos: “toda persona

tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano nacional e internacional”. Varios sistemas regionales de protección a los Derechos Humanos han adoptado la Declaración sobre defensores. La aceptación de este instrumento denota en la comunidad internacional el interés y compromiso común de promover y proteger la labor de los defensores y defensoras de derechos humanos en su valiosa labor de apoyo a los Estados como garantes principales de la promoción y realización de los derechos humanos. Los instrumentos universales y regionales que hacen parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos parten del principio según el cual los Estados tienen la responsabilidad primaria de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas sujetas a su jurisdicción. Conforme a ello, el deber de garantizar el goce efectivo de los derechos humanos a los ciudadanos y ciudadanas de su jurisdicción, recae en primera instancia en los Estados, quienes tienen la obligación de adoptar medidas para evitar que estos derechos sean vulnerados, promover su cumplimiento e investigar y sancionar los actos en los que éstos sean conculcados. Ahora bien, el deber estatal de protección de los derechos humanos tiene como correlato que aquellas personas y grupos que coadyuvan al Estado en dicha labor, son merecedoras de protección especial. Justamente, la Declaración de los Defensores de derechos humanos, al otorgarle entidad jurídica propia al derecho a la defensa de los derechos humanos, pretende señalar los mínimos de protección y promoción que deben proveer los Estados a las personas y organizaciones que optan por la promoción y defensa de los derechos humanos.

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Protección a defensores y defensoras de derechos humanos en el marco el Derecho Internacional Humanitario/CONFLICTO ARMADO Y DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS-Principio de no discriminación/CONFLICTO ARMADO Y DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS-Principio del trato humano/CONFLICTO ARMADO Y DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS-Principio de distinción

Tanto los IV Convenios de Ginebra como sus dos Protocolos Adicionales, establecen algunas previsiones generales comunes que resultan aplicables a los defensores y defensoras de derechos humanos en el marco de los conflictos armados en condición de personas civiles y población civil. En primer lugar, se tiene el principio de no discriminación el cual establece que las categorías específicas de personas a quienes se concede protección deben ser “tratados con humanidad (...) sin distinción desfavorable basada en el sexo.” En segundo lugar, se encuentra el principio del trato humano según el cual los actores beligerantes deben tratar con humanidad a las personas civiles que se encuentren bajo su poder. Las disposiciones contenidas en los Convenios de Ginebra y en los Protocolos Adicionales constituyen las normas mínimas que deben observar los actores armados en relación el trato de las personas en su poder, las cuales son aplicables en conflictos internacionales como en conflictos no internacionales y constituyen la base del artículo tercero común a los convenios de Ginebra. Igualmente, tiene vocación de aplicación para los defensores y defensoras el principio de distinción el cual obliga a las partes en conflicto a distinguir en todo momento a la población civil de los combatientes y a no dirigir ataques contra ellos. En particular, este principio se consagra en el título IV del Protocolo II, cuyo artículo 13 estipula la protección de la población civil en los siguientes términos: “1. La población civil y las personas civiles gozarán de protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares. Para hacer efectiva esta protección, se observarán en todas las circunstancias las normas siguientes. 2. No serán objeto de ataque la población civil como tal, ni las personas civiles. Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil. [...]”.

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Protección de la defensa de los derechos humanos como derecho fundamental en el marco constitucional colombiano

La defensa de los derechos humanos constituye un derecho fundamental en el marco constitucional colombiano y ostenta una doble naturaleza. Por un lado, se trata de una prerrogativa a

favor a las personas que las faculta para que, de forma individual o colectiva, promuevan, divulguen y exijan el cumplimiento de los derechos humanos. Esta facultad las hace titulares de una protección especial por parte del Estado, consistente en unos mínimos de garantías para promover el ejercicio de este derecho, ser objeto de medidas que prevengan la violencia en su contra y los protejan de forma efectiva cuando se presentan riesgos en contra de su vida, integridad y seguridad personal, ser atendidos debidamente en los eventos en que contra ellos se concreten hostigamientos y actos de violencia derivados del ejercicio del derecho del derecho y se garantice la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición que aseguren que los crímenes en su contra sean investigados, juzgados y sancionados. Por otro lado, en tanto deber, la defensa de los derechos humanos se encuentra consagrada de forma expresa en artículo 95 numeral 4° de la Carta Política que establece la obligación de los ciudadanos y ciudadanas de “defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica”.

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Mandatos constitucionales que obligan a las autoridades competentes proteger a defensores de derechos humanos

DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL DE DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS-Protección

LIBERTAD DE REUNION DE DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS-Protección

LIBERTAD DE ASOCIACION DE DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS-Protección

LIBERTAD DE ACCEDER Y COMUNICARSE CON ORGANISMOS INTERNACIONALES DE DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS-Protección

LIBERTAD DE EXPRESION Y OPINION DE DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS-Protección

DERECHO A LA VERDAD, JUSTICIA, REPARACION Y GARANTIA DE NO REPETICION A FAVOR DE DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS-Protección

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL DE DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS-Protección

DERECHOS A LA VIDA, INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL DE DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS-Reconocimiento jurisprudencial de necesidad de protección

La Corte constitucional cuenta con una línea jurisprudencial clara y consistente en que se obliga a las autoridades competentes a proteger los derechos a la vida, seguridad e integridad de las mujeres defensoras de derechos humanos y sus familias, que incluye, entre otras medidas: (i) la adopción de medidas de protección derivadas del riesgo extremo que se configura por la confluencia de factores como ser mujer, el ejercicio de los derechos humanos, ser víctimas de violencia sexual y desplazamiento forzado; (ii) la no suspensión o redefinición de medidas de protección en los casos de mujeres líderes desplazadas en situación de riesgo extraordinario cuando las circunstancias particulares así lo indiquen y, (iii) las obligaciones de la Administración de no cambiar la valoración de nivel de riesgo de una mujer defensora de derechos humanos cuando la intensidad de éste continua, la obligación de estudiar cuidadosamente la situación fáctica de la mujer a fin evitar cambios en los esquemas de protección y con ello que sometan las beneficiarias a un posible situación indefensión y la obligación de las entidades competentes de notificar de decisiones que adopta en relación con las medidas de medidas de protección.

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Obligaciones constitucionales derivadas del reconocimiento del derecho de defensa de derechos humanos a favor de mujeres líderes desplazadas

DERECHO A LA DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS-Protección a actividad material ejercida por ciudadanos y ciudadanas en Colombia

El derecho a la defensa de los derechos humanos tiene su formulación principal en la Declaración sobre defensores de derechos humanos. Este instrumento consta de 20 artículos que, en su conjunto, consagran las libertades y derechos básicos que les asisten a las personas que optan por defender de los humanos en forma individual o colectiva. Este mínimo de protección de la defensa de los derechos humanos, por un lado, se consagra como un conjunto de prerrogativas que las personas pueden ejercer de forma individual o colectiva en tanto defensores y defensoras de derechos humanos (Artículo 1°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 11°, 12°, 13°) Y, de otra parte, como conjunto de deberes en cabeza del Estado en primer lugar (Artículos 2°, 10°, 14°, 15° 19 y 20) y de los particulares, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones (Artículos 16°, 17°, 18° y 19°), en tanto coadyuvan la responsabilidad estatal de protección y promoción de los derechos humanos.

DERECHO A LA DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS-Prerrogativa básica según Declaración sobre defensores de derechos humanos

La prerrogativa básica establecida en la declaración consiste en que “[t]oda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a nivel nacional e internacional, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional” (Artículo 1); facultad que incluye igualmente que: “[t]oda persona tiene el derecho a [...] desarrollar y debatir ideas y principios nuevos relacionados con los derechos humanos, y preconizar su aceptación” (Artículo 7). La prerrogativa del derecho a la defensa de los

derechos humanos en el marco de la Declaración sobre defensores de derechos humanos implica la prohibición de conculcar, por acción u omisión, los derechos humanos y las libertades básicas (Artículo 10), lo que incluye la obligación de todas las personas de respetar los derechos humanos de los demás en el ejercicio de su profesión. (Artículo 11).

DERECHO A LA DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS-Derechos asociados dirigidos a defensores y defensoras de derechos humanos

Para que la facultad de defender de los humanos se concrete, la Declaración contempla un grupo de derechos asociados, dirigidos a que los defensores y defensoras de derechos humanos adelanten las actividades propias de su labor libremente, sin restricciones indebidas y bajo la protección del Estado. Tales derechos son: la libertad de reunión y asociación (literal a) artículo 5); formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales; afiliarse y participar en ellos (literal b); Artículo 5), a comunicarse con organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales (literal c, artículo 5); recibir y acceder a información sobre los derechos que pregonan; publicar y difundir información sobre los derechos humanos, debatir acerca del cumplimiento de los derechos y mantener y firmar una opinión al respecto (Artículo 6), participar en el gobierno del país y gestionar asuntos públicos, lo que incluye, entre otros aspectos, presentar críticas a la gestión gubernamental y denunciar incumplimientos y obstáculos para la realización de los derechos humanos, a través de la presentación formal de denuncias, asistir a audiencias y eventos públicos, presentar y ofrecer asistencia profesional y dirigirse a organismos internacionales (Artículo 9); participar en actividades pacíficas contra la violación de los derechos humanos con la protección del Estado, así como obtener una protección efectiva de las leyes nacionales al reaccionar u oponerse pacíficamente a la vulneración de tales derechos humanos por hechos imputables a miembros del Estado o a particulares (Artículo 12). Igualmente, los defensores de derechos humanos cuentan con la facultad de utilizar los recursos provistos por los sistemas jurídicos nacionales para promover y proteger los derechos humanos. (Artículos 3 y 13).

DERECHO A LA DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS-Obligaciones mínimas

El reconocimiento del derecho a la defensa de los derechos humanos impone la proscripción de ejercer violencia o realizar cualquier acción que obstaculice el trabajo adelantado por los defensores y defensoras de derechos humanos –aspecto negativo del derecho-. Por otra parte, obliga al Estado a disponer de las medidas legislativas, administrativas, presupuestales y judiciales para efectos de facilitar y legitimar el trabajo adelantado por las defensoras y defensores de derechos –aspecto positivo-.

CONFLICTO ARMADO INTERNO-Obligaciones de promoción de mujeres desplazadas líderes y participantes de procesos organizativos, sociales y comunitarios y mujeres que trabajan a favor de población desplazada

CONFLICTO ARMADO INTERNO-Obligaciones de prevención de violencia contra mujeres desplazadas líderes que participan en procesos cívicos, sociales y comunitarios y mujeres que trabajan a favor de población desplazada

CONFLICTO ARMADO INTERNO-Obligaciones de protección de derechos a vida, integridad y seguridad personal de mujeres desplazadas líderes que participan de iniciativas reivindicatorias y mujeres que trabajan a favor de población desplazada

PRESUNCION DE RIESGO EXTRAORDINARIO DE GENERO-Protección de mujeres defensoras de derechos humanos y mujeres indígenas y afrodescendientes

La presunción de riesgo extraordinario de género que la Sala establece a favor de las mujeres defensoras de derechos humanos debe concretarse en que, en los eventos en que ellas acudan a las autoridades para solicitar protección, la autoridad competente debe partir de que la soli-

citante, en efecto, se encuentra en riesgo extraordinario contra su vida, seguridad e integridad personal y tales riesgos se concretarían con actos de violencia de género.

CONFLICTO ARMADO INTERNO-Obligaciones de atención inmediata, integral, idónea y con enfoque diferencial de mujeres defensoras de derechos humanos víctimas de amenazas y actos de violencia

El Estado debe asegurar que las mujeres defensoras víctimas de actos de violencia, cuenten con una ruta institucional previamente diseñada, que garantice su atención inmediata, a través de medidas idóneas que respeten sus derechos fundamentales y cuenten con un enfoque diferencial de género. El Estado debe adoptar los mecanismos apropiados, que funcionen con la mayor celeridad, para que las mujeres reciban asistencia debida en los momentos inmediatamente posteriores a la comisión de los actos de violencia, así como de forma continuada de acuerdo con las necesidades y afectaciones que padezcan ellas y los miembros de su núcleo familiar.

CONFLICTO ARMADO INTERNO-Obligaciones de investigación, enjuiciamiento, sanción, reparación y garantía de no repetición a favor de mujeres defensoras de derechos humanos víctimas de actos delictivos

Al Estado le compete la responsabilidad de proteger la vida, integridad y seguridad personal de las defensoras de derechos humanos de terceros que pretendan obstaculizar, desestimar y dar fin a las labores que éstos realizan, a través de amenazas, persecuciones, hostigamientos o cualquier acto de violencia. En los casos en que se concretan los actos de violencia en contra de las defensoras, el Estado tiene el deber de adoptar todos los recursos que sean necesarios para evitar que los actos criminales queden en la impunidad. Para ello, debe actuar con debida diligencia en la investigación, juicio y sanción de los actos delictivos e, igualmente, asegurando a sus víctimas la debida reparación y garantías de no repetición.

CONFLICTO ARMADO INTERNO-Vulneración múltiple y grave de derechos fundamentales de mujeres desplazadas líderes y mujeres que trabajan a favor de las víctimas

Se han desconocido de forma generalizada, reiterada y grave el derecho a la defensa de los derechos humanos y, en consecuencia, se han vulnerado, en cabeza de las mujeres defensoras de derechos humanos, los preceptos constitucionales que se señalan a continuación: derechos a la vida, integridad personal; la libertad de conciencia, expresión y pensamiento; los derechos a la libre circulación y a la inviolabilidad del domicilio, a la participación, reunión y asociación en cabeza de las mujeres en tanto defensoras de derechos humanos. Así mismo, se ha atentado contra la familia y el interés superior constitucional de protección a favor de los niños y niñas; el derecho a la honra, el buen nombre, el acceso a la justicia, el debido proceso, el derecho a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

DERECHO A LA DEFENSA DE MUJERES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS-Vulneración

La Corte encuentra que los actos de violencia, amenazas y persecuciones en contra de las mujeres defensoras vulneran de forma clara su derecho a la defensa como facultad para defender y exigir el cumplimiento de los derechos humanos. En su aspecto negativo, se ha vulnerado el derecho a la defensa de los derechos humanos en tanto las mujeres han sido objeto de actos de violencia que impiden y obstaculizan el ejercicio de la libertad conciencia, expresión y pensamiento, el derecho a la participación, reunión, asociación, a la libre circulación y a la inviolabilidad del domicilio, a la protección del bien jurídico de la familia. La vulneración del derecho a la defensa de los derechos se ha concretado de forma nefasta en la violación de los derechos a la vida e integridad personal de las mujeres defensoras y de los miembros de su núcleo familiar.

DERECHO A LA VIDA DE MUJERES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS-Vul-

neración

De acuerdo con los informes puestos en conocimiento de esta Sala, a las mujeres defensoras de derechos humanos en el país les han sido vulnerados con alta frecuencia su derecho fundamental a la vida a través de asesinatos y desapariciones forzosas. Este desconocimiento reviste toda la gravedad desde el punto de vista constitucional, por cuanto el Estado y el orden jurídico colombiano tienen su razón de ser en la protección de la vida y la dignidad humana de sus asociados, de tal suerte que, su desconocimiento supone la anulación de la posibilidad de ejercer cualquier otro derecho. Sin la protección del derecho a la vida y a la integridad física desaparecen la condición sine quo non para adelantar cualquier otra actividad o derechos amparados por la Carta Política.

DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL DE MUJERES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS-Vulneración

Resulta indiscutible para esta Sala que las amenazas, hostigamientos y persecuciones contra las mujeres defensoras de derechos humanos, propiciadas por los actores armados ilegales con el propósito de efectuar actos de violencia ejemplarizante, reafirmando con ello patrones estructurales de violencia y discriminación de género mediante prácticas perversas de administración del miedo hacia el terror sobre las mujeres defensoras de derecho humanos, lesionan la integridad física, síquica, psicológica y moral de sus víctimas. Igualmente, las lesiones personales que se cometen contra las defensoras de derechos humanos o sus familiares constituyen la vulneración del derecho a la integridad personal.

LIBERTAD DE CONCIENCIA, EXPRESION Y PENSAMIENTO DE MUJERES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS-Vulneración

Los actos de violencia en contra de las defensoras de derechos humanos en el país conculcan un gran número de las libertades básicas reconocidas en la Carta Política. En efecto, los agresiones físicas, retenciones y secuestros, las amenazas contra ellas y sus familias, las persecuciones, amedrentamientos, intromisiones indebidas a sus domicilios y lugares de trabajo, saqueos y robos de información personal u organizacional, entre otras, quebrantan las disposiciones constitucionales que consagran el derecho a ser libre y a no “[...] no ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial [...]” (Artículo 28 C.P.).

DERECHO A LA LIBRE CIRCULACION E INVIOLABILIDAD DE DOMICILIO DE MUJERES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y MUJERES INDIGENAS Y AFRODESCENDIENTES-Vulneración

Las mujeres defensoras de derechos humanos han visto vulnerados sus derechos constitucionales a la intimidad, a la inviolabilidad de la correspondencia (Artículo 15 C.P.) y a la libre circulación (Artículo 24 C.P.). Un número significativo de mujeres defensoras de derechos humanos víctimas de agresiones, han reportado a la Sala que en múltiples ocasiones las agresiones y amenazas se han perpetrado en el seno de sus residencia, en la sede de sus organizaciones o en los lugares en los que se adelanta el trabajo organizativo tales como: salones comunales, parroquias, sedes locales de oficinas públicas, y lugares en los que se realizan ritos y ceremonias tradicionales en el caso de las comunidades indígenas y afrodescendientes. Se demuestra sin lugar a ambages la vulneración de los derechos a la libre circulación y a la inviolabilidad del domicilio de las que son titulares las mujeres defensoras de derechos humanos; derechos que, adicionalmente, el Estado el colombiano se comprometió a proteger en virtud de la ratificación de la Declaración Universal de los Derechos humanos (Artículos 12 y 13); al hacer parte de la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre (Artículo VIII, IX y X) y de la Convención Americana de los Derechos Humanos (Artículo 22).

DERECHO A LA PARTICIPACION, REUNION Y ASOCIACION DE MUJERES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS-Vulneración

El ejercicio de los derechos a la participación política y las libertades de asociación y reunión de las mujeres defensoras de derechos humanos, protegidos a nivel nacional e internacional, se ha visto obstaculizado de forma ostensible a raíz de las persecuciones y hostigamientos a las que han sido sometidas. Esta vulneración es palpable en la medida en que cada acto de violencia contra ellas repercute en la disuasión de la voluntad personal y colectiva de continuar con el trabajo organizativo en aras de autoproteger su vida, integridad y seguridad personal ante el riesgo de su afectación, lo cual se agrava en los casos en que las autoridades no disponen de los medios tendientes a proteger los procesos liderados por las mujeres y las organizaciones.

CONFLICTO ARMADO INTERNO-Familia e interés superior constitucional de menores de edad a cargo de mujeres defensoras de derechos humanos

El ordenamiento jurídico reconoce la familia como un bien jurídico de rango constitucional. El artículo 42 de la Carta Política estableció que constituye “el núcleo fundamental de la sociedad”. De acuerdo con el alcance de este artículo, en varias oportunidades esta Corte ha reiterado que: “[...] en la sociedad y el Estado reposa el deber de garantizar la protección integral de la institución familiar, cualquiera que sea la forma que ella adopte.” La protección especial a la familia en tanto bien jurídico constitucional se ha manifestado, entre otros aspectos: “(i) en el reconocimiento a la inviolabilidad de la honra, dignidad e intimidad de la familia; (ii) en el imperativo de fundar las relaciones familiares en la igualdad de derechos y obligaciones de la pareja y en el respeto entre todos sus integrantes; (iii) en la necesidad de preservar la armonía y unidad de la familia, sancionando cualquier forma de violencia que se considere destructiva de la misma; (iv) en el reconocimiento de iguales derechos y obligaciones para los hijos, independientemente de cuál sea su origen familiar; (v) en el derecho de la pareja a decidir libre y responsablemente

el número de hijos que desea tener; y (vi) en la asistencia y protección que en el seno familiar se debe a los hijos para garantizar su desarrollo integral y el goce pleno de sus derechos.” Igualmente, varios instrumentos internacionales ratificados por Colombia, se refieren a la familia como un “el elemento natural y fundamental de la sociedad” y expresan que los Estados y la sociedad tienen la responsabilidad de protegerla y asistirle. Esta disposición se encuentra contenida en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 16), en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (art. 23), en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 10º) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica- (art. 17).

DERECHO A LA INTEGRIDAD Y UNIDAD FAMILIAR DE MUJERES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS-Afectación por actos de violencia perpetrados por actores armados ilegales

Los actos de violencia perpetrados por los actores armados ilegales se dirigen o tienen como consecuencia directa la afectación profunda de la integridad y unidad familiar de las mujeres defensoras de derechos humanos. Esta afectación se vislumbra en dos dimensiones. Por un lado, las agresiones, amenazas y hostigamientos se focalizan específicamente contra los miembros del núcleo familiar de las mujeres, no sólo para infligir daños en la vida e integridad de estas personas sino para quebrantar con efectividad perversa la salud psicológica y mental de las mujeres, al atacar los seres de mayor estima para ellas. La producción de dolor, desesperación y pánico con estos ataques dirigidos y predeterminados constituye una herramienta ejemplarizante altamente disuasiva del liderazgo e iniciativas organizativas de las mujeres. Esta Sala encuentra que esta forma dirigida de los ataques contienen una impronta indiscutible de violencia de género, en razón a que, dados los vínculos parentales y sicoafectivos entre las mujeres y los demás miembros de su familia expresados en sus roles de cuidado y crianza, cualquier acción que conlleve peligro para la vida e integridad personal de sus parientes afecta de forma diferenciada a las mujeres en su con-

dición femenina. Por otro lado, aunque las agresiones se dirijan físicamente contra las mujeres, sus efectos irradian al conjunto del núcleo familiar, afectando negativamente la salud integral de sus miembros, la estabilidad y cotidianidad de las relaciones familiares. Esta situación resulta especialmente traumática en los casos en los que la mujer defensora de derechos humanos ejerce la jefatura del hogar siendo la principal proveedora económica y/o en los casos en los que la mujer se encuentra a cargo de hijos e hijas menores de edad, personas discapacitadas y adultas mayores.

DERECHO A LA HONRA Y BUEN NOMBRE DE MUJERES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS-Doble afectación

Con frecuencia se ha atentado contra la honra y el buen nombre de las mujeres defensoras de derechos humanos en el país. La persecución contra la labor que realizan no sólo ha incluido agresiones físicas y amenazas. Se ha manifestado también en campañas de desprestigio a través de panfletos u otros medios de difusión, mensajes con insultos sexuales y discriminatorios, difaman y calumnian la vida personal de las mujeres o las tildan de miembros, simpatizantes o incluso, compañeras sentimentales de miembros de grupos insurgentes. Tales actuaciones producen una doble afectación. Por un lado, resquebrajan la reputación individual de las mujeres defensoras y la honra familiar, con estas acusaciones que pretenden poner en tela de juicio su integridad moral. Pero principalmente, las difamaciones e insultos buscan cuestionar la idoneidad personal de las mujeres para minar su credibilidad en los entornos sociales en los que actúan como líderes o activistas, afectándose así el proceso organizativo como tal. Estas conductas constituyen una lesión a los derechos a la honra (Art 21 C.P.) y el buen nombre (Art. 15 C.P.) prescritos en la Carta Política y en varias normativas internacionales vinculantes para Colombia en aplicación del bloque de constitucional, a saber: artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículo, Artículo V de la Declaración Americana de los Derechos y deberes del hombre y artículo 11 de la Convención Americana de los Derechos Humanos. Los anteriores preceptos tienen en común la inclusión de la doble dimensión en las que deben ser protegidas las garantías a la honra y

el buen nombre; una negativa, en la que se proscriben las injerencias y actuaciones arbitrarias en contra la honra y buen nombre de las ciudadanos y ciudadanas y, por otra, parte, una dimensión positiva en la que los Estados deben disponer de mecanismos que protejan estos derechos.

DERECHO A LA VERDAD, JUSTICIA REPARACION Y GARANTIAS DE NO REPETICION DE MUJERES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS-Vulneración

Los actos de violencia en contra de las mujeres defensoras de derechos humanos constituyen riesgos consumados constitutivos de conductas penales. El Estado, a través de la Fiscalía General de la Nación, los Jueces competentes y el ministerio público, en el ámbito de sus competencias legales y constitucionales tiene inaplazable de obligación adelantar los procedimientos pertinentes, para investigar, llevar a juicio, sancionar y reparar a las mujeres defensoras víctimas de cara de garantizar el derecho constitucional de acceso a la justicia, el debido proceso y los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. El acceso a la justicia y el debido proceso se encuentran consagrados en los artículos 1º, 2º, 7º, 10º, 11º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el artículo 2º y 14º del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, el Principio 4º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los principios fundamentales de justicia para las Víctimas de delitos y abusos de poder, los artículo 8º y 25º de la Declaración Americana de Derechos Humanos y en los artículos 228º, 229º y 230º de la Constitución Política, entre otros instrumentos y disposiciones.

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Valoración constitucional de respuesta del gobierno nacional a situación de riesgo de mujeres líderes desplazadas y mujeres que trabajan a favor de las víctimas

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Valoración constitucional de respuesta de entidades competentes frente al derecho de defensa de derechos humanos a favor de mujeres líderes despla-

zadas y mujeres que trabajan a favor de las víctimas

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Obligación del Estado de prevenir la violencia contra defensoras de derechos humanos

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Diseño e implementación de Programa de promoción a participación de mujer desplazada y de prevención y protección de violencia contra mujeres desplazadas líderes o en razón de actividades cívica, comunitarias y de defensa de derechos humanos según auto A092/08

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Obligación de protección frente a mujeres desplazadas defensoras de derechos humanos/DESPLAZAMIENTO FORZADO-Evaluación constitucional del Programa de Prevención y Protección de derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de personas, grupos y comunidades a cargo del Ministerio del Interior y Unidad Nacional de Protección

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Análisis constitucional de la superación de fallas en el diseño del sistema de protección de mujeres desplazadas

Esta Sala Especial de Seguimiento considera que los cambios normativos introducidos por el Decreto 4912 de 2011 y la Resolución 805 de 2012 constituyen un primer paso hacia el diseño de rutas institucionales y medidas apropiadas tendientes a proteger el derecho a la seguridad personal de la mujeres desplazadas que se encuentran en riesgo con ocasión de la actividad de defensa de derechos humanos que realizan. Sin embargo, advierte la persistencia de múltiples fallas en el diseño que amenazarían el goce efectivo de los derechos fundamentales.

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Fallas por desarticulación entre programa de protección

y Sistema Nacional de Atención Integral a mujeres desplazadas

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Fallas en la centralización del programa de protección a mujeres desplazadas en Bogotá

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Falencias en el autosostenimiento material de beneficiarios de medidas de protección a mujeres desplazadas

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Aplicación sin dilaciones y condicionamientos de lo establecido en auto A092/08 a mujeres líderes desplazadas independiente del nivel de riesgo

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Falencias por desprotección de miembros de la familia de personas en riesgo y mujeres desplazadas

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Falencias en inclusión e implementación de enfoque diferencial de mujeres desplazadas

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Falencias en recepción y procesamiento oportuno de protección a mujeres desplazadas y mujeres indígenas y afrodescendientes

La Sala considera que tal como se encuentra diseñado “el procedimiento para mujeres víctimas de desplazamiento” en el artículo 6 de la Resolución 805 de 2012, las mujeres líderes desplazadas se ven avocadas a un peregrinaje institucional abiertamente lesivo de sus derechos fundamentales. De acuerdo con el procedimiento, las mujeres, en primer lugar, deben dirigirse a las alcaldías para solicitar las medidas de protección. “Si el municipio no está en capacidad de otorgar las medidas de protección adecuadas el caso debe ser dirigido a la administración departamental”. Posteriormente, si se requieren medidas adicionales a las que pueda adoptar el

Departamento, a través de su Secretaría de Gobierno o del interior, “[...] se realiza la solicitud a la Unidad Nacional de Protección y se inicia la ruta de protección ante dicha entidad [...]”. En el nivel nacional “[e]n el evento que las instancias municipal y la departamental no tengan la capacidad o cuando la misma exceda (sic), la mujer interesada en invocar el deber especial de protección especial del Estado podrá solicitarlo ante la Unidad Nacional de Protección, de manera personal, mediante un documento enviado por correo ordinario o electrónico, o través de un tercero, que actúe en su nombre y representación y en la que manifiesta, de forma expresa, su decisión de que el caso sea sometido al CERREM de mujeres o si de la solicitud de protección se evidencia que existe violencia sexual, el asunto será sometido a éste. De igual manera, debe existir la manifestación expresa, libre y voluntaria por parte de la protegida respecto a la aceptación o no de su vinculación al Programa de Prevención y protección”.

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Falencias en coordinación interinstitucional para operatividad del sistema de protección a mujeres desplazadas

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Falencias en realización de estudios de riesgo a mujeres desplazadas

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Fallas en asignación e implementación de medidas de protección a mujeres desplazadas

La adopción de medidas a favor de cualquier mujer solicitante no es una facultad potestativa de la UARIV, toda vez que hacen parte de la atención mínima que debe prestar el Estado a favor a la población desplazada y, con especial prioridad, a las mujeres. En ese sentido, y con el propósito de que se dé cumplimiento a los derechos que le asisten a estas mujeres en su condición de sujetos de especial protección constitucional, resulta obligatorio para las autoridades competentes del nivel central y territorial otorgar a las mujeres, sin dilaciones ni exigencias injustificadas,

las ayudas establecidas en la Ley, de forma completa, oportuna y con enfoque diferencial, al igual que a los miembros de su núcleo familiar. Tal obligación en manera alguna puede estar sujeta a la decisión discrecional de la UARIV o de los entes territoriales. La Sala señala que la presunción de riesgo extraordinario de género a favor de las mujeres líderes desplazadas, obliga a la Unidad Nacional de Protección a adoptar las medidas de emergencia en el menor término posible de cara a salvaguardar los derechos a la vida, integridad y seguridad de las mujeres y de los miembros de su núcleo familiar sobre los que se configuren situaciones de riesgo.

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y DEBIDO PROCESO-Fallas por informalidad y falta de claridad procedimental de decisiones adoptadas a mujeres líderes desplazadas

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Obligación del Estado de atender de manera inmediata, integral, idónea y con enfoque diferencial de género a mujeres desplazadas líderes víctimas de actos de violencia y mujeres indígenas y afrodescendientes

De acuerdo a la información allegada a esta Sala, se presentan serias falencias en la atención de las mujeres líderes desplazadas que son víctimas de agresiones violentas que conllevan a la vulneración de derechos fundamentales a la salud, al mínimo vital y a recibir un trato digno de parte de las autoridades públicas y la atención integral debida y especializada en casos de necesidad y urgencia excepcional. Esta Sala encuentra que las situaciones descritas anteriormente, revisten toda la gravedad en tanto evidencian que las autoridades del nivel central y territorial llamadas a proteger y atender a las mujeres agredidas con estándares que protejan sus derechos fundamentales, en algunos casos, no prestan la atención o lo hacen de una forma incompleta o tardía. Los problemas señalados pueden someter a las mujeres líderes atacadas a una situación de mayor indignidad y vulneración de sus derechos fundamentales en una situación que per se trae consigo el desconocimiento del núcleo mínimo del derecho a una vida libre de violencia, a la integridad y seguridad personal. De conformidad con lo expuesto anteriormente, esta Sala Especial de Segui-

miento concluye que, las obligaciones en cabeza del Estado relativas a la promoción del derecho a la defensa de los derechos humanos, la prevención de la violencia en contra de las defensoras de derechos humanos, la protección de los derechos a la vida, seguridad personal e integridad personal frente en situaciones de amenazas y riesgos y, la atención inmediata, integral, adecuada y con enfoque diferencial a favor de las mujeres defensoras víctimas de actos de violencia, no han garantizadas por el Estado colombiano.

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Diseño e implementación de política pública integral de promoción del derecho a la defensa de derechos humanos en el marco del conflicto armado interno con enfoque de género

UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS-Diseño e implementación de Plan Integral para la Prevención y Atención de impacto desproporcionado del desplazamiento forzado y conflicto armado sobre las mujeres

CONFLICTO ARMADO INTERNO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO CON PERSPECTIVA DE GENERO Y POLITICA PUBLICA INTEGRAL DE PROMOCION DEL DERECHO A LA DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS-Enfoque diferencial étnico de mujeres líderes indígenas y afrocolombianas

La política pública integral de promoción del derecho a la defensa de los derechos humanos en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado con perspectiva de género, deberá contar con un enfoque diferencial étnico que promueva el derecho a la defensa de los derechos humanos de las mujeres líderes indígenas y afrocolombianas según sus necesidades y requerimientos particulares. Para ello, esta política deberá articularse con el programa de garantía de los derechos y de salvaguarda étnica para los pueblos indígenas cuyo diseño e implementación

fue ordenado en el auto 004 de 2009, de acuerdo a los elementos mínimos de racionalidad constitucional señalados en ese auto, en particular, con la exigencia de inclusión de un componente básico de protección de las lideresas, autoridades tradicionales y mujeres indígenas en riesgo por sus posturas activistas y de liderazgo. Asimismo, la política de promoción del derecho a la defensa de los humanos de la que trata esta orden, deberá articularse con el plan integral de prevención, protección y atención a la población afrocolombiana y los planes específicos ordenados en el auto 005 de 2009, de acuerdo con los criterios mínimos de racionalidad señalados en la sección VIII de esa providencia, en particular, de los literales c) e i) del párrafo 182. La articulación de la política pública integral de promoción del derecho a la defensa de los derechos humanos en el marco del conflicto armado interno a los programas de protección y atención a los pueblos indígenas y a la población afrocolombiana ordenados en los autos 004 y 005 de 2009, respectivamente, se diseñará e implementará para las mujeres que pertenecen a todos los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas del país y no únicamente para las mujeres pertenecientes a los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas priorizados en los autos 004 y 005 de 2009, como quiera que las medidas ordenadas en esas providencias no se limitan a los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas allí priorizados.

MINISTERIO DEL INTERIOR-Ajuste y aplicación del programa de prevención y protección de derechos a la vida, integridad y seguridad de mujeres líderes desplazadas y mujeres que apoyan a población desplazada

UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS-Diseño de estrategia que asegure atención inmediata a mujeres defensoras de derechos humanos víctimas de ataques y actos de violencia

Referencia: Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional, en materia de prevención y protección de los derechos a la vida, integridad y

seguridad personal de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que, desde sus organizaciones, trabajan a favor de la población desplazada por el conflicto armado, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y a los autos 200 de 2007 y 092 de 2008.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil trece (2013).

La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Nilson Pinilla Pinilla y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el Decreto 2591 de 1991, ha adoptado la siguiente providencia a partir de los siguientes,

I. ANTECEDENTES

1. Mediante la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno, al constatar la vulneración masiva, sistemática y grave de los derechos fundamentales de la población desplazada en el país.

2. Según lo ha reiterado esta Sala en sus autos de seguimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, que dispone que “el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”, esta Corte mantendrá la competencia para verificar que las entidades y organismos competentes adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos fun-

damentales de las personas en situación de desplazamiento.

3. En el marco del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, esta Sala profirió el auto 218 de 2006⁸⁷, a través del cual señaló la necesidad de diseñar e implementar una perspectiva diferencial concreta que reconozca que el desplazamiento forzado afecta de forma distinta a los niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, mujeres, grupos étnicos y personas con discapacidad, al no verificar avances en la implementación de un enfoque diferencial para la protección y garantía de los derechos de estos grupos, ordenado por la sentencia T-025 de 2004.

4. Al advertir que los líderes, lideresas y representantes de la población desplazada por la violencia han sido objeto de persecuciones, amenazas, asesinatos, torturas, señalamientos y otros hechos criminales, esta Corte profirió el auto 200 de 2007, con el propósito de adoptar medidas cautelares para la protección de los derechos a la vida y a la seguridad personal de algunos líderes de la población desplazada, y ciertas personas desplazadas en situación de riesgo, en el marco del proceso de seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.

5. En el auto 200 de 2007⁸⁸, esta Corte constató: “que el derecho a la vida y a la seguridad personal de los líderes y representantes de la población desplazada, así como de personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario, requiere de la adopción de medidas urgentes por parte de las autoridades para efectos de garantizar su protección” y, en consecuencia, ordenó al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior la adopción de un plan de acción específico tendiente a la superación de las falencias en el procedimiento de protección de líderes y personas en riesgo extraordinario, y la aplicación de la presunción de riesgo extraordinario adoptada por esta Corte en la misma providencia a favor de estas personas .

87. Auto 218 del 24 de agosto de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

88. Auto 200 del 13 de agosto de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Dentro de los líderes y miembros de organizaciones destinatarias de las órdenes del auto 200 de 2007, hacen parte algunas líderes e integrantes de las organizaciones de mujeres que, de acuerdo al material probatoria acopiado por la Corte, fueron víctimas de agresiones, amenazas, hostigamientos y otras violaciones a sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la seguridad personal, en razón de sus actividades de promoción y defensa de derechos humanos.

6. Por otra parte, la Corte expidió el auto 092 de 2008, mediante el cual ordenó la adopción de medidas de protección a los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado por esta Corporación, al constatar lo siguiente:

“(...) la situación de las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores desplazadas por el conflicto armado constituye una de las manifestaciones más críticas del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 por ser sujetos de protección constitucional múltiple y reforzada cuyos derechos están siendo vulnerados en forma sistemática, extendida y masiva a lo largo del territorio nacional, [y que] la respuesta estatal frente a la misma ha sido manifiestamente insuficiente para hacer frente a sus deberes constitucionales en el área, y que los elementos existentes de la política pública de atención al desplazamiento forzado dejan vacíos críticos que resultan en una situación de total desamparo de las mujeres desplazadas ante las autoridades obligadas a protegerlas.”

7. Al verificar que entre los diversos riesgos de género en el marco del conflicto armado colombiano como causa del desplazamiento, el riesgo derivado de la pertenencia de las mujeres a organizaciones sociales, comunitarias o políticas, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos, constituye una situación fáctica alarmante por ser altamente lesiva de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario que ampara a las mujeres como víctimas del conflicto, en el numeral tercero de la parte resolutive del auto 092 de 2008, la Corte ordenó al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Interna-

cional, el diseño e implementación de un programa de promoción a la participación de la mujer líderes desplazadas y de prevención de la violencia sociopolítica en su contra.

8. Órganos de control del Estado, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales con oficina en Colombia y mujeres desplazadas líderes, han informado a la Corte Constitucional acerca de la comisión de múltiples acciones violentas contra mujeres desplazadas líderes, que adelantan actividades cívicas, comunitarias y sociales, tales como: asesinatos, torturas, desplazamientos forzados, desapariciones forzadas, violencia sexual, agresiones psicológicas y físicas, persecuciones, amenazas, hostigamientos, saqueos de información, intromisiones en los lugares de residencia o en las oficinas y espacios locativos en los que funcionan las organizaciones, entre otros. Algunas de las víctimas de los hechos referidos, cuentan con medidas de protección otorgadas por el Ministerio del Interior con ocasión de medidas cautelares ordenadas por esta Corte en el auto 092 de 2008 y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

9. Corresponde a la Corte Constitucional, a través de su Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, evaluar el nivel de cumplimiento de las órdenes que se han emitido en el marco de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, en particular, de las que fueron adoptadas en el auto 200 de 2007 y el auto 092 de 2008.

10. En consecuencia, mediante la presente providencia, la Sala Especial de Seguimiento evaluará la situación de las mujeres desplazadas líderes y las mujeres que desde de sus organizaciones trabajan por la población desplazada por la violencia expuestas a sufrir ataques contra su vida, integridad, seguridad personal y otros derechos fundamentales asociados a su labor como defensoras de derechos humanos. De acuerdo con esta evaluación, la Sala adoptará las medidas que considere necesarias y conducentes de cara a garantizar los derechos fundamentales de estas mujeres.

11. Para ello, la Sala se referirá, en primer lugar, al contexto fáctico que ha definido la situación de las mujeres desplazadas líderes y miembros de organizaciones de mujeres que ha conllevado a un agravamiento del riesgo derivado del ejercicio de actividades de defensa y promoción de derechos humanos. En este acápite, se mostrarán las características del ejercicio de la defensa de los derechos humanos adelantados por las mujeres desplazadas, en riesgo de desplazamiento y las mujeres desde sus organizaciones trabajan por los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado.

En segundo lugar, se detendrá, por un lado, en el marco jurídico constitucional que protege a estas mujeres en tanto sujetos de especial protección derivada de la vulnerabilidad vinculada con la situación de desplazamiento. Por otra parte, abordará los estándares de protección derivados de su condición de defensoras de derechos humanos, que obligan al Estado colombiano a garantizar: la promoción de la defensa de los derechos humanos, la prevención de violencia contra las mujeres defensoras de derechos humanos, la protección ante los riesgos contra su vida, integridad personal y seguridad personal, la atención adecuada y la garantía del derecho a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición en los casos en que los riesgos se concretan en actos de violencia.

En tercer lugar, la Sala se pronunciará sobre la vulneración masiva y grave contra las múltiples garantías constitucionales en cabeza de estas mujeres, especialmente, en relación con el derecho fundamental a la defensa de los derechos humanos.

En cuarto lugar, la Sala valorará la respuesta del Gobierno Nacional tendiente a garantizar los mínimos de protección a favor de las mujeres líderes desplazadas. Esta valoración adelantará partiendo de las falencias en el diseño e implementación del programa de protección identificadas por esta Corporación en el auto 200 de 2007. Y, finalmente, ordenará la adopción de las medidas que considera relevantes para salvaguardar los derechos fundamentales de estas mujeres.

II. SUSTENTO FÁCTICO DE LA DECISIÓN: EJERCICIO DE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS POR LAS MUJERES DESPLAZADAS, EN RIESGO DE DESPLAZAMIENTO Y DE LAS MUJERES QUE DESDE SUS ORGANIZACIONES TRABAJAN POR LA POBLACIÓN VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO. DESCRIPCIÓN DEL AGRAVAMIENTO DEL RIESGO PARA LA VIDA, LA SEGURIDAD Y LA INTEGRIDAD PERSONAL DE ESTAS MUJERES EN LOS ÚLTIMOS AÑOS Y DE SU GRAVE IMPACTO MULTIDIMENSIONAL.

Diversas organizaciones nacionales que trabajan por los derechos humanos, organismos internacionales con presencia en el país, órganos de control del Estado y algunas entidades gubernamentales, coinciden en afirmar que, en general, la defensa de los derechos humanos en Colombia es una actividad altamente peligrosa. Esta afirmación es coherente con la evidencia fáctica que ha sido aportada a esta Sala Especial de Seguimiento, de la cual se infiere que la labor de defensores y defensoras de derechos humanos encierra riesgos graves y serios para la vida, integridad y seguridad de estas personas. El conflicto armado interno que atraviesa el país y el flagrante desconocimiento de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario por parte de los actores armados ilegales que participan en él, constituye un marco contextual de violencia que somete a condiciones de alta vulnerabilidad a los defensores y defensoras en razón de las actividades reivindicatorias de derechos que promueven y la visibilidad y liderazgo que llegan a adquirir.

De acuerdo a las evidencias fácticas aportadas, esta Sala Especial Seguimiento observa que en los últimos años el riesgo derivado del ejercicio de liderazgo y promoción y defensa de derechos fundamentales para las mujeres desplazadas y aquellas que trabajan a favor de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado –en adelante, mujeres defensoras de derechos humanos o mujeres defensoras- se ha agravado de forma exacerbada, aparejando para ellas cargas desproporcionadas, injustificadas e intolerables, abiertamente violatorias de la normatividad nacional e internacional que las protege en tanto mujeres y en su rol como defensoras de derechos

humanos. La Sala ha observado además, que el agravamiento señalado constituye una expresión particularmente perversa del contexto de violencia selectiva y especializada contra los defensores y defensoras de derechos humanos en el conflicto armado interno.

En esta sección, en primera instancia, la Sala presentará un panorama general del ejercicio de defensa de los derechos humanos que adelantan las mujeres desplazadas, las mujeres en riesgo de desplazamiento y de las mujeres que desde sus organizaciones trabajan por la población desplazada. Esta mirada descriptiva a la labor de estas mujeres aportará algunos elementos de contexto para abordar el alcance del agravamiento de su situación de seguridad.

En segundo lugar, la Sala se detendrá en el agravamiento del riesgo para la vida, la integridad y la seguridad para las mujeres defensoras a partir del año 2009. Se mostrará que dicho agravamiento se expresa en una dimensión cuantitativa, en tanto las víctimas y los actos de violencia han aumentado de forma considerable en los últimos años y, en una dimensión cualitativa, que se refleja en que la persecución, amenazas y hostigamientos configuran la ejecución de actos violencia de género acentuados por la labor de defensa de derechos humanos que adelantan las mujeres líderes. La conjunción de estos factores las convierte en blanco de agresiones ejemplarizantes y, en esa medida, potencia sobre ellas la concreción de todos los riesgos de género presentes en el conflicto armado interno identificados por esta Corte en el auto 092 de 2008⁸⁹, especialmente en el caso de las mujeres indígenas, afrocolombianas y campesinas defensoras de derechos humanos.

89. En el auto 092 de 2008, esta Corte señaló que “[L]a pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, así como las labores de promoción social, liderazgo político o defensa de los derechos humanos, constituyen factores de riesgo para la vida, integridad personal y seguridad de las mujeres colombianas en múltiples regiones del país. Se ha informado a la Corte por numerosas entidades que las mujeres que adquieren visibilidad pública por el ejercicio de su derecho a la participación a través de su desempeño como líderes, miembros o representantes de organizaciones de mujeres, representantes de organizaciones sociales y comunitarias, promotoras de derechos humanos, educadoras, funcionarias públicas, promotoras de salud o posiciones afines, han sido objeto de homicidios, persecuciones, detenciones arbitrarias, torturas, desapariciones, minas antipersonas, actos terroristas, actos de violencia sexual y amenazas por parte de miembros de los grupos armados ilegales. Estos actos criminales también se han dirigido contra los miembros de las familias o las personas allegadas a las mujeres que adquieren visibilidad por sus actividades públicas”. Agregó esta Corporación que: “Las mujeres colombianas que adquieren visibilidad pública por sus labores como líderes o promotoras sociales, cívicas o de los derechos humanos, están expuestas, como lo están los hombres que adquieren tal visibilidad, a la violencia propia del conflicto armado que se desarrolla en nuestro país, y como tal sufren actos criminales de esta índole.” Auto 092 de 2008. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa

Finalmente, la Sala se ocupará de las características de las afectaciones que producen los actos de violencia y el agravamiento del riesgo para las mujeres desplazadas y las mujeres que pertenecen a organizaciones de defensa de derechos humanos. Estas características tienen que ver con la multidimensionalidad de las afectaciones al impactar varios y significativos ámbitos del ejercicio de los derechos fundamentales de las mujeres. Sobre estos ámbitos, el Estado colombiano tiene la obligación de diseñar sus estrategias y medidas de protección del riesgo, así como las políticas de atención y reparación a las mujeres y los miembros de su núcleo familiar que han sufrido los embates de la violencia perpetrada por actores armados.

1. Caracterización del ejercicio de la defensa de los derechos humanos por parte de las mujeres desplazadas con ocasión del conflicto armado interno; en riesgo de desplazamiento y de las mujeres que promueven los derechos humanos y el derecho internacional humanitario de las víctimas.

El movimiento social liderado por mujeres no es nuevo en el país y ha logrado valiosas transformaciones y conquistas a lo largo de varias décadas. El movimiento por la igualdad de derechos civiles y políticos de las mujeres que logró el reconocimiento jurídico de la mujer en la participación política, el acceso a la educación y a la propiedad, las luchas de las mujeres campesinas por la tierra, la resistencia pacífica de las mujeres indígenas para proteger sus comunidades y territorios, el enfrentamiento cívico de las mujeres frente a los actores armados, la organización en torno a proyectos artísticos, culturales y educativas como medio para enfrentar la violencia, morigerar sus efectos entre las personas y comunidades y prevenir el reclutamiento forzado, las iniciativas productivas y comerciales a pequeña escala en contextos de exclusión económica y pobreza, entre otros, son sólo un ápice del plexo significativo de los procesos liderados y promovidos por las mujeres colombianas que han logrado incidir en la conformación de la realidad socio-jurídica del país⁹⁰.

90. Para profundizar sobre algunas iniciativas organizativas y de resistencia promovidas por mujeres en la Costa Caribe, así como en algunos relatos y análisis sobre las diversas violencias perpetradas en su contra, consultar: La disputa en tierra. Memorias de despojo y resistencias campesinas en costa caribe 1960-2010. Informe del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión

En la actualidad, las mujeres desplazadas vienen impulsando una amplia gama de iniciativas, prácticas, reclamaciones y procesos que se encuadran en el ejercicio del derecho a la defensa de los derechos humanos⁹¹. Se promueven los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad personal, a la paz, a una vida libre de violencia, a no ser objeto de discriminación y al goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales. Además de los anteriores derechos, las mujeres desplazadas reclaman del Estado los apoyos derivados de su situación de desplazamiento forzado en razón a que no en pocas ocasiones, estos apoyos son negados, entregados de forma tardía, incompleta o con ausencia de enfoque diferencial. De acuerdo con lo anterior, las mujeres reclaman el reconocimiento efectivo de las ayudas humanitarias o su prórroga, el apoyo para la estabilización socioeconómica, provisión de recursos, acompañamiento, condiciones de desarrollo y seguridad en los territorios para retornos y reubicaciones voluntarios, dignos y seguros, la restitución de tierras, acceso a los servicios de salud, educación, vivienda digna, empleo digno, entre otros. Igualmente, las mujeres en el marco del conflicto armado se movilizan para exigir el respeto de sus libertades básicas, como es el caso de las libertades de pensamiento, opinión, expresión, locomoción, asociación, reunión, así como el derecho a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, entre otros.

De la misma manera, promueven y defienden los derechos humanos aquellas mujeres que, sin ser desplazadas, perteneciendo o no a organizaciones formalmente constituidas, de manera individual o en agrupaciones, acompañan, asesoran, representan, educan o adelantan alguna otra labor tendiente a apoyar a la población desplazada; en su calidad de servidoras públicas, adelantan funciones relacionadas con la protección de los derechos humanos y el derecho internacional

Nacional de Reparación y Reconciliación. Bogotá: Taurus. 2010; Mujeres y Guerra. Víctimas y Resistentes en el Caribe colombiano. Informe del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Bogotá: Taurus Pensamiento. 2011 y Mujeres que hacen historia. Tierra, Cuerpo y Política en el Caribe colombiano. Informe del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Taurus pensamiento: 2011.

91. El derecho a la defensa de los derechos humanos se encuentra definido en el artículo primero de la Declaración de las Naciones Unidas sobre defensores y defensoras de Derechos Humanos en los siguientes términos: “[t]oda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”. En ese sentido, toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional, debe ser considerada como defensora de Derechos. La sección tercera de esta providencia se referirá a la existencia de estos derechos en el marco constitucional colombiano y sus implicaciones para el Estado colombiano.

humanitario, desempeñan labores tendientes a la atención y protección de la población desplazada o, desde su rol de voluntarias, funcionarias o contratistas de organismos internacionales o de líderes o miembros de organizaciones de la sociedad civil transnacionales o de asociaciones religiosas y del clero, trabajan a favor de la población víctima del conflicto armado interno.

A continuación, se describirá un panorama general de los momentos identificados por esta Sala Especial de Seguimiento en los que emergen, se perfilan y discurren algunas prácticas constitutivas del ejercicio de la defensa de los derechos humanos efectuado por las mujeres en el marco del conflicto armado interno. Este acercamiento no pretende ser exhaustivo. Tiene como propósito mostrar un bosquejo de cómo han venido ejerciendo la defensa las mujeres desplazadas, en riesgo de desplazamiento y las mujeres que desde sus organizaciones trabajan a favor de la población víctima del conflicto y que, por tal motivo, enfrentan diversos riesgos contra vida, integridad y seguridad personal asociados con su condición femenina y las labores que adelantan. Sobre ellas, esta Sala ve la necesidad imperiosa de adoptar una presunción de riesgo extraordinario de género, precisamente, por cuanto su condición femenina, aunada a las labores que desempeñan, las hace especialmente susceptibles de sufrir múltiples, reiterados y escalonados ataques de violencia y persecuciones.

1.1. Defensa de los derechos humanos por parte de las mujeres desplazadas por el conflicto armado interno o en riesgo de desplazamiento.

Tal como fue indicado por esta Corte en el auto 092 de 2008, el conflicto armado interno supone ciertos riesgos específicos para las mujeres los cuales constituyen causas per se de desplazamiento forzado⁹². Al ser mayoritariamente las sobrevivientes del conflicto, las mujeres se

92. En el auto 092 de 2008, esta Corte identificó los siguientes riesgos a saber: a saber: la violencia, explotación o abuso sexual, la explotación o esclavización para ejercer labores domésticas o roles considerados patriarcales, el reclutamiento forzado de sus hijos e hijas, el riesgo derivado del contacto real o presunto con integrantes de algunos de los actores armados, los riesgos de derivados de su pertenencia a organizaciones sociales o comunitarias, liderazgo o promoción de derechos humanos, persecución o asesinato como estrategia de control coercitivo, asesinato o desaparición de su proveedor económico, despojo de sus tierras y patrimonio, la discriminación y vulnerabilidad acentuadas de las mujeres indígenas y afrodescendientes y la pérdida o ausencia del compañero durante el desplazamiento.

ven avocadas a cambios intempestivos en sus vidas, que implican para ellas la asunción de nuevos roles familiares, económicos y sociales drásticos y adversos. Por ello, el desplazamiento forzado apareja para las mujeres condiciones de vulnerabilidad acentuada al exacerbar patrones de discriminación y violencia de género estructurales en la sociedad, con el agravante de que deben enfrentar las fallas del sistema de atención que las afecta de manera diferenciada.

En razón de lo anterior, esta Sala reconoce el valor y la tenacidad de las mujeres colombianas que, desde la vulnerabilidad acentuada que supone el impacto diferencial y desproporcionado del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado, impulsan iniciativas organizativas y de liderazgo. Es un hecho notorio que el ejercicio de la defensa de los derechos humanos por parte de mujeres desplazadas, se realiza en condiciones altamente adversas, tanto en el plano de la carencia de bienes y acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, como por las mínimas y en muchas ocasiones nulas garantías de protección para su vida e integridad personal y la de sus seres queridos.

1.1.1 Defensa de los derechos humanos por las mujeres en el marco de conflicto armado.

Las mujeres colombianas, tanto en las áreas urbanas y como en las áreas rurales, adelantan procesos organizativos como una forma de resistencia pacífica a los embates de actores armados en el marco del conflicto armado interno; para mejorar las condiciones de vida de sus familias y comunidades; para evitar que ellas o sus parientes sean víctimas de actos de violencia, protestar por la presencia de actores armados ilegales en sus territorios y/o por las afectaciones al medio ambiente y a los recursos naturales. Igualmente, las mujeres, por cuenta propia o con el respaldo de organizaciones, acuden ante las entidades públicas para solicitar la protección de sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, iniciar procesos educativos y de aprendizaje, solicitar del Estado el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales y, en general, exigir el cumplimiento de sus derechos.

En particular, las mujeres indígenas y afrodescendientes lideran y participan en procesos organizativos para evitar la sobreexplotación del medio ambiente, mantener y defender sus territorios ancestrales, conservar los usos y costumbres tradicionales, evitar que sus hijos e hijas sean reclutados por actores armados ilegales, desarrollar actividades agrícolas y comerciales en pequeña escala para el autosostenimiento de sus familias y comunidades, entre otras causas.

Sobre la importancia de los procesos organizativos y de liderazgo que llevan a cabo las mujeres en el marco del conflicto armado y el efecto debilitante de las agresiones por estos actores sobre estas prácticas de exigibilidad de derechos, la Defensoría del Pueblo, se pronunció en los siguientes términos:

“En el contexto del conflicto armado colombiano, las mujeres que han asumido liderazgos no han sido pocas. Mientras los hombres huyen para salvar sus vidas o son asesinados o desaparecidos, las mujeres han resistido, se han organizado y han exigido sus derechos, enfrentándose en forma pacífica a las dinámicas de violencia impuestas por los actores de la confrontación.

Tras los efectos del conflicto que ha dejado en la población y ante la debilidad de Estado en muchas ocasiones para garantizar a las víctimas verdad, justicia, reparación, las mujeres han asumido un papel fundamental en la superación de sus efectos y en la defensa y reivindicación de sus derechos.

De una parte, han promovido y liderado procesos organizativos dirigidos a la recomposición y el fortalecimiento del tejido social y a la exigibilidad de sus derechos individuales y colectivos. Y de otra, han asumido labores como la atención, el acompañamiento y la asesoría de víctimas en aquellos casos en que ninguna otra institución ha estado dispuesta a hacerlo.

Los procesos organizativos han adquirido especial relevancia en las comunidades indíge-

nas, afrodescendientes y campesinas. Así lo describen las mujeres de Afrodes (Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados):

Ante la invasión de los actores armados sobre nuestros territorios, y a pesar de las atrocidades que se cometen contra nuestras comunidades y contra nosotras de manera especial, hemos mantenido la responsabilidad de luchar por la supervivencia física y la dignidad de nuestras familias y comunidades. Tanto en las situaciones de desplazamiento forzado como de confinamiento las mujeres afrocolombianas están dinamizando los procesos organizativos de resistencia y reivindicación de derechos fundamentales (Afrodes, 2008:36).

La organización taller abierto llegó a una conclusión similar en un informe que muestra las condiciones de las mujeres en situación de desplazamiento en el Valle del Cauca, afirmando que estas recurren a fortalezas acumuladas y emprenden procesos de resignificación de sus derechos que las llevan a ocupar lugares de liderazgo en la población.

El informe muestra que el 78,79% de las mujeres encuestadas conoce las formas de protección con las cuentan para protegerse de la violencia; de ellas, el 8,46% adquirieron este conocimiento después del desplazamiento forzado. Estos procesos de formación y empoderamiento en derechos que han emprendido las mujeres en el marco de la situación de desplazamiento ha motivado un ascenso en su participación: el informe constata que más de la mitad de las entrevistadas está vinculadas a procesos organizativos [...]»⁹³

De acuerdo a la información que ha sido aportada por diversas organizaciones en los territorios, los procesos organizativos en las zonas rurales y en las zonas periféricas liderados por mujeres, aunque aún subsisten, se han debilitado en razón de los ataques y hostigamientos ocurridos en el contexto de conflicto armado y/o por causa del desplazamiento forzado de personas,

93. Defensoría del Pueblo. Violencia contra las mujeres del Distrito de Buenaventura. Informe temático Octubre de 2011. Págs. 53-55.

familias y comunidades.

Esta Sala Especial de Seguimiento nota que las mujeres que no abandonan sus territorios y mantienen sus liderazgos y procesos organizativos, se encuentran en un riesgo extraordinario de sufrir persecuciones y ataques, en especial las mujeres indígenas, afrodescendientes y campesinas que han sido objeto de múltiples discriminaciones históricas derivadas del género, la étnia y la precariedad de sus condiciones económicas.

La situación descrita exige de las autoridades redoblar sus esfuerzos de manera inmediata para identificar, prevenir y proteger a las mujeres defensoras de derechos humanos que continúan en sus territorios especialmente las mujeres que pertenecen a comunidades étnicas.

1.1.2. Iniciativas y reclamaciones en la situación de urgencia manifiesta inmediatamente después de ocurrido el hecho del desplazamiento forzado.

En el momento inmediatamente posterior al hecho del desplazamiento forzado, las mujeres y sus familias se encuentran en una situación de gran fragilidad física y psicológica. Aunque el desplazamiento se haya efectuado de manera colectiva o individualmente, en los días posteriores a la movilización violenta, las mujeres deben afrontar el dolor del asesinato o pérdida de un ser querido, el desarraigo intempestivo de su domicilio, la llegada abrupta a nuevo lugar y entorno social, la presión de conseguir un lugar de habitación, alimentos y recursos para sus familias y, en general, en su calidad de sobrevivientes del conflicto, hacer frente a las cargas sobrevinientes dirigidas a la manutención y protección de sus familias.

Esta situación se agrava para las mujeres indígenas y afrodescendientes que, además de las precariedades materiales y las afectaciones físicas y psicológicas propias del desplazamiento, deben padecer la discriminación y las barreras culturales de la sociedad mayoritaria, tales como: el

desconocimiento de la lengua, alimentos, vestuario, costumbres ajenas y, en general, un entorno radicalmente extraño a los referentes de valor y sentido propios de sus comunidades. En no pocas ocasiones, la inminencia de la fatalidad las obliga al ejercicio de la mendicidad y la prostitución forzadas de ellas o sus hijas e hijos.

Esta Corte cuenta con evidencias fácticas que muestran que los sitios de recepción a los que arriban las familias indígenas y afrodescendientes hacen parte de las zonas periféricas de las ciudades y municipios y, cuando el desplazamiento ocurre entre veredas o corregimientos, las familias se asientan en zonas rurales que siguen siendo controladas por actores armados ilegales. Este hecho implica para las víctimas tener contacto nuevamente con actores armados ilegales lo cual en sí mismo constituye un riesgo para su seguridad. En ocasiones las mujeres han debido entrevistarse de forma personal con los actores armados ilegales para solicitar “permisos” para asentarse en el sector de arribo y/o ejercer algún tipo de actividad económica o comercial informal con el correspondiente pago de “vacunas” por el ejercicio de actividades económicas informales.

Aunque de manera incipiente, en este período las mujeres despliegan algunas actividades reivindicatorias con el objetivo de procurar la supervivencia de ellas y sus familias. Por cuenta propia, o en asocio con otras personas, acuden a las personerías y otras entidades competentes para solicitar las ayudas inmediatas y acuden a organismos no gubernamentales, iglesias, escuelas, colegios y otras oficinas y entidades para solicitar apoyo y acompañamiento, exponiéndose con ello a la persecución y amenazas de los actores armados que operan en los lugares de recepción.

Por otra parte, la Corte ha conocido que de forma individual o en compañía de otras mujeres, avocadas así a situarse en circunstancias de riesgos graves contra su vida y la de sus seres queridos, las mujeres acuden ante los líderes o miembros de los grupos armados con influencia en los sitios de recepción para evitar que sus hijos e hijas sean víctimas desaparición forzada, violencia

sexual, reclutamiento forzado, explotación laboral o doméstica u otro tipo de hecho victimizante.

En este período, dadas las condiciones de vulnerabilidad extrema de las mujeres y sus familias, las iniciativas y acciones tendientes a autogestión de derechos son incidentales y esporádicas. Por estas mismas circunstancias, enfrentan un altísimo grado de fragilidad, en razón a que atraviesan un período de gran presión y dificultad, lo que puede desestimular su intención de asociación. Adicionalmente, las iniciativas y actividades nacientes son aún más susceptibles a disiparse con ocasión de los hostigamientos y actos de violencia por parte los actores armados, en razón a que las mujeres recién asentadas en lugares de recepción aún no cuentan con redes de apoyo, bien sea porque desconocen su existencia, les produce temor o desconfianza el trabajo de las organizaciones o las redes todavía son débiles o proclives a la desarticulación.

1.1.3 Ejercicio de la defensa de los derechos en la situación de emergencia posterior a la urgencia inmediata.

El ejercicio del derecho a la defensa de los derechos humanos por parte de las mujeres desplazadas se perfila y ejerce con mayor visibilidad cuando ha transcurrido algún tiempo desde el momento del desplazamiento. Cuando tienen mejor conocimiento de las condiciones de seguridad de zona de arribo y de sus habitantes, de los actores legales e ilegales que ejercen influencia social, económica e institucional y de las iniciativas comunitarias y cívicas que se vienen gestando, las mujeres muestran interés en organizarse para mejorar las condiciones materiales de vida de sus familias y comunidades; evitar a través de la resistencia pacífica la comisión de actos de violencia contra sus hijos e hijas tales como: reclutamiento forzado, la violencia sexual, prostitución, esclavización doméstica y laboral; reclamar ante las autoridades administrativas el acceso bienes y servicios del Estado, especialmente los que hacen parte del sistema de atención y protección a la población desplazada, tales como: ayuda humanitaria de emergencia, servicios de salud y educación, asesoría y apoyos para estabilización socioeconómica y a la denuncia de hechos

criminales cometidos contra ellas o sus familiares o de allegados cercanos.

En épocas recientes, la movilización de las mujeres desplazadas ante las entidades públicas, por cuenta propia o con el acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil, se ha dirigido a iniciar procedimientos tendientes a obtener la restitución de bienes e inmuebles y la reparación de daños, con ocasión de la entrada en vigencia de la ley 1448 de 2011.

La dinámica organizativa y/o de liderazgo implica para las mujeres desplazadas ser fácilmente identificables dado el trabajo comunitario que adelantan. En efecto, motivar a los vecinos a vincularse a los procesos, efectuar convocatorias voz a voz, participar en encuentros y reuniones en sus propios domicilios o en zonas o recintos comunales como parroquias, escuelas, salones y desarrollar actividades de emprendimiento social, económico y cultural, movilizarse a las sedes de oficinas públicas u organizaciones no gubernamentales, torna a las mujeres desplazadas en actores visibles, tanto para las autoridades gubernamentales como para los grupos armados ilegales con presencia en las zonas.

Aunque las iniciativas organizativas de las mujeres desplazadas en situación de emergencia son más regulares y, en contadas ocasiones, llegan a contar con el respaldo de otras organizaciones no gubernamentales y profesionales de entidades del Estado, como consecuencia de la continuidad y visibilidad del proceso organizativo, las mujeres desplazadas son, incluso, más susceptibles de recibir amenazas y agresiones por parte de los actores armados ilegales, las que en muchos casos se han concretado con el asesinato, desaparición forzada, secuestro, violencia sexual, según se ha demostrado ante esta Corte.

1.2. Defensa de los derechos humanos por parte de mujeres líderes o miembros de organizaciones, oficinas y organismos que velan por la atención y protección de la población víctima del desplazamiento forzado.

Colombia cuenta una amplia variedad y tradición de organizaciones de mujeres y mixtas que trabajan a favor de los derechos de la población desplazada, sin ser sus miembros personas desplazadas como tal. Las labores que adelantan resultan de la mayor de importancia en tanto coadyuvan la función que corresponde en primera instancia al Estado tendiente a la promoción y búsqueda progresiva de la realización de los derechos humanos. En esa medida, su aporte a la consolidación de la democracia, la participación de la población vulnerable, la denuncia de violaciones de derechos humanos, la construcción e impulso de discursos y narrativas sensibles al género y la búsqueda del respeto y aplicación de los derechos humanos de las mujeres es de gran valor y, en esa medida, exige todo el respaldo y el apoyo manifiesto de las entidades públicas.

Las organizaciones de mujeres, a través del trabajo de sus integrantes, impulsan iniciativas de desarrollo social para población vulnerable, procesos que promuevan la equidad de género, el respeto de los derechos humanos, la prevención y protección de la violencia basada en el género, el empoderamiento de las mujeres desplazadas en espacios institucionales del nivel nacional y local y la participación de las mismas. Asimismo, inciden en el diseño e implementación de programas y políticas de Estado para la protección de las mujeres, ejercen litigio nacional e internacionales a favor de los intereses de las víctimas, adelantan trabajo investigativo de campo de verificación de las necesidades de las mujeres desplazadas; prestan directamente y con sus propios recursos asistencia jurídica, sicosocial, acompañamiento a las víctimas, ayuda humanitaria, gestionan ante las autoridades locales la prestación de salud, educación, vivienda, programas productivos, inserción laboral para las mujeres desplazadas.

En algunas zonas del país, la población víctima del conflicto armado sólo ha contado con la asistencia brindada por las organizaciones de la sociedad civil y de mujeres en particular, y son éstas quienes abren la posibilidad de que la institucionalidad estatal tenga contacto con las víctimas. El trabajo de las organizaciones de mujeres ha posibilitado en muchos casos que las mujeres víctimas denuncien los desplazamientos forzados, la violencia sexual, las desapariciones

forzadas, los asesinatos, el reclutamiento forzado, la explotación laboral, la trata de personas, el despojo de tierras, entre otros delitos a los que han sido sometidas. En no pocos casos, sin el acompañamiento de las organizaciones de mujeres habría sido improbable que tales delitos fueran denunciados o salieran a la luz pública.

No obstante, en razón de las labores que adelantan las defensoras de derechos humanos que trabajan desde sus organizaciones, ellas mismas son víctimas de agresiones violentas, persecuciones, hostigamientos, amenazas, violencia sexual, saqueos de información, injerencias arbitrarias en las sedes de sus organizaciones. Lo anterior, muestra sin lugar a dudas estas mujeres en razón del trabajo que realizan se exponen a un riesgo contra su vida, integridad y seguridad personal que no están obligadas a soportar. Su contacto permanente con población víctima, el traslado y visitas a sitios en los que se encuentran las víctimas y la labor de promoción de derechos humanos de las mujeres y contra la violencia de género, la interlocución con entidades públicas, entre otras, las convierte en blanco de los actores armados ilegales de violencia sociopolítica.

Esta Sala ha tenido conocimiento de múltiples casos de actos de violencia contra estas mujeres, que las ha obligado a permanecer casi confinadas en sus residencias, abandonar sus trabajos, desplazarse forzosamente en varias ocasiones y algunas a refugiarse en otros países.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, la Sala observa que las prácticas que configuran el ejercicio de los derechos humanos por las mujeres colombianas en el marco del conflicto armado interno son amplias, variadas y relevantes por su capacidad transformadora del entorno social en los que estas mujeres trabajan e interactúan con miras a la aplicación de los derechos humanos para sus familias y comunidades. En esa medida, la Sala resalta que las obligaciones que le asisten al Estado en relación con la promoción del derecho a la defensa de los derechos humanos, la prevención de violencia contra las mujeres defensoras, la protección por los riesgos contra su vida, integridad y seguridad personal, la atención integral y adecuada por los actos de violencia

consumados y la obligación de investigar, juzgar y sancionar a los autores de los crímenes que se cometen contra ellas; obligaciones que serán expuestas en detalle en la sección III de esta providencia, deben cobijar a las mujeres desplazadas, en riesgo de desplazamiento y que trabajan por la población desplazada desde sus organizaciones, sin ser ellas mismas desplazadas que adelantan la defensa de los derechos conforme al panorama descrito en esta sección como mínimo y bajo en el entendido de que el ejercicio de la defensa de los humanos por las mujeres es un hecho material y público y no una calidad que se deba probar.

2. Agravamiento de la situación de riesgo contra las mujeres desplazadas líderes y de las mujeres que trabajan a favor de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado interno.

La situación de las mujeres defensoras de derechos humanos se inserta dentro de un contexto amplio de violencia caracterizado por la situación de mayor peligro y exposición que enfrentan quienes optan por defender los derechos humanos en Colombia. Esta situación ha sido documentada de forma de forma extensa por diversos organismos internacionales con oficina en Colombia, entidades gubernamentales, organismos de control y organizaciones representantes de la sociedad civil.

En el informe de su visita a Colombia en septiembre del año 2009⁹⁴, la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Sra. Margaret Sekaggya, manifestó su preocupación por “[l]a inseguridad constante sufrida por los defensores de los derechos humanos en el país”. La Relatora manifestó que desde el 1 de enero de 2002 al 10 de diciembre de 2009, esa oficina remitió 39 comunicaciones al gobierno colombiano sobre asesinatos y desapariciones forzadas de los defensores y defensoras o sus familiares, y 119 comunicaciones sobre amenazas o

94. Consejo de Derecho Humanos. 13° período sesiones. Tema 3 de la agenda. Promoción y Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. 1 de marzo de 2010. Anexo. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su visita a Colombia (7 al 18 de septiembre de 2009). Pág. 6.

intentos de asesinatos dirigidos contra los defensores o sus parientes.⁹⁵ Expresó igualmente que: “[...]esas amenazas generan un clima de terror en la comunidad de los defensores y defensoras de los derechos humanos (...)”⁹⁶ y, concluyó que la situación “ha empeorado a partir del inicio de 2009”.⁹⁷

Igualmente, en sus informes sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia en los años 2009⁹⁸, 2010⁹⁹ y 2011¹⁰⁰, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha denunciado la grave inseguridad que padecen los defensores y defensoras de derechos humanos, especialmente los hombres y mujeres que representan a las personas desplazadas por el conflicto armado, las mujeres que trabajan por los derechos de esta población y los líderes que participan en procesos de restitución de tierras.

Esa Oficina ha registrado homicidios, torturas, agresiones, secuestros, amenazas, seguimientos e intimidaciones, señalamientos, acusaciones falsas, difamaciones por parte de agentes del Estado, detenciones arbitrarias, violencia sexual, injerencias arbitrarias en domicilios y sedes de las organizaciones, robos de información y, resalta, que los actos de violencia se han perpetrado

95. Consejo de Derecho Humanos. 13° período sesiones. Tema 3 de la agenda. Promoción y Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. 1 de marzo de 2010. Anexo. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su visita a Colombia (7 al 18 de septiembre de 2009). Pág. 6.

96. Consejo de Derecho Humanos. 13° período sesiones. Tema 3 de la agenda. Promoción y Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. 1 de marzo de 2010. Anexo. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su visita a Colombia (7 al 18 de septiembre de 2009). Pág. 7.

97. Consejo de Derecho Humanos. 13° período sesiones. Tema 3 de la agenda. Promoción y Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. 1 de marzo de 2010. Anexo. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su visita a Colombia (7 al 18 de septiembre de 2009). Pág. 6.

98. Organización de las Naciones Unidas. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia. 4 de marzo de 2010. Págs. 7-9.

99. Organización de las Naciones Unidas. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia. Asamblea General Informe del 3 de febrero de 2011. A/HRC/16/72. Págs. 4-5.

100. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General. Consejo de Derechos Humanos. 19.º período de sesiones. Tema 2 de la Agenda. Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos Humanos en Colombia. A/HRC/19/21/Add.3. 31 de enero de 2012. Págs. 5-7.

do por todos los actores que hacen parte del conflicto armado interno, a saber: los grupos paramilitares y las bandas criminales que se han organizado con posterioridad a la desmovilización de estos grupos, las organizaciones guerrilleras y, presuntamente, algunos miembros de la Fuerza Pública y de los organismos de inteligencia del Estado. Agrega que no se han obtenido resultados suficientes tendientes a investigar y sancionar estos hechos delictivos.

Por otra parte, en el Segundo Informe sobre la situación de los defensores y defensoras de Derechos Humanos en las Américas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁰¹ presentó relatos relacionados con la violencia contra defensores y defensoras ocurridos recientemente en Colombia para ilustrar las barreras que enfrentan las personas que se dedican a estas actividades en la región. Fueron identificados casos de “asesinatos, ejecuciones y desapariciones”, “agresiones, amenazas y hostigamientos”, “actividades de inteligencia y otras injerencias ilegales”, “criminalización de defensores y defensoras de Derechos Humanos”, “estigmatización y descrédito de los defensores y defensoras”, “restricciones indebidas al acceso a la información en poder del Estado” y “restricciones a las acciones de Habeas”.

Las denunciadas realizadas por la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dan cuenta de que a los defensores y defensoras de derechos humanos en el país les han sido vulnerados sus derechos a la vida, la integridad física, la integridad sexual, la dignidad personal, la honra y buen nombre, la intimidad, la privacidad y los derechos a la libre asociación, reunión y expresión, entre otras garantías fundamentales..

Sólo con relación a la vulneración del derecho a la vida, la Comisión Interamericana registra que entre el año 2006 y el 2010, en el país se han cometido cerca de 68 asesinatos y 5 desapariciones forzadas, y resalta el altísimo riesgo de atentados contra la vida que pesa sobre los líderes

101. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Segundo Informe sobre la situación de los defensores y defensoras de Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 diciembre 2011.

sindicales, indígenas, afrodescendientes y las personas desplazadas por el conflicto armado. La Comisión Interamericana igualmente señaló que los grupos paramilitares o grupos privados, en algunas ocasiones presuntamente con aquiescencia de agentes del Estado o de la Fuerza Pública, identifican a los defensores y defensoras de derechos como “enemigos” y, en consecuencia, ejecutan acciones violentas en su contra. Suelen acusar a los miembros de organizaciones activistas de colaborar o hacer parte de grupos guerrilleros y terroristas. La Comisión Interamericana denuncia casos de persecución y agresiones por parte bandas criminales contra algunas organizaciones que velan por los derechos de la población desplazada y/o participan en la implementación de la Ley 1448 de 2011, varias de las cuales fueron invitadas por esta Corte a participar en el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y hacen parte de la Mesa de Seguimiento al auto 092 de 2008.

Por otra parte, en informe presentado el 6 de noviembre de 2012 a esta Sala Especial de Seguimiento, el Director para las Americas de la Organización Human Rights Watch, en relación con la situación de inseguridad para las mujeres desplazadas líderes expresó que “[...] se siguen produciendo abusos dirigidos contra las mujeres líderes de población desplazada en distintas regiones del país y violencia sexual”¹⁰². Y agregó: “En 2012, Human Rights Watch documentó diversos abusos cometidos después de que se dictara el Auto 092/2008 contra más de una treintena de líderes desplazadas que viven en nueve departamentos distintos¹⁰³. Estos abusos incluyen amenazas, violaciones sexuales, desplazamientos forzados e intimidación, y en muchos casos parecerían estar directamente motivados por el liderazgo de las víctimas. Algunas líderes informaron haber recibido amenazas contra familiares directos, incluido hijos. Las líderes entrevistadas por Human Rights Watch son mujeres mestizas, afrocolombianas e indígenas que participan en diversas actividades como reclamos por restitución de tierras orientación a personas recientemente desplazadas sobre servicios disponibles, y apoyo a mujeres y niñas desplazadas que son

102. Informe presentado por José Miguel Vivanco, Director para las Américas de Human Rights Watch y Liesl Gertholtz Directora de la División de Derechos de la Mujer de la misma organización a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. 6 de noviembre de 2012.

103. Antioquia, Bolívar, César, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, la Guajira, Sucre y Valle del Cauca

víctimas de violencia sexual relacionada con el conflicto.”¹⁰⁴

Algunas fuentes gubernamentales consultadas por esta Corporación, igualmente muestran que los atentados contra la vida, la integridad y la seguridad personal de los líderes y lideresas sociales y comunitarios aumentaron en Colombia entre el año 2009 y 2010. La Presidencia de la República, a través del observatorio del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, en su informe del 2010 presenta como una “tendencia negativa” en materia de protección a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, el aumento en las cifras de “homicidios contra docentes sindicalizados, docentes no sindicalizados y sindicalistas de otros sectores”, “homicidios contra líderes sociales y comunitarios”¹⁰⁵, “homicidios de funcionarios judiciales, “masacres”, “amenazas alcaldes en ejercicio”¹⁰⁶ y “secuestros”¹⁰⁷.

En el informe citado, la Presidencia de la República expresa que entre el 2009 y 2010 el Estado colombiano ha logrado avances en la reducción de la tasa general de homicidios, hostigamientos a los periodistas, personas desplazadas, eventos por la exploración de minas antipersonal y desminado humanitario¹⁰⁸. No obstante, se refiere a un “deterioro” en la situación de seguridad de los docentes, miembros de sindicatos y actores sociales y comunitarios, cuyas cifras de homicidio crecieron considerablemente en el 2010. Se reconoce que el incremento de asesinatos contra líderes comunitarios y sociales se explica por la naturaleza de la función que desempeñan, así: “[d]ebido a su función mediadora y de visibilización de problemáticas vividas por grupos so-

104. Informe presentado por José Miguel Vivanco, Director para las Américas de Human Rights Watch y Liesl Gertholtz Directora de la División de Derechos de la Mujer de la misma organización a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. 6 de noviembre de 2012. Pág. 1

105. El informe enfatiza el incremento entre el 2009 y el 2010 fue de 28.57%, pasando de 42 homicidios en el año 2009 a 54 en el 2010. Entre ese grupo de personas muertas vale la pena señalar el caso de integrantes de juntas de acción comunal –JAC– que fueron víctimas de 15 homicidios en el 2009 y en el año 2010, la cifra llegó a 24, para un incremento de un año al otro del 60%.

106. Informe Anual de Derechos y de Derechos Internacional Humanitario de 2010. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Bogotá. Agosto de 2011. Pág. 26

107. Informe Anual de Derechos y de Derechos Internacional Humanitario de 2010. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Bogotá. Agosto de 2011. Pág. 27.

108. Informe Anual de Derechos y de Derechos Internacional Humanitario de 2010. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Bogotá. Agosto de 2011. Págs. 23-24.

ciales específicos, ante diversas instituciones tanto públicas como privadas y ante la sociedad en general, muchos líderes y lideresas ya sean comunales o cívicos, de organizaciones de víctimas o veedores ciudadanos presentan una vulnerabilidad elevada, que se ha expresado con el incremento de homicidios contra personas dedicadas a esta actividad en los últimos años.”¹⁰⁹

De las cifras presentadas por la Presidencia de la República, la Sala observa que a partir del año 2009 y tal como lo han denunciado los organismos internacionales con oficina en Colombia, se produjo un significativo incremento en las violaciones a los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la seguridad de los defensores y defensoras de derechos humanos en el país. La Presidencia de la República indica que el número de homicidios entre el año 2009 y 2010 pasó de 42 a 54 víctimas, respectivamente, lo implica un crecimiento porcentual del 29% en sólo un año. Así mismo, se observa una preocupante tendencia expansiva de los asesinatos a nivel territorial, si se tiene en cuenta que en el 2009 los crímenes fueron cometidos en 29 municipios, mientras que en el 2010 se cometieron en 64, esto es, más del doble de municipios que en el año inmediatamente anterior.

Esta Corte encuentra que el crecimiento del número de asesinatos, como la tendencia expansiva en los municipios en los que se han cometido, evidencian que la violación del derecho a la vida, a la seguridad personal y a la integridad personal de los defensores y defensoras de derechos humanos, constituye una práctica recurrente cuya utilización ha venido en aumento en los últimos años en gran parte del territorio nacional. Lo anterior, tiene como correlato el empeoramiento general de la situación de seguridad para los defensores y defensoras en el país.

Ahora bien, en el marco del contexto de violencia general contra defensores y defensoras de derechos humanos, esta Sala Especial de Seguimiento ha tenido conocimiento de múltiples y

109. Informe Anual de Derechos y de Derechos Internacional Humanitario de 2010. Observatorio del Programa Presidencial de Derecho Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Bogotá. Agosto de 2011. Págs. 88-99. El informe menciona que la fecha de corte del registro de los actos es el 15 de febrero de 2011 y realiza una aproximación a las zonas más afectadas por este flagelo; a los tipos de liderazgo que se han visto impactados negativamente por la violencia y a las dinámicas territoriales que explicarían el fenómeno.

cruentas agresiones a las que han sido sometidas las mujeres defensoras de derechos humanos en Colombia a lo largo de los últimos años. Algunos órganos de control del Estado, organismos internacionales con oficina en Colombia y organizaciones de mujeres han informado a la Corte sobre decenas de casos de mujeres que han sido víctimas de toda clase de actos de violencia, que conculcan los derechos a la vida, a la integridad física, a la seguridad personal, la dignidad, la honra y buen nombre, la intimidad y privacidad, el derecho a la libre expresión, reunión y asociación de estas mujeres.

A partir del análisis de la información aportada, la Sala ha observado que en los últimos años el riesgo derivado de la pertenencia a organizaciones sociales, políticas, comunitarias o y de la promoción de derechos humanos de las mujeres desplazadas, se ha profundizado de forma exacerbada. Conforme a los documentos e informes allegados a la Sala Especial de Seguimiento, así como a noticias de público conocimiento, se ha evidenciado que contra estas mujeres y/o sus familiares cercanos presuntamente se han perpetrado homicidios, desapariciones forzadas, desplazamientos forzados, torturas, actos violencia sexual, amenazas, detenciones arbitrarias, persecuciones, hostigamientos, incursiones y destrucción de los edificios y locales de las organizaciones, robos de materiales, difamaciones públicas cometidas por agentes estatales y no estatales.

Algunos relatos a los que ha tendido acceso la Sala muestran que estos ataques configurarían la revictimización gravísima y cruel sobre las mujeres líderes y sus familias. Se ha tenido conocimiento de que después de emitido el auto 092 de 2008, se han presentado desplazamientos forzados sucesivos y continuos de las mujeres y sus familias, el sometimiento a reiterados vejámenes sexuales sobre una misma mujer, las persecuciones y amenazas escalonadas sobre las mujeres de una organización, colectivo o comunidad, asesinatos y agresiones físicas, psicológicas y sexuales contra varios miembros de la familias de las estas mujeres, la destrucción total o parcial a través de incendios u otro tipo de incursiones violentas de viviendas y sedes locativas cuya adquisición y construcción son el producto del trabajo organizativo de las mujeres, entre otras

agresiones.

Como fue señalado anteriormente, para esta Sala el agravamiento de la situación de riesgo en contra de las mujeres desplazadas líderes y de las mujeres que trabajan a favor de la población víctima del desplazamiento forzado es el resultado, por un lado, de un incremento cuantitativo tanto del número de las mujeres víctimas de los actos de violencia como de los actos de violencia en cuanto tales y, de otra parte, representa el resultado de la agudización cualitativa de la violencia contra las mujeres defensoras de derechos en el sentido de que las características de la violencia apareja una intención ejemplarizante de parte de los actores armados ilegales en razón de su condición femenina y con ocasión de su actividad de promoción y defensa de los derechos humanos.

A continuación, la Sala se detendrá en las dos dimensiones del agravamiento del riesgo que pesa contra las mujeres defensoras de derechos humanos.

2.1. Agravamiento cuantitativo de la situación de riesgo contra las mujeres defensoras de derechos humanos en el país.

De acuerdo a las diversas fuentes consultadas, esta Sala constata que en los últimos años han aumentado los actos de violencia y el número de mujeres víctimas de los mismos. Esta situación da cuenta del aspecto cuantitativo del agravamiento del riesgo que pesa sobre las mujeres que adelantan actividades de defensa, promoción y reivindicación de los derechos humanos. Aunque existen serias dificultades en las fuentes estatales que de acuerdo con sus responsabilidades legales y constitucionales deben registrar los actos de violencia contra las mujeres defensoras de derechos humanos, esta Corte pudo determinar una tendencia de crecimiento de los ataques contra las mujeres defensoras, así: (i) un aumento en el número mujeres defensoras asesinadas, (ii) un aumento en el número de amenazas, hostigamientos, persecuciones, agresiones físicas y

verbales contra organizaciones de mujeres y mujeres desplazadas líderes y, (iii) un aumento de los actos de violencia sexual en su contra.

En relación con el aumento de asesinatos de mujeres defensoras, la Presidencia de la República -Observatorio del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario- en su informe del 2010 sobre la situación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, registra el aumento de asesinatos contra mujeres lideresas y miembros de organizaciones entre los años 2009 y 2010, que pasaron de 3 a 9 nueve víctimas. El informe señala que estas muertes son una “pérdida social incalculable”, teniendo en cuenta que, además de afectarse los procesos organizativos en sí, las mujeres deben asumir costos personales y familiares, desafiar barreras sociales y culturales para hacer oír su voz lo cual produce un impacto desafortunado”¹¹⁰ .

Por su parte, algunas organizaciones de mujeres coinciden con la Presidencia de la República en el sentido de que el total de muertes de mujeres defensoras de derechos humanos se encuentra en aumento. En un informe titulado: Las defensoras de los derechos humanos y su lucha por la

110. El informe observa lo siguiente: “A nivel transversal, debe resaltarse que la tendencia al aumento en la cifras evaluadas a lo largo de este análisis poblacional, permanece al dividir las víctimas por sexo, pues las muertes violentas del sexo masculino presentaron un aumento del 15% al pasar de 39 a 45 homicidios entre 2009 y 2010, mientras que las mujeres líderes presentaron un aumento del 200% al presentar 3 asesinadas en 2009 y 9 víctimas fatales en 2010. Las mujeres víctimas en estos dos años desempeñaban esencialmente labores comunitarias, de organización social o bien pertenecían a las juntas de acción comunal; en este sentido, para 2009 el total anual de 3 víctimas promovían la organización social en Los Córdoba (Córdoba), Granada (Meta) y Buenaventura en el Valle del Cauca, mientras que para 2010, de las 9 mujeres asesinadas, 5 ejercían dicho activismo en San Juan de Urabá (Antioquia), Tame (Arauca), la Macarena (Meta) y en las capitales de Bolívar y Santander; a su vez, para este mismo año, 2 mujeres fueron asesinadas en Acandí (Chocó) y en Cúcuta (Norte de Santander) ejerciendo su liderazgo comunitario, mientras 2 más se reportaron como víctimas fatales en Saravena (Arauca) y Tierralta (Córdoba), cuando pertenecían a juntas de acción comunal de sus veredas y corregimientos. Dichos índices son objeto de preocupación tal y como lo advierte la Corte Constitucional en su Auto 092 de 2008, donde identifica dentro de los diez (10) riesgos de género en el marco del conflicto armado colombiano, a los derivados de la pertenencia de las mujeres a organizaciones sociales, comunitarias o políticas o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado, pues el asesinato de una mujer líder, además de constituir una seria amenaza contra los procesos de organización, implica una pérdida social incalculable, debido a los costos culturales y sociales que tiene que asumir como mujer para desempeñar un rol dirigente en su comunidad, tanto al interior de su núcleo familiar y de las personas que defienden sus mismas reivindicaciones, como al exterior de su grupo social, debido a las barreras educativas que tiene que superar por su género y de la invisibilización de la voz femenina y su conocimiento empírico frente al entorno social latinoamericano. Informe Anual de Derechos y de Derechos Internacional Humanitario de 2010. Observatorio del Programa Presidencial de Derecho Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Bogotá. Agosto de 2011. Pág. 88. El informe menciona que la fecha de corte del registro de los actos es el 15 de febrero de 2011. Págs. 100-101.

justicia en Colombia, varias plataformas de organizaciones ponen de manifiesto específicamente el incremento significativo de asesinatos contra lideresas que agencian derechos de la población desplazada. Según el informe, el incremento se explicaría por la vulnerabilidad de las mujeres en razón del liderazgo cada vez mayor a favor de la defensa de los derechos de las personas desplazadas.¹¹¹ En el informe citado, las organizaciones exponen su preocupación en tanto víctimas directas del empeoramiento de la situación de seguridad contra las defensoras de derechos humanos. Igualmente, resaltan que la agudización de las acciones violentas recientes se ha dirigido contra las mujeres desplazadas líderes que reclaman derechos sobre las tierras, quienes últimamente han asumido un papel activo en las reclamaciones.

(ii) En cuanto al aumento de amenazas y hostigamientos en contra de las defensoras, en su segundo informe sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos del año 2011, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos constató el agravamiento de la situación de seguridad para las defensoras de Derechos Humanos en Colombia y, en particular, para miembros de organizaciones de mujeres y mujeres desplazadas que lideran procesos de restitución de tierras:¹¹²

“El 8 de abril de 2010, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de las integrantes de la organización SISMA Mujer y dos mujeres que participan en Colombia en un programa que coordina dicha organización, Tránsito Jurado y María Eugenia González y sus hijos menores, quienes habrían sido objeto de amenazas, hostigamientos, y un acto de violencia, presuntamente a causa

111. El informe expresa lo siguiente: “Los defensores que trabajan por los derechos de las personas desplazadas, en particular de los líderes de grupos de mujeres, de restitución de tierras, especialmente en Cauca, Urabá y Sucre, han sido asesinados, amenazados y hostigados. De acuerdo con CODHES, entre marzo 2002 y el 31 de enero de 2011, 44 líderes de población desplazada involucrados en procesos de restitución de tierras han sido asesinados. Esta es un área en la que las mujeres están tomando cada vez más un papel de liderazgo. De los defensores amenazados y asesinados en el 2010, 33 por ciento y el 22 por ciento, respectivamente, fueron mujeres, si comparamos estas cifras con los asesinatos a defensores en el año 2009, vemos que 2 de los 32 defensores asesinados ese año fueron mujeres (que representan alrededor del 6 por ciento). Este aumento en las amenazas y asesinatos a defensoras muestra su elevada vulnerabilidad, ya que siguen desempeñando un papel más activo en la defensa de los derechos humanos.” Las defensoras de derechos humanos y su lucha por la justicia en Colombia. Colombia: Defensores de Derechos Humanos bajo amenaza. ABC Colombia; Oficina Internacional de Derechos Humanos. Acción Colombia; U.S Office on Colombia. Pág. 7.

112. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Segundo Informe sobre la situación de los defensores y defensoras de Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 diciembre 2011.

de su labor.¹¹³ El 25 de marzo de 2010 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de otras 14 mujeres lideresas de la comunidad desplazada en Bogotá quienes habrían sido víctimas de violencia sexual, agresiones físicas, amenazas y hostigamientos; dicha medida fue ampliada el 6 de mayo de 2010 a favor de Ana María Perea Incel, integrante de la Asociación de Mujeres Afro por la Paz y participante en mesas de diálogo con el Gobierno de Colombia respecto al tema de los derechos de la población desplazada, quien habría sido amenazada a causa de su labor.

(...)

294. Durante el período de seguimiento la CIDH ha continuado recibiendo información sobre la persistencia de ataques, agresiones y hostigamientos la situación de líderes y lideresas sociales. En particular sobre la situación de líderes y lideresas de aquellas poblaciones que habitan en comunidades integradas por familias víctimas de desplazamiento forzado en Colombia, donde la situación de desplazamiento ha afectado gravemente a la población civil. El trabajo que realizan los líderes y lideresas de estas zonas se dirige a la denuncia de violaciones a los derechos de la población desplazada, así como a la protección y reivindicación de sus tierras. La CIDH ha observado que los ataques a líderes y lideresas de desplazados guardan relación con la violencia generada por las confrontaciones con grupos armados en las zonas de desplazamiento y los intereses de grupos opositores a las actividades de reivindicación de los derechos de las personas en desplazamiento. [...] ¹¹⁴.

Por otra parte, en un informe presentado por varias organizaciones de mujeres¹¹⁵ en mayo

113. CIDH, MC 99/10 - Tránsito Jurado, María Eugenia González e integrantes de la Corporación Sisma Mujer, Colombia. Disponible en: <http://www.cidh.org/medidas/2010.sp.htm>

114. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Segundo Informe sobre la situación de los defensores y defensoras de Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 diciembre 2011.

115. El Estado y la violencia sexual contra las mujeres en el marco de la violencia sociopolítica en Colombia. Informe presentado por organizaciones de mujeres y de derechos humanos a la Representante Especial del Secretario General para Violencia Sexual en contextos de conflictos armados, señora Margot Wallström, con motivo de su visita a Colombia. Bogotá: 12 de mayo de 2012. Este informe fue suscrito por las siguientes organizaciones: Red Nacional de Mujeres, Ruta Pacífica de Mujeres, Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, Liga de Mujeres Desplazadas, Mesa de Mujer y Conflicto Armado, Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, Casa de la Mujer, Sisma Mujer, Corporación

de 2012 a la Representante Especial del Secretario General para la Violencia Sexual en contextos de conflictos armados, se documentan casos que demuestran que las agresiones de género han aumentado a partir del año 2009. Sobre el particular, el informe señalado expresa lo siguiente:

“Desde el segundo semestre de 2009, las amenazas, ataques y hostigamientos en contra de las mujeres líderes en situación de desplazamiento forzado sufrieron un significativo incremento en diferentes regiones del país. Mayoritariamente bajo la responsabilidad de presuntos paramilitares autodenominados: Las Águilas Negras, y los Rastrojos. Desde octubre de 2009 hasta marzo de este año, la Mesa de Seguimiento al auto 092 [de 2008 de la Corte Constitucional] había tenido conocimiento de 9 panfletos en los que se amenaza a más de 93 mujeres, 12 organizaciones de mujeres víctimas de desplazamiento forzado y organizaciones acompañantes, entre ellas 5 integrantes de la Mesa de seguimiento del Auto 092 [de 2008 de la Corte Constitucional]. La exacerbación de las situaciones de riesgo se evidencia en diversas regiones del país. Ejemplo de ello es lo que está ocurriendo en la Ciudad de las Mujeres de Cartagena donde se están presentando situaciones de control social y violencia sexual permanente por parte de los paramilitares.

El 23 de diciembre de 2010 organizaciones de mujeres, feministas, y otras de derechos humanos denunciaron las amenazas de muerte contra cuatro defensoras de los derechos humanos de los departamentos de Cauca y Valle del Cauca realizadas por grupos paramilitares a través de las denominadas Águilas Negras Nueva Generación.

Las más recientes amenazas recibidas el 7 de mayo de este año están dirigidas a organizaciones de mujeres y de derechos humanos entre ellas la mayoría de las que suscribimos este informe, y a personas individuales. El texto que acompaña al último panfleto por parte de quienes se autodenominan “rastrojos” advierte: “cada uno de los miembros y dirigentes de estas “o.n.g”

Humanas, Cladem, Campaña Saquen mi cuerpo de la guerra, Observatorio de Género y Derechos Humanos, DeJuSticia, Red de Educación Popular entre Mujeres. Mesa de Seguimiento al Auto 092- Anexo Reservado, Comisión Colombiana de Juristas., Asociación Colectivo mujeres al derecho, Corporación Jurídica Humanidad Vigente, Colectivo de Abogados José Alvear, Colombia Diversa.

son declarados hoy 7 de mayo de 2012 son declarados (sic) objetivos militares. No importa edad, ni género, ni raza, ya empezamos con los líderes indígenas que reclaman lo que no debe (sic)”¹¹⁶.

La Sala Especial de Seguimiento acoge los testimonios e informes presentados por las mujeres líderes de población desplazada y las organizaciones que dan fe del aumento cuantitativo de las amenazas y hostigamientos en su contra. En el auto 092 de 2008 esta Corte vinculó a las organizaciones de mujeres al proceso de seguimiento en su calidad de voceras y representantes de la sociedad civil, lo cual tiene como principal connotación procesal que la información, relatos y denuncias presentadas por ellas constituyen evidencias fácticas a las que, en este caso, la Corte otorga credibilidad en tanto proceden de víctimas directas de las agresiones y además son consistentes con las conclusiones a las que llega el Gobierno Nacional en el Informe del Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, como a varios informes de organismos internacionales pertenecientes a la Organización de las Naciones Unidas y al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

(iii) En cuanto al aumento de actos de violencia sexual en contra de las mujeres defensoras de derechos humanos, esta Sala Especial advierte que dada la magnitud y gravedad de la vulneración de los derechos fundamentales de las víctimas de estos crímenes atroces, crueles y degradantes, que quebrantan el núcleo mínimo de la dignidad humana de las mujeres y que comportarían severas implicaciones jurídicas en materia de responsabilidades penales individuales y para el Estado, esta Corte se referirá exclusivamente al tema en una decisión posterior.

No obstante, en principio, esta Corte observa que la violencia sexual en el marco del conflicto sigue cometiéndose como una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano y se ha perpetrado de manera brutal y aterradora

116. El Estado y la violencia sexual contra las mujeres en el marco de la violencia sociopolítica en Colombia. Informe presentado por organizaciones de mujeres y de derechos humanos a la Representante Especial del Secretario General para Violencia Sexual en contextos de conflictos armados, señora Margot Wallström, con motivo de su visita a Colombia. Bogotá: 12 de mayo de 2012. Págs. 3-6.

contra las mujeres defensoras de derechos humanos. En relación con la escalofriante magnitud del delito, algunas fuentes consultadas por esta Sala Especial dan cuenta de la profundidad de la vulneración de los derechos fundamentales de las mujeres asociados con la violencia sexual. En un informe presentado por las organizaciones que hacen parte de la Mesa de Seguimiento al auto 092 de 2008 del 30 de noviembre de 2011¹¹⁷, de acuerdo a los resultados de la Primera Encuesta de Prevalencia sobre violencia sexual en el contexto del conflicto armado realizada en el año 2010, entre los años 2001 al 2009 un total de 489.687 mujeres han sido víctimas de agresiones de tipo sexual. Según los resultados de la encuesta, en promedio 54.410 mujeres fueron víctimas directas de actos de violencia sexual en cada año, lo cual equivale a que diariamente 149 mujeres fueron víctimas de algún tipo de agresión sexual.

De acuerdo con la encuesta, los actos de violencia sexual cometidos en el marco del conflicto armado en Colombia, van desde la implementación de mecanismos coercitivos de regulación de la vida afectiva y social, de las cuales el 66.7% de las mujeres encuestadas fueron víctimas; seguido de prácticas de acoso sexual cuyo porcentaje de mujeres víctimas ascendió a 35.9%; violación con un 19.3%, [...] aborto forzado con un 5.5%; embarazo forzado con un 5.3%, esterilización forzada con un 3.9% y prostitución forzada con un 1.5% del total de mujeres víctimas.

Así mismo, en el informe de noviembre de 2011¹¹⁸, la Mesa de Seguimiento resalta que de conformidad con los registros del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, entre 2008 y 2010, en un número importante de casos, los presuntos agresores en hechos de violencia sexual contra mujeres son actores del conflicto armado interno. Del total de exámenes realizados a mujeres víctimas de violencia sexual durante ese período, en 219 casos se identificó a un actor arma-

117. Comentarios de la Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008 a los informes del Gobierno nacional de marzo 16, julio 1 y noviembre de 2011. 30 de noviembre de 2011. El informe se encuentra estructurado en dos capítulos: El primero, referido a la persistencia de los factores de riesgo para las mujeres en situación de desplazamiento y, el segundo, se ocupa de las debilidades y omisiones de la respuesta institucional a las obligaciones emanadas del Auto 092 de 2008.

118. En el informe citado, la Mesa de Seguimiento también resalta que la gran mayoría de los casos de violencia sexual registrados por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses tanto en el año 2009 y 2010 se cometieron fundamentalmente contra mujeres. Así mismo muestra que del total de las denuncias registradas cerca del 85% de estos actos fueron perpetrados en contra de menores de edad

do del conflicto interno como presunto agresor, de los cuales más de la mitad fueron señalados como miembros de la Fuerza Pública.

(...) De acuerdo con la información de Medicina Legal, durante el período 2008-2010 se realizaron 52.681 informes periciales sexológicos por presunto delito sexual contra éstas. De estos informes, 219 se realizaron a mujeres cuyo presunto agresor había sido un actor armado del conflicto. Entre éstos, el que mayor número de denuncias presentó como presunto agresor fue la policía con el 38.8% de las denuncias, seguidas por las Fuerza Militares con el 19.2%, las bandas criminales con el 8.2%, las FARC con el 7.3%, otras guerrillas diferentes a las FARC y el ELN con el 6.4%, narcotraficantes con el 5.9% pandillas y grupos de seguridad cada uno con 5.5%, otros miembros del Estado con 1,8% y el ELN con el 1.4%¹¹⁹.

Las cifras del Instituto del Medicina Legal y Ciencias Forenses presentadas por la Mesa a esta Corte, citadas anteriormente, muestran que cerca del 60% de los presuntos agresores en casos de violencia sexual cometidos por actores del conflicto pertenecen a la Fuerza Pública: 38.8% fueron identificados como miembros de la Policía Nacional y 19.2% como miembros de las Fuerzas Militares.

Por otra parte, en una encuesta realizada a 187 mujeres desplazadas no organizadas, a mujeres pertenecientes a organizaciones de base, a mujeres líderes y a defensoras de derechos de la población desplazada en Bolívar, Chocó, Cundinamarca, Tolima, Valle del Cauca y Bogotá, llevada a cabo por varias organizaciones de mujeres¹²⁰, se corroboró que la gran mayoría de las

119. Comentarios de la Mesa de Seguimiento del Auto 092 de 2008, a los informes del Gobierno Nacional de marzo 16, julio 1 y noviembre 8 de 2011. Pág. 7

120. Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008: prevención y atención de las violencias contra mujeres. Quinto informe de la Red Nacional de Mujeres producido por el Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia. Diciembre de 2010. En ese trabajo las organizaciones de mujeres presentaron a la Corte Constitucional un balance sobre el nivel de cumplimiento del Gobierno Nacional frente a las órdenes del auto 092 de 2008 en relación con los programas de prevención de la violencia sexual contra la mujer desplazada y de atención integral a sus víctimas; el programa de prevención de la violencia intrafamiliar y comunitaria y el programa de participación de la mujer desplazada y de prevención de la violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de derechos humanos. Según se menciona en el informe, se realizó un trabajo de campo durante aproximadamente un mes con la siguiente metodología: i)

encuestadas reportaron amenazas o agresiones físicas, psicológicas o sexuales en razón al ejercicio del derecho a la participación. Los resultados de la encuesta mostraron los siguientes datos:

“Una muestra de la gravedad de la situación de las violaciones a los derechos de las mujeres lideresas desplazadas está contenida en la magnitud de las amenazas y ataques que reportan las mujeres que participaron en el ejercicio de verificación adelantado para el presente informe. La mayoría de las mujeres que reportó haber sufrido alguna amenaza o atentado contra su vida e integridad en razón de su trabajo como lideresa comunitaria o de la población desplazada con menos frecuencia asocian estos hechos a la estigmatización que sufren por el hecho de ser mujeres en situación de desplazamiento o a problemas personales adquiridos con posterioridad al desplazamiento. El 63% de las mujeres encuestadas manifestaron que ellas o alguna mujer integrante de su grupo familiar o comunitario han sido víctimas de amenazas contra su vida o integridad, un 19% reportó haber sido víctima de atentados contra su vida o integridad, un 11% más reportó haber sido víctima de violencia sexual por motivos asociados a su liderazgo en mayor medida.”¹²¹

El aumento en el número de mujeres líderes desplazadas asesinadas a partir del año 2009, el incremento de persecuciones, amenazas y hostigamientos, agresiones físicas y verbales contra estas mujeres y los miembros de su núcleo familiar, así como la magnitud de los actos de violencia sexual cometidas en contra las mujeres en el marco del conflicto armado, demostrada por la gran cantidad de víctimas registradas en los resultados de las encuestas presentados por las organizaciones de mujeres, especialmente contra las mujeres defensoras de derechos humanos, evidencia

la aplicación de encuestas para la verificación del Goce Efectivo de los Derechos de las mujeres en situación de desplazamiento tendientes a recoger información cuantitativa sobre la ocurrencia de hechos de violencias contra las mujeres (sexual, intrafamiliar y sociopolítica) y las garantías para su prevención, atención y protección y, ii) el desarrollo de grupos de discusión orientados a la recopilación de información cualitativa (testimonios) para explorar puntos de vista, perspectivas y experiencias de las mujeres en situación de desplazamiento y mujeres lideresas defensoras de los derechos de la población desplazada en relación con la respuesta institucional frente a los programas. Las estrategias fueron desarrolladas en las 6 regiones en las que tiene presencia el Observatorio de los derechos humanos de las mujeres en Colombia (Bolívar, Chocó, Cundinamarca, Tolima, Valle del Cauca y la ciudad de Bogotá) y se contó con la participación de delegadas de los espacios de mujeres de las organizaciones nacionales Afrodes, CND y Fundhefem. En total se aplicaron las encuestas a 187 mujeres en situación de desplazamiento y aproximadamente 147 mujeres participaron en los grupos de discusión realizados en las diferentes regiones. Págs. 7-8.

121. Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008: prevención y atención de las violencias contra mujeres. Quinto informe de la Red Nacional de Mujeres producido por el Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia. Diciembre de 2010. Pág. 55

el preocupante deterioro de la situación de seguridad de las mujeres que optan por la defensa de los derechos humanos en el país.

Aunque los serios problemas de subregistro, inconsistencias, incoherencias, irrelevancias, oportunidad, descoordinación y acceso del registro y caracterización de la violencia contra las mujeres en el marco del conflicto armado, especialmente de las agresiones de carácter sexual a cargo de las fuentes estatales competentes, dificultan un mejor conocimiento del impacto cuantitativo real de estas violencias, para esta Sala resulta claro que los actos de violencia contra las mujeres defensoras de derechos humanos ha aumentado de forma alarmante, lo que se evidencia en la tendencia creciente del fenómeno identificada tanto por la Presidencia de la República a través de su Observatorio de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario, las organizaciones de mujeres y algunos organismos internacionales con presencia en Colombia.

2.2. Agravamiento cualitativo de la situación de riesgo contra las mujeres defensoras de derechos humanos.

La Sala Especial de Seguimiento encuentra que el agravamiento del riesgo derivado del liderazgo de las mujeres desplazadas y de las mujeres que desde sus organizaciones trabajan por la población víctima del desplazamiento, en su aspecto cualitativo, obedece a la doble connotación de la violencia ejercida contra ellas. Las mujeres defensoras de derechos humanos son perseguidas y agredidas en razón de su condición femenina y también por las actividades que desempeñan. En otras palabras, como fuera descrito por la Directora de la Corporación Sisma Mujer, las mujeres defensoras de derechos humanos son atacadas por lo que son y por lo que hacen¹²².

122. Intervención de la Doctora Claudia Mejía, Directora de la Organización Sisma Mujer. Sesión técnica del 7 de febrero de 2013 convocada por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, celebrada entre el Gobierno Nacional, Organismos de Control, Fiscalía General de la Nación y organizaciones de mujeres y representantes de la sociedad civil. En esta sesión, se discutieron temas relativos a la respuesta del Estado frente a los riesgos contra la vida, integridad, seguridad personal y libertad de las líderes desplazadas. En particular, se presentaron algunos resultados del Programa de Protección a la vida, integridad, seguridad personal y libertad de las mujeres desplazadas líderes por parte del Ministro del Interior, la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de Víctimas y el Director de la Unidad Nacional de Protección; avances en las investigaciones penales por actos de violencia en contra de las mujeres líderes adelantadas la Fiscalía General de la Nación y comentarios y observaciones de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo a la

A continuación, esta Sala se detendrá en cada uno de los factores identificados que explican el agravamiento cualitativo de la violencia contra las mujeres defensoras de derechos humanos.

2.2.1. Las mujeres defensoras de derechos humanos son perseguidas y atacadas como una expresión de la violencia y discriminación estructural de género presentes en la sociedad colombiana.

La persecución y los ataques contra las mujeres defensoras comportan una indiscutible dimensión de género. En ese sentido, las mujeres defensoras comparten con el resto de las mujeres colombianas las manifestaciones de la violencia estructural de género presentes en muchas prácticas sociales y culturales discriminatorias y excluyentes, que se degeneran con ocasión del conflicto armado interno que atraviesa el país¹²³.

Así lo han dado a conocer a la Sala Especial de Seguimiento a través de sus informes y denuncias, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y algunas entidades estatales. En su visita a Colombia en septiembre del año 2009, la Relatora Especial para la situación de los defensores de derechos humanos manifestó que “[c]onviene subrayar la dimensión de género de los ataques, amenazas, insultos y prácticas humillantes sufridos por las defensoras de derechos humanos en Colombia. Debido a las responsabilidades familiares, las defensoras se enfrentan a mayores dificultades para trasladar sus domicilios a lugares más seguros.”¹²⁴

respuesta del Gobierno Nacional.

123. Sobre el particular, esta Corporación observó lo siguiente: “la Corte nota, inmediatamente, que ambas series de factores causantes del impacto diferencial y agudizado del conflicto armado sobre las mujeres, se derivan a su turno de la persistencia y prevalencia de patrones sociales estructurales que fomentan la discriminación exclusión y marginalización que de por sí experimentan las mujeres colombianas en sus vidas diarias, con los alarmantes niveles de violencia y subordinación que le son consustanciales tanto en espacios públicos como privados, y que las ubica en una posición de desventaja para afrontar el impacto desproporcionado del conflicto armado en sus vidas. Organismo internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, han resaltado en repetidas oportunidades que “su preocupación por la discriminación por razón del género que afecta a las mujeres colombianas, en particular, en los ámbitos del trabajo, educación y su participación en asuntos políticos, así como las diferentes formas de violencia”, y ha expresado su alarma por la ausencia de medidas estatales orientadas a eliminar factores culturales ordinarios y “preexistentes” al conflicto armado, particularmente los estereotipos y representaciones sexistas o degradantes de la mujeres, que fomentan su discriminación y sometimiento a la violencia, en especial a la violencia sexual, la violencia intrafamiliar y la trata de personas.”. Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

124. Adicionalmente, la Relatora señaló que los activistas que trabajan a favor de la población desplazada y de los derechos

En la misma línea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su primer informe sobre la situación de los Defensores y Defensoras de los Derechos Humanos en las Américas del año 2006¹²⁵, consideró que se encontraban en una situación de mayor vulnerabilidad al menoscabo de sus derechos respecto de otros grupos de defensores, entre otros, las “[...] mujeres defensoras de los derechos humanos¹²⁶.” Años más tarde, en su segundo informe sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos del año 2011, la Comisión Interamericana ratificó que las mujeres defensoras de derechos humanos siguen siendo un grupo sobre el cual recae un riesgo especial de vulneración de sus derechos humanos por su condición femenina¹²⁷, especialmente en contextos de conflicto armado o violencia generalizada, como es el caso de Colombia. En este informe se resalta que la condición femenina de las mujeres defensoras de derechos humanos es objeto de subestimación y discriminación en sociedades patriarcales en las que existen prejuicios de género:

“284. Las defensoras de derechos de las mujeres continúan en varios países del hemisferio siendo expuestas a una situación especial de riesgo a vulneraciones de sus derechos humanos en comparación con otros grupos de defensores y defensoras. Adicionalmente a la discriminación de la que son objeto por el rol histórico y las concepciones estereotipadas de género que les han sido atribuidas a su sexo, su situación se agrava al enfrentar su trabajo en condiciones de riesgo en virtud de las causas específicas que promueven. Durante el período de seguimiento, la CIDH ha continuado recibiendo numerosas denuncias sobre la violencia que afecta a las mujeres en comunidades marcadas por una concepción histórica patriarcal, en donde estarían sujetas a este-

sobre la tierra y a las mujeres defensoras de derechos humanos se incluyen dentro de los grupos más expuestos a la violencia generada por el conflicto armado. Al respecto expresó lo siguiente: “[c]omo en cualquier otro país, las defensoras de derechos humanos son las personas más expuestas al acoso y la persecución. Consejo de Derecho Humanos. 13° período sesiones. Tema 3 de la agenda. Promoción y Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. 1 de marzo de 2010. Anexo. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su visita a Colombia (7 al 18 de septiembre de 2009). Págs.8-9

125. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Primer Informe sobre la situación de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en las Américas. 2006.

126. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Primer Informe sobre la situación de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en las Américas. 2006. Pág. 208

127. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Segundo Informe sobre la situación de los defensores y defensoras de Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 diciembre 2011.

reotipos sociales degradantes de su vida sexual, o bien, serían acusadas de atentar contra valores morales o instituciones sociales como la familia¹²⁸.

Las fuentes estatales consultadas por esta Sala igualmente resaltan la dimensión de género que comporta la persecución y violencia contra las defensoras de derechos humanos en el país. La Presidencia de la República -Observatorio del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario- en su informe del 2010 resalta que los asesinatos de 11 mujeres líderes o miembros de organizaciones sociales y comunitarias se relacionan con sus labores de liderazgo y son el resultado fatal de una “estrategia de amedrantamiento” por parte de sus autores quienes, a partir de prejuicios sexistas, justifican la comisión de estos crímenes:

“Por lo anterior, estos hechos contra las mujeres toman particular relevancia, pues además que pueden relacionarse con las labores y fines propios del liderazgo ejercido, son también acontecimientos inmersos en una estrategia de amedrentamiento por parte de los responsables, que toman los estereotipos machistas vigentes como una forma de imponer o justificar sus acciones, intención que se denota en las descripciones de los sucesos dados por las fuentes encontradas, donde se anota que varias de estas mujeres habían sido previamente amenazadas con expresiones que llamaban al retorno a su rol como mujer de hogar y que el liderazgo era relacionado por los actores irregulares a personas sin oficio inmiscuidas en asuntos que no son de su resorte o a actividades de prostitución”¹²⁹.

Ahora bien, esta Sala observa que la dimensión de género de la violencia contra las mujeres defensoras de derechos humanos se manifiesta igualmente en que encaran riesgos de género que no enfrentan los defensores varones, en la misma proporción, debido a los roles preestablecidos

128. Ibidem, párr. 228. Ver también CIDH, Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006.

129. Informe Anual de Derechos y de Derechos Internacional Humanitario de 2010. Observatorio del Programa Presidencial de Derecho Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Bogotá. Agosto de 2011. Pág. 88. El informe menciona que la fecha de corte del registro de los actos es el 15 de febrero de 2011. Págs. 100-101.

que subvaloran y degradan la condición femenina. La Sala ratifica que las mujeres defensoras enfrentan de forma constante el riesgo de ser objeto de abusos, agresiones y esclavitud sexual, trata de personas con fines de esclavitud sexual y doméstica, el reclutamiento con fines de explotación doméstica y sexual, amenazas de violencia sexual, humillaciones públicas con contenido sexual, marcas en el cuerpo producidas con objetos corto punzantes o quemaduras en la que imprimen mensajes denigrantes contra la víctima. Muchas de las amenazas y actos de violencia se dirigen contra miembros del núcleo familiar, especialmente contra hijos e hijas, lo cual pone de manifiesto que tales ataques también pretenden una afectación diferenciada que ocasione daños en los bienes y relaciones que las mujeres consideran valiosos e importantes dada su condición femenina.

Para esta Sala es claro que una de las razones por las cuales las mujeres defensoras son perseguidas y violentadas tiene que ver con que sus prácticas de exigibilidad de derechos y trabajo cívico y comunitario son percibidos por los actores armados ilegales como acciones que subvierten o fomentan el desconocimiento de los roles femeninos asignados a las mujeres en una sociedad patriarcal, en la que el prototipo de “buena mujer” limita su intervención a la esfera privada, al trabajo doméstico, al cuidado de maridos, hijos e hijas y personas a cargo. En tanto las mujeres defensoras de derechos humanos desafían estos patrones patriarcales y los estereotipos discriminatorios de género aceptados mayoritariamente, la persecución y agresiones en su contra son perpetrados, entre otras razones, para mantener y reforzar los rasgos de violencia y discriminación estructural de género.

Lo anterior se expresa con especial claridad en la agudización de la persecución reciente contra las mujeres desplazadas líderes y organizaciones de mujeres que promueven y defienden los derechos humanos de las mujeres, en razón a que se han apropiado de los discursos de empoderamiento de la mujer y que luchan y trabajan contra la discriminación y violencia de género, lo que es fuertemente castigado por los actores armados ilegales.

En efecto, el agravamiento del riesgo contra las mujeres defensoras se ha tornado aún más latente en el caso de las mujeres desplazadas y no desplazadas defensoras de derechos humanos que apropián, promueven, defienden y actúan conforme a los discursos feministas, emancipatorios y que reivindican los derechos humanos de las mujeres, por ejemplo los derechos sexuales y reproductivos. Muchos de los relatos a los que ha tenido acceso la Sala Especial de Seguimiento de casos ocurridos recientemente, dan cuenta del grado de horror con que actúan los perpetradores, justamente, por el hecho de que las mujeres víctimas pretenden el empoderamiento femenino y contribuyen con su labor a visibilizar las prácticas y actos de violencia vulneratorios de los derechos humanos de las mujeres, así como a reclamar el establecimiento de condiciones sociales que permitan la superación de la violencia estructural de género presente en sus entornos locales. Tales relatos serán remitidos a las autoridades competentes para efectos de que sean iniciadas las investigaciones a que haya lugar.

La Sala advierte con gran preocupación que la gran mayoría de las organizaciones que hacen parte de la mesa de seguimiento al auto 092 de 2008, han sido objeto de amenazas y ataques, las cuales están relacionadas directamente con las gestiones que vienen adelantando para que las órdenes emitidas por Corte en la mencionada providencia se cumplan, lo cual se evidencia en que existe un vínculo causal entre la temporalidad de las actividades que desempeñan a favor de la divulgación, cumplimiento y la veeduría a favor los cumplimientos y seguimiento al auto 092 y el incremento de las amenazas, persecuciones, ataques y hostigamientos recientes.

Muchas de las amenazas, panfletos y ataques que se han dado a conocer a esta Sala Especial de Seguimiento contienen frases intimidatorias y amenazantes ocasionadas por dedicarse a la labores no aprobadas por los actores armados ilegales. También se tiene noticia de que estos mensajes contienen insultos de contenido sexual o amenazas de que ellas o las mujeres de su núcleo familiar serán sometidas a violencia sexual en el caso de que persista su participación en actividades relacionadas con el trabajo organizativo.

2.2.2. Las mujeres defensoras de derechos humanos son perseguidas y violentadas en razón de la actividad que desempeñan.

Las mujeres desplazadas que promueven y defienden los derechos humanos y las mujeres que trabajan a favor de la población víctima del desplazamiento, son perseguidas con selectividad y sobre ellas se aplican un tipo de violencia sociopolítica ejemplarizante en virtud de la labor que realizan. En relación con esta característica, la Defensoría del Pueblo manifestó lo siguiente: “El mayor protagonismo que va conquistando en la vida pública, el liderazgo que ejercen, su reconocimiento en el ámbito comunitario y la fuerza que representan como colectivo las ha hecho más visibles y por ende el riesgo de ataques contra ellas ha aumentado. A pesar de los riesgos las mujeres continúan trabajando y manteniendo los procesos organizativos con los costos personales y familiares que esto representa, ya que están realizando su trabajo en medio del conflicto armado.¹³⁰”

Esta Sala advierte que los asesinatos, las desapariciones forzadas, la violencia sexual, las amenazas, los hostigamientos y los demás actos de violencia en contra de las defensoras de derechos humanos constituyen una de las manifestaciones de violencia ejemplarizante más severas que ejecutan los actores armados ilegales con el propósito de mantener su control territorial, social y político. Se ha observado con preocupación que la visibilidad, protagonismo y capacidad de incidencia que llegan a adquirir las mujeres defensoras de derechos humanos a través de su trabajo, tiene como correlato que se conviertan en objetivo militar de los actores armados ilegales por diversas motivaciones, de las cuales esta Sala ha identificado las siguientes:

- Los actores armados ilegales proceden a la eliminación y persecución de cualquier manifestación que represente un obstáculo u oposición para sus intereses, simplemente por el hecho de que a través del liderazgo o el trabajo organizativo las mujeres desafían las formas violentas de

130. Defensoría del Pueblo. Situación de impacto diferencial del conflicto armado en las mujeres en el distrito de Cartagena. Informe temático. Septiembre de 2011. Págs. 76-77.

control establecidas por los actores ilegales.

- Los actos de violencia contra las mujeres defensoras constituye un mecanismo de disuasión violenta de las iniciativas organizativas en curso y de desestímulo a iniciativas futuras.

- Las agresiones demuestran la aplicación de una lógica de guerra tendiente a la eliminación del “enemigo”, al asociarse a las defensoras como miembros, colaboradores o simpatizantes del grupo adversario.

- La violencia se ejerce como castigo contra las mujeres líderes, representantes y/o víctimas que denuncian hechos delictivos o que adelantan procedimientos judiciales y/o administrativos tendientes a la protección de los derechos a la verdad, justicia y reparación. Recientemente, esta situación ha sido especialmente crítica para los líderes y lideresas que se han vinculado o tiene la intención de vincularse al proceso de restitución de tierras.

- Las agresiones contra las mujeres defensoras constituye una retaliación para las comunidades o colectivos que se oponen a los intereses socio-económicos de los actores ilegales, tales como; plantación de cultivos ilícitos, procesamiento y rutas para el tráfico de drogas, custodia de territorios para la explotación de macro proyectos económicos, control de vías para el aprovisionamiento de insumos, entre otros. Esta característica se torna recurrente y continua en el caso de las defensoras de derechos humanos que pertenecen a comunidades indígenas, afrocolombianas o campesinas.

- Igualmente, la agresión contra las mujeres defensoras de derechos humanos en el marco del conflicto armado demuestra el poderío bélico de los actores armados ilegales y su capacidad de injerencia destructiva. Esta Corte tiene conocimiento de que aún contando con medidas cautelares ordenadas por organismos de justicia internacionales, aproximadamente 16 mujeres de-

fensoras de derechos humanos del país, han sido objeto de nuevas amenazas, que en varios casos han culminado con revictimizaciones crueles y degradantes.

- Con esta violencia radical en contra de las mujeres defensoras de derechos humanos, los actores armados ilegales respaldan las imposiciones de normas de conducta establecidas por los actores armados o las consecuencias derivadas de su desatención, especialmente aquéllas que reafirman los estereotipos que subestiman la condición femenina, controlan o moldean la subjetividad de las mujeres y afirman roles patriarcales.

En consecuencia, esta Sala encuentra que los actos de violencia que han cobrado la vida de muchas mujeres defensoras o de sus familiares y que siguen lesionando múltiples de sus derechos fundamentales, así como los derechos fundamentales de los miembros de sus familias, son dirigidos y planificados con el propósito perverso de marcar las mentes y los cuerpos de las mujeres en tanto símbolo de advertencia del daño que son capaces de infligir los actores armados ilegales cuando encuentran resistencia u oposición a sus intereses socio-económicos y el monopolio del control social y territorial. En esa medida, la violencia contra las mujeres defensoras de derechos humanos es ejemplarizante y constituye uno de los capítulos más aberrantes y aterradores de la historia de las violencias de género en el país.

En el mismo sentido, el *modus operandi* de los actores armados ilegales al llevar a cabo los actos de violencia contra las mujeres defensoras de derechos humanos ilegales, da cuenta de que los ataques contra las mujeres defensoras en general constituye actos premeditados de manera estratégica. Si bien cada caso comporta características de modo, tiempo y lugar singulares y concretos, esta Sala ha identificado rasgos más o menos regulares que ratifican que la violencia contra las mujeres defensoras se ejecuta de manera sistemática y no incidental.

En primer lugar, la Sala nota que los actos de violencia cuentan con objetivos claros y dis-

cernibles. Tal como se hizo mención anteriormente, la persecución y ataques contra las mujeres defensoras tiene propósitos y efectos ejemplarizantes asociados a la persecución y eliminación de oposiciones a los métodos e intereses de los grupos armados ilegales; la disuasión violenta de las iniciativas organizativas, la lógica de eliminación del enemigo, el castigo individual, advertencia y retaliación contra comunidades que resisten; demostración de poderío bélico, imposición de normas de conducta, entre otros.

En segundo lugar, se observa que los actores armados ilegales que los actos de violencia contra las mujeres defensoras demuestran una perversa administración del temor en su contra. Se ha observado que, en general, de manera previa a la comisión de actos de violencia, se inicia una campaña de intimidación a través de amenazas directas o simbólicas que pretende advertir a las mujeres y/o sus familias que han sido identificadas. En la medida en que las mujeres no cedan a estas advertencias, las amenazas y hostigamientos continúan y aumentan en intensidad y grado de afectación psicológica. Tales campañas de amedrantamiento llegan a ser tan efectivas que, aunque terminen o cesen temporalmente, en la gran mayoría de los casos imprimen en la conciencia de la mujer, su familia y la organización, que éstas se encuentran dentro de los posibles objetivos militares de los actores armados ilegales provocándose así, serias y severas afectaciones psicológicas y psiquiátricas, entre otras, trastornos de ansiedad, sueño, depresiones graves, empeoramiento o aparición de enfermedades cardiovasculares, desórdenes de la presión arterial, cefaleas, irritabilidad, comportamientos compulsivos. El miedo que logra instaurarse con las amenazas y en no pocos casos ha llegado a convertirse en pánico clínico, trayendo consigo las secuelas sicopáticas propias de este cuadro psiquiátrico.

Cuando las mujeres continúan con sus actividades de liderazgo, aumentan las amenazas y hostigamientos. Éstas dejan de ser indirectas o simbólicas y se vuelve directas en la medida en que las mujeres o los miembros de su núcleo familiar, son contactadas personalmente por los agresores o por medios electrónicos de comunicación. En tanto las mujeres se nieguen a las

pretensiones de los actores, esto es, a retirarse de las organizaciones, desplazarse forzosamente, desistir de reclamaciones y denuncias ante entidades públicas u otros, los actores armados ilegales apelan a los ataques físicos contra sus domicilios y aumentan las agresiones psicológicas, físicas y sexuales cada vez con mayor intensidad, frecuencia y nivel de crueldad; violencia que en varios casos ha cobrado la vida de estas mujeres o de sus seres queridos, no sin antes perturbar, desestabilizar hasta destruir su salud mental, emocional y psicológica.

De acuerdo con lo expuesto, esta Sala encuentra que las agresiones contra las mujeres defensoras de derechos humanos no son neutrales y en manera alguna puede presumirse que las amenazas, hostigamientos y ataque en su contra constituyen un tipo de violencia común. Los ataques contra las mujeres defensoras de derechos humanos son intencionados, premeditados, obedecen a un esquema preconcebido de exterminación, desintegración y desestímulo de las actividades reivindicatorias de derechos fundamentales que ellas promueven, que pasa por administración del temor hacia el horror.

Ahora bien, el hecho de que estas mujeres se conviertan en un blanco casi inminente de ataques de los actores armados ilegales, dadas las diversas motivaciones señaladas anteriormente, repercute en que la condición de defensoras de derechos humanos potencie de forma alarmante la susceptibilidad de que se materialicen en su contra los riesgos específicos en razón del género que subyacen al conflicto armado interno.

En efecto, la dinámica propia del trabajo organizativo que implica para las mujeres una exposición física mayor que para el resto de mujeres, en razón de los traslados entre distintos sitios, el contacto permanente con autoridades administrativas, la disponibilidad de las mujeres a ser consultadas, presencia en lugares públicos y de amplia concurrencia, acarrea para ellas y para los miembros de su núcleo familiar, mayores probabilidades de ser identificados, ubicados en sus lugares de residencia y posteriormente contactados y abordados por los actores armados ilegales.

Las circunstancias descritas, demuestran que en virtud de la trascendencia de la labor que adelantan las mujeres defensoras de derechos humanos, en épocas recientes se ha agravado considerablemente el riesgo en su contra de sufrir persecución y ataques violentos. Este agravamiento lleva a esta Sala a considerar que resulta de imperiosa necesidad constitucional que las mujeres defensoras de derechos humanos en Colombia, desplazadas y no desplazadas que apoyan a las víctimas del desplazamiento forzado por el conflicto armado interno, sean beneficiarias de una protección diferenciada, consistente con el tipo de labor que adelantan y con el riesgo de género inherente a su labor. Para ello la Sala establecerá una presunción de riesgo extraordinario de género a favor de las mujeres defensoras de derechos humanos, cuyo alcance y condiciones de activación serán descritos de forma detallada en la sección III de la presente providencia.

3. Impacto de los actos de violencia contra las mujeres desplazadas que ejercen el derecho a la defensa de los derechos humanos y de las mujeres por velar por los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado.

De acuerdo a la información que ha sido allegada a esta Corte, se observa que la violencia contra las mujeres líderes desplazadas, las mujeres que apoyan a víctimas del conflicto armado interno, comporta un grave, serio y profundo impacto multidimensional, al producir afectaciones a nivel personal, familiar, colectivo y comunitario en sus víctimas. Al advertirse que la violencia contra estas mujeres en el marco del conflicto armado interno tiene propósitos ejemplarizantes en tanto se trata de una expresión de la violencia y discriminación estructural de género existente en el país y un tipo de violencia sociopolítica dirigida y especializada contra estas mujeres por la labor que desempeñan, su impacto trasciende el ámbito individual. Los actos de violencia afectan los derechos fundamentales de los miembros de sus familias y los procesos de empoderamiento personal y comunitarios que se gestan con las dinámicas organizativas y liderazgos que las mujeres impulsan.

A nivel personal, el impacto de la persecución de los actores armados contra las mujeres defensoras en no poca ocasiones ha significado la pérdida de sus vidas, la de sus hijos e hijas o la de sus parientes cercanos, o lesiones y daños que les generan discapacidades, disfunciones u otro tipo secuelas que afectan la salud física de las mujeres. Por otra parte, todo acto de violencia, amenazas u hostigamientos produce afectaciones severas y profundas en la salud mental y psicológica de las mujeres, que repercuten en el empeoramiento de su calidad de vida y la de sus familiares. Estas secuelas pueden llegar a ser fatales. Así mismo, se generan situaciones de aislamiento o encerramiento de ellas y sus familias por el temor fundado a ser agredidas.

La Sala Especial de Seguimiento ha tenido conocimiento de mujeres líderes desplazadas que han iniciado proyectos productivos por cuenta propia y se han visto compelidas a abandonarlos debido a las presiones y amenazas con lo cual se ven afectados su posibilidad de generar ingresos y subsistir con dignidad.

En el plano familiar, los actos de violencia y las amenazas alteran la estabilidad e integridad física y psicológica de los miembros del núcleo familiar. Esta Corte ha tenido noticia de varios casos de mujeres líderes desplazadas que con ocasión de las amenazas y agresiones han debido desintegrar sus núcleos familiares enviando a sus hijos e hijas y parientes cercanos a ciudades distintas de sus lugares de residencia e, incluso, fuera del país, para evitar que sean objeto de ataques violentos. En ese sentido, las mujeres defensoras de derechos humanos ven lesionada la posibilidad de la unidad de sus familias y a desarrollar relaciones cercanas con sus miembros.

Particularmente, los niños y niñas menores de edad y adultos mayores son afectados especialmente, toda vez que generalmente son las mujeres quienes desempeñan las labores de cuidado, crianza y el trabajo doméstico. En ocasiones, el desarrollo de actividades de liderazgo u actividades de promoción de los derechos humanos ha implicado fracturas internas en la familia, tales como: la separación de sus cónyuges o compañeros, perturbaciones en las relaciones entre

madre e hijos, abandono del hogar de los miembros de la familia, presión familiar tendientes a evitar que las mujeres continúen con sus procesos organizativos, entre otros.

Asimismo, se ha encontrado que en reiteradas ocasiones las amenazas, hostigamiento y actos de violencia, producen nuevos desplazamientos –intraurbanos o intramunicipales– dándose lugar a la revictimización de las mujeres y sus parientes.

En algunos informes elaborados por la Defensoría del Pueblo, relacionados con la situación de riesgo e impacto diferencial del conflicto armado contra mujeres en varias ciudades del país, fueron identificados casos que ponen de manifiesto las consecuencias negativas de los actos de violencia contra las mujeres líderes en su vida personal y familiar. Fueron señalados por el organismo de control como “impacto de las amenazas y ataques en la vida personal y familiar de las mujeres”, los siguientes:

“En cuanto a los efectos en lo personal cabe destacarse las afectaciones a la salud física y psicológica de las mujeres, cuyo impacto en algunos casos se manifiesta en el incremento de la violencia intrafamiliar de las mujeres hacia sus hijos e hijas.

(...)

Los efectos de las amenazas generan impactos en la salud mental de las mujeres que les dificulta continuar con su labor como líderes comunitarias.

(...)

En lo personal y familiar, en la medida que crece el nivel de vulnerabilidad y aumenta el riesgo de las mujeres por su trabajo comunitario y de defensa de los derechos de las personas,

y al no contar con una respuesta efectiva del Estado en materia de prevención y protección, los familiares de las mujeres líderes ejercen presión para que abandonen su trabajo organizativo. Esta situación general rupturas en las relaciones familiares y sentimentales de las mujeres.

(...)

La presión familiar, sumada a la del conflicto armado, implica para las mujeres sacrificar algunas de sus relaciones afectivas en aras de defender sus principios y valores del trabajo que realizan, y vivir con el temor constante de que la violencia afecte directamente a sus hijos.”¹³¹

En lo que respecta a las afectaciones de las comunidades a las que pertenecen las mujeres defensoras y que se benefician de su trabajo organizativo, esta Sala encuentra que las agresiones contra las mujeres desplazadas líderes y que participan en procesos organizativos representa un quebrantamiento de la comunidad como tal. En efecto, los procesos organizativos facilitan el empoderamiento personal de las mujeres y el empoderamiento colectivo. Los procesos organizativos y los liderazgos permiten a los grupos de personas desplazadas identificar referentes comunes de valor, y propiciar la integración y solidaridad entre sus miembros, lo que contribuye a la reconstrucción de un tejido social profundamente fragmentado por la experiencia de desarraigo abrupto que supone el desplazamiento forzado. En consecuencia, la disolución a través de la violencia, de los liderazgos y procesos organizativos implica minar los lazos comunitarios que se gestan entre la población desplazada.

En ese sentido, esta Sala ha tenido conocimiento de familias que han abandonado sus casas y pertenencias una vez ocurren los ataques contra las mujeres líderes por temor que las represalias se extiendan sobre ellos dada su pertenencia a la comunidad.

131. Defensoría del Pueblo. Situación de impacto diferencial del conflicto armado en las mujeres en el distrito de Cartagena. Informe temático. Septiembre de 2011. Págs. 74-75.

El impacto comunitario de la violencia es especialmente sensible en el caso de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas, quienes desempeñan roles tradicionales en sus comunidades, entre otros, el cuidado de los hijos propios, de otras familias de la comunidad y en la defensa, reproducción y preservación de la cultura ancestral. Por lo tanto, los ataques contra ellas implican lesiones a derechos colectivos relacionados con la protección de la identidad cultural.

El impacto de la violencia contra las mujeres defensoras de los derechos humanos también afecta al proceso organizativo como tal. Agredir a las mujeres líderes y miembros de organizaciones constituye para los actores armados una estrategia para detener y desestimular las dinámicas participativas y asociativas que desafían el dominio territorial de los actores armados ilegales. Sobre el particular, el informe de la Defensoría del Pueblo sobre la situación de riesgo e impacto diferencial del conflicto armado sobre las mujeres de distrito de Cartagena señala lo siguiente:

“El ataque contra las mujeres líderes es una forma de violencia que ejercen los actores armados para imponer control territorial y social de los territorios en disputa, mediante la desarticulación o cooptación de todo tipo de organización social. Los ataques contra las líderes, algunos de los cuales tiene como objetivo explícito hacer que renuncien a su trabajo organizativo, el amedrantamiento sostenido contra los liderazgos femenino ha generado, en alguno casos, y como forma de protección de la vida, el abandono o la disminución de las actividades políticas, comunitarias y la exigibilidad de los derechos de las mujeres y la renuncia a sus cargos como directivas o veedoras de procesos sociales. Las consecuencias de la renuncia a los procesos colectivos afecta la vida comunitaria y el proceso de empoderamiento femenino que ha requerido tiempo, recursos humanos y sociales en los espacios públicos y privados. (Mesa mujer y conflicto armado, 2001: 24).”

(...)

Los hombres líderes de organizaciones de población desplazada reconocen la importancia del empoderamiento de las mujeres y sus efectos en términos de una mayor participación de las mujeres al interior de las organizaciones y en espacios públicos donde exigen el respeto de sus derechos.”¹³²

Esta Sala Especial tiene conocimiento de casos de mujeres líderes desplazadas pertenecientes a organizaciones mixtas –conformadas por hombres y mujeres– que se han visto compelidas abandonar la organización en razón a que sus compañeros de la organización las perciben como un factor generador de inseguridad. Estas desintegraciones afectan los procesos liderados por las mujeres y en muchas ocasiones estos procesos no han logrado recomponerse.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, esta Sala Especial de Seguimiento encuentra que los efectos de las agresiones y persecuciones en contra de las mujeres defensoras no afectan sólo a las mujeres y el ejercicio individual de sus derechos. La violencia contra estas mujeres afecta en diversos grados a los miembros de sus familias, los lazos comunitarios y los procesos organizativos liderados por ellas.

Lo anterior lleva a esta Sala Especial de Seguimiento a concluir que las amenazas, hostigamientos, persecuciones y actos de violencia contra las mujeres defensoras de derechos generan un impacto grave y multidimensional en el sentido de que producen afectaciones a nivel individual en la persona de la mujer; a nivel familiar en tanto se afectan muchos de los derechos fundamentales de los miembros de sus familias; a nivel comunitario en razón a las rupturas o debilitamientos de los lazos colectivos que se generan con ocasión de los procesos organizativos liderados por las mujeres y, a nivel del proceso organizativo en cuanto tal, como fue expuesto en esta sección.

En consecuencia, las entidades competentes tienen la obligación perentoria e impostergable

132. Defensoría del Pueblo. Situación de impacto diferencial del conflicto armado en las mujeres en el distrito de Cartagena. Informe temático. Septiembre de 2011. Págs. 76-77.

de tener en cuenta este impacto multidimensional en las políticas y medidas de prevención de la violencia, las medidas de protección para evitar la consumación de los riesgos que se ciernen en contra de la vida, integridad y seguridad personal de las mujeres y atender adecuadamente y de manera integral las afectaciones multidimensionales que se originan con las amenazas y otros actos de violencia.

Recapitulación

Esta Sala ha observado que las mujeres desplazadas líderes y las mujeres que trabajan a favor de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado ejercen una gran variedad de prácticas, acciones y reclamaciones constitutivas de labores de defensa de los derechos humanos. En Colombia, las mujeres desplazadas defienden los derechos humanos para el beneficio de sus familias y comunidades en el marco del conflicto del conflicto armado, durante el desplazamiento forzado y con posterioridad a éste. Igualmente, realizan un importante trabajo por la defensa de los derechos de la población víctima de desplazamiento, mujeres no desplazadas desde sus organizaciones, que se exponen enormemente con ocasión de la labor que realizan.

Así mismo, la Sala observa que a partir del año 2009, la situación de seguridad de las mujeres defensoras de derechos humanos se ha agravado de forma exacerbada. Este agravamiento se ha producido en el marco de un contexto general de violencia que cierne contra de los hombres y mujeres que optan por la defensa de los derechos humanos en el país y se ha manifestado en términos cuantitativos y cualitativos. En su dimensión cuantitativa, el agravamiento se evidencia en incremento de mujeres defensoras de derechos humanos asesinadas, el aumento de las amenazas, hostigamientos y ataques violentos, especialmente de actos constitutivos de violencia sexual a partir del año 2009.

Por su parte, en su dimensión cualitativa el agravamiento se demuestra en que las caracte-

rísticas de las persecuciones y ataques contienen una clara impronta de género y se han perpetrado con premeditación, selectividad y recrudecimiento contra las mujeres en razón de la labor de defensa de derechos humanos que adelantan como un tipo de violencia sociopolítica ejemplarizante. El primer factor se vincula con la violencia y discriminación estructural de género que preexisten al conflicto armado pero se intensifica con ocasión de éste. No obstante, esta Sala observa que las agresiones contra las mujeres defensoras se concretan de una forma especialmente inclemente en razón a que con labor subvierten y cuestionan los estereotipos de género aceptados por los actores armados ilegales y, en consecuencia, éstos las persiguen y agreden como un símbolo de miedo que les permite para mantener y reforzar los rasgos de violencia y discriminación estructural de género.

Asimismo, esta Sala observa que las mujeres defensoras de derechos humanos son perseguidas por su trabajo como defensoras de derechos humanos. Por esta razón, son perseguidas con selectividad y sobre ellas se aplican un tipo de violencia ejemplarizante que emplea una perversa estrategia de administración del temor hacia el horror. La exposición y visibilidad que supone desarrollar las actividades del liderazgo y el proceso organizativo por parte de las mujeres defensoras, conlleva a que sobre ellas aumenta la probabilidad de que se concreten los riesgos de género inherentes al conflicto armado, es decir, a que sean perseguidas, asesinadas o desaparecidas como estrategia de coercitivo, a ser víctimas de violencia sexual, explotación o esclavización para ejercer labores domésticas o roles considerados femeninos, al reclutamiento forzado de sus hijos e hijas, a sufrir persecución y violencia como consecuencia del contacto real o presunto con actores armados, al asesinato o desaparición de su proveedor económico, al despojo de propiedades, a la discriminación y vulnerabilidad acentuadas especialmente en contra de las mujeres indígenas y afrodescendientes y a la pérdida del proveedor económico durante la etapa del desplazamiento forzado.

Igualmente, esta Sala advierte que la persecución contra las mujeres defensoras de derechos

humanos conllevan un impacto gravísimo sobre la mujer, su familia, la comunidad en la que vive y trabaja y el proceso organizativo que lidera, apoya o promueve.

A juicio de esta Sala, la situación fáctica que ha desembocado en el agravamiento cuantitativo y cualitativo del riesgo de género derivado de la promoción y defensa de los derechos humanos, provoca las condiciones para el advenimiento de una cierta perpetuidad intolerable del impacto diferencial y desproporcionado del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado sobre las mujeres defensoras. Para esta Sala, la escalada y profundización de la violencia contra las mujeres defensoras, en manera alguna puede pasar desapercibida o subvalorada por parte de las entidades llamadas a su contención, en virtud de lo cual deben activarse todas las alarmas y mecanismos con los que cuenta el Estado para impedir la continuidad de la vulneración masiva, sistemática y generalizada de los derechos fundamentales de las mujeres defensoras de derechos humanos.

III. MARCO DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL PARA LAS MUJERES DESPLAZADAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y DE LAS MUJERES QUE TRABAJAN A FAVOR DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN EL PAÍS.

Las mujeres desplazadas que defienden los derechos humanos en el país, son titulares de un marco de protección jurídica constitucional reforzada dada su doble condición: mujeres desplazadas y defensoras de derechos humanos. Por un lado, en tanto víctimas del delito de desplazamiento, son sujetos de especial protección constitucional conforme a la amplia y reiterada jurisprudencia emitida por esta Corporación, particularmente la sentencia T-025 de 2004 que reconoce que el desplazamiento forzado afecta de forma diferencial y agravada a ciertos grupos poblacionales vulnerables como las comunidades indígenas y afrocolombianas, los menores de edad, las personas discapacitadas y las mujeres, y el auto 092 de 2008 que constata que la situación de las mujeres, niñas, jóvenes y adultas mayores constituye una de las manifestaciones más

críticas del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado que se traduce en la violación masiva, sistemática y extendida de sus derechos fundamentales. De otra parte, las mujeres desplazadas líderes y las mujeres que trabajan a favor de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno cuentan con la protección derivada del derecho fundamental a la defensa de los derechos humanos que ostentan, como se expondrá más adelante.

En este aparte de la providencia, la Sala se ocupará de los fundamentos jurídicos que delinean el marco constitucional que protege a las mujeres desplazadas defensoras de derechos humanos. En primer lugar, se reiterarán las responsabilidades del Estado frente a ellas dada su condición de sujetos de especial protección constitucional. En segundo lugar, la Sala se detendrá en las garantías que le asisten a estas mujeres por cuenta de la titularidad del derecho fundamental a defender los derechos humanos reconocido en el ordenamiento constitucional nacional. La Sala sustentará esta afirmación refiriéndose: 1) al reconocimiento internacional del derecho a la defensa de los derechos humanos; 2) a la incorporación de este derecho por vía del bloque de constitucionalidad (Arts. 93 y 94 C.P.) en tanto este derecho integra y concreta a favor de los defensores y defensoras múltiples garantías consagradas en la Carta Política y en tratados y convenios vinculantes para el Estado colombiano. Finalmente, 3) la Sala se referirá al alcance del derecho en términos de las obligaciones mínimas que impone al Estado en materia de promoción de la defensa de los derechos humanos, prevención de la violencia contra los defensores y defensoras, protección frente a los riesgos contra su vida, seguridad e integridad física y la de los miembros de su núcleo familiar, el deber de atención integral adecuada en caso de que los riesgos se materialicen y la garantía a la verdad, justicia, reparación y las garantías de no repetición para evitar la impunidad en los actos de violencia cometidos en su contra.

1. Protección para las mujeres líderes defensoras de derechos humanos en tanto sujetos de especial protección constitucional.

Tal como fue considerado por esta Corte en el auto 092 de 2008, las mujeres desplazadas

por el conflicto armado son sujetos de especial protección constitucional. Esta condición deviene de ciertos mandatos constitucionales específicos que obligan a nuestro país a proteger a las mujeres frente a todo tipo de violencia y discriminación, a saber: el artículo 1° de la Constitución que establece que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto a la dignidad humana. El artículo 2° que proclama como uno de los fines primordiales del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. El artículo 5° que expresa el reconocimiento de la primacía de los derechos inalienables de la persona, sin ninguna discriminación. El artículo 13° que consagra el derecho a la igualdad estableciendo que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirían la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ningún tipo de discriminación por razones de sexo” y obliga al Estado a adoptar medidas positivas “[...] a favor de los grupos discriminados o marginados.”. El artículo 22° que prescribe el derecho a la paz. Y el artículo 43° que consagra la igualdad entre hombres y mujeres, la prohibición de discriminación contra las mujeres y la protección especial a favor de la maternidad y la jefatura de hogar femenina.

A Colombia le asisten obligaciones de protección a favor de las mujeres desplazadas conforme a importantes instrumentos internacionales ratificados. En el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, la Convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, establecen con claridad el derecho de las mujeres a vivir dignamente, libres de toda formas de discriminación y violencia.

En el ámbito del derecho internacional humanitario, se prevén protecciones específicas a las mujeres derivadas de su condición de víctimas del conflicto armado interno. De acuerdo

con el Protocolo II adicional a los cuatro Convenios de Ginebra, en el marco de los conflictos armados internos las mujeres deben ser atendidas según sus necesidades particulares. Además, a las mujeres desplazadas les son directamente aplicables el principio de distinción y el principio humanitario y de respeto por las garantías fundamentales del ser humano.

Igualmente, las mujeres desplazadas son destinatarias directas de los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, los cuales, a partir de las garantías del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, establecen las directrices mínimas que los Estados aplicar para atender a las mujeres en situación de desplazamiento. En tanto estos principios son compatibles con algunas garantías contenidas en tratados y convenios internacionales vinculantes para Colombia en virtud de los artículos 93 y 94 de la Carta Política, los Principios Rectores del Desplazamiento Forzados constituyen criterios interpretativos que debe tener en cuenta el Estado para prestar asistencia, atención y protección a las mujeres desplazadas.

Con base en el fundamento jurídico esbozado anteriormente, y luego de un análisis detallado y minucioso de las afectaciones específicas que recaen sobre las mujeres por su condición femenina en el conflicto interno y por el hecho del desplazamiento, en el auto 092 de 2008 esta Corte impartió un conjunto de órdenes tendientes a asegurar la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas. En la medida en que las defensoras de derechos humanos en situación de desplazamiento son beneficiarias de estas órdenes, cuentan con la facultad legítima de exigir su cumplimiento ante las autoridades competentes.

2. Reconocimiento internacional del derecho a la Defensa de los Derechos Humanos.

2.3. Reconocimiento en el Derecho Internacional del derecho a la defensa de los Derechos Humanos.

La defensa de los derechos humanos es un derecho autónomo reconocido en el escenario del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El instrumento jurídico que recoge el carácter normativo de este derecho es la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas, -en adelante Declaración sobre defensores de derechos humanos-, adoptada en el marco del Sistema Universal de los Derechos Humanos por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de marzo de 1999¹³³.

En el artículo 1º de la Declaración sobre defensores, se reconoce expresamente este derecho en los siguientes términos: “toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano nacional e internacional”.

Varios sistemas regionales de protección a los Derechos Humanos han adoptado la Declaración sobre defensores. La aceptación de este instrumento denota en la comunidad internacional el interés y compromiso común de promover y proteger la labor de los defensores y defensoras de derechos humanos en su valiosa labor de apoyo a los Estados como garantes principales de la promoción y realización de los derechos humanos.

En el año 2009, la Unión Africana adoptó la Declaración de Grand Bay por medio de la cual reconoció la Declaración sobre Defensores de la Organización de las Naciones Unidas y la importancia de la participación de los líderes y organizaciones de la sociedad civil como elementos fundamentales en la creación de un entorno favorable a los derechos humanos en el continente africano¹³⁴.

133. (Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/144 del 8 de marzo de 1999.). La representante Especial del Secretario de las Naciones Unidas se pronunció sobre la naturaleza jurídica de la defensa de los derechos humanos afirmando que constituye un derecho en sí mismo. Representante Especial del Secretario de la ONU, señora Hina Jilani, Folleto 29: Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29sp.pdf>.

134. Declaración y Plan de Acción de Grand Bay, adoptada en la Conferencia Ministerial sobre Derechos Humanos de la Unión

En los países que hacen parte de la Unión Europea, en el año 2004 fueron adoptadas las Directrices de la Unión Europea sobre los Defensores de Derechos Humanos”, “para apoyar y reforzar la labor de promoción y estímulo del respeto del derecho a defender los derechos humanos”. En este instrumento el Consejo de Europa reconoce la labor fundamental de los defensores y defensoras en su contribución a los Estados para la promoción y materialización de los derechos humanos¹³⁵.

A nivel del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el 7 de junio de 1999 la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos adoptó la Resolución 1671 conocida como “Defensores de Derechos Humanos en las Américas: apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas”, a través de la cual los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos resuelven: “1. [r]econocer y respaldar la tarea que desarrollan los defensores de los derechos humanos y su valiosa contribución para la promoción, el respeto y la protección de los derechos y libertades fundamentales en las Américas; 2. [e]xhortar a los Estados Miembros a continuar sus esfuerzos tendientes a otorgar a los defensores de los derechos humanos las garantías y facilidades necesarias a fin de seguir ejerciendo libremente sus tareas de promoción y protección de los derechos humanos, en el plano nacional y regional, de conformidad con los principios y acuerdos reconocidos internacionalmente.”¹³⁶. En esta Resolución, la Asamblea General de la OEA hace un llamado a los Estados miembros para proteger a las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción, el respeto y la protección de los derechos y libertades fundamentales y la eliminación efectiva de las violaciones a los derechos humanos en el plano nacional y/o regional. También exhortó a los Estados a que promuevan y apliquen la Declaración de Naciones Unidas sobre Defensores, así como las normas del sistema

Africana celebrada del 12 al 16 de abril de 1999 en Grand Bay, Mauricio

135. Consejo de la Unión Europea, Proyecto de conclusiones del Consejo sobre las directrices de la UE sobre defensores de los derechos humanos, 100056/1/04 REV 1, Bruselas, 9 de junio de 2004. Directrices de la Unión Europea sobre defensores de los derechos humanos

136. OEA, Asamblea General, resolución AG/RES.1671 (XXIX-O/99), 7 de junio de 1999

interamericano y las decisiones de sus órganos que reconocen la necesidad de esta protección.

Por su parte, tanto la Comisión Interamericana como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han reconocido la defensa de derechos humanos como un derecho en sí mismo. En ese sentido, la Comisión Interamericana especificó que la defensa de los derechos humanos implica: (i) la posibilidad de promover y defender libre y efectivamente cualquier derecho cuya aceptación sea indiscutida¹³⁷; los derechos y libertades contenidos en la propia Declaración de Defensores¹³⁸; y también “nuevos derechos o componentes de derechos cuya formulación aún se discute”¹³⁹.

En consonancia con lo afirmado por la Comisión, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en varios pronunciamientos, ha precisado que la defensa de los derechos humanos implica la aplicación de garantías por parte de los Estados para que los defensores y defensoras ejerzan libremente las actividades propias de su labor y la adopción de medidas de atención y protección en contra de los obstáculos que dificultan su trabajo¹⁴⁰.

Los instrumentos universales y regionales que hacen parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos parten del principio según el cual los Estados tienen la responsabilidad primaria de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas sujetas a su jurisdicción¹⁴¹. Conforme a ello, el deber de garantizar el goce efectivo de

137. CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, párr. 36.

138. Representante Especial del Secretario de la ONU, señora Hina Jilani, Folleto 29: Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29sp.pdf>.

139. CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, párr. 36.

140. Ver, entre otras: Corte Interamericana de Derechos Humanos: Corte IDH, Caso Lysias Fleury. Resolución del 7 de junio de 2003, considerando 5; Caso Nieto Palma. Resolución de 9 de julio de 2004

141. En el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos los Estados miembros comprometen a asegurar, “[...] el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre”, proclamando los derechos humanos “como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.”

los derechos humanos a los ciudadanos y ciudadanas de su jurisdicción, recae en primera instancia en los Estados, quienes tienen la obligación de adoptar medidas para evitar que estos derechos sean vulnerados, promover su cumplimiento e investigar y sancionar los actos en los que éstos sean conculcados. Ahora bien, el deber estatal de protección de los derechos humanos tiene como correlato que aquellas personas y grupos que coadyuvan al Estado en dicha labor, son merecedoras de protección especial. Justamente, la Declaración de los Defensores de derechos humanos, al otorgarle entidad jurídica propia al derecho a la defensa de los derechos humanos, pretende señalar los mínimos de protección y promoción que deben proveer los Estados a las personas y organizaciones que optan por la promoción y defensa de los derechos humanos.

2.2. Reconocimiento de protección a los defensores y defensoras de derechos humanos en el marco del Derecho Internacional Humanitario

Tanto los IV Convenios de Ginebra como sus dos Protocolos Adicionales, establecen algunas previsiones generales comunes que resultan aplicables a los defensores y defensoras de derechos humanos en el marco de los conflictos armados en condición de personas civiles y población civil. En primer lugar, se tiene el principio de no discriminación el cual establece que las categorías específicas de personas a quienes se concede protección deben ser “tratados con humanidad (...) sin distinción desfavorable basada en el sexo.” en segundo lugar, se encuentra el principio del trato humano según el cual los actores beligerantes deben tratar con humanidad a las personas civiles que se encuentren bajo su poder. Las disposiciones contenidas en los Convenios de Ginebra y en los Protocolos Adicionales constituyen las normas mínimas que deben observar los actores armados en relación el trato de las personas en su poder, las cuales son aplicables en conflictos internacionales como en conflictos no internacionales y constituyen la base del artículo tercero

Por otra parte, la Declaración Americana de los Derechos Humanos, se consagran como “deberes de los Estados” la obligación de respeto de los derechos y libertades y el deber de garantizar a toda persona sin discriminación alguna su pleno ejercicio (Artículo 1) y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno para garantizar la efectividad de tales derechos, en caso de aún no se hubieran estipulado”. (Artículo 2). Igualmente, en Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Los Estados Partes [...] se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos [...] (Artículo 3) [...] Y, en esa medida se comprometen [...] a adoptar, [...], las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos [...]” (Artículo 2).

común a los convenios de Ginebra.

Igualmente, tiene vocación de aplicación para los defensores y defensoras el principio de distinción el cual obliga a las partes en conflicto a distinguir en todo momento a la población civil de los combatientes y a no dirigir ataques contra ellos. En particular, este principio se consagra en el título IV del Protocolo II, cuyo artículo 13 estipula la protección de la población civil en los siguientes términos: “1. La población civil y las personas civiles gozarán de protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares. Para hacer efectiva esta protección, se observarán en todas las circunstancias las normas siguientes. 2. No serán objeto de ataque la población civil como tal, ni las personas civiles. Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil. [...]”

3. Reconocimiento y protección de la defensa de los derechos humanos como derecho fundamental en el marco constitucional colombiano.

La defensa de los derechos humanos constituye un derecho fundamental en el marco constitucional colombiano y ostenta una doble naturaleza. Por un lado, se trata de una prerrogativa a favor a las personas que las faculta para que, de forma individual o colectiva, promuevan, divulguen y exijan el cumplimiento de los derechos humanos. Esta facultad las hace titulares de una protección especial por parte del Estado, consistente en unos mínimos de garantías para promover el ejercicio de este derecho, ser objeto de medidas que prevengan la violencia en su contra y los protejan de forma efectiva cuando se presentan riesgos en contra de su vida, integridad y seguridad personal, ser atendidos debidamente en los eventos en que contra ellos se concreten hostigamientos y actos de violencia derivados del ejercicio del derecho del derecho y se garantice la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición que aseguren que los crímenes en su contra sean investigados, juzgados y sancionados. Por otro lado, en tanto deber, la defensa de los derechos humanos se encuentra consagrada de forma expresa en artículo 95 numeral 4° de la

Carta Política que establece la obligación de los ciudadanos y ciudadanas de “defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica”.

La defensa de los derechos humanos, al configurar la potestad en cabeza de los ciudadanos y ciudadanas de promover, practicar y reclamar el cumplimiento de las normas constitucionales, así como el deber de acatarlos, defenderlos y difundirlos, es compatible con los principios que inspiran la Carta Política y que establecen que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República [...], democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, [...]”. (Artículo 1º C.P); que [s]on fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; [...](Artículo 2º C.P), y el “deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.” (Artículo 4º Inciso 2. C.P).”

La defensa de los derechos humanos, así mismo, es un valor que subyace a todo el ordenamiento jurídico constitucional toda vez que, no tendría ningún sentido reconocer en un texto superior un conjunto de garantías fundamentales, si los sujetos destinatarios no cuentan con la protección debida para exigir su realización. En cuanto más limitada sea esta facultad, más palidece en la realidad el Estado Social de Derecho.

Aunque la Declaración sobre defensores de derechos humanos no es un instrumento jurídicamente vinculante, en el sentido de que no comporta el mismo estatus de un tratado o convenio internacional, al contener principios reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos y concretarlos a favor de los defensores y defensoras humanos, “[...] se constituye en una pauta de interpretación importante para la labor de protección de los derechos fundamentales que recae sobre el juez constitucional”, tal como lo ha reconocido esta Corporación en su

jurisprudencia reciente¹⁴².

En esa medida, esta Corte reconoce la necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico la protección especial que otorga la Declaración de defensores y defensoras a las personas, organizaciones y grupos que coadyuvan con el Estado en la labor de promoción de los derechos humanos y de las libertades básicas. En efecto, con la Declaración de defensores se pretende concretar los derechos y libertades que le asisten a los seres humanos, consagrados en los distintos instrumentos internacionales, en cabeza de aquellas personas y grupos que respaldan, apoyan, promueven, divulgan los derechos humanos y denuncian la vulneración de los mismos y que por ello requieren una protección redoblada y la promoción y apoyo de sus actividades.

3.1. Mandatos constitucionales que obligan a las autoridades competentes a proteger a los defensores de los derechos humanos.

Al Estado colombiano le asiste el compromiso de acatar los preceptos contenidos en la Declaración sobre defensores por cuanto concretan a favor de los defensores y defensoras varias libertades y derechos estipulados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, en la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, vinculantes para el Estado colombiano en virtud de los artículos 93 y 94 de la Carta Política. Tales garantías son las siguientes: los derechos a la protección a la vida e integridad personal, la seguridad personal, la libertad de reunión, la libertad de asociación, a acceder y comunicarse con organismos internacionales, las libertades de opinión y de expresión, el derecho a un recurso administrativo efectivo y el acceso a instancias y procedimientos judiciales con las debidas garantías.

3.1.1 Derecho a la vida y a la integridad personal.

142. Sentencia T-234 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Sala Cuarta de Revisión. 21 de marzo de 2012. Pág. 39

El derecho a la protección a la vida e integridad de los ciudadanos y ciudadanas se encuentra estipulado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 2), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2), Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 3), Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículo 1), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (artículo 1), y Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 1). Por su parte, el deber del Estado de proteger a los defensores de los derechos humanos está previsto en el preámbulo de la Declaración sobre defensores, así como en sus artículos 2º, 9º y 12º. Este derecho implica para el Estado la protección de la vida, integridad física y seguridad personal de los defensores. La garantía de este derecho es un requisito fundamental para el ejercicio de cualquier otro derecho.

La obligación del Estado de proteger los derechos de los defensores y las defensoras de las violaciones cometidas por actores armados ilegales o cualquier otra agente de violencia, se deriva de la responsabilidad fundamental y el deber de cada Estado de proteger todos los derechos humanos tal y como se encuentra consagrado en el artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este deber de protección implica la prohibición de violar los derechos humanos reconocidos en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos. En ese sentido, los Estados deben actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos consagrados en la Declaración¹⁴³. En particular, el Estado debe proveer los medios necesarios para garantizar que las personas promueven y defienden los derechos humanos le sean respetados su vida e integridad personal y no sean objeto de agresiones y violencia que supongan una amenaza a estos derechos fundamentales.

3.1.2. Libertad de reunión

La libertad de reunión está protegida por diversos instrumentos internacionales y regiona-

143. PIDCP Observación General No. 31: La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, 26 de mayo de 2004,

les, a saber: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 20), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 21), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Artículo 5 (d) (ix)), la Convención sobre los Derechos del Niño (Artículo 15), el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Artículo 11), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Artículo 11), la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (Artículo 8), la Carta Árabe de Derechos Humanos (Artículo 28), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 15) y la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos (Artículos 5 y 12).

La libertad de reunión tiene como condición básica que ésta se ejerza de forma pacífica, y comprende, entre otras, la protección de las personas al participar en lugares públicos y privados, movilizaciones como vigiliass, marchas, huelgas y otros tipos de reuniones siempre y cuando tengan como objetivo promover y proteger los derechos humanos. En el marco de su ejercicio por parte defensores y defensoras de derechos humanos, estas libertades obligan a las autoridades competentes a evitar el abuso de la fuerza, detenciones ilegales e injustificadas, amenazas o retaliaciones por la promoción o participación en las reuniones y las limitaciones injustificadas de tipo administrativo que impiden la movilización o la reunión de los defensores y defensoras. También, implica para el Estado adoptar medidas positivas para facilitar este tipo de reuniones y manifestaciones y evitar que los defensores de derechos humanos sean agredidos o perseguidos por el ejercicio del derecho a la reunión.

3.1.3. Libertad de asociación

La libertad de asociación es connatural a la existencia y consolidación de las sociedades democráticas. Su ejercicio por parte de los defensores y defensoras de derechos humanos comporta una dimensión individual y una colectiva. La primera dimensión, conforme al artículo 22

del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, posibilita la asociación con personas de ideas afines o de unirse a una ya existente. En su dimensión colectiva, faculta a las organizaciones existentes a realizar actividades con base en los intereses comunes de sus miembros, sin ningún tipo de coacción o amenaza de violencia y sin que sean perseguidos por ello. En ese sentido, a los Estado les está vedado prohibir o interferir en la constitución de asociaciones u obstaculizar sus actividades. Igualmente, debe adaptar medidas positivas para que esta libertad sea respetada y ejercida sin coacciones por parte de los particulares.

La prohibición de las restricciones a la libertad de asociación en cabeza de los defensores y defensoras de derechos humanos se encuentra consagrada en el artículo 17 de la Declaración que establece que: “[e]n el ejercicio de los derechos y libertades [...] ninguna persona, individual o colectivamente, estará sujeta a más limitaciones que las que se impongan de conformidad con las obligaciones y compromisos internacionales aplicables y determine la ley, con el solo objeto de garantizar el debido reconocimiento y respeto de los derechos y libertades ajenos y responder a las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática”.

La disposición citada es materialmente compatible con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 20), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 22), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (El artículo 8 reconoce el derecho a formar y afiliarse a sindicatos), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Artículo 7), el Convenio No. 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación de la Organización Internacional del Trabajo (Artículo 2), el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Artículo 11), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Artículo 10), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 16), la Carta Árabe de Derechos Humanos (Artículo 28), y a Declaración sobre los defensores y las defensoras de los derechos humanos (Artículo 5).

3.1.4. Libertad de acceder y comunicarse con organismos internacionales.

El derecho a acceder y comunicarse con organismos internacionales se encuentra vinculado, en general, con la libertad de expresión, opinión y la libre circulación. Además, su consagración a favor de las mujeres es expresa en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW-(Artículo 11), el Protocolo Facultativo a la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes –CAT- (Artículo 15) y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC- (Artículo 13).

Tanto la CEDAW como el PIDESC, contienen una disposición puntual que solicita a los Estados la adopción de las medidas para garantizar que las personas que se encuentren bajo su jurisdicción no sean objeto de malos tratos o intimidación por comunicarse con los órganos de fiscalización de los respectivos instrumentos. El artículo 5 de la Declaración de defensores, establece que el acceso y la comunicación con los organismos internacionales resultan fundamentales para que los defensores y las defensoras de los derechos humanos realicen las actividades propias de su labor, como denunciar la violación de derechos humanos y solicitar las medidas de protección pertinentes. Por estas razones, el Estado colombiano debe disponer de los recursos administrativos necesarios a fin facilitar el ejercicio de este derecho por parte de las defensoras de derechos humanos.

3.1.5. Libertad de expresión y opinión.

La libertad de expresión se encuentra consagrada en varios instrumentos internacionales, varios de los cuales son vinculantes para Colombia, a saber : la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 19), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación

Racial (artículo 5 (d) (viii)), la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 13), el Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículo 10), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (artículo 9), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13), y Declaración de los Defensores y las Defensoras de los Derechos Humanos (artículo 6).

En la Declaración sobre Defensores y Defensoras, se establece que esta libertad puede ejercerse de forma individual o colectiva, bajo tres manifestaciones: “a) conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos; b) Conforme a lo dispuesto en los instrumentos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales aplicables, a publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales; c) A estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros medios adecuados.”

Esta Corte considera que dentro de la protección que debe prodigar el Estado a las libertades de opinión y expresión de los defensores y defensoras de derechos humanos, se deben incluir las garantías que permitan y faciliten el desarrollo de nuevas ideas y principios relacionados con los derechos humanos. Esta consideración parte del artículo 7° de la Declaración sobre defensores establece que: “Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a desarrollar y debatir ideas y principios nuevos relacionados con los derechos humanos, y a preconizar su aceptación.”

El precepto citado constituye un reconocimiento expreso de que muchos de los derechos y libertades consignados en varios instrumentos internacionales cristalizan normativamente los resultados de luchas, debates y exigencias promovidas precisamente por los defensores y defen-

soras. De esta forma, la precisión del artículo 7 de la Declaración de los defensores contribuye a que la incidencia social y jurídica de la labor de los defensores y defensoras sea percibida y reconocida como actividad legítima que dinamiza la participación en el marco de las sociedades democráticas.

La consagración de la libertad de expresión y opinión a favor de los defensores y defensoras implica para el Estado la protección del derecho en su aspecto positivo y negativo. En su aspecto positivo, el Estado debe adoptar las medidas administrativas, legislativas y judiciales necesarios para que los individuos y grupos puedan contar con información relacionada con su labor, difundir dicha información y a discutir y formarse una opinión sobre la realización de estos derechos. En su aspecto negativo, tanto al Estado como a los particulares les asiste el deber de no interferir en las acciones que adelantan los defensores para ejercer estas libertades. Y, en caso de que las interferencias se hubieran producido, el Estado adoptar decisiones para prevenir, sancionar, investigar y reparar el daño causado.

3.1.6. Derecho a la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición a favor de los defensores y defensoras de derechos humanos.

En el artículo 9 de la Declaración de Defensores se establece que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo y a ser protegido en caso de que sean vulnerados sus derechos fundamentales. De acuerdo con ello, los Estados deben adoptar las medidas administrativas y judiciales que sean necesarias para atender y proteger a los defensores y defensoras víctimas de amenazas, hostigamientos y actos de violencia. Por ello, Colombia debe garantizar una investigación pronta e imparcial de las violaciones, asegurar el enjuiciamiento de los autores, la ejecución de las decisiones o sentencias y el establecimiento de medidas de reparación adecuadas para las víctimas.

Este precepto es consistente con varios instrumentos internacionales aprobados por Co-

lombia: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 8), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículos 2 (3) y 9 (5)), la Convención contra la Tortura y otros tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Artículos 13 y 14), La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Artículo 6) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 25) y a Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Artículo 4).

A nivel regional, esta prerrogativa fue reconocida en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Artículo 13) y La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Artículo 7).

La garantía efectiva del derecho a la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, reviste especial importancia en los contexto de violencia generalizada contra los defensores y defensoras como el caso de Colombia. En la medida en que el Estado no investigue, sancione y aplique las sanciones previstas en la Ley, aumenta la probabilidad de que las agresiones sean perpetradas de manera reiterada y generalizada. Con ello, se propicia la perpetuidad de las condiciones sociales que generan e incrementa la violencia en contra de los defensores y defensoras. Así, al Estado le asiste la obligación constitucional inaplazable de garantizar que los actos de violencia contra los defensores y defensoras no queden en la impunidad.

3.1.7. Derecho a la seguridad personal.

En la Sentencia T-719 de 2003¹⁴⁴, esta Corte definió el alcance del derecho a la seguridad personal como la prerrogativa de los ciudadanos y ciudadanas a recibir protección frente a cierto tipo de riesgos para su vida e integridad personal que no están jurídicamente obligadas a soportar. La Corte se refirió a este derecho en los siguientes términos: “las personas tienen derecho a no verse expuestas a riesgos extraordinarios para su persona, sea por causa de las autoridades públicas o de factores ajenos a ellas, y en esa medida son titulares de un derecho a ser protegidas que,

144. Sentencia T-719 del 20 de agosto de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

en caso de desconocerse, dará lugar a responsabilidad. Al igual que la jurisprudencia administrativa, reseñada, estos casos encuentran su fundamento último en el principio de igualdad ante las cargas públicas –que impide obligar a una persona a soportar riesgos desproporcionados –, así como el deber elemental de las autoridades de proteger la vida e integridad de los ciudadanos. Es éste, pues, según la jurisprudencia el núcleo más básico del derecho a la seguridad personal en el ordenamiento constitucional colombiano [...]”

El derecho a la seguridad personal se encuentra consagrado en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos el cual establece en “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; el artículo 7 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, incorporada al ordenamiento jurídico mediante la Ley 16 de 1972 que establece que “toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...” y el artículo 9 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos que dispone en su artículo 9 que todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales [...]”.

De acuerdo con lo anterior, no es suficiente que el Ejecutivo adopte e implemente mecanismos de protección. Las entidades competentes deben asegurar que adoptará medidas eficaces e idóneas prevengan la consumación de los riesgos. El reconocimiento del derecho a la defensa de los derechos humanos como derecho compele al Estado a establecer una política pública integral y efectiva de prevención de la violencia contra los defensores y defensoras. A todas luces, las medidas administrativas que no concretan resultados positivos que eviten los asesinatos, torturas, violencia sexual, desapariciones forzadas, desplazamiento forzado, lesiones personales o cualquier otro ataque en contra de los defensores de derechos humanos debe ser revisadas y ajustadas por la Administración a fin de que garanticen de forma idónea y eficaz la vida, integridad y seguridad de los defensores de derechos humanos.

3.2. Reconocimiento jurisprudencial de la necesidad de protección de los derechos a la vida,

integridad y seguridad personal de los defensores y defensoras de derechos humanos en el país.

Por vía de tutela, en reiterada jurisprudencia esta Corte ha protegido los derechos a la vida, seguridad e integridad personal de las personas desplazadas que ejercen actividades de defensa de derechos humanos. De hecho, en la sentencia T- 590 de 1998¹⁴⁵ declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional dada la falta de protección a los defensores de derechos humanos y, en consecuencia, hizo un llamado a todas las autoridades de la República a cesar la situación.

El pronunciamiento más reciente de esta Corporación en materia de protección a mujeres defensoras de derechos humanos es la Sentencia T-234 de 2012¹⁴⁶ . En ella, la Corte protegió los derechos a la vida, seguridad e integridad de una mujer defensora de derechos humanos objeto de violencia sexual, amenazas, hostigamientos, desplazamiento forzado y tentativa de secuestro, al no contar con medidas de protección por parte del Ministerio del Interior ni de la Fiscalía General de la Nación.

En la providencia recién citada, la Corte consideró que existían múltiples factores que evidencian la amenaza extrema contra la accionante, en tanto sujeto de especial protección constitucional, que comprometían sus derechos fundamentales a la vida, integridad, libertad y seguridad personal, así como los derechos fundamentales de su grupo familiar, especialmente de sus hijas menores de edad. Agregó que: “[e]sta situación que rebasa los límites del principio de igualdad ante las cargas públicas, obliga al Estado a dispensar por el tiempo que la accionante requiera, las medidas de protección necesarias, a fin de evitar que se consume un daño.”

La Corte estimó que “la sola circunstancia de que la demandante ostentara la condición de defensora de derechos humanos[110], en un contexto tan problemático como el colombiano, en el que es latente la existencia de un conflicto armado interno complejo y de múltiples face-

145. Sentencia T-590 del 20 de octubre de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero

146. Sentencia T-234 del 21 de marzo de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

tas[111], se constituía en un principio de razón suficiente para concluir que sobre las autoridades demandadas, recaía la obligación positiva de adoptar medidas de protección, con la única finalidad de garantizar la efectividad de sus derechos fundamentales, dado que para ese momento su actividad per se la exponía a una amenaza cuando menos ordinaria.”

Consideró igualmente que la situación de riesgo se agudiza con el acto sexual violento del que fue víctima, lo que conllevó que abandonara el municipio de residencia y se desplazara a otra ciudad. Para la Corte, la confluencia de estos factores lleva a considerar que sin duda alguna, la accionante estaba expuesta a una amenaza extrema, que requería atención urgente e inmediata por parte del Estado, protección que debía extenderse, a sus hijas menores.

En consecuencia, la Corte ordenó al Ministerio del Interior y a la Fiscalía General de la Nación, valorar conjuntamente la situación de accionante, incluyendo las siguientes variables: (i) su condición de defensora de derechos humanos, víctima de violencia sexual y desplazamiento forzado; (ii) que actualmente está en curso un proceso penal a fin de que determinen cuál de los dos programas se ajusta más a sus necesidades y garantiza de manera efectiva sus derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal. Ordenó igualmente que en la valoración se incluyera a sus hijas menores hijas, sin excluir a otros miembros de su núcleo familiar.

En la sentencia T- 059 de 2012¹⁴⁷, la Corte ratificó la necesidad de protección especial para aquellas personas que estén expuestas a un nivel de riesgo extraordinario, especialmente cuando pertenecen a grupos que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad como los líderes afrodescendientes desplazados. Estas personas tienen derecho a recibir protección especial de las autoridades, quienes deben valorar, en cada caso concreto, las condiciones constitutivas del extraordinario.

En esta providencia, la Corte señaló que, además de los miembros de partidos políticos que

147. Sentencia T-059 del 9 de febrero de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

por su orientación y su programa son objeto de actos violentos, los testigos de los casos de homicidios relacionados con alteraciones al orden público y los reinsertados de grupos alzados en armas, son sujetos de que requieren especial protección a su seguridad personal, al igual líderes de las Comunidades de Paz.

En esa oportunidad, en su condición de líderes de grupos de población desplazada afro-descendiente, los accionantes solicitaron el amparo constitucional al considerar que sus vidas están en riesgo en virtud de la suspensión de medidas de protección por parte del Ministerio del Interior y de Justicia. La Corte tuteló los derechos y ordenó a la Unidad Nacional de Protección tomar las medidas necesarias para la realización del estudio de seguridad a los accionantes tendiente a determinar la pertinencia de la aplicación de las medidas de protección propias del Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas.

Por otra parte, en la sentencia T-496 de 2008¹⁴⁸ trece mujeres desplazadas líderes, invocando su condición de víctimas en el marco de la ley de justicia y paz, y/o de líderes o activistas pertenecientes a organizaciones sociales que luchan por los derechos de las víctimas del conflicto armado, solicitaron la protección de sus derechos a una vida digna, a la seguridad personal, al debido proceso y a las garantías judiciales y de acceso a la justicia que, a su juicio, eran desconocidos vulnerados por la omisión del Ministerio del Interior y de la Fiscalía General de la Nación, debido a la no implementación de un programa específico de protección a víctimas y testigos de la Ley de Justicia y Paz.

Partiendo del análisis de los obligaciones mínimas establecidas en el auto 200 de 2007, la Corte tuteló los derechos fundamentales de las accionantes y ordenó al Ministerio del Interior y de Justicia y a la Fiscalía General de la Nación, realizar o actualizar el estudio de riesgo a las

148. Sentencia T-496 del 16 de mayo de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

accionantes a fin de que se adopten las medidas de protección que correspondieran a su situación fáctica, en el marco de la estrategia existente para la protección de víctimas y testigos de la Ley de Justicia y Paz. Requirió la Corte que en la evaluación del riesgo y en la selección y ejecución de las medidas aplicables, se consideraran las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado sobre protección de la mujer contra todo tipo de violencia, así como el enfoque de género que permita una respuesta diferenciada y adecuada a las particulares circunstancias de vulnerabilidad en que se encuentre la mujer, derivadas de su género.

Por otra parte, en la sentencia T- 1037 de 2008¹⁴⁹ la Corte señaló claramente que “cuando se presentan situaciones de conflicto armado entre la fuerza pública y los grupos armados que están fuera de la legalidad, el Estado tiene la obligación de ser extremadamente sensible en sus intervenciones, con miras a preservar el equilibrio político y social, mediante la protección eficaz a los grupos, partidos o movimientos minoritarios, en especial a aquellos que por su carácter contestatario pueden ‘estar en la mira’ de otros grupos que, gozando de los beneficios institucionales y patrimoniales, pueden ver amenazadas sus prerrogativas”. Igualmente, la Corte previno a las autoridades públicas de fomentar una “guerra sucia” contra críticos, contradictores o personas en situación de riesgo especial dadas las circunstancias de violencia que atraviesa el país.

La tutela fue interpuesta contra la decisión del Ministerio de Interior, que por recomendación del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, ordenó suspender el esquema de seguridad que había sido ordenado y sustituirlo por una ayuda económica para transporte a una mujer que por su trabajo como investigadora y periodista en temas de derechos humanos, venía siendo objeto de amenazas, hostigamientos, persecuciones y torturas psicológicas desde el año 2001, señalando que se había comprobado que, en dichos hechos, habían participado organismos de seguridad del Estado, entre ellos el DAS. Las amenazas y hostigamientos se trasladaron a su hija menor. Interpuso la acción de tutela por cuanto el esquema de seguridad compuesto por un carro blindado, dos teléfonos avantel y un conductor de confianza, en razón del riesgo extraordi-

149. Sentencia T-1037 del 23 de octubre de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

nario, fue cambiado a un esquema blando de auxilio de transporte.

La Corte tuteló los derechos fundamentales de la actora, ordenando al Ministro del Interior, formular una declaración en la que, de forma clara y sin inducir a error, dudas o contradicciones, pusiera de presente la situación de riesgo en que ella se encontraba, según lo establecen los estudios de riesgo existentes. Sin embargo, si la entidad tenía alguna prueba sobre la falsedad de dichos estudios, debía ponerla de presente y adelantar las actuaciones correspondientes. Igualmente, ordenó la implementación de las medidas de seguridad aprobadas originalmente a la actora, que incluye: el uso de un carro blindado, con nivel alto de seguridad, presupuesto mensual de mantenimiento y gasolina; un conductor de confianza de la actora; avanteles que permitan la fluida comunicación entre el conductor, la periodista y entre éstos y las autoridades.

En el auto de 200 de 2007¹⁵⁰, la Corte Constitucional estableció una presunción de riesgo extraordinario a favor de líderes de la población desplazada y de personas desplazadas en situación de riesgo, por considerar que “el desplazamiento forzado es una situación que coloca a sus víctimas en situación de particular vulnerabilidad e indefensión”. Con esta presunción, las personas puedan exigir de las autoridades competentes una protección especial tendiente a salvar su vida, integridad y seguridad personal frente a los riesgos extraordinarios que no están obligados a soportar.

El análisis jurídico que adelantó esta Corte en el auto 200 de 2007 para sustentar la presunción de riesgo extraordinario en cabeza de los líderes de población desplazadas y de personas desplazadas en condiciones de riesgo, partió de las consideraciones expuestas por este Alto Tribunal en la sentencia de tutela T-719 de 2003, en relación con el derecho constitucional a la seguridad personal, en cuanto a su fundamento, su contenido, sus titulares, y las obligaciones precisas que

150. En general, en el 200 de 2007 esta Corte constató que “[...] el derecho a la vida y a la seguridad personal de los líderes y representantes de la población desplazada, así como de personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario, requiere de la adopción de medidas urgentes por parte de las autoridades para efectos de garantizar su protección, en el marco del proceso de superación del estado de cosas inconstitucional existente en el campo del desplazamiento interno en el país declarado en sentencia T-025 de 2004.” M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

impone a las autoridades públicas¹⁵¹. Se precisó que su titularidad les otorga a estas personas “el derecho a recibir protección estatal frente a riesgos extraordinarios [...] que no tienen el deber jurídico de soportar”.

Ahora bien, de acuerdo con la sentencia T-719 de 2003, el riesgo extraordinario debe diferenciarse de aquellas contingencias que soportan las personas de forma ordinaria por vivir en sociedad –riesgos sociales ordinarios- y del riesgo extremo cuya intensidad configuraría un amenaza grave contra los derechos a la vida y la integridad personal. Para establecer si un riesgo es extraordinario las autoridades deben adelantar un cuidadoso examen de valoración del caso concreto, dirigido a determinar si en él confluyen algunas de las siguientes características: “(i) debe ser específico e individualizable [...]”; (ii) debe ser concreto, es decir, estar basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas; (iii) debe ser presente, esto es, no remoto ni eventual; (iv) debe ser importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o

151. En la Sentencia T-719 de 2003 la Corte se pronuncia sobre el alcance del derecho constitucional a la seguridad personal. Precisamente, refiere a fundamento, contenido, titulares y obligaciones que impone a las autoridades competentes. Lo anterior, por cuanto la peticionaria se encontraba en un alto riesgo contra su vida e integridad física al ser la compañera supérstite de una persona reinsertada de la guerrilla y, además, por encontrarse en situación de desplazamiento, sus necesidades materiales mínimas no se encuentran satisfechas.

Este pronunciamiento constituye un referente constitucional para el tema que nos ocupa por cuanto uno de sus problemas jurídicos se refiere a las obligaciones constitucionales que le asiste a las autoridades públicas frente a una mujer desplazada por la violencia y víctima del conflicto que, además, es sujeto de especial protección constitucional por ser a) mujer cabeza de familia y b) por encontrarse en condiciones de vulnerabilidad manifiesta y extrema pobreza. Luego de referirse al “[...]carácter históricamente variable del contenido del derecho a la seguridad personal [...]” y su “importancia” en el derecho constitucional comparado, la providencia pronuncia sobre el tratamiento del derecho a la seguridad en el sistema constitucional colombiano, resaltando que: “la seguridad fue visualizada en la Carta bajo tres manifestaciones distintas: a) como un valor y una finalidad del Estado que pernean la totalidad del texto constitucional, b) como derecho colectivo, y c) como un derecho individual, derivado –entre otras- de las múltiples garantías previstas en la Carta contra riesgos extraordinarios a los que puedan verse sujetas las personas”

Después de revisar algunos precedentes jurisprudenciales del Consejo de Estado y de la propia Constitucional, en la T-719 de 2003, la Corte concluyó: “las personas tienen derecho a no verse expuestas a riesgos extraordinarios para su persona, sea por causa de las autoridades públicas o de factores ajenos a ellas, y en esa medida son titulares de un derecho a ser protegidas que, en caso de desconocerse, dará lugar a responsabilidad. Al igual que la jurisprudencia administrativa, reseñada, estos casos encuentran su fundamento último en el principio de igualdad ante las cargas públicas –que impide obligar a una persona a soportar riesgos desproporcionados -, así como el deber elemental de las autoridades de proteger la vida e integridad de los ciudadanos. Es éste, pues, según la jurisprudencia el núcleo más básico del derecho a la seguridad personal en el ordenamiento constitucional colombiano [...]”

El derecho a la seguridad personal es, entonces, de acuerdo a esta providencia, el derecho que tienen a las personas a recibir protección frente a cierto tipo de riesgos para su vida e integridad personal. Ahora bien, la Corte precisa que para que proceda esta protección el nivel de riesgo debe ser extraordinario.

intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo menor; (v) debe ser un riesgo serio, de materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable; (vi) debe tratarse de un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso; (vii) debe ser un riesgo excepcional, en la medida en que no es uno que deba ser soportado por la generalidad de los individuos; y (viii) debe ser desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo”.

Entre mayor sea el número de características que confluyan, mayor será el nivel de protección que debe proveer las autoridades competentes tendiente a salvaguardar el derecho a la seguridad personal del afectado. Empero, si llega a verificarse que se encuentran presentes todas las características anteriormente esbozadas, el riesgo sobrepasaría el umbral de gravedad, configurándose con ello una situación de riesgo extremo –no ya de riesgo extraordinario- con lo cual las medidas de protección deben orientarse a preservar la vida y la integridad personal del individuo.

Adicionalmente, advierte la Corte en la Sentencia T-719 de 2003, que para determinar si los derechos a la vida e integridad personal se encuentran amenazados, además de mostrarse que se trata de un riesgo “específico”, “individualizable”, “concreto”, “presentes”, “importantes”, “serios”, “claros”, “discernibles”, “excepcionales” y “desproporcionados”, se debe demostrar que el riesgo es “grave” e “inminente” y que está dirigido a violentar los derechos a la vida y seguridad personal de las personas. En la medida que algunas de las características anotadas vayan perdiendo fuerza o desaparezcan de manera progresiva las características constitutivas del riesgo éste pasará de extremo a extraordinario. Igualmente, si las características desaparecen al punto de perder su intensidad, el riesgo extraordinario también desaparece y, con ello, la protección en virtud del derecho a la seguridad personal.

De acuerdo con jurisprudencia reseñada, se observa que la Corte constitucional cuenta con una línea jurisprudencial clara y consistente en que se obliga a las autoridades competentes a

proteger los derechos a la vida, seguridad e integridad de las mujeres defensoras de derechos humanos y sus familias, que incluye, entre otras medidas: (i) la adopción de medidas de protección derivadas del riesgo extremo que se configura por la confluencia de factores como ser mujer, el ejercicio de los derechos humanos, ser víctimas de violencia sexual y desplazamiento forzado; (ii) la no suspensión o redefinición de medidas de protección en los casos de mujeres líderes desplazadas en situación de riesgo extraordinario cuando las circunstancias particulares así lo indiquen y, (iii) las obligaciones de la Administración de no cambiar la valoración de nivel de riesgo de una mujer defensora de derechos humanos cuando la intensidad de éste continua, la obligación de estudiar cuidadosamente la situación fáctica de la mujer a fin evitar cambios en los esquemas de protección y con ello que sometan las beneficiarias a una posible situación indefensión y la obligación de las entidades competentes de notificar de decisiones que adopta en relación con las medidas de medidas de protección.

4. Obligaciones constitucionales mínimas derivadas del reconocimiento del derecho fundamental a la defensa de los derechos humanos a favor de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que pertenecen a organizaciones

Partiendo de las consideraciones desarrolladas en las secciones anteriores, en las cuales esta Sala Especial analizó el carácter de la defensa de los derechos humanos como derecho constitucional que faculta a los ciudadanos a defender y exigir el cumplimiento de derechos humanos y, asimismo, como un deber reconocido expresamente en la Constitución Política (Art. 95. C.P.), y concluyendo que sobre el Estado colombiano recae el compromiso de acatar la Declaración sobre los defensores en tanto concreta a favor de los defensores y defensoras de derechos humanos, múltiples derechos de ejercicio individual y colectivo consagrados en la Carta Política y en varios instrumentos internacionales vinculantes para Colombia, la Sala entrará a examinar las siguientes cuestiones: (i) la naturaleza material y no formal del ejercicio del derecho a la defensa de los derechos humanos y (ii) las obligaciones mínimas del Estado que surgen de su reconocimiento,

a saber: (a) la promoción de las actividades realizadas por los defensores y defensoras; (b) la prevención de la violencia contra las mujeres de derechos humanos; (c) la protección de la vida, integridad y seguridad personal de quienes ejercen la defensa de los derechos; (d) las obligaciones de investigar, sancionar y aplicar las penas y sanciones correspondientes en caso de que vulneración de los defensores y defensoras y (e) obligaciones de atender de forma inmediata, integral y adecuada a las defensoras que son víctimas de la vulneración de sus derechos a la vida, integridad y seguridad personal.

4.1. Derecho a la defensa de los derechos humanos como protección a una actividad material ejercida por los ciudadanos y ciudadanas en Colombia.

Como ya se indicó, el derecho a la defensa de los derechos humanos tiene su formulación principal en la Declaración sobre defensores de derechos humanos. Este instrumento consta de 20 artículos que, en su conjunto, consagran las libertades y derechos básicos que les asisten a las personas que optan por defender de los humanos en forma individual o colectiva. Este mínimo de protección de la defensa de los derechos humanos, por un lado, se consagra como un conjunto de prerrogativas que las personas pueden ejercer de forma individual o colectiva en tanto defensores y defensoras de derechos humanos (Artículo 1°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 11°, 12°, 13°) Y, de otra parte, como conjunto de deberes en cabeza del Estado en primer lugar (Artículos 2°, 10°, 14°, 15° 19 y 20) y de los particulares, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones (Artículos 16°, 17°, 18° y 19°), en tanto coadyuvan la responsabilidad estatal de protección y promoción de los derechos humanos.

La prerrogativa básica establecida en la declaración consiste en que “[t]oda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a nivel nacional e internacional, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional” (Artículo 1); facultad que incluye igualmente que: “[t]oda persona tiene

el derecho a [...] desarrollar y debatir ideas y principios nuevos relacionados con los derechos humanos, y preconizar su aceptación” (Artículo 7).

La prerrogativa del derecho a la defensa de los derechos humanos en el marco de la Declaración sobre defensores de derechos humanos implica la prohibición de conculcar, por acción u omisión, los derechos humanos y las libertades básicas (Artículo 10), lo que incluye la obligación de todas las personas de respetar los derechos humanos de los demás en el ejercicio de su profesión. (Artículo 11).

Ahora bien, para que tal facultad de defender de los humanos se concrete, la Declaración contempla un grupo de derechos asociados, dirigidos a que los defensores y defensoras de derechos humanos adelanten las actividades propias de su labor libremente, sin restricciones indebidas y bajo la protección del Estado. Tales derechos son: la libertad de reunión y asociación (literal a) artículo 5); formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales; afiliarse y participar en ellos (literal b); Artículo 5), a comunicarse con organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales (literal c, artículo 5); recibir y acceder a información sobre los derechos que pregonan; publicar y difundir información sobre los derechos humanos, debatir acerca del cumplimiento de los derechos y mantener y firmar una opinión al respecto (Artículo 6), participar en el gobierno del país y gestionar asuntos públicos, lo que incluye, entre otros aspectos, presentar críticas a la gestión gubernamental y denunciar incumplimientos y obstáculos para la realización de los derechos humanos, a través de la presentación formal de denuncias, asistir a audiencias y eventos públicos, presentar y ofrecer asistencia profesional y dirigirse a organismos internacionales (Artículo 9); participar en actividades pacíficas contra la violación de los derechos humanos con la protección del Estado, así como obtener una protección efectiva de las leyes nacionales al reaccionar u oponerse pacíficamente a la vulneración de tales derechos humanos por hechos imputables a miembros del Estado o a particulares (Artículo 12). Igualmente, los defensores de derechos humanos cuentan con la facultad de utilizar los recursos provistos por los

sistemas jurídicos nacionales para promover y proteger los derechos humanos. (Artículos 3 y 13).

Al Estado le corresponde adoptar los medios eficaces para garantizar que las prerrogativas anteriormente señaladas, se realicen en la realidad, así como evitar que el ejercicio del derecho a la defensa de los derechos humanos se obstaculice por acción u omisión de particulares. En ese orden, le corresponde adoptar las medidas administrativas, legislativas y judiciales para promover la comprensión de los derechos humanos por parte de los ciudadanos y ciudadanas a través de publicación y accesibilidad de todos instrumentos jurídicos concernientes a la salvaguarda de estos derecho, así como su enseñanza en todos los niveles educativos; proveer el acceso a informes y actas en los que se registra la situación de los derechos humanos y el apoyo a organizaciones nacionales independientes que se dedican a la promoción de los derechos humanos (Artículo 14).

A los particulares, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones les asiste el deber de sensibilizar al público sobre los asuntos relacionados con los derechos humanos mediante su enseñanza, capacitación e investigación para fortalecer la “comprensión, tolerancia, paz y relaciones de amistad entre las naciones” (Artículo 16).

La declaración se refiere a los deberes que le asisten a las personas en relación con su comunidad en tanto escenario en el que se desarrolla su personalidad; la responsabilidad de los individuos y las organizaciones no gubernamentales de proteger la democracia, la promoción de los derechos y libertades básicas y al fomento del progreso de las sociedades, así como el derecho de todo persona a contar con un entorno social en el que los derechos humanos puedan tener plena aplicación (Artículo 18).

Por otra parte, la declaración sobre defensores de derechos humanos contiene algunas cláusulas para interpretar su propio contenido. El artículo 4 proscribire cualquier interpretación que restrinja o contradiga los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas, la Declara-

ción Universal de los Derechos Humanos, de los Pactos Internacionales de los Derechos Humanos o de otros instrumentos aplicables en el ámbito de la defensa de los derechos humanos. El artículo 19 estipula que “[n]ada de lo dispuesto [...] se interpretará en el sentido de que confiere a un individuo, grupo u órganos de la sociedad o de cualquier Estado el derecho a desarrollar actividades o realizar actos que tengan por objeto suprimir los derechos y las libertades enunciados [...]” y el artículo 20 establece que nada en la Declaración se “[...] interpretará en el sentido de que permita a los Estados apoyar o promover actividades de individuos o grupos de individuos, instituciones u organizaciones no gubernamentales, que estén en contradicción con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.”

De acuerdo a las disposiciones contenidas en la Declaración sobre de derechos humanos, la noción de defensa de los derechos humanos se vincula con la actividad o hecho material por medio del cual una persona que promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional, individual o colectivamente, debe ser reconocido como defensor o defensora de derechos humanos. Al respecto, esta Sala Especial de Seguimiento coincide con la interpretación del artículo 1º de la Declaración sobre defensores de Derechos Humanos que ofrece la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para la Defensa de los Derechos Humanos. Esta interpretación indica que la condición de defensora o defensor de derechos humanos se asocia con las acciones realizadas por la persona y no a otras calidades, como por ejemplo, si ésta recibe un pago por su labor, si se encuentra formalmente inscrita a una organización o si ésta es avalada por las entidades gubernamentales ¹⁵². La defensa incluye la promoción y protección de cualquier derecho civil o político, económico, social o cultural¹⁵³ o, incluso, derechos cuyo estatus aún se encuentren en discusión.

4.2. Obligaciones mínimas derivadas del derecho a la defensa de los derechos humanos.

152. United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, Protecting the Right to Defend Human Rights and Fundamental Freedoms, Fact Sheet No. 29, UN publications, Geneva, 2004.

153. Corte I.D.H, Caso Kwas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 147; Caso Nogueira de Carvalho y otro Vs. Brasil. Sentencia de 28 de noviembre de 2006. Serie C No. 161, párr. 77.

El reconocimiento del derecho a la defensa de los derechos humanos impone la proscripción de ejercer violencia o realizar cualquier acción que obstaculice el trabajo adelantado por los defensores y defensoras de derechos humanos –aspecto negativo del derecho-. Por otra parte, obliga al Estado a disponer de las medidas legislativas, administrativas, presupuestales y judiciales para efectos de facilitar y legitimar el trabajo adelantado por las defensoras y defensores de derechos –aspecto positivo-.

En su aspecto negativo, la garantía de ejercicio del derecho a la defensa de los derechos humanos por parte de las mujeres líderes desplazadas y participantes de procesos organizativos, sociales y comunitarios y de las mujeres que trabajan a favor de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno se garantiza en la práctica si, y sólo si, éstas puedan ejercer, sin apremios o coacción violenta, sus libertades expresión, pensamiento, opinión, reunión, asociación, manifestación pública pacífica, comunicación y contacto con entidades estatales, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, organismos internacionales, acceder a información relativa al trabajo de defensa de derechos humanos que realizan, con excepción de los casos en los que media reserva legal, participar en los escenarios en los que se debatan y tomen decisiones en relación con la aplicación y cumplimiento de los derechos que defienden, de acuerdo a los procedimientos establecidos en la Constitución Política, y las demás prerrogativas fijadas en la Declaración de Defensores de Derechos Humanos compatibles con la Carta Política.

En su aspecto positivo, la consagración del derecho a la defensa de los derechos humanos faculta a los ciudadanos y ciudadanas a demandar del Estado la adopción de medidas dirigidas a: (i) promover el derecho a la defensa de los derechos humanos; (ii) prevenir la violencia en contra de los defensores y defensoras; (iii) proteger sus derechos a la vida, la integridad y la seguridad personal cuando éstos se encuentran en riesgo de ser vulnerados; (iv) atender integral y adecuadamente a los defensores y defensoras que han sido víctimas de amenazas y actos de violencia y, (v) garantizar la investigación, enjuiciamiento, sanción, reparación y garantía de no repetición en

aquellos casos en que los defensores han sido víctimas de actos delictivos.

4.2.1. Obligaciones de promoción a favor de las mujeres desplazadas líderes y participantes de procesos organizativos, sociales y comunitarios y de las mujeres que trabajan a favor de la población desplazada por el conflicto armado interno.

El Estado, todas y cada una de las entidades que lo integran, y los funcionarios públicos a título personal, tienen la obligación de promover la legitimidad de la labor adelantada por los defensores y defensoras de derechos humanos, so pena de incurrir en las responsabilidades penales y disciplinarias a las que hubiere lugar, en cada caso particular.

La obligación mínima de promoción del derecho a la defensa de los derechos humanos exige del Estado disponer de los recursos administrativos y presupuestales para facilitar, apoyar, respaldar y reconocer la trascendental labor que adelantan las defensoras de los humanos en las sociedades democráticas, en particular, las mujeres que encaran permanentemente los riesgos de género del conflicto armado y las afectaciones del conflicto armado como tal, a través de una política pública comprehensiva e integral de promoción del derecho a la defensa de los derechos humanos con perspectiva diferencial y subdiferencial de género.

Para materializar esta exigencia, las entidades competentes, como mínimo deben diseñar e implementar mecanismos que apunten a los siguientes resultados:

(i) contar con un registro de las mujeres desplazadas y de las mujeres que trabajan por los derechos de la víctima del conflicto armado, siempre y cuando el acceso a la información personal sea autorizada voluntariamente por la defensora; la administración de esta información sea estrictamente confidencial y reservada y se emplee exclusivamente para efectos de adoptar medidas preventivas y de protección, de modo que cualquier filtración acarreará la responsabi-

dad penal y disciplinaria a que hubiere lugar en contra del funcionario encargado de administrar dicha información.

Este registro debe contener la caracterización del trabajo organizativo y de liderazgo que vienen adelantando las mujeres, que dé cuenta de los procesos organizativos, los derechos que defienden, las zonas de influencia territorial comunidades, la organización (s) a las que pertenecen las mujeres en caso de contar con una organización de apoyo y la presencia de factores generales de riesgo que atenten contra ejercicio del derecho a la defensa de los derechos humanos en la zona.

(ii) Las entidades competentes deben proceder de forma preventiva de cara a evitar la consumación de los riesgos en contra de la vida, seguridad e integridad personal de las defensoras, con la oportuna autorización de la beneficiaria y con plena observancia de las garantías del debido proceso; identificar y diagnosticar las necesidades y obstáculos de las mujeres desplazadas líderes de las defensoras de derechos humanos y de las mujeres que trabajan por los derechos de la población desplazada en los ámbitos individual, familiar, organizativo y comunitario que impiden el ejercicio pleno del derecho a la defensa de los derechos humanos. El diagnóstico partir, como mínimo, de las afectaciones individuales, familiares, colectivas comunitarias que en esos ámbitos han sido identificados por esta Corte y la caracterización general del trabajo de las defensoras de derechos humanos realizado en la sección II del presente auto; las vías del ejercicio material del derecho a la defensa de los derechos humanos por las mujeres en el marco de conflicto, de las mujeres desplazadas en varias de las etapas y de las mujeres que individualmente o, a través de sus organizaciones o entidades, trabajan por los derechos de la población víctima del conflicto armado interno.

(iv) Diseño, implementación y seguimiento de un plan de mejoramiento de corto, mediano y largo para garantizar el goce efectivo de los derechos relacionados con la defensa de los dere-

chos humanos en los ámbitos, individuales, familiares, colectivos y comunitarios de las mujeres.

(v). Asesoría y acompañamiento permanente en la conformación y constitución de las organizaciones, en los casos en que las mujeres deseen conformar organizaciones o separarse de las organizaciones a las que ya pertenecen. Lo anterior, sin perder de vista que la activación de las obligaciones mínimas derivadas del ejercicio del derecho a la defensa de los derechos humanos depende de su ejercicio material y no es dable exigir requisitos formales que impliquen una carga probatoria onerosa para las mujeres.

(vi). Apoyo y acompañamiento en el funcionamiento y consolidación de las organizaciones y procesos organizativos de cara a su trabajo por la realización de los derechos fundamentales.

(vii). Acompañamiento y apoyo profesional y jurídico a las líderes y sus organizaciones que comprenda, como mínimo: la formación en derechos humanos de las mujeres lideresas y rutas institucionales para exigir el cumplimiento de derechos.

(viii). Apoyos presupuestales a los procesos organizativos liderados por las mujeres desplazadas líderes a través de los cuales se facilite realización de los fines y objetivos de las organizaciones, así como la evaluación del proceso organizativo y de participación.

(xi). Una de las necesidades más urgentes en la formulación de la política integral de promoción de la actividad de defensa de derechos humanos, consiste en la adopción de medidas concretas para favorecer un entorno institucional favorable a la labor de las defensoras de derechos humanos. Para ello, la Sala encuentra que las entidades competentes deben detectar y tomar correctivos pertinentes para evitar las actitudes y prácticas discriminatorias o despectivas en contra de las defensoras de derechos humanos en los que puedan incurrir funcionarios y funcionarias del Estado; incentivar la labor de mujeres defensoras de derechos humanos, a través de campañas

públicas que legitimen su labor; adelantar programas formativos en Derechos Humanos de las mujeres a todos los funcionarios que, en el marco de sus funciones legales o constitucionales, deban atender a las mujeres líderes víctimas del desplazamiento forzado.

4.2.2. Obligaciones de prevención de la violencia contra las mujeres desplazadas líderes y que participan en procesos cívicos, sociales y comunitarios y de las mujeres que trabajan por los derechos de la población desplazada por la violencia.

Las obligaciones mínimas que le competen al Estado para prevenir la violencia contra las mujeres desplazadas líderes, participantes en procesos cívicos, comunitarios y sociales y de las mujeres que trabajan a favor de la población desplazada derivadas del reconocimiento del derecho a la defensa de los humanos, fueron definidas por esta Corte en el auto 092 de 2008, al ordenarse la creación de un programa de prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento mediante la prevención de los riesgos extraordinarios de género en el marco del conflicto armado interno y un programa de promoción a la participación de las mujeres líderes desplazadas y de prevención de la violencia sociopolítica que se comete contra ellas. Tal como fue advertido en esa providencia, el Estado debe combatir las causas estructurales que generan las afectaciones específicas de género identificadas.

Ahora bien, en la Sección II de esta providencia, esta Sala Especial de Seguimiento constató el agravamiento cuantitativo y cualitativo de la violencia contra las mujeres defensoras de derechos humanos en los últimos años en el país, cuya expresión cualitativa se evidencia en la degeneración de la violencia y discriminación estructural de género contra ellas en razón a los propósitos ejemplarizantes del ejercicio de los actos de violencia dirigidos en su contra. La constatación del agravamiento cuantitativo y cualitativo de la violencia contra las defensoras, puso en evidencia ante esta Sala que sobre ellas recae un riesgo extraordinario contra su vida, integridad y seguridad personal, dadas las características de las actividades y labores que realizan en la pro-

moción y defensa de los derechos humanos; que las expone mayormente a la probabilidad de que sobre ellas se materialicen los riesgos presentes en el marco del conflicto armado interno derivados de su condición femenina.

De acuerdo con lo expuesto, al Estado le corresponde redoblar sus esfuerzos hacia la eliminación de los factores que generan la violencia y discriminación estructural de género. Es un mandato perentorio para el Estado ejecutar acciones dirigidas a la eliminación de ambientes peligrosos e incompatibles con la defensa de los derechos humanos y en el deber de generar condiciones para la eliminación de la violación de los derechos a la vida e integridad personal de los defensores y defensoras¹⁵⁴.

Con ese cometido, el Estado debe adoptar los recursos necesarios para implementar de manera acelerada el programa de prevención del impacto desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento sobre las mujeres, especialmente en lo que respecta a las mujeres desplazadas líderes, participantes en procesos cívicos, comunitarios y sociales y de las mujeres que trabajan a favor de la población desplazada que padecen el recrudecimiento del conflicto interno. Este programa deberá iniciar su implementación en las zonas en las que las autoridades conozcan que se concentran riesgos significativos, discernibles, claros y objetivos en contra de las mujeres que optan por la defensa de los derechos humanos.

Entre otras normas, la obligación de prevención de la violencia contra las mujeres defensoras de derechos humanos es plenamente consistente con la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “CONVENCION DE BELEM DO PARA”, que establece en su artículo 7° como deber del Estado la condena de “todas las formas de violencia contra la mujer” y, en ese sentido, “convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar” toda forma la violencia

154. Corte I.D.H., Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 74. Citado en: Segundo Informe sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en las Américas. Párr. 24 Págs. 8-9.

contra la mujer. Para ello, el literal b) obliga a los Estados a “actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer”. Del mismo modo, el literal c) indica que los Estados deben “incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso.”

La misma Convención, en su artículo 8, literal c) establece la obligación que tienen los Estados Partes de adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para “fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer”. Por su parte, el literal h) del mismo artículo, establece que los Estados deben “garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios.”

Dentro de los mecanismos interamericanos de protección, establecidos en la Convención Belem Do Para, el artículo 10 establece que “con el propósito de proteger el derecho de la mujer a una vida libre de violencia, en los informes nacionales a la Comisión Interamericana de Mujeres, los Estados Partes deberán incluir información sobre las medidas adoptadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, para asistir a la mujer afectada por la violencia, así como sobre las dificultades que observen en la aplicación de las mismas y los factores que contribuyan a la violencia contra la mujer.”

Por su parte, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer – CEDAW- establece en su artículo 2 que los Estados Partes convienen en seguir,

por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer. Para ello, el literal d) obliga a los Estados a “abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación.”

El literal a) del artículo 5 de la CEDAW, establece que los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.”

4.2.3. Obligaciones de protección de los derechos a vida, integridad y seguridad personal las mujeres desplazadas líderes, las mujeres que participan de iniciativas reivindicatorias como víctimas del desplazamiento y de las mujeres que trabajan a favor de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno.

Tal como fue constatado por esta Sala Especial de Seguimiento en la sección II de la presente providencia, a partir del año 2009 la situación de seguridad personal para las mujeres defensoras de derechos humanos se ha agravado de manera significativa. Este agravamiento ha afectado en forma grave a las mujeres líderes de la población desplazada y mujeres desplazadas que se encuentran en riesgo extraordinario, pero también a las mujeres que de forma individual o colectiva trabajan por los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, especialmente por los derechos de las mujeres desplazadas, y por este hecho se encuentran en riesgo de sufrir ataques contra su seguridad personal, su vida y su integridad personal; ataques que ostentan una claro impronta de género, tal como fue explicado en la Sección II.

En el auto 200 de 2007, la Corte estableció la presunción de riesgo extraordinario a favor

de los líderes de población y población desplazada en general que se encuentra en riesgo excepcional. No obstante, de acuerdo a lo expuesto en la sección II de la presente providencia, a partir del año 2009 la situación de seguridad personal se ha agravado para las mujeres defensoras de derechos humanos, en un sentido cuantitativo que se manifiesta en el aumento del número de actos de violencia perpetrados en su contra y, desde el punto de vista cualitativo, en el sentido de que las agresiones cometidas por los actores ilegales manifiestan patrones de violencia y discriminación estructural de género presentes en la sociedad colombiana que arremete de forma exacerbada contra las mujeres defensoras de derechos humanos, como una demostración de violencia ejemplarizante; violencia que pretende irradiar terror en las demás mujeres y en la sociedad en su conjunto.

Tal como fuera expuesto por esta Sala Especial de seguimiento en la sección (II) de esta providencia, la defensa de los derechos humanos por parte de las mujeres en el marco del conflicto armado interno, se caracteriza por la situación de riesgo extraordinario y vulnerabilidad acentuada, que potencia la materialización de múltiples riesgos de género inherentes al conflicto armado sobre las mujeres defensoras de derechos humanos; riesgos que de llegar a concretarse producen un impacto multidimensional grave y diferenciado a nivel individual, familiar, organizativo y comunitario. Este riesgo extraordinario se presenta en cada uno de los momentos paradigmáticos en que se ejerce la defensa de los derechos humanos por las mujeres desplazadas y no desplazadas, tanto en el marco del conflicto armado y una vez las mujeres se desplazan forzosamente, y se configura igualmente para las mujeres que trabajan por los derechos de las víctimas del conflicto armado interno que no son desplazadas.

De acuerdo a las anteriores consideraciones, la Sala Especial de Seguimiento establece una presunción de riesgo extraordinario de género que precisa la presunción en el auto 200 de 2007 para las mujeres líderes desplazadas y participantes de procesos cívicos y comunitarios y a las mujeres que a través de sus organizaciones trabajan a favor de la población víctima del despla-

miento forzado en el país, especialmente, las integrantes de organizaciones de mujeres. Lo anterior, por cuanto su trabajo las expone en gran manera a la violencia ejemplarizante que ejercen los actores armados ilegales con ocasión del género y por la actividad que desempeñan. Como fue señalado en Sección II de esta providencia, de acuerdo a las regularidades fácticas identificadas por la Sala y sin perjuicio de las características de cada caso particular, las mujeres son objeto de una perversa administración del temor hacia el terror por parte de los actores armados ilegales. De acuerdo con ello, ha medida que las mujeres defensoras se resisten a las intimidaciones de los actores armados, aumentan las amenazas e intimidaciones, así como la frecuencia e intensidad de los actos de violencia.

La definición de la presunción establecida en el auto 200 de 2007 como de riesgo extraordinario de género en los términos señalados en esta providencia, resulta a todas luces justificable, por cuanto la labor de defensa de los derechos las expone a un riesgo especial de sufrir ataques en contra de su vida, seguridad e integral personal, lo que resulta altamente factible de acuerdo al contexto de violencia generalizada en contra de defensores y defensoras de derechos humanos que fue expuesto en la Sección II. Además, como lo ha señalado la Corporación en reiterada jurisprudencia, los defensores y defensoras de derechos humanos hacen parte de la categoría de personas que deben encarar de forma habitual un riesgo extraordinario en razón de la actividad que adelantan.

La presunción de riesgo extraordinario de género que la Sala establece a favor de las mujeres defensoras de derechos humanos debe concretarse en que, en los eventos en que ellas acudan a las autoridades para solicitar protección, la autoridad competente debe partir de que la solicitante, en efecto, se encuentra en riesgo extraordinario contra su vida, seguridad e integridad personal y tales riesgos se concretarían con actos de violencia de género. En ese sentido, las autoridades competentes deben tener en cuenta los siguientes elementos mínimos:

(i). Si las autoridades competentes no adoptan las medidas conducentes, pertinentes y adecuadas a la situación de fáctica de cada caso, sobre la solicitante se concretará, cualquiera de los riesgos de género inherentes al conflicto armado, a saber: la comisión de actos de violencia, explotación o abuso sexual, la explotación o esclavización para ejercer labores domésticas o roles considerados patriarcales, el reclutamiento forzado de sus hijos e hijas, el riesgo derivado del contacto real o presunto con integrantes de algunos de los actores armados, persecución o asesinato contra ellas como estrategia de y la pérdida o ausencia del compañero durante el desplazamiento. Igualmente, se partirá del hecho de que si no se adoptan las medidas necesarias estos riesgos se concretarán especialmente contra mujeres indígenas y afrodescendientes dada la discriminación y exclusión social histórica que han padecido.

(ii). La presunción de que los actos de violencia y persecución se cometerán contra sus hijos, hijas, esposo o compañero permanente, padres, hermanos o cualquier otro miembro de la familia de la mujer.

(iii). Los actos de violencia contra las mujeres defensoras no están asociados a violencia común sino a un tipo de violencia sociopolítica de género ejemplarizante, que emplea como herramienta la administración del miedo hacia la producción de terror sobre las mujeres. Este elemento aplica especialmente para la valoración del riesgo, la determinación de las medidas de protección a adoptar y la evaluación y seguimiento de estas medidas para efectos de valorar con rigurosidad los cambios en las decisiones relativas al nivel riesgo y a los esquemas de seguridad.

(iv). La afectación de que la amenazas, hostigamientos y cualquier otro acto de violencia tendrá un impacto multidimensional –individual, familiar, colectivo y comunitario de género.

(v). Las mujeres que trabajan por los derechos humanos de las mujeres, la equidad de género, las mujeres víctimas de los conflictos u otro proceso de acompañamiento, asistencia o apoyo

a mujeres desplazadas se encuentran en riesgo de ser agredidas .

(vi). La obligación de las autoridades competentes de adoptar medidas de emergencia para las mujeres desplazadas y su núcleo familiar, y las mujeres miembros de sus organizaciones, como mínimo.

(vi). La obligación de que las medidas de protección se correspondan y adopten los medios necesarios para evitar la concreción de cada uno de los riesgos a los que se encuentran expuesta las mujeres defensoras, a saber: la comisión de actos de violencia, explotación o abuso sexual contra ellas o los miembros de su familia, la explotación o esclavización para ejercer labores domésticas o roles considerados patriarcales, el reclutamiento forzado de sus hijos e hijas, el riesgo derivado del contacto real o presunto con integrantes de algunos de los actores armados, persecución o asesinato contra ellas o los miembros de su familia como estrategia de control coercitivo, el asesinato o desaparición de su proveedor económico, despojo de sus tierras y patrimonio, la concreción de violencia contra mujeres indígenas y afrodescendientes, exacerbadas por la discriminación histórica.

(vii). La obligación de que las medidas de atención respondan de forma adecuada a las afectaciones multidimensionales de género –individual, familiar, colectivo y comunitario- y al tipo de riesgo

La presunción de riesgo extraordinario de género se asumirá para todo el procedimiento de identificación, valoración del riesgo, definición, aplicación y seguimiento de las medidas de protección, salvo que la misma se desvirtúe mediante un estudio técnico de seguridad minucioso y detallado. Todo el procedimiento de protección a favor de las mujeres será adoptado con inmediatez y celeridad.

Para que se active esta presunción, debe mediar: (i) una petición verbal o escrita de protección ante la autoridad competente – del nivel local, departamental o nacional- en la que se demuestre la condición de desplazada, para lo cual es suficiente la remisión de la entidad prestadora de salud en la cual se acredita la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada hoy Registro Único de Víctimas –RUV- ; (ii). La petición verbal o escrita debe contener una narración consistente y verosímil de las amenazas puntuales contra la vida e integridad de la peticionaria y su familia. En el evento de que la solicitante no sea líder o representante de la población desplazada, debe cumplir con una carga probatoria adicional consistente en acreditar mediante evidencias fácticas precisas y concretas el riesgo que se cierne en su contra o en contra de su familia.

4.2.4. Obligaciones de atención inmediata, integral, idónea y con enfoque diferencial de las mujeres defensoras de derechos humanos que han sido víctimas de amenazas y actos de violencia.

El Estado debe asegurar que las mujeres defensoras víctimas de actos de violencia, cuenten con una ruta institucional previamente diseñada, que garantice su atención inmediata, a través de medidas idóneas que respeten sus derechos fundamentales y cuenten con un enfoque diferencial de género. El Estado debe adoptar los mecanismos apropiados, que funcionen con la mayor celeridad, para que las mujeres reciban asistencia debida en los momentos inmediatamente posteriores a la comisión de los actos de violencia, así como de forma continuada de acuerdo con las necesidades y afectaciones que padezcan ellas y los miembros de su núcleo familiar.

A este respecto, la Relatoría Especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, en el año 2006, observó lo siguiente: “Los Estados deben garantizar que se proporcione a las víctimas de la violencia servicios de salud física, psicológica y de asistencia jurídica de calidad”. En el mismo sentido, la Convención Belém do Pará estableció como uno de los deberes del Estado: “. Suministrar los servicios especializados

apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades del sector público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados.” (Art. 8. Literal d).

En ese sentido, las entidades competentes tiene el deber prioritario de asistir a las mujeres agredidas con atención médica, médico legal, sicosocial, siquiátrica, alojamiento, alimentación y transporte para ella y su familia y asesoría jurídica en condiciones de dignidad y sensibles al género, de forma inmediata y permanente a la comisión de los hechos de violencia. Esta asistencia no debe confundirse, ni limitarse, a las obligaciones del Estado para con las mujeres desplazadas por el hecho de desplazamiento, ni con las medidas de reparación derivadas de su calidad de víctimas.

4.2.5. Obligaciones de investigación, enjuiciamiento, sanción, reparación y garantía de no repetición a favor de las mujeres defensoras de derechos humanos que han sido víctimas de actos delictivos.

Al Estado le compete la responsabilidad de proteger la vida, integridad y seguridad personal de las defensoras de derechos humanos de terceros que pretendan obstaculizar, desestimar y dar fin a las labores que éstos realizan, a través de amenazas, persecuciones, hostigamientos o cualquier acto de violencia. En los casos en que se concretan los actos de violencia en contra de las defensoras, el Estado tiene el deber de adoptar todos los recursos que sean necesarios para evitar que los actos criminales queden en la impunidad. Para ello, debe actuar con debida diligencia en la investigación, juicio y sanción de los actos delincuenciales e, igualmente, asegurando a sus víctimas la debida reparación y garantías de no repetición.

La obligación de actuar con la debida diligencia en la investigación, enjuiciamiento y sanción de los responsables de la comisión de actos delictivos, se encuentra contenida en la reco-

mendación General 19 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres de 1992 –CEDAW- que establece: “[e]n virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados sino adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar los actos de violencia.” (Parr.9); el deber de los Estados de: “proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por los particulares”. (art. 4); y dar a las víctimas “acceso a los mecanismos de la justicia y, con arreglo a lo dispuesto en la legislación nacional, un resarcimiento justo y eficaz por el daño que haya padecido” (Art.4 Literal f).

Por su parte, el artículo 7 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer –Belem do Pará- establece el deber del Estado de: “[...] actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer”. En materia de garantías del derecho de acceso a la justicia y de verdad, justicia y reparación y garantías de no repetición, la Convención Belem Do Para prescribe que los Estados tienen el deber de: “f) establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que hay sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos; g) establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de la violencia tenga efectivo resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces.” (Art. 7 literales f) y g).

De acuerdo a lo señalado, la Sala encuentra que la inacción de las autoridades competentes para iniciar las investigaciones correspondientes, las dilaciones injustificadas en la investigación y juicio, las prácticas probatorias que propicien la revictimización de las mujeres víctimas, la falta de metodologías investigativas que consideren adecuadamente el contexto en el que ocurren los actos de violencia y que los conduzca a catalogar tales actos como violencia común: la indagación

basada en pruebas impertinentes e inconducentes como las averiguaciones sobre la conducta afectiva privada de las víctimas, las prácticas despectivas y discriminatorias de funcionarios judiciales en los procedimientos, la falta o inadecuada protección a la seguridad, privacidad e intimidad de las mujeres y de su núcleo en el transcurso del proceso penal, entre otros, constituyen el desconocimiento del Estado de su deber mínimo del investigar, enjuiciar, sancionar y reparar a las mujeres víctimas.

IV. VULNERACIÓN MÚLTIPLE Y GRAVE DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS MUJERES DESPLAZADAS LÍDERES Y DE LAS MUJERES QUE TRABAJAN A FAVOR DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO.

El panorama fáctico descrito en la sección II de esta providencia, que da cuenta de la consumación de una enorme cantidad de actos de violencia en contra de las mujeres desplazadas líderes, representantes o miembros de organizaciones que trabajan a favor de las población víctima del conflicto armado interno del país, permite constatar a esta Sala la vulneración de garantías constitucionales consagradas en la Constitución Política y en tratados y convenciones internacionales incorporados en el ordenamiento jurídico nacional.

Se han desconocido de forma generalizada, reiterada y grave el derecho a la defensa de los derechos humanos y, en consecuencia, se han vulnerado, en cabeza de las mujeres defensoras de derechos humanos, los preceptos constitucionales que se señalan a continuación: derechos a la vida, integridad personal; la libertad de conciencia, expresión y pensamiento; los derechos a la libre circulación y a la inviolabilidad del domicilio, a la participación, reunión y asociación en cabeza de las mujeres en tanto defensoras de derechos humanos. Así mismo, se ha atentado contra la familia y el interés superior constitucional de protección a favor de los niños y niñas; el derecho a la honra, el buen nombre, el acceso a la justicia, el debido proceso, el derecho a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

En lo que sigue, la Sala Especial de Seguimiento se detendrá en la descripción de algunos de los hechos que les han sido dados a conocer, atentarios de las garantías constitucionales anteriormente mencionadas.

1. Vulneración del derecho a la defensa de los derechos humanos.

La Corte encuentra que los actos de violencia, amenazas y persecuciones en contra de las mujeres defensoras vulneran de forma clara su derecho a la defensa como facultad para defender y exigir el cumplimiento de los derechos humanos. En su aspecto negativo, se ha vulnerado el derecho a la defensa de los derechos humanos en tanto las mujeres han sido objeto de actos de violencia que impiden y obstaculizan el ejercicio de la libertad conciencia, expresión y pensamiento, el derecho a la participación, reunión, asociación, a la libre circulación y a la inviolabilidad del domicilio, a la protección del bien jurídico de la familia. La vulneración del derecho a la defensa de los derechos se ha concretado de forma nefasta en la violación de los derechos a la vida e integridad personal de las mujeres defensoras y de los miembros de su núcleo familiar.

En su aspecto positivo, el Estado colombiano no ha dado cumplimiento cabal a los deberes que derivan de la titularidad del derecho a la defensa de los derechos humanos en cabeza de las mujeres. En ese sentido, el Estado no ha adoptado los recursos y mecanismos necesarios para dar cumplimiento a los mínimos derivados del derecho a la defensa de los derechos humanos y, en esa medida, no se han dispuesto medidas suficiente para promover este derecho, para prevenir la violencia que se ejerce en contra de las mujeres en razón de la actividad que desempeñan, para fijar e implementar las medidas de protección suficientes y necesarias y no se han dispuesto las estrategias adecuadas atender a las mujeres defensoras víctimas de amenazas, hostigamientos y actos de violencia con inmediatez y suficiencia.

En esta sección, la Sala se detendrá en la vulneración de los derechos a la vida, integridad, la libertad conciencia, expresión y pensamiento, a la honra y buen nombre, a la participación, re-

unión, asociación, a la libre circulación y a la inviolabilidad del domicilio a la protección del bien jurídico de la familia y el derecho a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. En la sección siguiente de esta providencia (Sección V), se ocupará del aspecto positivo en que ha sido vulnerado el derecho a la defensa de los derechos humanos.

2. Vulneración del derecho a la vida.

De acuerdo con los informes puestos en conocimiento de esta Sala, a las mujeres defensoras de derechos humanos en el país les han sido vulnerados con alta frecuencia su derecho fundamental a la vida a través de asesinatos y desapariciones forzosas. Este desconocimiento reviste toda la gravedad desde el punto de vista constitucional, por cuanto el Estado y el orden jurídico colombiano tienen su razón de ser en la protección de la vida y la dignidad humana de sus asociados, de tal suerte que, su desconocimiento supone la anulación de la posibilidad de ejercer cualquier otro derecho. Sin la protección del derecho a la vida y a la integridad física desaparecen la condición *sine quo non* para adelantar cualquier otra actividad o derechos amparados por la Carta Política.

No en vano el constituyente instauró como principios y derechos fundamentales que deben inspirar la interpretación y aplicación de las normas nacionales, el reconocimiento de que “Colombia es un Estado Social de Derecho, [...] fundada en el respeto de la dignidad humana” (artículo 1º. C.P.); que “[l]as autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades [...] (Par. 2. Artículo 2º C.P.); que “[e]l Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de persona [...] (Artículo 5º C.P.) entre ellos el derecho a la vida que ostenta un carácter es inviolable (artículo 11 C.P.) y la prohibición de que “[n]adie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.” (Artículo 12 C.P.). La eficacia jurídica de los mandatos constitucionales señalados desvanece tantas veces como las mujeres defensoras de derechos humanos son asesinadas o desaparecidas.

En consonancia con lo establecido en la Carta Política, los asesinatos, y desapariciones forzadas contra las mujeres defensoras de derechos humanos vulneran de manera flagrante los derechos a la vida, integridad y dignidad humana a cuya protección se comprometió el Estado Colombiano con la ratificación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los derechos y deberes del Hombre y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos que establecen, respectivamente, que “[t]odo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona” (Artículo 3 Declaración Universal; Artículo I Declaración Americana) y “[t]oda persona tiene derecho a que se respete su vida [...] y “nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”. (Artículo 4 de la Convención Americana).

3. Vulneración del derecho a la integridad personal.

Resulta indiscutible para esta Sala que las amenazas, hostigamientos y persecuciones contra las mujeres defensoras de derechos humanos, propiciadas por los actores armados ilegales con el propósito de efectuar actos de violencia ejemplarizante, reafirmando con ello patrones estructurales de violencia y discriminación de género¹⁵⁵ mediante prácticas perversas de administración del miedo hacia el terror sobre las mujeres defensoras de derecho humanos, lesionan la integridad física, síquica, sicológica y moral de sus víctimas. Igualmente, las lesiones personales que se cometen contra las defensoras de derechos humanos o sus familiares constituyen la vulneración del derecho a la integridad personal.

Los actos amenazantes y de persecución en contra de las mujeres per se producen una alternación general en sus esfera síquica, sicológica y física que disminuye en distintos grados las facultades individuales necesarias para el goce efectivo de sus derechos. En ese orden, las autoridades competentes no pueden pasar por alto el hecho de que los amedrentamientos, bajo ciertas circunstancias contextuales y situacionales, conllevan tal nivel de angustia en las mujeres causada por la inminencia anunciada del daño físico en su persona o la de sus seres queridos, que puede

155. Ver sección II del presente auto.

ser considerados un tipo de tortura psicológica y como tal, debe ser investigada y sancionada¹⁵⁶. La protección al derecho a la integridad personal permea todo el ordenamiento jurídico colombiano, en el sentido de las autoridades se encuentran estatuidas para garantizar que los ciudadanos y ciudadanas colombianas tengan una vida digna en el nivel físico, moral y psicológico. A su vez, se encuentra consagrado en el artículo 12 de la Carta Política que proscribe la tortura, los tratos crueles inhumanos y degradantes, y el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece “toda individuo tiene derechos a la libertad y la seguridad de su persona”.

Sumado a esto, las mujeres defensoras de derechos humanos son titulares del derecho a la integridad personal y, en ese sentido, debe recibir medidas protectivas y de reparación por ser víctimas de actos de amedrentamientos, por cuanto el alcance del derecho a la integridad personal debe interpretarse a la luz del artículo 5 de Convención Americana de los Derechos Humanos de la cual Colombia es parte que, al consagrar esta prerrogativa, incorpora expresamente que la obligación en cabeza de los Estados de que “1. [t]oda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.” y 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. [...]”.

4. Vulneración de libertades de conciencia, expresión y pensamiento.

Los actos de violencia en contra de las defensoras de derechos humanos en el país conculcan un gran número de las libertades básicas reconocidas en la Carta Política. En efecto, los agresiones físicas, retenciones y secuestros, las amenazas contra ellas y sus familias, las persecuciones, amedrentamientos, intromisiones indebidas a sus domicilios y lugares de trabajo, saqueos y robos de información personal u organizacional, entre otras, quebrantan las disposiciones constitucionales que consagran el derecho a ser libre y a no “[...] no ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de manda-

156. Al respecto, la Corte Interamericana de Derecho Humanos ha señalado que: “las amenazas y el peligro real de someter a una persona a lesiones físicas produce, en determinadas circunstancias, una angustia moral de tal grado que puede ser considerada tortura psicológica”. Cfr. Corte IDH, Caso Maritza Urrutia, Sentencia de 27 de noviembre de 2003.

miento escrito de autoridad judicial [...]” (Artículo 28 C.P.).

Estos preceptos son consistentes con el artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece en cabeza de los ciudadanos el derecho a no ser víctimas de “[...] injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o reputación.” En tal sentido, “[...] toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra tales injerencias y ataques.”

Igualmente, en la medida en que los actos de violencia referidos se dirigen en contra las mujeres defensoras de derechos humanos como una forma de perseguir, castigar y disuadir las labores de reclamación, promoción y exigibilidad de derechos que ellas adelantan través del trabajo cívico, comunitario, formación, acompañamiento y asesoría jurídica y sicosocial, la prestación del servicio público en el caso de las servidoras; trabajo que en ocasiones es difundido públicamente, tales actos atentan contra de la libertad de conciencia (Artículo 18 C.P.); de expresar y difundir sus pensamientos y opiniones (Artículo 20 C.P.).

El trabajo de las defensoras de derechos humanos es una manifestación tangible y material de la convicción de la realizabilidad de los principios y derechos en las sociedades democráticas. En consecuencia, la comisión actos delictivos en su contra, además de cercenar y lesionar la vida e integridad personal de las mujeres, constituye una manifestación exacerbada de intolerancia a la creencia en los derechos fundamentales y la opción de vías pacíficas para lograrlos. En esa medida, las mujeres defensoras víctimas, al ser perseguidas y violentadas en razón de sus ideas y creencias relacionadas con sus labores de liderazgo y trabajo organizativo alrededor de lograr el goce de sus derechos fundamentales para su propia persona, familia y comunidad, le son vulnerados sus derechos a la libertad de conciencia y a expresar y difundir libremente su pensamiento.

Aunado a lo anterior, estas libertades básicas son protegidas por varios instrumentos in-

ternacionales vinculantes para Colombia, como lo es la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en sus artículos 1º, 3º, 9º y 12º expresa que: “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternamente los unos con los otros”, “[t]odo individuo tiene derecho [...] a la libertad y la seguridad de su persona” y “nadie podrá ser arbitrariamente detenido [...]. Por su parte, los artículos 18 y 19 de la misma Declaración, consagran expresamente el derecho a la libertad de pensamiento y conciencia, a la libre expresión de la opinión y a no ser perturbado por ellas.

Igualmente, la protección a la libertad de opinión y expresión ha sido reconocida en el artículo IV de la Declaración Americana que establece que: “[t]oda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio” y en los artículos 7º, 12º y 13º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que consagra la libertad personal, conciencia y religión, pensamiento y expresión.

5. Vulneración de los derechos a la libre circulación y a la inviolabilidad del domicilio.

Las mujeres defensoras de derechos humanos han visto vulnerados sus derechos constitucionales a la intimidad, a la inviolabilidad de la correspondencia (Artículo 15 C.P.) y a la libre circulación (Artículo 24 C.P.). Un número significativo de mujeres defensoras de derechos humanos víctimas de agresiones, han reportado a la Sala que en múltiples ocasiones las agresiones y amenazas se han perpetrado en el seno de sus residencia, en la sede de sus organizaciones o en los lugares en los que se adelanta el trabajo organizativo tales como: salones comunales, parroquias, sedes locales de oficinas públicas, y lugares en los que se realizan ritos y ceremonias tradicionales en el caso de las comunidades indígenas y afrodescendientes.

Las injerencias arbitrarias en estos sitios vulneran el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio en virtud de que, tanto los particulares como el Estado, tienen la obligación de

respetar la intimidad personal y familiar –del sitio de residencia, trabajo o de desarrollo cultural y social- como espacio en los que las personas cuentan con la posibilidad de adelantar actividades propias de su esfera privada. La Carta Política eleva a rango constitucional la inviolabilidad del domicilio, salvo que medie autorización proferida por una autoridad judicial competente bajo el procedimiento legal preestablecido, garante del debido proceso.

De otro lado, esta Sala ha tenido noticia de la vulneración constante del derecho a la libre circulación a las mujeres defensoras en tanto son sometidas bajo amenazas directas o indirectas –panfletos, correos electrónicos, advertencias en muros públicos, entre otros- al confinamiento en sus propios lugares de residencia, sus veredas o comunidades, a no salir de sus lugares de habitación en ciertas horas o no frecuentar los sitios en los que las mujeres desarrollan actividades organizativas. Incluso, aunque no hayan sido amenazadas directamente, la sola presencia de los actores armados en sus zonas de residencia restringe altamente su movilidad por el temor a que ellas o los miembros de su núcleo familiar sean objeto de agresiones. En ocasiones, dada la alta probabilidad de que ellas o sus familiares sean atacadas, se ven compelidas a abandonar sus residencias de forma temporal o definitiva, constituyéndose así un nuevo hecho de desplazamiento forzado.

Asimismo, se conoce de las intromisiones violentas de actores armados ilegales a las sedes de organizaciones de mujeres en Cartagena, Turbaco Medellín, Bogotá, Buenaventura y Cali. En varias oportunidades, los actores armados han portado indumentarias de uso privativo de la Fuerza Pública. En estas arremetidas, algunas mujeres han sido amordazadas, golpeadas obligadas a suministrar información acerca del trabajo de la organización e, incluso, agredidas sexualmente. En las incursiones los actores armados ilegales destruyen el inmobiliario de la sede, información y documentos o roban dicha información.

Los hechos anteriormente descritos y acreditados ante esta Corte, demuestran sin lugar a

ambages la vulneración de los derechos a la libre circulación y a la inviolabilidad del domicilio de las que son titulares las mujeres defensoras de derechos humanos; derechos que, adicionalmente, el Estado colombiano se comprometió a proteger en virtud de la ratificación de la Declaración Universal de los Derechos humanos (Artículos 12 y 13); al hacer parte de la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre (Artículo VIII, IX y X) y de la Convención Americana de los Derechos Humanos (Artículo 22).

6. Vulneración de los derechos a la participación, reunión y asociación.

De acuerdo con la situación fáctica evidenciada por esta Sala, el ejercicio de los derechos a la participación política y las libertades de asociación y reunión de las mujeres defensoras de derechos humanos, protegidos a nivel nacional e internacional, se ha visto obstaculizado de forma ostensible a raíz de las persecuciones y hostigamientos a las que han sido sometidas. Esta vulneración es palpable en la medida en que cada acto de violencia contra ellas repercute en la disuasión de la voluntad personal y colectiva de continuar con el trabajo organizativo en aras de autoproteger su vida, integridad y seguridad personal ante el riesgo de su afectación, lo cual se agrava en los casos en que las autoridades no disponen de los medios tendientes a proteger los procesos liderados por las mujeres y las organizaciones.

Los derechos de asociación y reunión son vehículos por medio de los cuales los ciudadanos y ciudadanas colombianas pueden participar e incidir de forma directa en los asuntos públicos, así como organizarse para reclamar sus derechos o hacer valer sus intereses comunes y constitucionalmente legítimos ante las autoridades públicas o los particulares. El derecho a la participación, reunión y asociación son aristas que posibilitan la vida democrática. Permiten a las personas constituirse en actores críticos y presentes en las sociedades, así como interlocutar con otros actores en el marco constitucional del respeto, la tolerancia y el reconocimiento. A su vez, estos derechos comportan un valor en sí mismos, en tanto su consagración constitucional, así como las prácticas deliberativas y discursivas que los configuran en la realidad, representan una

conquista de los ideales democráticos que han definido el pensamiento y prácticas políticas de la gran mayoría de los Estados sociales de corte demo liberal.

Siendo así, la efectiva protección por parte del Estado colombiano de las libertades políticas de participación, asociación y reunión resulta indispensable para la consolidación un entorno democrático en el que las personas- en este caso- las mujeres defensoras de derechos – expresen sus opiniones, reclamen y hagan valer sus derechos. Estas libertades políticas han sido consagradas en la Constitución Nacional en los artículos 37 (Derechos de reunión y manifestación públicas); artículo 38 (Derechos a la libre asociación) y artículo 40 (derecho a la participación política). Igualmente, tales derechos hacen parte de principios fundamentales de carácter internacional reconocidos por Colombia, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículos 20 y 21), la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre (Artículos XX, XXI y XXII) y la Convención Americana de los Derechos Humanos (Artículos 15, 16 y 23).

7. Atentados al bien jurídico de la familia y el interés superior constitucional en cabeza de los menores de edad a cargo de las mujeres defensoras de derechos humanos.

El ordenamiento jurídico reconoce la familia como un bien jurídico de rango constitucional. El artículo 42 de la Carta Política estableció que constituye “el núcleo fundamental de la sociedad”. De acuerdo con el alcance de este artículo, en varias oportunidades esta Corte ha reiterado que: “[...] en la sociedad y el Estado reposa el deber de garantizar la protección integral de la institución familiar, cualquiera que sea la forma que ella adopte.”¹⁵⁷ La protección especial a la familia en tanto bien jurídico constitucional se ha manifestado, entre otros aspectos: “(i) en el reconocimiento a la inviolabilidad de la honra, dignidad e intimidad de la familia; (ii) en el imperativo de fundar las relaciones familiares en la igualdad de derechos y obligaciones de la pareja y en el respeto entre todos sus integrantes; (iii) en la necesidad de preservar la armonía y unidad de la familia, sancionando cualquier forma de violencia que se considere destructiva de la misma;

157. Corte Constitucional. Sentencia C-241 de 22 de marzo de 2012. M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

(iv) en el reconocimiento de iguales derechos y obligaciones para los hijos, independientemente de cuál sea su origen familiar; (v) en el derecho de la pareja a decidir libre y responsablemente el número de hijos que desea tener; y (vi) en la asistencia y protección que en el seno familiar se debe a los hijos para garantizar su desarrollo integral y el goce pleno de sus derechos.”¹⁵⁸

Igualmente, varios instrumentos internacionales ratificados por Colombia, se refieren a la familia como un “el elemento natural y fundamental de la sociedad” y expresan que los Estados y la sociedad tienen la responsabilidad de protegerla y asistirla. Esta disposición se encuentra contenida en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 16), en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (art. 23), en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 10º) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica- (art. 17).

De acuerdo con la información que reposa en esta Corporación, los actos de violencia perpetrados por los actores armados ilegales se dirigen o tienen como consecuencia directa la afectación profunda de la integridad y unidad familiar de las mujeres defensoras de derechos humanos. Esta afectación se vislumbra en dos dimensiones. Por un lado, las agresiones, amenazas y hostigamientos se focalizan específicamente contra los miembros del núcleo familiar de las mujeres, no sólo para infligir daños en la vida e integridad de estas personas sino para quebrantar con efectividad perversa la salud psicológica y mental de las mujeres, al atacar los seres de mayor estima para ellas. La producción de dolor, desesperación y pánico con estos ataques dirigidos y predeterminados constituye una herramienta ejemplarizante altamente disuasiva del liderazgo e iniciativas organizativas de las mujeres. Esta Sala encuentra que esta forma dirigida de los ataques contienen una impronta indiscutible de violencia de género, en razón a que, dados los vínculos parentales y sicoafectivos entre las mujeres y los demás miembros de su familia expresados en sus roles de cuidado y crianza, cualquier acción que conlleve peligro para la vida e integridad personal de sus parientes afecta de forma diferenciada a las mujeres en su condición femenina.

158. Corte Constitucional. Sentencia C-241 de 22 de marzo de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

Por otro lado, aunque las agresiones se dirijan físicamente contra las mujeres, sus efectos irradian al conjunto del núcleo familiar, afectando negativamente la salud integral de sus miembros, la estabilidad y cotidianidad de las relaciones familiares. Esta situación resulta especialmente traumática en los casos en los que la mujer defensora de derechos humanos ejerce la jefatura del hogar siendo la principal proveedora económica y/o en los casos en los que la mujer se encuentra a cargo de hijos e hijas menores de edad, personas discapacitadas y adultas mayores.

De acuerdo con lo anterior, los actos de violencia en contra de las mujeres defensoras de derechos humanos tornan nugatorias las protecciones especiales a favor de la familia en tanto bien jurídico protegido constitucionalmente y la prevalencia de los derechos de los niños y niñas en los términos del artículo 44 de la Carta Superior y de instrumentos internacionales ratificados por Colombia a favor de la infancia.

8. Atentados contra el Derecho a la honra y el buen nombre.

Con frecuencia se ha atentado contra la honra y el buen nombre de las mujeres defensoras de derechos humanos en el país. La persecución contra la labor que realizan no sólo ha incluido agresiones físicas y amenazas. Se ha manifestado también en campañas de desprestigio a través de panfletos u otros medios de difusión, mensajes con insultos sexuales y discriminatorios, difaman y calumnian la vida personal de las mujeres o las tildan de miembros, simpatizantes o incluso, compañeras sentimentales de miembros de grupos insurgentes. Tales actuaciones producen una doble afectación. Por un lado, resquebrajan la reputación individual de las mujeres defensoras y la honra familiar, con estas acusaciones que pretenden poner en tela de juicio su integridad moral. Pero principalmente, las difamaciones e insultos buscan cuestionar la idoneidad personal de las mujeres para minar su credibilidad en los entornos sociales en los que actúan como líderes o activistas, afectándose así el proceso organizativo como tal.

Estas conductas constituyen una lesión a los derechos a la honra (Art 21 C.P.) y el buen

nombre (Art. 15 C.P.) prescritos en la Carta Política y en varias normativas internacionales vinculantes para Colombia en aplicación del bloque de constitucional, a saber: artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículo, Artículo V de la Declaración Americana de los Derechos y deberes del hombre y artículo 11 de la Convención Americana de los Derechos Humanos. Los anteriores preceptos tienen en común la inclusión de la doble dimensión en las que deben ser protegidas las garantías a la honra y el buen nombre; una negativa, en la que se proscriben las injerencias y actuaciones arbitrarias en contra la honra y buen nombre de las ciudadanas y ciudadanos y, por otra, parte, una dimensión positiva en la que los Estados deben disponer de mecanismos que protejan estos derechos.

9. Vulneración del derecho a la verdad, justicia reparación y garantías de no repetición

Los actos de violencia en contra de las mujeres defensoras de derechos humanos constituyen riesgos consumados constitutivos de conductas penales. El Estado, a través de la Fiscalía General de la Nación, los Jueces competentes y el ministerio público, en el ámbito de sus competencias legales y constitucionales tiene inaplazable de obligación adelantar los procedimientos pertinentes, para investigar, llevar a juicio, sancionar y reparar a las mujeres defensoras víctimas de cara de garantizar el derecho constitucional de acceso a la justicia, el debido proceso y los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición

El acceso a la justicia y el debido proceso se encuentran consagrados en los artículos 1°, 2°, 7°, 10°, 11° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el artículo 2° y 14° del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, el Principio 4° de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los principios fundamentales de justicia para las Víctimas de delitos y abusos de poder, los artículos 8° y 25° de la Declaración Americana de Derechos Humanos y en los artículos 228°, 229° y 230° de la Constitución Política, entre otros instrumentos y disposiciones.

En la legislación colombiana el derecho a la verdad, justicia y reparación y garantías de no repetición se ha plasmado, entre otros, en los artículos 37°, 38°, 39°, 40°, 41° y 54° de la Ley 975 de 2005; los artículos, 23°, 24°, 28°, 35°, 132°, 135°, 134° 149° de la Ley 1448 de 2011 los artículos 5°, 7°, 8°, 21° y 18° del Decreto Ley 4800 de 2011; los artículos 31°, 120°, 122° y 126° del Decreto Ley 4633 de 2011; los artículos 14°, 27°, 29°, 45° y 88° del Decreto Ley 4634 de 2011 y los artículos 24°, 26° 36°, 37°, 39°, 97° y 99° del Decreto Ley 4635 de 2011.

La comisión de actos de violencia contra las defensoras de derechos humanos que no cuentan con investigaciones penales correspondientes las mismas no han sido tramitadas con la debida, eficiencia y eficacia, desconocen los derechos de acceso a la justicia, debido proceso y a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

La falta de acción o las dilaciones injustificadas de las entidades competentes al investigar y sancionar a los responsables de los delitos cometidos contra las defensoras de derechos humanos conlleva a la impunidad de estos actos, lo cual, sin lugar, propicia las condiciones para los actores armados ilegales en el marco del conflicto armado sigan cometiendo agresiones en contra de las mujeres.

Recapitulación

De acuerdo a los informes y relatos que han sido allegados por organismos de control, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales con oficina en Colombia, esta Sala Especial de Seguimiento ha encontrado que a las mujeres defensoras de derechos humanos les han sido vulnerados múltiples derechos fundamentales, en particular, los derechos a la vida, integridad personal, la libertad de conciencia, expresión y pensamiento, los derechos a la libre circulación y a la inviolabilidad del domicilio, a la participación, reunión y asociación. Así mismo, se ha atentado contra la familia y el interés superior constitucional en cabeza de los menores

de edad, el derecho a la honra, el buen nombre, acceso a la justicia, debido proceso, el derecho a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. El desconocimiento de las garantías anteriores, configuran, en general, la vulneración del derecho a la defensa de los derechos humanos en cabeza de las mujeres.

Tal vulneración múltiple y grave constituye en sí misma una de las expresiones más preocupantes e intolerables del impacto desproporcionado y agravado del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres líderes desplazadas, en el marco del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzoso declarado por esta Corte. Esta exige la adopción de medidas urgentes por parte de las entidades competentes conforme a las claras obligaciones derivadas del marco de protección que le asisten en su condición de sujetos de especial protección constitucional y como defensoras de derechos humanos. El incumplimiento de estos derechos y la omisión de las autoridades competentes en relación a prevención, protección y atención a las mujeres defensoras de derechos humanos, así como la ausencia de la diligencia debida por parte de las autoridades para proteger los derechos fundamentales de estas mujeres y sancionar a los quienes cometen crímenes en su contra, aparea responsabilidades internacionales para el Estado colombiano, que serán determinadas por las autoridades competentes, en cada caso concreto.

En consonancia con lo anterior, la Sala procederá a remitir en un anexo reservado las decenas de casos concretos que describen hechos constitutivos de diversos tipos penales de los que tiene conocimiento esta Corporación a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General, para que estas entidades, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, inicien los procedimientos de investigación y vigilancia pertinentes, a fin de garantizar la observancia de las garantías fundamentales de estas mujeres.

V. VALORACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA RESPUESTA DEL GOBIERNO

NACIONAL A LA SITUACIÓN DE RIESGO DE LAS MUJERES LÍDERES DESPLAZADAS Y DE LAS MUJERES QUE TRABAJAN POR LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO.

Por solicitud de esta Sala Especial de Seguimiento, el 12 de noviembre de 2012¹⁵⁹ el Gobierno Nacional presentó un informe sobre los avances recientes en el diseño e implementación del Programa de Promoción a la participación de la mujer desplazada y de prevención de la violencia sociopolítica que se cierne contra ellas; los mecanismos adoptados para superar las falencias del sistema de protección, especialmente en lo que respecta a los vacíos de un enfoque diferencial; los mecanismos diseñados e implementados para dar aplicación a la presunción constitucional de riesgo extraordinario sobre las mujeres líderes de la población desplazada y sus resultados, y las apropiaciones presupuestales destinadas al diseño, implementación y seguimiento al programa de promoción a la participación de la mujer desplazada y de prevención de la violencia contra las mujeres desplazadas líderes.

En el aparte subsiguiente, esta Sala evaluará las gestiones adelantadas por el Gobierno Nacional en el informe citado, a partir de las obligaciones mínimas que le asisten al Estado en virtud del reconocimiento del derecho fundamental a la defensa de los derechos humanos, descritas en detalle en la sección III de la presente providencia. La Sala se pronunciará en lo que concierne a los siguientes asuntos: (i) resultados en materia de promoción del derecho a la defensa de los derechos humanos; (ii) prevención de la violencia contra las mujeres desplazadas defensoras; (iii) protección de las mujeres defensoras frente a los riesgos contra su vida, integridad y seguridad personal y, (iv) los resultados de las acciones dispuestas para atender a las defensoras víctimas de ataques violentos.

1. Valoración constitucional de la respuesta de las entidades competentes frente a la promoción del derecho a la defensa de los derechos humanos a favor de las mujeres líde-

159. ver anexo 2 del presente auto.

res desplazadas y las mujeres que trabajan por las víctimas del desplazamiento forzado.

El Estado colombiano carece de una política pública integral que promueva el derecho a la defensa de los derechos humanos por parte de las mujeres en el marco del conflicto armado interno. Esta ausencia incide de forma significativa en que se vean expuestas a los riesgos de género y la consumación de tales riesgos, con la consiguiente vulneración masiva y grave de sus derechos fundamentales, descrita por la Sala en la sección II y IV de esta providencia.

La ausencia de una política integral se refleja en muchos aspectos, entre los que se destacan: que el impulso y las actividades de las mujeres líderes desplazadas y las organizaciones de mujeres se adelanten por cuenta propia, con un mínimo o inexistente respaldo de las entidades gubernamentales en materia presupuestal y administrativa y, el hecho de que la respuesta del Estado en relación con el trabajo que ellas realizan sea eminentemente reactivo en la medida en que se concentra en la atención y protección *ex post* a la comisión de los actos de violencia.

Igualmente, la ausencia de esta política pública se refleja en que la incidencia y participación en el diseño de programas que le conciernen a las organizaciones de mujeres y a las mujeres víctimas, sea mayoritariamente un logro de éstas y no una metodología de trabajo en la ejecución de las políticas públicas en el país. También, la ausencia de una política integral de promoción influye en las malas prácticas en las que incurren algunos funcionarios en el sentido de no reconocer el valor del trabajo de las mujeres defensoras de derechos humanos sino que, por el contrario, las perciben como elementos que obstaculizan o retardan la labor de las instituciones.

El panorama descrito genera un clima de falta de reconocimiento público de la legitimidad de la labor de defensa de los derechos humanos, lo que contribuye a que en la sociedad en general se le subestime, se le considere innecesario, contrario de los intereses públicos o morales de las mayorías o, en el peor de los casos, afín o cercano a los intereses perseguidos por los actores armados ilegales.

En ese sentido, urge que las entidades competentes adopten e implementen una política pública integral de promoción del derecho a la defensa de los derechos humanos por parte de las mujeres en el marco del conflicto armado, que acoja e implemente los criterios constitucionales establecidos en el sección III de la presente providencia, en cuanto a las obligaciones que le asisten al Estado en materia de promoción de este derecho fundamental.

2. Obligación del Estado de prevenir la violencia contra las defensoras de derechos humanos.

2.1 Evaluación de las acciones tendientes al diseño e implementación del programa de prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento, mediante la prevención de los riesgos extraordinarios de género en el marco del conflicto armado.

En el auto 092 de 2008, esta Corte ordenó al Gobierno Nacional la creación e implementación de un programa para prevenir el impacto de género desproporcionado del desplazamiento, mediante la prevención de los riesgos extraordinarios de género en el marco del conflicto armado, uno de los cuales deriva del ejercicio de labores de liderazgo y la pertenencia a organizaciones cívicas, comunitarias y defensa de los derechos humanos ejercidas por las mujeres desplazadas.

Desde marzo del 2011, el Gobierno Nacional anunció la creación de un “Plan Integral para la Prevención y Atención de impacto desproporcionado del desplazamiento forzado y del conflicto armado sobre las mujeres en Colombia”, que recogería los trece programas ordenados por este Corte en el auto 092 de 2008, entre ellos, el programa de prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento, mediante la prevención de los riesgos extraordinarios de género en el marco del conflicto armado. Sin embargo, a la fecha el Plan Integral aún se encuentra en construcción. De acuerdo al informe del 12 de noviembre de 2012, el Gobierno Nacional reconoce que el proceso de diseño e implementación no culminado, en los siguientes términos: “[e]l Gobierno Nacional apunta a que este Plan Integral se materialice al finalizar el mes de diciembre

del año en curso, mediante el documento de política pública sectorial y regional CONPES, enmarcado en lo dispuesto por la Ley 1450 y 1448 de 2011.”¹⁶⁰

La Sala Especial de Seguimiento advierte con gran preocupación que el Gobierno Nacional, después de cuatro años de emitido el auto 092 de 2008 aún no haya culminado el diseño de dicho programa. La excesiva mora en la adopción del mismo, en tanto fue ordenado por la Corte para colmar los vacíos de la política pública en materia de prevención del impacto desproporcionado de género del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado y de la atención de las mujeres afectadas por este flagelo, repercute en la persistencia de las condiciones que generan la vulneración de los derechos fundamentales de las mujeres en el marco del conflicto armado y con ocasión del desplazamiento forzado.

Si bien en los informes presentados en marzo y julio de 2011¹⁶¹ y en abril de 2012, el Ejecutivo describe las acciones adelantadas tendientes a la construcción de dicho Plan, tales como: la inclusión de artículo 177 en la Ley 1450 de 2011; la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Leyes que en su conjunto adoptan las bases normativas para la atención y reparación de las víctimas prescribiéndose en ellos la necesidad de un enfoque diferencial, y los esfuerzos por garantizar la participación de las mujeres desplazadas y las organizaciones mediante reuniones, talleres y mesas de trabajo en varios departamentos del país, la Sala encuentra que estas acciones se han dilatado excesivamente en el tiempo y no reflejan el acatamiento pleno de la orden de la Corte en esa materia, ni siquiera en lo que respecta al diseño del Programa.

160. Informe de respuesta al auto mediante el cual la Corte Constitucional solicita información sobre los avances en el diseño e implementación del programa 10 ordenado por el auto 092 de 2008; así como información sobre la superación de las falencias identificadas en el auto 200 de 2007 con respecto al programa de protección. Presentado por la Directora General de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; el Ministro del Interior, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director General del Departamento Nacional de Planeación. Pág. 40

161. En informe presentado el 1 de julio de 2011, el Gobierno Nacional señala que se presentaron una serie de dificultades que retrasaron el avance en la construcción e implementación de una política pública que priorice el enfoque derechos de las mujeres en condición de desplazamiento forzado, en cumplimiento del Auto 092 de 2008, relacionadas con limitaciones de tiempo, que influyeron de manera estructural en el diseño de los programas. Así mismo, se presentaron inconvenientes relativos a la coordinación nación-territorio de los programas, en razón a la baja capacidad institucional local para adoptar los lineamientos desarrollados desde el nivel nacional. Con base en lo anterior, tal como lo había manifestado el 16 de marzo de 2011, el gobierno ratifica que efectuará las gestiones pertinentes para construir e implementar un Plan Integral para la prevención y atención al impacto diferencial y desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres en Colombia.

En similar sentido se pronunció la Procuradora Delegada para la defensa de los derechos de la infancia, adolescencia y familia en la sesión que tuvo lugar el 7 de febrero de 2013¹⁶², al referirse a los avances del Gobierno Nacional en el cumplimiento de la orden emitida por esta Corte en el auto 092 de 2008, en relación con la puesta en marcha de los trece programas para proteger los derechos fundamentales de las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado. El Ministerio Público advirtió lo siguiente: “[...] a juicio de la Procuraduría, las acciones que ha realizado el Gobierno Nacional [...] son prácticamente inexistentes, teniendo en cuenta que (...) hay proyectos, [...] hay en alguna forma programas que se desean realizar” Y agregó: “[...] consideramos que las acciones son insuficientes, y de con conformidad con esa valoración, inexistentes.”

Aunque la Sala no desconoce que el Gobierno ha pretendido avanzar en la construcción de una política pública de equidad de género que responda a las necesidades y especificidades de las afectaciones que padecen las mujeres en el marco del conflicto armado, tales aspiraciones resultan inocuas si no se ven reflejadas en la progresividad del goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres en su realidad material.

En ese sentido, esta Sala requiere a las autoridades competentes para que, de manera urgente y sin aplazamientos, inicien la puesta en marcha del Plan Integral para la Prevención y Atención al impacto diferencial y desproporcionado del desplazamiento armado y del conflicto armado que incorpore estrategias pertinentes, conducentes y eficaces para evitar la exposición y afectación de las garantías constitucionales de las mujeres en razón de los riesgos que enfrentan

162. Intervención de la Doctora Ilva Miriam Hoyos, Procuradora delegada para los derechos de la infancia, adolescencia y la familia. Sesión técnica del 7 de febrero de 2013 convocada por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, celebrada entre el Gobierno Nacional, Organismos de Control, Fiscalía General de la Nación y organizaciones de mujeres y representantes de la sociedad civil. En esta sesión, se discutieron temas relativos a la respuesta del Estado frente a los riesgos contra la vida, integridad, seguridad personal y libertad de las líderes desplazadas. En particular, se presentaron algunos resultados del Programa de Protección a la vida, integridad, seguridad personal y libertad de las mujeres desplazadas líderes por parte del Ministro del Interior, la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de Víctimas y el Director de la Unidad Nacional de Protección; avances en las investigaciones penales por actos de violencia en contra de las mujeres líderes adelantadas la Fiscalía General de la Nación y comentarios y observaciones de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo a la respuesta del Gobierno Nacional.

en el contexto de la violencia generado por el conflicto armado, entre ellos, el riesgo derivado de las labores de liderazgo y pertenencia a organizaciones cívicas, comunitarias y de defensa de derechos humanos de las mujeres.

2.2. Diseño e implementación del Programa de promoción a la participación de la mujer desplazada y de prevención y protección de la violencia contra las mujeres desplazadas líderes o que adquieren visibilidad pública en razón de la actividades cívica, comunitarias y de defensa de derechos humanos ordenado por esta Corte en el auto 092 de 2008.

De los informes allegados a esta Sala Especial de seguimiento¹⁶³ se evidencia que el Gobierno Nacional viene adelantando acciones en algunos departamentos para identificar a las mujeres desplazadas líderes en riesgos, talleres, mesas de trabajo, capacitaciones en autoprotección, entre otras iniciativas. No obstante, el programa de promoción a la participación a la mujer desplazada líder y prevención de la violencia sociopolítica en razón de las actividades que realiza no se encuentra funcionando en cuanto tal.

En el informe presentado a la Sala en abril de 2012, el Gobierno recordó las gestiones que ha venido adelantando enfocadas hacia la coordinación de esfuerzos entre Nación-Territorio para la realización de diagnósticos de riesgos de mujeres desplazadas y la ruta para la elaboración de planes de acción a nivel territorial. Durante el 2010 Acción Social asumió directamente la socialización del programa en los Departamentos de Bolívar, Sucre, Antioquia San José del Guaviare y el Distrito Capital de Bogotá y se avanzó en la construcción de los planes de Acción

163. En el informe de julio de 2011, el Gobierno Nacional menciona que ha venido adelantando las siguientes acciones: ha impulsado la línea de coordinación interinstitucional nación-territorio mediante el desarrollo de trabajo articulado en los departamentos de Putumayo, Bolívar y Bogotá DC., reconocimiento institucional de la necesidad de participación de las mujeres en el departamento de Bolívar, Caquetá, Valle del Cauca y Putumayo, reflejando acciones puntuales para la construcción de planes de acción; realización de talleres regionales (Bolívar, Sucre, Meta, Bogotá, Caquetá, Putumayo, Valle del Cauca, Nariño y Antioquia, San José del Guaviare y Tolima) que han permitido identificar que las mujeres lideresas requieren una atención especial de prevención de riesgos con la elaboración de diagnósticos participativos con el fin de formular medidas de prevención y protección con enfoque diferencial. Así mismo, señalan que se ha producido un acercamiento entre las mujeres desplazadas y las instituciones; se ha adelantado la gestión interinstitucional para incluir planes de acción dentro de los Planes Integrales Únicos PIU departamentales y municipales y se ha procedido a la identificación de medidas diferenciales de prevención y protección.

del departamento de Bolívar y Sucre.

Durante el 2011, se elaboraron 17 planes de acción departamentales contruidos por medio de 18 talleres con mujeres desplazadas en 18 departamentos.¹⁶⁴ Seis de estos planes se socializaron con las entidades territoriales y entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Estos planes serían considerados en la elaboración del Plan Integral para las Mujeres Desplazadas que se encuentra en construcción por parte de la Unidad, en coordinación con la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer.

En el informe de noviembre de 2012, el Gobierno destaca especialmente el trabajo que se viene realizando en el distrito de Cartagena con las mujeres líderes desplazadas de esa ciudad que finalizó en el diseño de una ruta institucional de atención; trabajo contó con el apoyo de la cooperación internacional.

De acuerdo a lo anterior, la Sala encuentra que el programa ordenado por la Corte no ha sido adoptado. Las acciones del gobierno del nacional aún se mueven en el terreno de los diagnósticos de riesgos por municipios y no se evidencia la existencia de una estrategia suficientemente articulada entre la nación y el territorio para poner en marcha los planes de acción tendientes a prevenir estos riesgos.

Conforme a lo expuesto, la Sala recuerda que el componente de promoción de la participación de la mujer líder desplazada debe ser integral y orientarse a la promoción y apoyo del derecho a la defensa de los derechos humanos en cabeza de estas mujeres. En sentido, resulta un esfuerzo insuficiente que las entidades competentes partan de la oferta institucional ya existente en el marco de la política de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado

164. Los talleres se realizaron en Caquetá, Valle, Nariño, Tolima, Putumayo, Huila, Casanare, Meta, Cesar, Guajira, Santander, Chocó, Arauca, Cauca, Quindío, Cundinamarca y Magdalena, y el Distrito Capital de Bogotá, con la participación de 709 mujeres en situación de desplazamiento con representación de 167 municipios y 12 localidades, en representación de 359 organizaciones aproximadamente. El promedio de mujeres por evento fue de 40 mujeres desplazadas.

para vincular a las mujeres en las mesas territoriales. El componente de promoción a la participación debe incluir en sus estrategias, objetivos, planes, presupuesto e indicadores de goce efectivo del derecho a la defensa de los derechos humanos para las mujeres líderes desplazadas.

Por otra parte, la Sala encuentra que desde el punto de vista material el componente de prevención de la sociopolítica contra de las mujeres desplazadas no existe. La Sala debe dejar claro que el programa de protección a cargo de la Unidad de Protección no es un programa preventivo de este tipo de violencia contras las líderes y mujeres organizadas, toda vez que sus procedimientos se activan una vez se han consumado los hechos de violencia y justamente, el componente preventivo del programa debe disponer de estrategias y mecanismos que eviten que la violencia contra las mujeres se concreten, para garantizar la protección efectiva de sus derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad personal.

En similar se sentido se pronunció la Procuradora Delegada para la defensa de los derechos de la infancia, adolescencia y familia en la sesión del 7 de febrero de 2013 ante esta Sala Especial de Seguimiento, en relación con los avances del Gobierno Nacional en el diseño e implementación del programa de promoción a la participación de la mujer desplazada y de prevención y protección de la violencia sociopolítica contra las mujeres líderes. Sobre el particular, el Ministerio Público señaló que el Gobierno Nacional: “informa sobre el eje de participación con la realización de 805 talleres en ese momento, en 186 municipios, con la participación de 404 organizaciones; así como la socialización de los planes de acción y el desarrollo en 6 departamentos de estos planes”, no obstante estas iniciativas “responden a acciones de corto plazo, no a acciones de medio ni de largo plazo. Y, en relación con el componente de prevención ordenado por el programa agrega que aunque el informe del Gobierno “[...]menciona también un eje de prevención de la violencia política, [...] no se evidencia la implementación de acciones concretas”.¹⁶⁵

165. Intervención de la Doctora Ilva Miriam Hoyos, Procuradora delegada para los derechos de la infancia, adolescencia y la familia. En este aparte de la intervención, la Procuradora Delegada aclara que aunque se está refiriendo a los resultados presentados por el Gobierno Nacional a la Sala Especial de Seguimiento en abril 2011, las observaciones que realiza en la sesión del 7 de febrero de 2013 son pertinentes en la medida en que los “avances no son muy significados”. Sesión técnica del 7 de febrero de 2013 convocada por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, celebrada entre el Gobierno Nacional,

En resumen, la Sala encuentra que el Programa de Promoción a la participación de las mujeres líderes desplazadas y de prevención de la violencia sociopolítica contra ellas no se encuentra suficientemente desarrollado, en la medida en que se vienen adelantando acciones fragmentadas que no se corresponden con los criterios de racionalidad mínimos adoptados por la Corte en el auto 092 de 2008 y, adicionalmente, no se observa que estas acciones apunten a promover la participación de las mujeres de cara al goce efectivo del derecho a la defensa de los derechos humanos y a prevenir que las mujeres líderes sean objeto de ataques que atenten contra sus derechos a la vida, integridad y seguridad personal.

3. Obligación de protección frente a las mujeres desplazadas defensoras de derechos humanos: evaluación constitucional del Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección.

En atención a las órdenes emitidas por esta Corte en el auto 200 de 2007, el Gobierno inició un proceso de revisión del funcionamiento del Programa de Protección a cargo del Ministerio del Interior, tendiente a superar las fallas identificadas por esta Corporación en la citada providencia. Este proceso culminó con la expedición de los Decretos 4065 de 2011; 4912 de 2011 y la Resolución 805 de 2012 por medio de los cuales se crea la Unidad Nacional de Protección adscrita al Ministerio del Interior, se adopta el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y la Unidad de Protección y se expide el protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres, respectivamente.

Organismos de Control, Fiscalía General de la Nación y organizaciones de mujeres y representantes de la sociedad civil. En esta sesión, se discutieron temas relativos a la respuesta del Estado frente a los riesgos contra la vida, integridad, seguridad personal y libertad de las líderes desplazadas. En particular, se presentaron algunos resultados del Programa de Protección a la vida, integridad, seguridad personal y libertad de las mujeres desplazadas líderes por parte del Ministro del Interior, la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de Víctimas y el Director de la Unidad Nacional de Protección; avances en las investigaciones penales por actos de violencia en contra de las mujeres líderes adelantadas la Fiscalía General de la Nación y comentarios y observaciones de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo a la respuesta del Gobierno Nacional.

En la siguiente sección se evaluarán los resultados presentados por el Gobierno Nacional en el informe del 12 de noviembre de 2012, en relación con la superación de las falencias identificadas por esta Corte en el auto 200 de 2007. En particular, la Sala se concentrará en las implicaciones de las medidas del Gobierno Nacional para la protección de los derechos a la vida, seguridad e integridad de las mujeres desplazadas y los miembros de su núcleo familiar. En primer lugar, se referirá a las fallas en el diseño del programa. En segundo término, se ocupará de las fallas en la implementación y finalmente se pondrán de presente falencias que se han identificado de forma reciente, adicionales a las enunciadas por esta Corte en el auto 200 citado.

3.1. Análisis constitucional de la superación de las fallas en el diseño del sistema de protección.

Esta Sala Especial de Seguimiento considera que los cambios normativos introducidos por el Decreto 4912 de 2011 y la Resolución 805 de 2012 constituyen un primer paso hacia el diseño de rutas institucionales y medidas apropiadas tendientes a proteger el derecho a la seguridad personal de las mujeres desplazadas que se encuentran en riesgo con ocasión de la actividad de defensa de derechos humanos que realizan. Sin embargo, advierte la persistencia de múltiples fallas en el diseño que amenazarían el goce efectivo de los derechos fundamentales, como se explicará a continuación.

3.1.1. Fallas relativas a la desarticulación entre el programa de protección y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia.

En el auto 200 de 2007 esta Sala señaló que el primer problema relacionado con el sistema de protección consistía en su falta de articulación con la política de atención a la población desplazada contenida en la Ley 387 de 1997 y el Decreto 250 de 2005. La protección a las personas en situación de riesgo era asumida directamente por el Ministerio de Interior y de Justicia. De

acuerdo con la información allegada a la Sala para la época, el programa de protección operaba en forma deficiente para la población desplazada. Adicionalmente, su falta de articulación a Sistema de Atención a Población Desplazada tenía consecuencias de índole presupuestal que repercutían en la protección a los derechos a la vida, integridad y seguridad de la población.

En relación con esta falencia, el Gobierno en su informe de noviembre de 2012 menciona que el Decreto 4912 de 2011, “ajusta la normativa que rige el programa de protección a la Ley 1448 de 2011” y en ese sentido incorpora a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las víctimas –en adelante UARIV- a las instancias de decisión, con voz y voto. En ese sentido, tendría participación en la valoración preliminar del riesgo y en el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas –en adelante CERREM-. Adicionalmente, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución 805 de 2012, la UARIV coordina las medidas complementarias cuando la mujer así lo requiere en su solicitud de protección o cuando en el marco del CERREM se identifica la necesidad de que las mujeres reciban estas ayudas.

Adicionalmente la UARIV, apoya a los analistas del CERREM o del grupo de valoración preliminar con el suministro de información sobre el registro en el RUV de los solicitantes, su estado de valoración, el estado de entregas de ayuda humanitaria, la priorización de la entrega de las ayudas y con orientación a la población. En el CERREM, apoya con información de contexto y presenta casos de personas o población en riesgo de acuerdo con la información que dispone la UARIV a través de su Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias.

Esta Sala Especial de Seguimiento encuentra que la incorporación de la UARIV al Programa de Protección en los términos reseñados anteriormente, si bien constituye una primera gestión hacia la articulación de estas instancias, no puede agotarse en las acciones contenidas en el artículo 30 del Decreto 4912 de 2011. En el auto 200 de 2007, esta Corte planteó la superación de la falencia relacionada la falta de articulación con entre la política de atención a la población des-

plazada y el sistema de protección en términos de una coordinación interinstitucional fluida, la supervisión cuidadosa y la toma de decisiones específicas de cara a la satisfacción de los derechos a la vida, integridad personal de las personas en situación de riesgo.

En esa perspectiva, no se observa cómo intervendrá la UARIV en la estrategia de prevención contemplada en el Decreto 4912 de 2011; estrategia que por lo demás resulta de la mayor importancia de cara a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que trabajan en la defensa de los humanos de la población víctima de desplazamiento forzado, en el entendido de que, justamente esta Corte en el auto 092 de 2008 ordenó la creación e implementación de un programa de prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento, mediante la prevención de los riesgos extraordinarios de género en el marco del conflicto armado, uno de los cuales corresponde al riesgo derivado de las labores de liderazgo, participación en organizaciones y defensa de derechos humanos, así como la creación e implementación del programa de promoción a la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia Sociopolítica contra las mujeres desplazadas líderes y que adquiere visibilidad pública en razón de su trabajo como defensoras de derechos humanos.

Cabe señalar que la creación e implementación de estos programas se encuentra a cargo de la UARIV y, en ese sentido, le asiste la responsabilidad de velar y adoptar los mecanismos que sean necesarios para que la estrategia de prevención contemplada en el Decreto 4912 de 2011 articule adecuadamente los programas ordenados en el auto 092 de 2008. En esa línea de análisis, esta Sala observa que la coordinación interinstitucional entre la política de atención y restitución de víctimas y el sistema de prevención y protección requiere de mayores esfuerzos para garantizar la observancia plena de los derechos fundamentales de las defensoras de los derechos humanos no sólo en la estrategia de protección, incluidas las medidas complementarias, sino también en la estrategia de prevención, para el caso de las defensoras de derechos humanos desplazadas, debe mostrarse en la conexidad temática entre los programas ordenados en el auto 092 de 2008 y la

estrategia de prevención del Decreto 4912 de 2011.

De otra parte, la Sala llama la atención en que la coordinación de la UARIV el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección debe ser fluida y permanente, debe impactar de forma eficiente la articulación de estas entidades con sus oficinas del nivel regional y las demás entidades del sector público y de la sociedad civil de nivel local y departamental vinculadas al programa de prevención y protección.

3.1.2. Fallas relativas a la centralización del programa de protección en Bogotá.

De acuerdo al informe del Gobierno Nacional del 12 de noviembre de 2012, para superar las falencias relacionadas con la centralización del programa de protección en Bogotá, se han creado unidades operativas y administrativas de la Unidad Nacional de Protección en Antioquia, Valle del Cauca, Cauca, Huila, Norte de Santander y Atlántico. Estas Unidades participan en los escenarios locales como las Mesas de prevención y protección de población desplazada y los comités de justicia transicional, en los cuales intervienen en la identificación de escenarios de riesgo y atención directa de población vulnerable, aclarándose que el decreto 4912 de 2011 le otorga atribuciones específicas a los entes territoriales y a las autoridades locales en materia de atención y prevención a la población desplazada. Además, menciona que el CERREM puede sesionar en zonas de riesgo cuando las contingencias de seguridad así lo requieran.

Esta Sala estima que las acciones presentadas por el Gobierno Nacional no son suficientes para superar las fallas identificadas por esta Corte en el auto 200 de 2007. En efecto, el Gobierno Nacional no da cuenta de las estrategias que empleará garantizar la protección efectiva de las personas que se encuentran en regiones apartadas y de difícil acceso que requieren de medidas de protección y que en ocasiones le representa a las mujeres trasladarse a cabeceras municipales, capitales de departamento y a Bogotá sin el debido acompañamiento, exponiendo con ello su

vida, integridad y seguridad y la de los miembros de su núcleo familiar.

Asimismo, no se indican las estrategias para garantizar una comunicación fluida entre las mujeres en riesgo, las Unidades operativas locales y la Unidad de Protección del nivel central en aquellos municipios y zonas en las que no funcionan escenarios locales de prevención y protección de derechos humanos como las mesas de de prevención y protección de población desplazada y los comités de justicia transicional.

Igualmente, el informe no presenta procedimientos estandarizados tendientes a garantizar una interlocución fluida entre las entidades territoriales y la Unidad Nacional de Protección para la implementación ágil de las medidas de protección.

3.1.3. Falencias relacionadas con el autosostenimiento material de los beneficiarios de medidas de protección.

En el informe del 12 de noviembre de 2012, el Gobierno Nacional informa que a través de la UARIV otorga medidas complementarias a las medidas de protección, que incluye la ayuda humanitaria, salud, educación y atención a los menores, bien sea porque el peticionario lo solicita o porque el CERREM así lo define. La UARIV procede a la priorización de la entrega de la ayuda humanitaria si la mujer cumple con dos condiciones: haber obtenido nivel de riesgo extraordinario en el CERREM y aparecer incluidas en RUV. Luego, según el nivel de vulnerabilidad en que encuentre la peticionaria se otorga un turno de espera. En la actualidad, el CERREM le ha asignado medidas complementarias a 15 mujeres.

Sobre el particular, esta Sala considera que si bien la estrategia de medidas complementarias aspira concretar acciones para mejorar las condiciones materiales de las mujeres defensoras en riesgo, no puede perderse de vista que éstas medidas hacen parte del derecho fundamental

al mínimo vital en cabeza de las personas víctimas del desplazamiento forzado, de obligatorio cumplimiento constitucional, independientemente del nivel de riesgo de la mujeres. De acuerdo con ello, aún si la mujer desplazada no es calificada en nivel de riesgo extraordinario, a la Administración le asiste la obligación de proveer de forma inmediata las ayudas dispuestas en la Ley de acuerdo con la situación de vulnerabilidad y urgencia en la que se encuentre. En este punto, la Sala recuerda que en el auto 092 de 2008 esta Corte estableció la presunción de vulnerabilidad acentuada que debe concretarse en su acceso a los distintos componentes de la política pública de atención y protección a la población desplazada y en la valoración integral de su situación por parte de los funcionarios competentes para atenderlas con preferencia; y la presunción de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia hasta tanto las autoridades competentes verifiquen la autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad de cada mujer en particular.

De acuerdo con lo anterior, la Corte requiere a la UARIV en el sentido de aplique sin dilaciones y sin condicionamientos adicionales las presunciones establecidas en el auto 092 de 2008 a las mujeres líderes desplazadas solicitantes independientemente del nivel riesgo que la mujer obtenga en el CERREM.

3.1.4. Falencias relacionadas con la desprotección de los miembros de la familia de las personas en riesgo.

En relación con la superación de las falencias relacionadas con la desprotección del núcleo familiar, la Sala Especial de Seguimiento nota que el Decreto 4912 de 2011 y el artículo 7 de la Resolución 805 de 2012 contempla la posibilidad de que los parientes cercanos de la mujer en riesgo también accedan a las medidas de protección. No obstante, de cara a la garantía de los derechos fundamentales a la vida, seguridad e integridad personal del núcleo familiar, esta Sala señala que tales medidas deben otorgarse con la debida oportunidad y de acuerdo al riesgo real en que se encuentre el miembro del núcleo familiar.

En ese sentido, la Sala estima que existe un vacío en los instrumentos señalados en cuanto no estipulan que el núcleo familiar pueda ser beneficiario de medidas de emergencia en los eventos en que así se requiera. Igualmente, la Sala señala que las medidas deben ser otorgadas e implementadas promoviendo la unidad familiar, no propiciando su desintegración, cuando las características del caso así lo permitan.

Por otra parte, la Sala considera que si bien el Ejecutivo tiene potestad para determinar el tope máximo del apoyo para la reubicación temporal, esta facultad discrecional debe materializar las garantías constitucionales que le asisten a las mujeres desplazadas, en particular, el derecho al mínimo vital. De esta forma, las asignaciones económicas deben solventar las necesidades básicas de la mujer protegida y su núcleo familiar en condiciones de dignidad.

3.1.5. Falencias relacionadas con la inclusión e implementación de un enfoque diferencial.

El Gobierno Nacional señala que para superar esta falla, el Decreto 4921 de 2011 prevé una perspectiva diferencial que atienda las necesidades específicas de los sujetos de especial protección constitucional, sensible a la etnia, el género, la edad, la discapacidad, la orientación sexual y la procedencia urbana tanto en la evaluación del riesgo como en la interposición de medidas de protección. En ese orden, se ha iniciado un trabajo de construcción de protocolos diferenciales que aún no se ha culminado en su totalidad, con excepción del protocolo específico con enfoque de género y perspectiva de derechos de las mujeres¹⁶⁶, adoptado mediante la Resolución 805 de 2012 proferida por el Ministro del Interior.

Al respecto, el Gobierno Nacional destaca lo siguiente: la adopción del Protocolo contó con la participación de varias organizaciones de mujeres quienes presentaron un documento propo-

166. Informe de respuesta al auto mediante el cual la Corte Constitucional solicita información sobre los avances en el diseño e implementación del programa 10 ordenado por el auto 092 de 2008; así como información sobre la superación de las falencias identificadas en el auto 2007 de 2007 con respecto al programa de protección. Presentado por la Directora de la Unidad de Atención y Reparación Integral a víctimas; el Ministro del Interior; el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director General del Departamento Nacional de Planeación Nacional. Pág. 14.

sitivo el cual “[...] fue acogido casi en su totalidad, [...]”¹⁶⁷ y la formalización del CERREM de mujeres que cuenta con cuatro delegadas de organizaciones de mujeres –dos representantes de organizaciones víctimas del conflicto armado y dos representantes de organizaciones de derechos humanos-.

Esta Sala Especial de Seguimiento considera que el Protocolo Específico con enfoque de género y derechos de las mujeres constituye un punto de partida hacia reconocimiento de que el Programa de Prevención y Protección debe responder a las vulnerabilidades específicas y a los riesgos que derivan de la condición femenina. No obstante, la Sala estima que el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres defensoras está ligado de forma inescindible a la operatividad, eficiencia y eficacia de los procedimientos allí diseñados, de cara a obtener resultados concretos en la protección de los derechos a la vida, integridad y seguridad personal de las mujeres.

A continuación, esta Sala se detendrá en las fallas identificadas en el auto 200 de 2007 relativas a la implementación práctica del programa de prevención y protección, concentrándose en su aplicación a mujeres líderes desplazadas.

3.2. Análisis constitucional de la superación de las fallas en la implementación práctica del programa de prevención y protección a las mujeres líderes desplazadas.

3.2.1. Falencias en la recepción y procesamiento oportuno de las solicitudes de protección.

La Sala considera que tal como se encuentra diseñado “el procedimiento para mujeres

167. Informe de respuesta al auto mediante el cual la Corte Constitucional solicita información sobre los avances en el diseño e implementación del programa 10 ordenado por el auto 092 de 2008; así como información sobre la superación de las falencias identificadas en el auto 2007 de 2007 con respecto al programa de protección. Presentado por la Directora de la Unidad de Atención y Reparación Integral a víctimas; el Ministro del Interior; el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director General del Departamento Nacional de Planeación Nacional. Pág. 15.

víctimas de desplazamiento” en el artículo 6 de la Resolución 805 de 2012, las mujeres líderes desplazadas se ven avocadas a un peregrinaje institucional abiertamente lesivo de sus derechos fundamentales. De acuerdo con el procedimiento, las mujeres, en primer lugar, deben dirigirse a las alcaldías para solicitar las medidas de protección. “Si el municipio no está en capacidad de otorgar las medidas de protección adecuadas el caso debe ser dirigido a la administración departamental”¹⁶⁸ . Posteriormente, si se requieren medidas adicionales a las que pueda adoptar el Departamento, a través de su Secretaría de Gobierno o del interior, “[...] se realiza la solicitud a la Unidad Nacional de Protección y se inicia la ruta de protección ante dicha entidad [...]”¹⁶⁹ .

En el nivel nacional “[e]n el evento que las instancias municipal y la departamental no tengan la capacidad o cuando la misma exceda (sic), la mujer interesada en invocar el deber especial de protección especial del Estado podrá solicitarlo ante la Unidad Nacional de Protección, de manera personal, mediante un documento enviado por correo ordinario o electrónico, o través de un tercero, que actúe en su nombre y representación y en la que manifiesta, de forma expresa, su decisión de que el caso sea sometido al CERREM de mujeres o si de la solicitud de protección se evidencia que existe violencia sexual, el asunto será sometido a éste. De igual manera, debe existir la manifestación expresa, libre y voluntaria por parte de la protegida respecto a la aceptación o no de su vinculación al Programa de Prevención y protección”¹⁷⁰ .

La Sala Especial encuentra que el procedimiento adolece de las siguientes falencias: (i) no existe claridad sobre la ruta de atención a nivel local y departamental en tanto no se especifican los términos, instancias y responsabilidades puntuales entre la secretarías del gobierno o del interior de la ciudad y del departamento y de éstos con otras entidades públicas del nivel local que, de acuerdo a sus competencias, deben acompañar y asistir a las mujeres en el momento de la solicitud – Fiscalía, Ministerio Público, ICBF, Secretarías de Salud y Educación, entre otras; (ii)

168. Numeral 1 del aparte 6.2 del artículo 6 de la Resolución 805 de 2012 del Ministro del Interior.

169. Numeral 2 del aparte 6.2 del artículo 6 de la Resolución 805 de 2012 del Ministro del Interior

170. Numeral 3 el aparte 6.2 del artículo 6 de la Resolución 805 de 2012 del Ministro del Interior.

No existe claridad sobre los mecanismos de articulación y coordinación entre los entes territoriales y el Ministerio de Interior y la Unidad Nacional de Protección para atender las solicitudes de protección de forma inmediata.

La ausencia de mecanismos ágiles entre las entidades territoriales y, entre éstas y el nivel central, repercute en una posible inaplicación material de la presunción de riesgo extraordinario para las mujeres desplazadas líderes, en el sentido que la misma no se activaría en el momento mismo en que la mujer realiza la solicitud y ésta es conocida por la entidad competente –en este caso los entes territoriales–.

El paso de una entidad a otra aumenta la exposición de las mujeres en el sentido de que deben contactarse con varias entidades públicas lo cual, como se vio el sustento fáctico de la presente providencia, aumenta el riesgo de ser perseguidas y agredidas por los actores armados ilegales al hacerse más visibles en los espacios públicos. Adicionalmente, las dilaciones excesivas entre el momento de la solicitud y la adopción efectiva de las medidas de protección aumentan las posibilidades de la situación pase de un riesgo a un hecho de violencia consumado, que no pocas ocasiones han cobrado víctimas mortales. Esta situación afecta especialmente a las mujeres indígenas, afrocolombianas y campesinas desplazadas asentadas en veredas, corregimientos y municipios con presencia activa de actores armados ilegales y donde el Estado tiene poca presencia a través de sus instituciones.

Por otra parte, la Sala no evidencia un procedimiento con plazos perentorios definidos para la recepción y procesamiento de solicitudes por parte de la Unidad Nacional de Protección. De acuerdo con ello, esta Sala requiere a dicha entidad para que realice los ajustes que sean necesarios a fin de que el trámite de recepción de las solicitudes y su remisión al Grupo de valoración sea efectuado en el menor término, en aplicación de la presunción de riesgo extraordinario de género que recae sobre las mujeres líderes desplazadas.

3.2.2. Falencias en la coordinación interinstitucional requerida para la operatividad del sistema.

De acuerdo a la información que ha sido allegada Sala Especial de Seguimiento, la principal falencia de coordinación interinstitucional se relaciona con la implementación efectiva y oportuna de las medidas complementarias. No se evidencia las rutas estandarizadas entre la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de Víctimas y las entidades que deben atender a las mujeres y a su núcleo familiar en salud, educación y atención de niños, niñas y adolescentes. Tampoco existen rutas preestablecidas a nivel de las administraciones locales y departamentales cuando el caso es tramitado directamente por las Alcaldías y Gobernaciones. Ante la precariedad de la coordinación en el nivel nacional como en el departamental, las mujeres desplazadas y las organizaciones de la sociedad civil que prestan acompañamiento socio-jurídico asumen bajo su cuenta y riesgo las gestiones tendientes a lograr atención médica, los cupos escolares y la atención de niños, niñas y adolescentes.

Sobre el particular, la organización Casa de la Mujer, en informe presentado el 9 de noviembre de 2012 a esta Sala, manifestó lo siguiente:

“[...] persisten las barreras generadas por la deficiente articulación de las entidades competentes en materia de medida complementarias. Estas barreras se originan principalmente en la débil respuesta de otras instituciones competentes, principalmente en materia de salud y educación. Varias de las líderes cobijadas por medidas de protección deben reubicarse de manera permanente como consecuencia de las amenazas y ataques que las victimiza. Adicionalmente, varias son responsables únicas de sus núcleos familiares. Esta situación genera cambios drásticos en las dinámicas familiares que convocan la acción de otras entidades diferentes en áreas como salud y educación.”¹⁷¹ .

171. Observaciones sobre los programas de prevención y protección a mujeres en situación de desplazamiento forzado, adelantados por el Gobierno Nacional de Colombia en cumplimiento a lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008. Presentado por la Directora de la Corporación Casa de la Mujer. Pág. 9

La Sala requiere a la UARIV para efectos de que la labor de coordinación que adelanta en la adopción de medidas complementarias a nivel nacional garantice que las mismas sean otorgadas de forma oportuna. Para ello, sus gestiones no deben limitarse a la remisión a las entidades llamadas a prestar los servicios pertinentes. La UARIV debe adoptar mecanismo de seguimiento permanente y estricto para que tales medidas complementarias sean asignadas a la mayor brevedad posible, de forma completa y respondiendo de manera integral a las necesidades de las mujeres para evitar la afectación de sus derechos fundamentales.

Igualmente, se requiere al Ministro del Interior para efectos de que adopte los mecanismos de coordinación pertinentes tendientes a que los entes territoriales diseñen y apliquen procedimientos ágiles en materia atención complementaria a las mujeres líderes desplazadas en riesgo.

3.2.3. Falencias en la realización de los estudios de riesgo.

Varias mujeres desplazadas líderes han denunciado que los analistas que les practicaron visitas a sus domicilios fueron identificados por ellas como hombres presuntamente miembros desmovilizados de grupos armados ilegales. En otros casos, las mujeres expresaron que los analistas pertenecían a oficinas de seguridad del estado. Incluso, una mujer víctima denunció que el analista que acudió a su casa se identificó como “amigo” de su presunto victimario. Es evidente que tales denuncias revisten toda la gravedad por constituir presuntamente hechos delictivos, por lo cual esta denuncia será remitida a la Fiscalía General de la Nación en el documento reservado anexo a la presente providencia para que se inicien las actuaciones investigativas a las que haya lugar.

A esta Sala Especial le fueron dados a conocer múltiples casos en los que las personas que adelantaron los análisis de riesgo, mostraron desinterés, apatía, hostilidad e insensibilidad en contra de las mujeres líderes desplazadas solicitantes. También, se tiene noticia de casos en los

que los analistas adelantaron procedimientos que aumentarían el riesgo de las mujeres al proceder sin las reservas necesarias, consultando con vecinos y allegados información personal de las solicitantes. La Unidad Nacional de Protección debe disponer de los mecanismos que sean necesarios para que los funcionarios encargados de los análisis preliminares cuenten con perfiles adecuados e idóneos para adelantar estudios de riesgo con perspectiva diferencial de género.

La Sala ha tenido noticia de estudios que no tiene en cuenta o minimizan la incidencia de los factores de contexto generadores de riesgo para las mujeres, tales como: la presencia y/o operaciones de actores armados ilegales que ha surgido con posterioridad a la desmovilización de los grupos de autodefensas, amenazas o actos de violencia en contra de las mujeres que hacen parte de la organización o de las funcionarias que apoyan a la solicitante, ataques y amenazas a familiares o amigos cercanos, la asociación de los actos a situaciones de violencia común sin la suficiente justificación y no a la persecución en razón de la actividad de defensa de derechos humanos que adelantan las mujeres.

Lo anterior, pone en evidencia la persistencia de graves falencias en el proceso de valoración del riesgo que podrían incidir en que la decisión del análisis de riesgo llevado al CERREM no se corresponda con la exposición real de las mujeres; los análisis de riesgo no sean adelantados por los profesionales idóneos para dicha labor y con ello posiblemente se aumente el riesgo de las mujeres debida a las prácticas inadecuadas efectuadas por los analistas.

En consecuencia, esta Sala requiere a las entidades competentes para que ajusten los procedimientos de análisis del riesgo partiendo de la presunción de riesgo extraordinario de género establecido en esta providencia a favor de las mujeres desplazadas líderes y las mujeres que trabajan por los derechos de la población desplazada, lo que debe reflejarse en la asunción y aplicación efectiva de los elementos señalados en el numeral 4.2.3 de la Sección III de esta providencia.

3.2.4. Fallas en la conformación y el funcionamiento del CERREM.

La Sala considera que la adopción de CERREM de mujeres por parte del Decreto 4912 de 2011 y la Resolución 805 de 2012, en términos de las entidades que participan como miembros permanentes, especialmente en materia de representación de organizaciones de mujeres y como invitados, constituye una metodología mejor elaborada para proceder al análisis de riesgos de las mujeres y la adopción de medidas de protección.

No obstante, se advierten que la frecuencia de las reuniones del CERREM debe ser suficientemente frecuente a fin de garantizar la protección efectiva de los derechos a la vida, integridad y seguridad de mujeres, razón por la cual la Sala señala que la Administración debe evaluar de forma permanente de necesidad de aumentar la periodicidad.

Por otra parte, la Sala observa falencias en materia representación de las mujeres desplazadas pertenecientes a minorías étnicas y de mujeres campesinas, por cuanto si bien la representación de cuatro delegadas: dos de organizaciones de mujeres desplazadas y dos de organizaciones defensoras de derechos humanos, facilita que los intereses y necesidades de las mujeres sean puestos de presentes en los Comités, es necesario que garantice la representación de mujeres desplazadas pertenecientes a comunidades indígenas y afrodescendientes de tal suerte que ellas puedan presentar ante CEREM los casos de mujeres, familias y comunidades étnicas que requieran de medidas de protección y que participen en la toma de decisiones en ese sentido.

3.2.5. Fallas en la asignación e implementación de las medidas de protección.

La Sala encuentra que muchas de las medidas complementarias que han sido establecidas en el artículo 7 de la Resolución 805 de 2012 hacen parte del derecho al mínimo vital en cabeza de la población desplazada y de los programas ordenados por la Corte en el auto 092 de 2008, de

obligatorio a favor de la mujeres desplazadas. Este es el caso de la atención en salud, especialmente de la atención sicosocial, el acceso al sistema educativo de las mujeres y de su núcleo familiar, la oferta de servicio del Estado para población vulnerable en general, la ayuda humanitaria de emergencia y el acceso a la justicia para garantizar los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de las mujeres desplazadas.

A juicio de esta Sala, la adopción de esas medidas a favor de cualquier mujer solicitante no es una facultad potestativa de la UARIV, toda vez que hacen parte de la atención mínima que debe prestar el Estado a favor a la población desplazada y, con especial prioridad, a las mujeres. En ese sentido, y con el propósito de que se dé cumplimiento a los derechos que le asisten a estas mujeres en su condición de sujetos de especial protección constitucional, resulta obligatorio para las autoridades competentes del nivel central y territorial otorgar a las mujeres, sin dilaciones ni exigencias injustificadas, las ayudas establecidas en la Ley, de forma completa, oportuna y con enfoque diferencial, al igual que a los miembros de su núcleo familiar. Tal obligación en manera alguna puede estar sujeta a la decisión discrecional de la UARIV o de los entes territoriales.

Esta Sala ha tenido conocimiento de la reticencia de algunos funcionarios para otorgar las medidas complementarias con enfoque diferencial contempladas en el artículo 7 de la Resolución 805 de 2012; la atención médica y sicosocial ha sido tardía para las mujeres que han sido víctimas de ataques, incluso, en casos de agresiones sexuales. Se ha tenido noticia de que en algunas casos la atención sicosocial se ha prestado en no más de una ocasión con posterioridad a las agresiones, lo que evidencia un incumplimiento de la obligación mínima del Estado en materia de atención permanente y acorde al daño y las afectaciones que han sufrido las mujeres y sus familias.

Igualmente, se ha remitido casos por parte de las organizaciones de mujeres en los que se evidencia una reducción presuntamente injustificada de los auxilios de transporte y de los apoyos económicos de reubicación temporal o transitoria, en desmedro de la subsistencia mínima de la

mujer objeto de la medida en condiciones de dignidad para ellas y sus familias, además de propiciar el aumento del riesgo para su seguridad en tanto se ven compelidas a residir en zonas con influencia permanente de actores armados y a transportarse por su propios medios, sin medidas de seguridad, aún tratándose de mujeres con valoración de riesgo extraordinario.

Por otra parte, la Sala observa con preocupación que aún persisten demoras excesivas entre la solicitud de la medida y la realización del estudio de riesgo. Igualmente, se han reportado dilaciones entre el momento de la adopción de la medida en el CERREM y la aplicación efectiva de las mismas.

La Sala señala que la presunción de riesgo extraordinario de género a favor de las mujeres líderes desplazadas, obliga a la Unidad Nacional de Protección a adoptar las medidas de emergencia en el menor término posible de cara a salvaguardar los derechos a la vida, integridad y seguridad de las mujeres y de los miembros de su núcleo familiar sobre los que se configuren situaciones de riesgo.

La Sala Especial de Seguimiento compele de manera urgente a las autoridades competentes para decidir, caso a caso, sobre las medidas de protección para las mujeres, que estas medidas sean adecuadas para el contexto local, cultural, social y económico de las beneficiarias, en el sentido de que su implementación en efecto contribuya a la disminución del riesgo de acuerdo con el modo de vida de la mujer y su entorno social. Las medidas de protección en manera alguna pueden provocar una elevación de las posibilidades de que las mujeres sean identificadas por los actores armados ilegales o por delincuencia común.

En esa medida, la Sala Especial de Seguimiento requiere al Ministro del Interior y al Director de la Unidad Nacional de Protección para que analicen de manera detallada y cuidadosa la eficacia de las medidas de protección en términos de los resultados de cara a salvaguardar los

derechos a la vida, integridad, seguridad y libertad de las mujeres defensoras; la adecuación del en relación con el contexto local, cultural y económico de las mujeres; la conducencia para disminuir los riesgos específicos de género en el marco del conflicto armado identificados por esta Corte en el auto 092 de 2008 y la flexibilidad, adaptación y respuesta inmediata de la decisión sobre los esquemas de seguridad, cuando las circunstancias constitutivas del riesgo cambian, especialmente, cuando el riesgo para las mujeres o su núcleo familiar aumenta.

Esta Sala especial resalta con vehemencia que la falta de atención oportuna a las solicitudes de medidas de protección realizadas por mujeres amenazadas o solicitudes de cambios o reforzamiento de las medidas de protección urgentes, sin justificación debida, pueden constituir negligencias graves de la administración, en cuyos casos las autoridades disciplinarias deberán las investigaciones disciplinarias pertinentes.

3.2.6. Fallas en la informalidad y falta de claridad procedimental.

La Sala ha conocido casos en los que no se notifica el acto administrativo contentivo de las decisiones adoptadas en el CERREM a las mujeres líderes desplazadas o los mismos son comunicados de manera telefónica sin las formalidades previstas en el procedimiento, lo que aparejaría el desconocimiento del debido proceso de las mujeres. En efecto, en tanto las decisiones del CERREM concretan las medidas que adoptará la administración para proteger los derechos a la vida, integridad y seguridad de ellas y los miembros de su núcleo familiar; estas decisiones deben ser notificadas con las formalidades establecidas en la Ley, a fin de que las mujeres tengan la posibilidad de impugnar tales decisiones por la vía gubernativa y de acceder a los recursos judiciales establecidos.

La Sala conoce casos en los que a las mujeres no se les informa el resultado de las decisiones del CERREM; las medidas se ejecutan sin que a las mujeres se les hubiera notificado sobre el par-

ricular e, incluso, en ocasiones no corresponden a las decisiones que se adoptan efectivamente en el CERREM. Se han presentado casos en los que la Defensoría del Pueblo ha solicitado revisión de las decisiones al observar diferencias entre lo que se discutió en el CERREM y las medidas implementadas a favor de las víctimas¹⁷².

En ese sentido, esta Sala encuentra que la modificación establecida en el artículo 7 del decreto 1225 de 2012 a los numerales 8 y 9 del artículo 40 del Decreto 4912 de 2011 en lo que respecta a “la notificación del protegido de la decisión” constituiría una reglamentación contraria a las garantías del debido proceso, en particular a los principios de publicidad de las actuaciones legales y la posibilidad de controvertir las decisiones de la Administración. La Sala recuerda que la declaratoria de las reservas de información debe obedecer a criterios estrictos tales como la salvaguarda del orden y la seguridad pública y deben ser establecidas mediante Ley de la república.

La Sala solicita al Ministro del Interior y al Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas a revisar de forma integral sus procedimientos a fin de que los mismos sean materialmente compatibles con la garantía constitucional del debido proceso.

3.3. Falencias adicionales a las identificadas por la Corte en el auto 200 de 2007.

La Sala Especial de Seguimiento ha identificado falencias adicionales en procedimiento de diseño e implementación de las medidas de protección, a saber:

(i) El procedimiento para las mujeres desplazadas afectadas a las que, de acuerdo con la Resolución 805 de 2012, deben atender las Alcaldías y las Gobernaciones y, posteriormente, la Uni-

172. Observaciones sobre los programas de prevención y protección a mujeres en situación de desplazamiento forzado, adelantados por el Gobierno Nacional de Colombia en cumplimiento a lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008. Presentando por la Directora de la Organización Casa de la Mujer. Págs. 6-8.

dad Nacional de Protección, carece de mecanismos de articulación adecuados y ágiles tendientes proteger con inmediatez los derechos fundamentales de las mujeres. Se evidencia la ausencia de mecanismos entre las Alcaldías y Gobernaciones y entre los entes territoriales y la Unidad Nacional de Protección. Esta carencia afecta tanto la coordinación debida para los procedimientos de protección como para prevenir la consumación de los riesgos.

(ii) La Sala considera que la estrategia de prevención no se encuentra suficientemente desarrollada y no hay información que pruebe la efectividad de sus resultados. Esta estrategia debe apuntar prevenir la vulneración de los derechos a la vida, integridad y seguridad personal de todas y cada una de las mujeres líderes y miembros de organizaciones, especialmente de aquellas ubicadas en zonas apartadas y que no están vinculadas a redes de organizaciones que apoyen su labor. La Sala observa con preocupación la bajísima cobertura de las medidas de protección a mujeres líderes desplazadas indígenas, afrocolombianas y campesinas, toda vez que, de acuerdo a lo expuesto en el contexto fáctico de la presente decisión, estas mujeres se encuentran especialmente expuestas a los embates del conflicto armado interno.

(iii) La Sala encuentra adicionalmente que los mecanismos dispuestos deben responder adecuadamente a las afectaciones individuales, familiares, colectivas y comunitarias que conllevan los actos de violencia contra las mujeres líderes y que fueron descritos por esta Sala en el contexto fáctico de la presente providencia. En ese sentido, el Gobierno Nacional debe revisar los procedimientos establecidos para efectos de dispongan de los medios necesarios para atender de forma integral las graves afectaciones multidimensionales que padecen las mujeres líderes y sus familias.

4. Obligación del Estado de atender de manera inmediata, integral, idónea y con enfoque diferencial de género a las mujeres desplazadas líderes víctimas objeto de actos de violencia.

De acuerdo a la información allegada a esta Sala, se presentan serias falencias en la atención de las mujeres líderes desplazadas que son víctimas de agresiones violentas que conllevan a la vulneración de derechos fundamentales a la salud, al mínimo vital y a recibir un trato digno de parte de las autoridades públicas y la atención integral debida y especializada en casos de necesidad y urgencia excepcional.

La Sala conoce de casos en los que las mujeres víctimas de ataques tardan más de tres días en lograr atención. Esta falta de diligencia y prontitud puede ser fatal para la salud e integridad física en las circunstancias de extrema urgencia que representan los actos de violencia, razón por la cual el deber de atención debe cumplirse de manera inmediata por parte de las entidades competentes. En la mayoría de los casos, las mujeres se han enfrentado a trabas burocráticas que torna más dilatado y penoso lograr la práctica de exámenes médico legales y la recepción de denuncias ante la Fiscalía.

Igualmente, se han registrado casos en los que existe la total ausencia de acompañamiento o éste no se ofrece de forma pronta y permanente en la situación de emergencia, especialmente en el caso de las mujeres indígenas, afrocolombianas y campesinas desplazadas ubicadas en zonas de difícil acceso y con presencia de actores armados ilegales. Igualmente, se ha presentado casos en los que las mujeres deben desplazarse de manera forzada sin recibir ningún tipo de atención.

La Sala ha tenido noticia de casos de violencia sexual en los que las mujeres son remitidas de una entidad a otra sin recibir un trato digno y sin respuestas claras sobre el procedimiento a adelantar, sin ningún tipo de auxilio y atención en su situación de altísima vulnerabilidad, sin atención médica inmediata o la misma es incompleta o tardía. Asimismo, las víctimas no han contado con el acompañamiento jurídico o psicológico necesario.

También se ha denunciado ante esta Sala, que a las mujeres líderes víctimas de agresiones

no les son provistos los recursos necesarios para que ella y su familia subsistan con la seguridad requerida y con una asignación que responda a la fragilidad que las mujeres y sus familias presentan en la situación. En particular, algunas mujeres han señalado que las medidas de emergencia que brinda el Gobierno es tardía y no es suficiente para garantizar el mínimo vital en estas circunstancias.

La atención sicosocial es prácticamente inexistente en muchas zonas del país. En las zonas en las que se presenta, se ha observado que la cobertura no es suficiente y no es inmediata. El bajísimo número de las mujeres que la ha recibido manifiestan que ha sido esporádica, limitada a consultas psicológicas breves y no se ha extendido a los miembros del núcleo familiar igualmente afectado por la situación.

Esta Sala encuentra que las situaciones descritas anteriormente, revisten toda la gravedad en tanto evidencian que las autoridades del nivel central y territorial llamadas a proteger y atender a las mujeres agredidas con estándares que protejan sus derechos fundamentales, en algunos casos, no prestan la atención o lo hacen de una forma incompleta o tardía. Los problemas señalados pueden someter a las mujeres líderes atacadas a una situación de mayor indignidad y vulneración de sus derechos fundamentales en una situación que por se trae consigo el desconocimiento del núcleo mínimo del derecho a una vida libre de violencia, a la integridad y seguridad personal.

De conformidad con lo expuesto anteriormente, esta Sala Especial de Seguimiento concluye que, las obligaciones en cabeza del Estado relativas a la promoción del derecho a la defensa de los derechos humanos, la prevención de la violencia en contra de las defensoras de derechos humanos, la protección de los derechos a la vida, seguridad personal e integridad personal frente en situaciones de amenazas y riesgos y, la atención inmediata, integral, adecuada y con enfoque diferencial a favor de las mujeres defensoras víctimas de actos de violencia, no han garantizadas por el Estado colombiano.

A pesar de los esfuerzos emprendidos por el Gobierno Nacional, el agravamiento del riesgo de inseguridad para las mujeres líderes, expuesto en la Sección II de esta providencia y, correlativamente, la vulneración masiva, grave y extendida de múltiples derechos fundamentales en cabeza de estas mujeres, ponen de manifiesto que la respuesta estatal no se ajusta al marco constitucional que protege a las mujeres líderes, por un lado, como sujetos de especial constitucional y, de otra parte, como titulares del derecho a la defensa de los derechos humanos.

Por consiguiente, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y autos de cumplimiento, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

RESUELVE

Primero.- CONSTATAR que el riesgo derivado del liderazgo y el trabajo cívico, comunitario y social impulsado por mujeres desplazadas y mujeres integrantes de organizaciones que trabajan a favor de la población desplazada por el conflicto armado interno se ha agravado de forma alarmante a partir del año 2009. Debido a este agravamiento, el derecho a la defensa de los derechos humanos, los derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad personal, a las libertades de conciencia, opinión, expresión, reunión, asociación, participación, circulación, el derecho a la honra y el buen nombre, la protección de la familia y el interés superior del menor, la intimidad e inviolabilidad de la correspondencia y del domicilio, los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición en cabeza de las mujeres defensoras de derechos humanos han sido vulnerados de forma reiterada, manifestándose en afectaciones graves en los ámbitos individual, familiar, colectivo y comunitario del goce efectivo de sus derechos fundamentales.

En razón de la vulneración grave de estos derechos fundamentales, la Sala CONMINA DE MANERA URGENTE a la entidades competentes a redoblar sus esfuerzos para evitar la perpetuidad de esta situación de cara a contener la continuidad del impacto desproporcionado, agravado

y desproporcionado del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres defensoras de derechos humanos.

Segundo.- CORRER TRASLADO del presente auto, así como del anexo dos en el que constan los relatos fácticos de amenazas, hostigamientos, persecuciones, violencia sexual, desplazamientos forzados, lesiones, entre otras agresiones contra mujeres defensoras de derechos humanos, al Fiscal General de la Nación, para que en ejercicio de su autonomía y de las competencias constitucionales que le asisten, y sin perjuicio de las investigaciones que haya iniciado, adopte las medidas necesarias para asegurar que los hechos descritos sean investigados a la mayor prontitud y las investigaciones en curso en relación con estos hechos avance de forma acelerada.

La Sala Especial de Seguimiento DECLARA RESERVADO el documento que contienen las narraciones referidas, con excepción de su acceso a los Fiscales que delegue el Fiscal General de la Nación para dar curso a las investigaciones, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y a la Directora de la Corporación CASA de la MUJER, a la Directora de la Corporación SISMA MUJER y al Director de CODHES a quienes se les COMUNICARÁ el documento anexo para efectos de seguimiento y acompañamiento a las víctimas.

Se SOLICITA al Fiscal General de la Nación que en el término de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de esta providencia, rinda un informe a la Corte Constitucional sobre los avances en las investigaciones relativas a los hechos descritos en el anexo reservado de la presente providencia.

Tercero.- CORRER TRASLADO de la presente providencia, así como del documento anexo que contiene los relatos de agresiones a mujeres defensoras de derechos humanos, al Procurador General de la Nación y se le SOLICITA que en el ámbito de sus competencias legales y constitucionales, efectúe la vigilancia permanente a los procesos investigativos y de restitución

de derechos fundamentales sobre las mujeres víctimas de los hechos delictivos contenido en el documento trasladado.

En ese sentido, se SOLICITA al Procurador General de la Nación que, con una periodicidad mensual contada partir de la comunicación de esta providencia, informe a esta Corte de los resultados de la vigilancia a los procesos investigativos y de restitución de derechos fundamentales relacionados con el documento anexo que se le traslada.

Cuarto.- CORRER TRASLADO del presente auto, así como del documento que contiene los relatos de agresiones contra mujeres defensoras de derechos humanos, al Defensor del Pueblo y se le solicita que en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales vele por la promoción, el ejercicio, la divulgación y la protección de los derechos fundamentales en cabeza de las mujeres defensoras de derechos en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado y, en particular, de las víctimas de agresiones y actos de violencia.

En ese sentido, se SOLICITA al Defensor del Pueblo que, con una periodicidad mensual contada partir de la comunicación de esta providencia, informe a esta Corte de los resultados de la labor de promoción, ejercicio y protección de los derechos fundamentales de las mujeres defensoras de derechos humanos en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado, en particular, de los derechos fundamentales en cabeza de las mujeres de las que trata el documento anexo que se le traslada.

Quinto.- COMUNICAR la presente providencia a la Directora de la Corporación SISMA MUJER, a la Directora de la Corporación CASA MUJER y al Director de CODHES, y del documento en el que constan los relatos de agresiones y actos de violencia contra mujeres defensoras de derechos humanos, y se les INVITA a promover el acompañamiento y orientación de las víctimas en el transcurso de las actuaciones tendientes a la investigación, juzgamiento, sanción y

procesos de restauración que se inicien o que se encuentren en curso.

Sexto.-CONSTATAR que el Estado colombiano carece de una política integral de promoción del derecho a la defensa de los derechos humanos lo que ha afectado especialmente los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas líderes y organizaciones de mujeres que trabajan a favor de la población desplazada por la violencia en tanto las actividades que desempeñan no siempre son percibidas por las entidades públicas encargadas de su atención y protección y, por la sociedad en general, como una labor central e indispensable para la consolidación y funcionamiento de la democracia, que requiere de apoyo y respaldo institucional.

En consecuencia, y en virtud del estatus de la defensa de los derechos humanos como derecho fundamental, la Sala ORDENA al Ministro del Interior y a la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas que, en el término improrrogable de tres (3) meses contados a partir de la notificación este auto, diseñe e implemente una política pública integral de promoción del derecho a la defensa de los derechos humanos en el marco del conflicto armado interno con enfoque de género, que acoja efectivamente los criterios de racionalidad mínima fijados por esta Corte en la sección V.B. de la auto 092 de 2008 y los estándares mínimos expuestos en el numeral 4.2.1 de la sección tercera de la presente providencia.

Igualmente, la política pública integral de promoción del derecho a la defensa de los derechos humanos en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado con perspectiva de género, deberá contar con un enfoque diferencial étnico que promueva el derecho a la defensa de los derechos humanos de las mujeres líderes indígenas y afrocolombianas según sus necesidades y requerimientos particulares. Para ello, esta política deberá articularse con el programa de garantía de los derechos y de salvaguarda étnica para los pueblos indígenas cuyo diseño e implementación fue ordenado en el auto 004 de 2009, de acuerdo a los elementos mínimos de racionalidad constitucional señalados en ese auto, en particular, con la exigencia de inclusión de

un componente básico de protección de las lideresas, autoridades tradicionales y mujeres indígenas en riesgo por sus posturas activistas y de liderazgo. Asimismo, la política de promoción del derecho a la defensa de los humanos de la que trata esta orden, deberá articularse con el plan integral de prevención, protección y atención a la población afrocolombiana y los planes específicos ordenados en el auto 005 de 2009, de acuerdo con los criterios mínimos de racionalidad señalados en la sección VIII de esa providencia, en particular, de los literales c) e i) del párrafo 182.

La articulación de la política pública integral de promoción del derecho a la defensa de los derechos humanos en el marco del conflicto armado interno a los programas de protección y atención a los pueblos indígenas y a la población afrocolombiana ordenados en los autos 004 y 005 de 2009, respectivamente, se diseñará e implementará para las mujeres que pertenecen a todos los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas del país y no únicamente para las mujeres pertenecientes a los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas priorizados en los autos 004 y 005 de 2009, como quiera que las medidas ordenadas en esas providencias no se limitan a los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas allí priorizados.

Séptimo.- DECLARAR que el Gobierno Nacional, bajo la coordinación de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas no ha dado cumplimiento cabal a la orden tercera de la parte resolutive del auto 092 de 2008, en el sentido de crear e implementar un programa de prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento mediante la prevención de los riesgos extraordinarios de género en el marco del conflicto armado interno. Como consecuencia del incumplimiento señalado, la Sala SOLICITA a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República que, en el ámbito de sus competencias legales y constitucionales, inicien las actuaciones a las que haya lugar, e informe a esta Sala con una periodicidad trimestral, los resultados de las investigaciones y actuaciones.

Octavo.-ORDENAR a la Unidad Administrativa a Especial de Atención y Reparación In-

tegral a Víctimas que en el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, presente a esta Sala Especial de Seguimiento un plan de acción acelerado para el diseño e implementación del Plan Integral para la Prevención y Atención de impacto desproporcionado del desplazamiento forzado y del conflicto armado sobre las mujeres en Colombia con estricto seguimiento a los criterios de racionalidad mínimos fijados por esta Corte en la sección V.B. del auto 092 de 2008.

Noveno.-DECLARAR que el Gobierno Nacional, bajo la coordinación de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, a pesar de los esfuerzos en el diseño del Programa de Promoción a la Participación de la mujer desplazada y de prevención de la violencia sociopolítica contra las mujeres desplazadas líderes y que adquieren visibilidad pública con ocasión de las actividades de cívica, organizativas y comunitarias, no ha implementado en forma cabal este programa. En consecuencia, la Sala ORDENA a la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que en el término improrrogable de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta providencia, allegue a esta Sala Especial de Seguimiento un informe contentivo de un plan de acción acelerado para la completa implementación del Programa señalado con estricto seguimiento a los criterios de racionalidad mínimos fijados por esta Corte en la sección V.B. del auto 092 de 2008.

Igualmente, la política pública integral de promoción del derecho a la defensa de los derechos humanos en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado con perspectiva de género, deberá contar con un enfoque diferencial étnico que promueva el derecho a la defensa de los derechos humanos de las mujeres líderes indígenas y afrocolombianas según sus necesidades y requerimientos particulares. Para ello, esta política deberá articularse con el programa de garantía de los derechos y de salvaguarda étnica para los pueblos indígenas cuyo diseño e implementación fue ordenado en el auto 004 de 2009, de acuerdo a los elementos mínimos de racionalidad constitucional señalados en ese auto, en particular, con la exigencia de inclusión de

un componente básico de protección de las lideresas, autoridades tradicionales y mujeres indígenas en riesgo por sus posturas activistas y de liderazgo. Asimismo, la política de promoción del derecho a la defensa de los humanos de la que trata esta orden, deberá articularse con el plan integral de prevención, protección y atención a la población afrocolombiana y los planes específicos ordenados en el auto 005 de 2009, de acuerdo con los criterios mínimos de racionalidad señalados en la sección VIII de esa providencia, en particular, de los literales c) e i) del párrafo 182.

La articulación de la política pública integral de promoción del derecho a la defensa de los derechos humanos en el marco del conflicto armado interno a los programas de protección y atención a los pueblos indígenas y a la población afrocolombiana ordenados en los autos 004 y 005 de 2009, respectivamente, se diseñará e implementará para las mujeres que pertenecen a todos los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas del país y no únicamente para las mujeres pertenecientes a los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas priorizados en los autos 004 y 005 de 2009, como quiera que las medidas ordenadas en esas providencias no se limitan a los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas allí priorizados.

Décimo.- DECLARAR que a pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional para superar las falencias en el diseño e implementación del Programa de protección a la vida, integridad, seguridad personal y libertad de las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos, persisten algunas fallas sistemáticas en el programa de prevención y protección que inciden en el agravamiento del riesgo para las mujeres defensoras de derechos humanos. Conforme a lo anterior, se **ORDENA** al Ministro del Interior que ajuste y aplique el programa de prevención y protección de los derechos a la vida, seguridad, integridad y seguridad de la mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que apoyan a la población víctima de desplazamiento forzado, de acuerdo a las falencias señaladas por esta Corte en el numeral 3 de la sección V del presente auto. En consecuencia, en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente providencia, el Ministro del Interior deberá presentar un informe detallado en el que se expongan los resultados de los

ajustes requeridos al programa de prevención y protección a favor de las mujeres líderes desplazadas y miembros de organizaciones de mujeres.

Décimo primero.- ORDENAR al Ministro del Interior que en un (1) mes contado a partir de la notificación de este auto, presente un informe detallado sobre la estrategia a implementar para dar aplicación a la presunción de riesgo extraordinario de género establecida por esta Corte en esta providencia a todas la mujeres líderes desplazadas y miembros de organizaciones del país que así lo autoricen. Para ello, se le CORRE TRASLADO del anexo reservado que contiene los relatos de actos de violencia contra mujeres defensoras para que en el informe solicitado incluya una sección en la que se refiera a las decisiones sobre medidas de protección respecto a cada uno de los casos incluidos en el anexo reservado, si las beneficiarias así lo autorizan.

Así mismo, se ordena al Ministro del Interior que, previo consentimiento expreso y claro de cada una de las mujeres beneficiarias y con el cumplimiento estricto de los elementos mínimos señalados en la Sección III de esta providencia, proceda a analizar la situación de riesgo y dar aplicación a la presunción de riesgo extraordinario de género de cada una de las mujeres que integran las siguientes organizaciones: Afrodes, Corporación Casa de la Mujer, Corporación de investigación y Acción Social y económica (CIASE), Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM) Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento (Codhes), Departamento de Mujeres de la Coordinación Nacional de Desplazados (CND),, Corporación Sisma Mujer- Observatorio de los derechos humanos de las mujeres en Colombia (la componen la Red de empoderamiento de mujeres de Bolívar y Cartagena, Red departamental de mujeres chocoanas, Oye Mujer, Taller abierto y Humanizar), Fundación Nacional de Defensoras de los derechos humanos de las mujeres (Fundhefem), Iniciativa de Mujeres por la Paz (IMP), Ruta pacífica de las Mujeres (regionales de Putumayo, Risaralda, Antioquia, Cauca, Valle del Cauca, Santander, Bogotá, Chocó y Cartagena), Liga de Mujeres Desplazadas del Sector el Pozón (Cartagena), Asociación de Mujeres Afro por la Paz –AFROMUPAZ- y la Fundación

Décimo segundo.- ORDENAR a la Directora de la Unidad Administrativa Especial para Atención y Reparación Integral de Víctimas y al Ministro del Interior que diseñen e implementen una estrategia para la atención inmediata, integral, idónea y con enfoque diferencial de género para las líderes desplazadas y miembros de organizaciones de mujeres que responda eficazmente a las necesidades de asistencia urgentes que surgen para las mujeres y los miembros de su núcleo familiar en los momentos inmediatamente posteriores a la comisión de actos de violencia en su contra.

Conforme a lo anterior, la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Ministro del Interior deberán presentar a la Corte en el plazo máximo de un (1) mes contado a partir de la notificación del presente auto, el diseño de una estrategia detallada que asegure la atención inmediata a las mujeres defensoras de derechos humanos víctimas de ataques y actos de violencia.

Décimo tercero.- COMUNICAR el contenido de la presente providencia al representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados al representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y al representante de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Colombia.

Décimo cuarto.- COMUNICAR el presente auto a las siguientes organizaciones: (1) CODHES; (2) Corporación Casa de la Mujer; (3) Corporación Sisma Mujer; (4) Liga de Mujeres Desplazadas; (5) AFRODES; (6) PROFAMILIA; (7) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado; (8) Plan Internacional; (9) Comité Internacional de la Cruz Roja; (10) Amnistía Internacional; (11) Human Rights Watch; (12) Comisión Colombiana de Juristas; (13) Comisión Intereclesial Justicia y Paz; (14) Asociación Nacional de Mujeres Campe-

sinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC); (15) Red Nacional de Mujeres Desplazadas; (16) Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado; (17) Consejo Noruego para Refugiados; (18) Corporación Opción Legal; (19) Pastoral Social de la Iglesia Católica; (20) la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada; (21) UNICEF; (22) ONIC; (23) Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas; (24) Comisión Interamericana de Derechos Humanos; (25) Organización Femenina Popular; (26) Ruta Pacífica de Mujeres; (27) Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer (CLADEM), (28) Liga de Mujeres Desplazadas del Sector El Pozón (Cartagena), (29) Asociación de Mujeres Afro por la Paz –AFROMUPAZ- y (30) la Fundación Rostros y Huellas del Sentir Humano.

Esta comunicación se efectúa con el propósito promover la más amplia participación de las entidades y organismos nacionales e internacionales que trabajan por los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia al proceso de seguimiento al proceso de cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia.

Décimo quinto.- COMUNICAR el contenido del presente auto a la Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer, para efectos de que en marco de sus competencias legales, apoye y acompañe la formulación, implementación y seguimiento de la política pública integral de promoción del derecho a la defensa de los derechos humanos en el marco del conflicto armado interno con enfoque de género, la puesta en marcha el Plan Integral para la Prevención y Atención de impacto desproporcionado del desplazamiento forzado y del conflicto armado sobre las mujeres en Colombia y la implementación del programa de promoción a la participación de la mujer desplazada y de prevención de la violencia sociopolítica contra las mujeres desplazadas líderes y que adquieren visibilidad pública con ocasión de las actividades de cívica, organizativas y comunitarias.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Presidente Sala Especial de Seguimiento T-025/04

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria

Auto 009/15

Persistencia de la violencia sexual contra las mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores desplazadas, con ocasión de su condición de género e identificación de factores contextuales e individuales que aumentan la concreción de este riesgo.



Persistencia de la violencia sexual contra las mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores desplazadas, con ocasión de su condición de género e identificación de factores contextuales e individuales que aumentan la concreción de este riesgo.

Notas introductorias del compilador

El Auto 009 de 2015 constituye uno de los desarrollos jurisprudenciales más relevantes dentro del proceso de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y a los Autos 092 de 2008 y 098 de 2013, al profundizar el análisis constitucional sobre la violencia sexual como una de las manifestaciones más graves, persistentes y sistemáticas de la violencia basada en género en el contexto del conflicto armado colombiano. A diferencia de los pronunciamientos anteriores, en los cuales la Corte había identificado la violencia sexual como uno de los riesgos extraordinarios que enfrentaban las mujeres desplazadas, esta providencia centra su estudio en demostrar que, pese a las órdenes impartidas durante varios años, el Estado colombiano no había logrado adoptar medidas eficaces para prevenir, investigar, sancionar y reparar este fenómeno, manteniéndose una situación de incumplimiento estructural que continuaba comprometiendo la responsabilidad constitucional e internacional de las autoridades públicas.

Desde el punto de vista jurídico, el Auto desarrolla el contenido de los artículos 1, 2, 5, 11, 12, 13, 42, 43, 44 y 93 de la Constitución Política, reafirmando que la violencia sexual constituye una vulneración múltiple y simultánea de derechos fundamentales, entre ellos la dignidad humana, la igualdad, la libertad, la integridad física y psicológica, la autonomía personal, la salud, la intimidad y el libre desarrollo de la personalidad. La Corte enfatiza que este tipo de violencia no puede entenderse únicamente como una agresión de naturaleza sexual, sino como una manifestación extrema de discriminación basada en género que busca ejercer control, dominación, sometimiento e intimidación sobre las mujeres y las comunidades a las que pertenecen. La respuesta estatal debe superar una visión exclusivamente penal para incorporar medidas integrales de prevención, protección, atención psicosocial, acceso efectivo a la justicia y reparación transformadora. Uno de los aportes más importantes de esta providencia consiste en reconocer que la violencia sexual en el conflicto armado no responde exclusivamente a hechos aislados o a conductas individuales, sino que se encuentra favorecida por la existencia de factores estructurales, contextuales e individuales que incrementan el riesgo de victimización. La Corte identifica que

las condiciones de desplazamiento forzado, la pobreza, la desprotección institucional, la ruptura de redes familiares, la dependencia económica, la presencia de actores armados, la discriminación histórica contra las mujeres y la persistencia de estereotipos de género conforman un escenario que facilita la ocurrencia de estas violencias y dificulta significativamente su denuncia e investigación. Desde tal punto el Auto incorpora una comprensión estructural de la violencia basada en género, alejándose de enfoques que reducen la responsabilidad estatal a la simple persecución de hechos consumados.

La providencia también desarrolla un análisis interseccional particularmente relevante al señalar que el riesgo de violencia sexual no afecta de manera uniforme a todas las mujeres desplazadas. Por el contrario, determinadas circunstancias personales incrementan significativamente la probabilidad de sufrir este tipo de agresiones. Entre ellas se encuentran la edad, la pertenencia a comunidades indígenas, afrodescendientes o campesinas, la condición de discapacidad, la orientación sexual, la identidad de género, la jefatura femenina del hogar, la maternidad, la situación de pobreza extrema y el ejercicio de actividades de liderazgo comunitario. De esta manera, la Corte reconoce que la convergencia de múltiples factores de vulnerabilidad exige respuestas estatales igualmente diferenciadas, reafirmando el principio de igualdad material como fundamento de las acciones afirmativas dirigidas a garantizar una protección efectiva. Desde la perspectiva del bloque de constitucionalidad, el Auto fortalece la incorporación de los estándares internacionales derivados de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención de Belém do Pará, la Convención sobre los Derechos del Niño, los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y la jurisprudencia desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A partir de estos instrumentos, la Corte reafirma que la violencia sexual en el contexto del conflicto armado constituye una grave violación de los derechos humanos y, dependiendo de las circunstancias, puede configurar crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o incluso actos constitutivos de genocidio cuando se emplea como mecanismo sistemático de persecución contra determinados grupos poblacionales. En consecuencia, el Estado colombiano tiene la

obligación reforzada de actuar con debida diligencia para prevenir estos hechos, proteger a las víctimas, investigar de manera pronta, seria e imparcial, sancionar a los responsables y garantizar medidas integrales de reparación.

Otro aspecto jurídicamente trascendental del Auto radica en la consolidación del principio de debida diligencia reforzada frente a la violencia basada en género. La Corte advierte que la persistencia de elevados niveles de impunidad, las dificultades para acceder a mecanismos de denuncia, la revictimización institucional, la insuficiente articulación entre entidades estatales y la ausencia de políticas públicas efectivas constituyen incumplimientos directos de las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado. Por ello, la providencia exige que las autoridades abandonen enfoques reactivos o meramente asistencialistas para implementar mecanismos permanentes de prevención, identificación temprana del riesgo, atención diferencial y protección efectiva de las víctimas. Asimismo, el Auto reafirma que la violencia sexual produce consecuencias que trascienden la esfera individual de la víctima, pues afecta profundamente el tejido familiar, comunitario y social de las poblaciones desplazadas. Las agresiones generan procesos de exclusión, desplazamientos sucesivos, ruptura de vínculos comunitarios, afectaciones psicológicas prolongadas, limitaciones para el ejercicio de derechos económicos y sociales y obstáculos para la participación en procesos de verdad, justicia y reparación. Desde esta perspectiva, la Corte fortalece el carácter colectivo de las medidas de reparación, entendiendo que la protección constitucional debe orientarse no solo a restablecer los derechos individuales de las mujeres afectadas, sino también a transformar las condiciones estructurales que permiten la reproducción de la violencia basada en género.

En términos jurisprudenciales, el Auto 009 de 2015 representa una evolución significativa respecto del Auto 092 de 2008. Mientras este último identificó la violencia sexual como uno de los riesgos extraordinarios derivados del conflicto armado, el Auto 009 demuestra que dicho riesgo no solo persistía varios años después, sino que continuaba reproduciéndose debido a de-

ficiencias estructurales en la actuación estatal. Así, la Corte transforma el análisis desde una perspectiva de identificación del riesgo hacia un examen de eficacia institucional, verificando el grado de cumplimiento de las órdenes previamente impartidas y concluyendo que las respuestas implementadas resultaban insuficientes para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas. El Auto 009 de 2015 consolida la línea jurisprudencial sobre la protección reforzada de las mujeres en el conflicto armado al reconocer que la violencia sexual constituye una manifestación estructural de discriminación basada en género cuya persistencia evidencia falencias institucionales incompatibles con el Estado Social de Derecho. La providencia reafirma que la obligación estatal no se limita a investigar y sancionar las agresiones una vez ocurridas, sino que comprende el deber permanente de prevenir los factores de riesgo, adoptar políticas públicas con enfoque diferencial e interseccional, garantizar una atención integral libre de revictimización y asegurar una reparación transformadora que contribuya a erradicar las condiciones históricas de desigualdad que hacen posible la continuidad de estas violencias. De esta manera, el Auto fortalece el contenido material del derecho a una vida libre de violencia y consolida el enfoque de género como un criterio obligatorio de interpretación constitucional en todas las actuaciones estatales relacionadas con las mujeres víctimas del conflicto armado colombiano.

Auto 009/15

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Seguimiento al auto A092/08 en el marco de la sentencia T-025/04

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Traslado de casos de violencia sexual a Fiscalía General de la Nación/**SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO**-Creación e implementación de Programa de Prevención del Impacto de Género mediante Prevención de Riesgos Extraordinarios de Género y Programa de Prevención de Violencia Sexual contra Mujer Desplazada y Atención Integral a Víctimas

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025/04

JUEZ-Competente hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Diseño e implementación de perspectiva diferencial sobre afectación de niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres, grupos étnicos y personas con discapacidad en auto A218/06

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Situación de mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores desplazadas constituye estado de cosas inconstitucional por su condición de sujetos de especial protección constitucional según auto A092/08

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Riesgo de violencia, abuso sexual, prostitución forzada, esclavitud sexual y trata de personas con fines de explotación sexual

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Evaluación cumplimiento de órdenes en el marco de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional adoptadas en auto A092/08

VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-Deber de debida diligencia del Estado en materia de prevención, atención, protección y derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición

VIOLENCIA SEXUAL Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-Política criminal del Estado en términos de prevención, investigación, sanción y no repetición por violación a derechos humanos y derecho internacional de la mujer

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Diseño, implementación y seguimiento de Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado mediante Prevención de Riesgos Extraordinarios de Género y de Programa de Prevención de Violencia Sexual contra Mujer Desplazada y Atención Integral a Víctimas

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Adopción de medidas para salvaguardar derechos fundamentales de víctimas de violencia sexual

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Persistencia de violencia sexual contra mujeres, niñas, ado-

lescentes y adultas mayores desplazadas por su condición de género y factores que aumentan el riesgo

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Persistencia de actos de violencia sexual cometidos por actores armados contra mujeres desplazadas

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Persistencia de violencia sexual como expresión de discriminación y violencia de género

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Violencia sexual por actores armados que incluyen tortura física y psicológica, asesinato de víctimas, ferocidad y barbarie sexual, abusos y acosos sexuales, secuestros, retenciones o intromisiones abusivas

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Prácticas de planificación reproductiva forzada, esclavización, explotación y prostitución sexual forzada, embarazos y abortos forzosos, contagio de enfermedades de transmisión sexual

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Victimización sexual por actores armados y no armados, violencia intrafamiliar y maltrato físico del cónyuge

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Probabilidad de repetición de violencia sexual con fenómenos de re-victimización por actores armados o no armados

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Violencia sexual por paramilitares, guerrillas, Fuerza pública, bandas criminales y grupos pos-desmovilización

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Violencia sexual y el cuerpo de la mujer usado como arma y campo de guerra

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Violencia sexual de mujeres, niñas, adolescentes y mujeres indígenas asociada a la explotación ilegal de recursos mineros

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Violencia sexual contra mujeres con orientación sexual diversa

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Factores contextuales que aumentan el riesgo de violencia sexual de mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Presencia o influencia de actores armados sobre la vida individual, familiar, organizativa y comunitaria de la mujer

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Inexistencia o precariedad del Estado frente a la prevención de violencia sexual por actores armados contra la mujer

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Precariedad socioeconómica y ausencia o debilidad institucional favorece posibilidad que actores armados sometan mujeres a la trata de personas, tráfico de drogas y como correos humanos

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Factores subjetivos que potencian riesgo de violencia sexual de niñas, mujeres, adolescentes y adultas mayores

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Factores de potenciación de riesgo desde el enfoque sub-diferencial étnico y violencia sexual contra niños, niñas y adoles-

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Riesgo de crímenes sexuales contra población infantil y reclutamiento forzado que ejecutan y promueven grupos armados al margen de la Ley/**DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO**-Violencia sexual y reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes y de pueblos indígenas

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Factores de potenciación de riesgos desde el enfoque sub-diferencial étnico-indígena y violencia sexual contra mujeres, niñas indígenas y minorías étnicas

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Factores de potenciación de riesgos desde el enfoque sub-diferencial étnico-afro y violencia sexual contra mujeres afrodescendientes/**DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO**-Violencia sexual y discriminación por motivos raciales y asignación arbitraria de roles de mujeres afrodescendientes

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Factores de potenciación de riesgos desde el enfoque sub-diferencial de condición de discapacidad de mujeres, niños, niñas y adolescentes

VIOLENCIA SEXUAL CONTRA MUJERES DESPLAZADAS-Características

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Persistencia de problemas de atención y protección a mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual por actores armados/**SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO**-Incumplimiento de auto A092/08 en materia de atención y protección a mujeres víctimas sobrevi-

vientes de crímenes sexuales

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Persistencia de obstáculos que impiden a mujeres víctimas de violencia sexual declarar o denunciar ante autoridades competentes

MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Temor justificado para declarar o denunciar ante autoridades competentes

MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Desconocimiento de mecanismos y desconfianza para declarar o interponer denuncias y solicitar protección y atención a entidades competentes

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Persistencia de factores culturales como vergüenza, aislamiento o estigmatización que inciden en baja declaración o denuncia de actos de violencia sexual

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Ausencia o debilidad del Estado en algunas zonas del país en que prevalece la violencia sexual contra la mujer/**DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO**-Carencia de acompañamiento institucional que facilite declaración o denuncia de mujeres indígenas, afrodescendientes y campesinas víctimas de violencia sexual

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Presencia y accionar de actores armados como barrera para declaración o denuncia de casos de violencia sexual contra la mujer

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Dificultades para ejercer derechos económicos, sociales y culturales o para satisfacer el mínimo vital

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Problemas de subregistro y falta de adecuada caracterización de casos de violencia sexual es obstáculo para que mujeres sobrevivientes accedan a la verdad, justicia y reparación

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Problemas en proceso de atención a mujeres sobrevivientes víctimas de violencia sexual

MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Fallas en la atención

MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Deficiencia de sistemas de atención y falta de capacitación de funcionarios públicos en enfoque de género

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Ausencia de prestación de servicios médicos a mujeres sobrevivientes víctimas de violencia sexual

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Inexistencia de atención psicosocial y acompañamiento jurídico para mujeres sobrevivientes víctimas de violencia sexual

MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Acceso a la Interrupción Voluntaria del Embarazo IVE por embarazo producto de violación

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Jurisprudencia constitucional sobre objeción de conciencia por personas naturales para negar la IVE en sentencia T-627/12

MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Difícil acceso a centros asistenciales y peregrinaje institucional conlleva a una revictimización

MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Desconocimiento de mecanismos o procedimientos de atención e información sobre derechos de que son titulares

MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Difícil acceso y falta de atención de entidades competentes

MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Carencia de recursos económicos para adecuada y efectiva atención

MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Desconocimiento de medios para exigir asistencia médica inmediata y ayudas humanitarias

MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Presencia de actores armados donde se encuentran ubicados centros médicos y entidades públicas

MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Persistencia de problemas en materia de atención, protección y acceso a la justicia identificados en auto A092/08

MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Deber de debida diligencia en prevención, atención, protección y garantía de investigación, enjuiciamiento y sanción de responsables

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Deber de diligencia debida consagrado en Convención sobre Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar violencia contra la

mujer

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Reconocimiento internacional del deber de debida diligencia del Estado colombiano por violación a Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Debida diligencia en prevención de actos de violencia sexual contra la mujer/MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Medidas administrativas, legislativas, judiciales, financieras y fiscales de adopción, implementación y seguimiento de políticas públicas para eliminar violencia y discriminación de género

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Políticas de prevención de la violencia de género

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Transformación de la cultura institucional estatal frente a violencia y discriminación contra la mujer

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Transformación de la cultura de la sociedad frente a violencia y discriminación contra la mujer

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Mecanismos administrativos y legislativos del derecho de la mujer a vivir una vida libre de violencia y discriminación

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Garantía de verdad, justicia y reparación a mujeres sobrevivientes de violencia sexual como medida preventiva y defensa contra la violencia

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Debida diligencia en atención y asistencia especializada a mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores sobrevivientes de violencia sexual

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad en prestación de servicios de salud/**DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO**-Prestación de servicios de salud a mujeres víctimas de violencia sexual según sentencia T-045/10

MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Acompañamiento interdisciplinario, jurídico y psicosocial durante participación en proceso judicial

MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Ayuda inmediata, de emergencia y transición prioritaria, prevalente, completa, adecuada e integral según Ley 387/97 y Ley 1448/11/
MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Reconocimiento y entrega de ayuda humanitaria y prórroga automática según auto A092/08, auto A099/13 y sentencia T-831A/13

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Principio pro persona y de vulnerabilidad para atención y protección de la mujer

MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Beneficios en materia de atención y protección según Ley 387/97 y Ley 1448/11

CONFLICTO ARMADO Y ACTORES O GRUPO ARMADO ORGANIZADO AL MARGEN DE LA LEY-No son factores determinantes para condicionar tutela de derechos fundamentales de población desplazada en manifiesta condición de vulnerabilidad

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Principio de favorabilidad en atención, asistencia y protección de población desplazada y mujeres víctimas de violencia sexual

MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Inclusión en Registro Único de Víctimas RUV y acceso a rutas de atención, asistencia y protección

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Debida Diligencia del Estado en investigación, juicio y sanción de violencia sexual contra mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Obligación internacional del Estado de proveer recurso judicial efectivo para solicitar declarar un derecho, el cese de vulneración y reparación

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Obligación internacional del Estado de proveer recurso judicial efectivo para solicitar declarar un derecho, cese de vulneración y reparación

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-Relación entre deber del Estado a la debida diligencia y acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos frente a la violencia contra la mujer

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Jurisprudencia protectora

de derechos de niñas, adolescentes y mujeres víctimas de delitos sexuales en procesos penales y deber de debida diligencia de entidades estatales que investigan y sancionan estas conductas

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Deberes del Estado al impulsar investigaciones penales por delitos de violencia sexual contra niñas, adolescentes y mujeres

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-Oficiosidad en el impulso de las investigaciones

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Recaudo de evidencia probatoria según estándares internacionales

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-Requisitos que deben observar autoridades judiciales para recaudar evidencias probatorias

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS-Trato digno y comprensivo de niños y niñas en procesos judiciales/**TRATO DIGNO Y COMPRENSIVO DE NIÑOS Y NIÑAS EN PROCESOS JUDICIALES**-Deberes de funcionarios judiciales encargados de las investigaciones

ENTREVISTA Y TESTIMONIO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VICTIMAS DE DELITOS CONTRA LA LIBERTAD, INTEGRIDAD Y FORMACION SEXUAL EN PROCESOS PENALES-Exequibilidad de artículos 1, 2, 3 de Ley 1652/13 en sentencia C-177/14/**ENTREVISTA FORENSE A MENORES DE EDAD VICTIMAS DE DELITOS SEXUALES**-No vulnera derecho a la igualdad, debido proceso, defensa, contradicción y acceso a la administración de justicia en aplicación del principio pro infans e interés superior

LEY DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL DE VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Deber de funcionarios judiciales de dar obligatorio cumplimiento a estándares de debida diligencia en recaudo de evidencia probatoria según sentencia C-438/13

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Valoración de evidencia probatoria según estándares constitucionales

VIOLENCIA SEXUAL EN DESPLAZAMIENTO FORZADO-Subreglas sobre recolección y valoración de elementos probatorios conforme estándares de la jurisprudencia constitucional y del derecho internacional en sentencia T-843/11

DELITOS SEXUALES CONTRA MENORES DE EDAD-Criterios específicos que deben observar funcionarios judiciales al valorar evidencias probatorias en investigaciones y juicios penales

PRINCIPIO PRO INFANS EN INVESTIGACIONES PENALES POR DELITOS SEXUALES CONTRA MENORES DE EDAD-Aplicación

PRINCIPIO PRO INFANS EN INVESTIGACIONES PENALES POR DELITOS SEXUALES CONTRA MENORES DE EDAD-Aplicación del principio in dubio pro reo

PRINCIPIO PRO INFANS Y PRINCIPIO IN DUBIO PRO REO EN INVESTIGACIONES PENALES POR DELITOS SEXUALES CONTRA MENORES DE EDAD-Jurisprudencia constitucional

PRUEBA INDICIARIA Y PRUEBA TESTIMONIAL EN INVESTIGACIONES POR DELITOS SEXUALES DE VICTIMAS MENORES DE EDAD-Relevancia especial

TESTIMONIO DE MENORES DE EDAD EN INVESTIGACIONES PENALES POR DELITOS SEXUALES-Jurisprudencia constitucional

DELITOS SEXUALES EN DESPLAZAMIENTO FORZADO-Restricciones en inferencia del consentimiento de la víctima

CONSENTIMIENTO DE VICTIMA DE AGRESIONES SEXUALES-Jurisprudencia internacional de Derechos Humanos sobre prohibición de inferencia

PRINCIPIO DE DEBIDA DILIGENCIA DEL ESTADO EN INVESTIGACION, JUICIO Y SANCION DE CRIMENES CONTRA DERECHOS HUMANOS DE LA MUJER-Deber de ente investigador de diseñar e implementar metodologías de investigación

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-Estado debe conducir investigaciones por violación de Derechos Humanos contra la mujer de forma eficaz y con perspectiva de género

VIOLENCIA SEXUAL Y DELITO DE HOMICIDIO-Directrices de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

VIOLENCIA DE GENERO-Deber de calificar de manera adecuada los hechos

VIOLENCIA SEXUAL POR ACTORES ARMADOS-Manifestación de la violencia de género

VIOLENCIA SEXUAL POR ACTORES ARMADOS-Ley 1719/14 introduce nuevos tipos penales para complementar conductas proscritas en el Código Penal Ley 599/00 sobre Delitos

contra Personas y Bienes Protegidos por el Derecho Internacional Humanitario

LEY EN MATERIA DE ACCESO A LA JUSTICIA DE VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO ARMADO-Ley 1719/14 introduce tipos penales sobre violencia sexual de niños, niñas, adolescentes y mujeres

DELITOS SEXUALES EN DESPLAZAMIENTO FORZADO-Deber de adelantar investigaciones penales en tiempo razonable

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-Obligación de adelantar investigaciones penales en tiempo razonable

MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Derechos específicos en el marco del proceso penal

DERECHO A LA VERDAD, JUSTICIA Y REPARACION-Vulneración cuando en proceso penal se adoptan decisiones que obstruyen la participación de las víctimas y conducen a la impunidad según sentencia C-228/02

PROCESOS PENALES POR VIOLENCIA SEXUAL CONTRA LA MUJER Y SUS FAMILIAS-Derecho de protección a la vida, seguridad e integridad personal

PROCESOS PENALES POR VIOLENCIA SEXUAL CONTRA MENORES DE EDAD-Garantía de protección integral a la vida, integridad y seguridad personal

INVESTIGACIONES PENALES POR DELITOS SEXUALES-Prohibición de tratos discriminatorios o contra la dignidad de víctimas de violencia sexual y menores de edad

INVESTIGACIONES PENALES POR DELITOS SEXUALES-Prohibición de tratos discriminatorios o que atenten contra la dignidad de víctimas y menores de edad

INVESTIGACIONES PENALES POR DELITOS SEXUALES-Decisiones de archivo deben ajustarse a requisitos constitucionales

INVESTIGACIONES PENALES POR DELITOS SEXUALES-Archivo de diligencias judiciales según artículo 79 de Ley 906/04

INVESTIGACIONES PENALES POR DELITOS SEXUALES Y ACCESO A LA JUSTICIA DE VICTIMAS-Aspectos a tener en cuenta cuando se afecta por decisión de archivo de diligencias judiciales según sentencias C-1154/05 y T-520A/09

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Trasladó a Fiscalía General de la Nación casos de violencia sexual contra mujeres, niñas y adolescentes

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Investigación, enjuiciamiento y sanción de casos de violencia sexual remitidos a Fiscalía General de la Nación

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Revictimización de índole sexual contra mujeres sobrevivientes que cuentan con procesos penales en curso

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Dificultades en procesos de violencia sexual que se deben evitar para dar cumplimiento al deber de debida diligencia en las investigaciones, juicios y sanciones

DELITOS SEXUALES EN DESPLAZAMIENTO FORZADO-Actuaciones que impiden

inicio de investigaciones o continuidad de procesos que demuestran prejuicios y estereotipos de género en contra de víctimas

DELITOS SEXUALES EN DESPLAZAMIENTO FORZADO-Valoración de elementos probatorios que pueden llevar a incorrecta calificación de los hechos

DELITOS SEXUALES EN DESPLAZAMIENTO FORZADO-Calificación incorrecta como delito común disminuye posibilidad de reparación integral de víctimas

DELITOS SEXUALES EN DESPLAZAMIENTO FORZADO-Valoración de prueba testimonial y evidencia física

DELITOS SEXUALES EN DESPLAZAMIENTO FORZADO-Comunicación sobre avances y trámites del proceso a víctimas y representantes

DELITOS SEXUALES EN DESPLAZAMIENTO FORZADO-Ajuste de tiempos procesales

DELITOS SEXUALES EN DESPLAZAMIENTO FORZADO-Facultad oficiosa de Fiscalía General de la Nación en materia probatoria

DELITOS SEXUALES EN DESPLAZAMIENTO FORZADO-Práctica de pruebas innecesarias y revictimizantes

INVESTIGACIONES PENALES POR DELITOS SEXUALES-Enfoque diferencial étnico por Fiscalía General de la Nación

INVESTIGACIONES PENALES POR DELITOS SEXUALES-Gestión administrativa de procesos por Fiscalía General de la Nación

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Investigación y proceso de violencia sexual bajo patrones de macro criminalidad

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Sistemas de Protección por Fiscalía General de la Nación a sobrevivientes de violencia sexual y organizaciones defensoras

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Proceso penal debe ser escenario primigenio para asegurar garantías de no repetición y prevención frente a violaciones

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Medidas de protección para mujeres sobrevivientes de violencia sexual

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Vigilancia de casos de violencia sexual por Procuraduría General de la Nación según auto A092/08

MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Políticas públicas y programas de atención integral, prevención, promoción y protección en el marco del conflicto armado colombiano por Procuraduría General de la Nación

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Procesos de seguimiento y evaluación por violencia sexual contra la mujer

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Coordinación interinstitucional para prevención, investigación, enjuiciamiento, sanción y garantías de no repetición de

violencia sexual contra la mujer

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Política Criminal del Estado debe fundamentarse en la Carta Política, el bloque de constitucionalidad, y los tratados y convenios internacionales vinculantes para Colombia

CONSEJO SUPERIOR DE POLITICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA-Evaluación resultados de implementación de marcos normativos de Justicia Transicional, Ley de Justicia y Paz y Marco Jurídico para la Paz/**DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO**-Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria debe investigar, enjuiciar, sancionar y reparar la violencia sexual contra la mujer bajo patrones de macrocriminalidad

DERECHOS DE LAS VICTIMAS A LA VERDAD, JUSTICIA, REPARACION Y GARANTIAS DE NO REPETICION-Flexibilidad penal en pro del alcance del derecho fundamental y valor supremo de la paz se justifica si se satisfacen de manera adecuada y efectiva según sentencia C-370/06

JUSTICIA TRANSICIONAL-Recomendaciones de la Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer en prevención y situaciones de conflicto y posteriores a conflictos

CONSEJO SUPERIOR DE POLITICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA-Asunción de recomendaciones de la Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer en prevención y situaciones de conflicto y posteriores a conflictos para correctivos a la Justicia Transicional

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Desarrollo de directrices

y estrategias de política criminal en materia de investigación, enjuiciamiento y sanción por violencia sexual

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Creación y diseño de programa de prevención de violencia sexual contra mujeres desplazadas y atención integral a víctimas

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Modelo de Atención Integral en Salud para mujeres, niños, niñas, adolescentes víctimas de violencia sexual

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Medidas de atención general para la violencia sexual

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Modelo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual frente a EPS e IPS

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Avances en el marco de la Ley de Justicia y Paz y la Ley de Justicia Transicional

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Falta de instrumentos específicos que indiquen componentes y responsables de ayuda humanitaria a proveer a víctimas de violencia sexual

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Dilación en expedición del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas

.Carencia de resultados por atención a víctimas de violencia sexual por actores armados en

el marco del Programa de Protección, Salud Pública, Promoción y Prevención

MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Política Pública para prevención de riesgos, protección y garantía de derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado

LEY EN MATERIA DE ACCESO A LA JUSTICIA DE VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO ARMADO-Ley 1719/14 incorpora estándares internacionales en materia de prevención y atención

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Plan Integral para Prevención y Atención del impacto desproporcionado sobre la mujer en Colombia

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Persistencia de incumplimiento del auto A092/08 respecto a prevención y atención de violencia sexual como riesgo especial de género

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Adopción de correctivos y ajustes para salvaguardar derechos de mujeres víctimas de violencia sexual por actores armados

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Prevención de violencia sexual contra la mujer con ocasión del conflicto armado

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Atención y protección de la mujer víctima

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Realización de derechos fundamentales a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de la mujer víctima

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Presunción de relación entre conflicto armado interno, desplazamiento forzado por la violencia y actos de violencia sexual contra la mujer

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Sobre autoridades judiciales y administrativas recae obligación constitucional de aplicar el principio pro persona en caso de dudas de si un hecho victimizante se vincula o no con el conflicto armado

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Distinción entre víctimas de violencia por delincuencia común o por conflicto armado requiere valoración y ponderación en cada caso concreto

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Presunción de relación de acto de violencia sexual con conflicto armado interno o violencia generalizada a favor de víctima durante etapa preliminar del proceso penal

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A VICTIMAS-Obligaciones por presunción de relación de acto de violencia sexual con conflicto armado interno o violencia generalizada para garantizar a mujer víctima la integralidad de rutas de atención, protección, asistencia y reparación

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Ordenes para prevención y atención de actos de violencia sexual por actores armados que mediante políticas públicas contrarresten estereotipos discrimi-

natorios en virtud del género

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Ordenes para garantizar derechos a la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición de mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual por actores armados

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Anexo complementario al auto A009/15 relativo a violencia sexual

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Persistencia de violencia sexual contra las mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores desplazadas por su condición de género

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Violencia sexual contra mujeres desplazadas por actores armados en el contexto de discriminación y violencia estructural de género

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Gravedad de violencia sexual contra población femenina desplazada por actores armados

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Gravedad de entidad de bienes jurídicos vulnerados o derechos fundamentales lesionados por actos de violencia sexual por actores armados

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Gravedad de actos de violencia sexual cometidos contra la mujer sujeto de especial protección constitucional

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Gravedad de actos de violencia sexual por actores armados contra la mujer y secuelas que afectan ostensiblemente el ejercicio de derechos fundamentales de sus víctimas

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Preceptos normativos vulnerados por actos de violencia sexual contra la mujer

SISTEMA UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS-Violencia sexual configura tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, esclavitud o trata de personas, violaciones a la libertad y seguridad personal y desconoce dignidad inherente a todo ser humano

VIOLENCIA SEXUAL CONTRA NIÑAS Y ADOLESCENTES-Implica incumplimiento del deber de protección especial consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

VIOLENCIA SEXUAL CONTRA MUJERES Y NIÑAS CON DISCAPACIDAD-Conculca garantías contempladas en la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad

VIOLENCIA SEXUAL-Quebranta principios y normas de la Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer

DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO-Grupos armados organizados deben asegurar protección a civiles y combatientes que ya no participan de las hostilidades/**DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO**-Aplicación del principio de no discriminación/**DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO**-Aplicación del principio de trato humanitario/**DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO**-Aplicación del principio de distinción

CONVENIOS DE GINEBRA Y PROTOCOLOS ADICIONALES-Proscripción de violencia sexual como protección a mujeres, niños, niñas, población civil y combatientes que no participan de las hostilidades

PROYECTO SOBRE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR HECHOS INTERNACIONALMENTE ILICITOS DE LA COMISION DE DERECHO INTERNACIONAL-Esclavitud y violencia sexual en el marco del conflicto armado violatorias del ius cogens

PRINCIPIOS DE LOS O PRINCIPIOS RECTORES DE DESPLAZAMIENTOS INTERNOS-Proscripción de violencia sexual contra la mujer

MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Deber de debida diligencia en prevención, atención, protección y acceso a la justicia

MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL-Reconocimiento internacional del deber de diligencia debida en prevención, atención, investigación, enjuiciamiento, sanción y reparación

SISTEMA UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS Y SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS-Discriminación estructural por violencia sexual contra la mujer

SISTEMA UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS Y SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS-Deber de debida diligencia por violencia sexual contra la mujer/**PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS**-Deber de debida diligencia por violencia sexual contra la mujer/**PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS SOCIALES Y CULTURALES**-Deber de debida diligencia por violencia sexual

contra la mujer/CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS-Deber de debida diligencia por violencia sexual contra la mujer

CONVENCION SOBRE ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER-Debida diligencia para eliminar discriminación en razón del género y promover ejercicio de derechos

CONVENCION BELEM DO PARÁ-Deber de debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer

CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO-Deber de debida diligencia

DECLARACION SOBRE ELIMINACION DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER-Deber de debida diligencia

DECLARACION Y PLATAFORMA DE ACCION BEIJING-Deber de debida diligencia para prevenir y atender violencia y discriminación contra la mujer

RELATOR ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS SOBRE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER-Reiteración del deber de debida diligencia para evitar la violencia contra la mujer

SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS-Principio de debida diligencia para actuar contra violación de Derechos Humanos

DECLARACION AMERICANA DE DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE Y CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS-Principio de debida diligencia para actuar contra violación de Derechos Humanos

DEBER DE DEBIDA DILIGENCIA-Obligatoriedad en materia de prevención, atención, protección, investigación, enjuiciamiento, sanción y reparación de violación a Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario incluso por actos de violencia sexual

INVESTIGACIONES PENALES Y DEBER DE DEBIDA DILIGENCIA-Jurisprudencia de tutela de la Corte Constitucional sobre derechos y garantías de niñas, adolescentes y mujeres víctimas de actos de violencia sexual

VIOLENCIA SEXUAL-Jurisprudencia de Tribunales Penales Internacionales para la Antigua Yugoslavia y Ruanda

ESTATUTO DE ROMA Y CORTE PENAL INTERNACIONAL-Aportes a la investigación, enjuiciamiento y sanción de la violencia sexual

ESTATUTO DE ROMA Y CORTE PENAL INTERNACIONAL-Competencia sobre delitos de genocidio, crimen de lesa humanidad y crimen de guerra

ESTATUTO DE ROMA Y CORTE PENAL INTERNACIONAL-Determinación cuándo crimen de índole sexual configura crimen de guerra, de lesa humanidad o genocidio

ESTATUTO DE ROMA Y CORTE PENAL INTERNACIONAL-Conductas que no serían consideradas crímenes de guerra por no haber sido cometidas en el marco del conflicto armado

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Traslado a Fiscalía General de la Nación de casos de violencia sexual contra mujeres, niñas y adolescentes

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Informes de Fiscalía Ge-

neral de la Nación de casos de violencia sexual contra mujeres, niñas y adolescentes en cumplimiento al auto A092/08

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Actividades reportadas por Procuraduría General de la Nación en ejercicio de su función preventiva

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Informes del Gobierno Nacional sobre creación e implementación de Programa de Prevención de Riesgos de Género y Programa de Prevención de Violencia Sexual contra la mujer y atención integral a víctimas

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Derechos a garantizar mediante Programa de Prevención de Violencia Sexual contra la mujer y atención integral a víctimas y parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Metas puntuales a corto, mediano y largo plazo basadas en el goce efectivo de derechos fundamentales de mujeres víctimas

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Adopción e implementación de indicadores de resultado basados en el goce efectivo de derechos fundamentales

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Diseño e implementación

de instrumentos de corrección por estancamiento o retroceso del Programa de Prevención de Violencia Sexual contra la mujer y atención integral a víctimas

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a quejas o solicitudes de población desplazada

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para mujeres y población desplazada

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Armonización con procesos y programas del Gobierno Nacional u otras autoridades manteniendo autonomía propia

ACCION SOCIAL-Coordinación del diseño, adopción e implementación del Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer y atención integral a víctimas

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Participación de organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia

Referencia: Por medio del cual se hace seguimiento a la orden segunda y tercera del auto 092 de 2008, en lo concerniente al traslado de casos de violencia sexual a la Fiscalía General de la Nación, y a la creación e implementación de un programa de prevención del impacto de género mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado y El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., enero veintisiete (27) de dos mil quince (2015).

La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado y Luis Ernesto Vargas Silva, quien la preside, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el Decreto 2591 de 1991, ha adoptado la siguiente providencia a partir de los siguientes,

I. ANTECEDENTES

1. Mediante la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno, al constatar la vulneración masiva, sistemática y grave de los derechos fundamentales de la población desplazada en el país.

2. Según lo ha reiterado esta Sala en sus autos de seguimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, que dispone que “el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”, esta Corte mantendrá la competencia para verificar que las entidades y organismos competentes adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento.

3. En el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, la Corte profirió el auto 218 de

2006¹⁷³, a través del cual señaló la necesidad de diseñar e implementar una perspectiva diferencial concreta que reconozca que el desplazamiento forzado afecta de forma distinta a los niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, mujeres, grupos étnicos y personas con discapacidad, al no verificar avances en la implementación de un enfoque diferencial para la protección y garantía de los derechos de estos grupos, ordenado por la sentencia T-025 de 2004.

4. Al observar que la situación de las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores desplazadas por el conflicto armado constituye una de las manifestaciones más críticas del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional emitió el Auto 092 de 2008 con fundamento en su condición de sujetos de especial protección constitucional. En este auto se constaron: (i) los riesgos con ocasión a la condición género a los cuales se encuentran expuestas las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores en condición de desplazamiento, entre los cuales identificó el riesgo de violencia sexual, como una situación fáctica alarmante por ser lesiva de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario que ampara a las mujeres como víctimas del conflicto; (ii) la situación sistemática, extendida y masiva de la vulneración de la integralidad de sus derechos a lo largo del territorio nacional; (iii) la respuesta estatal manifiestamente insuficiente frente a esta situación y frente al cumplimiento de sus deberes constitucionales; y (iv) la existencia de elementos en la política pública de atención al desplazamiento forzado que dejan vacíos críticos respecto de la situación de total desamparo de las mujeres desplazadas ante las autoridades obligadas a protegerlas.

5. En el Auto 092 de 2008 esta Corte señaló que las mujeres desplazadas están mayormente expuestas al riesgo de violencia y abuso sexuales, así como a la prostitución forzada, la esclavitud sexual y la trata de personas con fines de explotación sexual. En particular, se llamó la atención sobre el surgimiento de dinámicas sexualmente violentas durante la etapa de emergencia del desplazamiento. Las condiciones de hacinamiento que a menudo prevalecen en los albergues, alojamientos temporales y asentamientos propician la mayor exposición de las mujeres, adolescentes

173. Auto 218 del 24 de agosto de 2006. Magistrado Ponente (MP): Manuel José Cepeda Espinosa.

y niñas desplazadas a la violencia, el abuso y el acoso sexuales. Se detectaron falencias por parte de las autoridades competentes en la adopción de medidas para detectar y combatir la violencia sexual, contrarrestando los factores de riesgo, y se señaló la inexistencia de programas para la atención de mujeres, jóvenes y niñas desplazadas víctimas de violencia o abuso sexuales.

6. A partir de las constataciones fácticas efectuadas por la Corte, previa declaración de que las autoridades colombianas a todo nivel están en el deber constitucional e internacional imperativo de actuar en forma resuelta para conjurar en forma efectiva las causas de raíz del panorama generalizado de violencia sexual, mediante la orden segunda del Auto 092 de 2008, la Corte dio traslado al Fiscal General de la Nación de un documento reservado contentivo de ciento ochenta y tres (183) casos de violencia sexual para que el ente investigador, en ejercicio de sus competencias legales y constitucionales, adoptara las medidas pertinentes para iniciar las investigaciones penales de estos casos con la mayor celeridad, sin perjuicio de las actuaciones que ya hubieran sido iniciadas previamente. Igualmente, se dio traslado de este documento al Procurador General de la Nación con la invitación de ejercer una labor de vigilancia estricta sobre el desarrollo de los procesos investigativos y de restitución de derechos fundamentales a las víctimas de los delitos.

7. Así mismo, mediante la orden tercera del Auto 092 de 2008 la Corte solicitó al Director de la Agencia Presidencial para la Acción y la Cooperación Internacional el diseño, implementación y seguimiento de trece (13) programas tendientes a prevenir el impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas, y proteger de manera efectiva los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento, dentro de los cuales se cuentan el Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado y el Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.

8. Corresponde a la Corte Constitucional, a través de su Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, evaluar el nivel de cumplimiento de las órdenes que se han emitido en el marco de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, en particular, de las que fueron adoptadas en el Auto 092 de 2008¹⁷⁴.

9. En consecuencia, mediante la presente providencia, la Sala Especial de Seguimiento evaluará la situación y las afectaciones de derechos fundamentales de las mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores víctimas de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia, y la respuesta de las entidades competentes en términos de prevención del riesgo de violencia sexual, protección y atención a sus víctimas, así como las actuaciones tendientes a la investigación, juicio, sanción de los perpetradores y reparación de las víctimas. De acuerdo con esta evaluación, la Sala adoptará las medidas que considere urgentes, necesarias y conducentes de cara a garantizar los derechos fundamentales de estas mujeres.

12. Para ello, la Sala se referirá, en primer lugar, al contexto fáctico que soporta la presente decisión, que da cuenta de la persistencia de la violencia sexual, esclavitud sexual y prostitución forzada contra las mujeres, niñas, adolescentes y mujeres con discapacidad perpetrada por actores armados.

En segundo lugar, se detendrá en los problemas de atención que siguen enfrentando las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento inter-

174. En seguimiento a las órdenes emitidas en el Auto 092 de 2008, el ente investigador ha allegado a esta Sala Especial cuatro (4) informes de fechas: 24 de agosto de 2004, 13 de enero de 2009, 28 de mayo de 2012 y 6 de marzo de 2013; los dos últimos, en respuesta a los requerimientos adelantados por esta Sala Especial mediante autos del 2 de mayo de 2012 y 28 de febrero de 2013, respectivamente. Por su parte, el Gobierno Nacional ha remitido a la Sala Especial varios informes a lo largo del seguimiento a la orden tercera del auto 092 de 2008 de fechas: 6 de septiembre de 2008, julio de 2010, marzo y julio de 2011, abril y noviembre de 2012 y abril de 2013, entre otros.

Igualmente, en respuesta a la invitación que hiciera esta Corte en el Auto 092 de 2008, durante los últimos cinco años antes de control del Estado, organismos internacionales con oficina en Colombia, organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, especialmente organizaciones de mujeres que integran la Mesa de Seguimiento al Auto 092, centros académicos y mujeres víctimas de actos de violencias de género, entre otras, han allegado informes y denuncias sobre la situación de las mujeres, niñas, adolescentes, adultas mayores víctimas de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia.

no por la violencia, identificados por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008; y algunas falencias adicionales identificadas por esta Sala Especial en el marco del seguimiento.

En tercer lugar, la Sala se detendrá en las obligaciones constitucionales que recaen sobre el Estado colombiano, especialmente en las derivadas del deber de debida diligencia en materia de prevención, atención, protección y los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición a favor de la víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

En cuarto lugar, la Sala se referirá a la respuesta del Estado colombiano en el cumplimiento de la orden segunda. Se expondrán algunos resultados obtenidos en los 183 casos de violencia sexual de cara a sus implicaciones desde la política criminal del Estado en términos de prevención, investigación y sanción y no repetición de la violencia sexual como una grave la violación a los derechos humanos y el derecho internacional de las mujeres.

En quinto lugar, la Sala evaluará el cumplimiento de la orden tercera del auto 092 de 2008, en lo relativo al diseño, implementación y seguimiento del Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado y del Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.

Finalmente, de acuerdo con lo anterior, la Sala ordenará la adopción de las medidas que considera necesarias para salvaguardar los derechos fundamentales de las víctimas de violencia sexual.

II. SUSTENTO FÁCTICO DE LA DECISIÓN: PERSISTENCIA DE LA VIOLENCIA SEXUAL CONTRA LAS MUJERES, NIÑAS, ADOLESCENTES Y ADULTAS MAYORES

DESPLAZADAS, CON OCASIÓN DE SU CONDICIÓN DE GÉNERO E IDENTIFICACIÓN DE FACTORES CONTEXTUALES E INDIVIDUALES QUE AUMENTAN LA CONCRECIÓN DE ESTE RIESGO.

Aunque el Estado y la sociedad colombiana aún desconocen el impacto cuantitativo y cualitativo real de los crímenes sexuales cometidos contra la población civil femenina en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia, derivado entre otros factores de la invisibilidad oficial y extraoficial del fenómeno¹⁷⁵, de acuerdo con diversos informes del Ministerio Público, organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, organismos internacionales con oficina en Colombia y relatos directos de las víctimas, allegados en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, esta Sala Especial observa que la violencia sexual, sigue siendo un riesgo de género para la población femenina en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia.

Esta sección estará estructurada en tres partes. En la primera parte, se expondrán algunos datos indicativos recabados por organizaciones de la sociedad civil, entes gubernamentales e información derivada de los casos particulares dados a conocer a esta Sala Especial, que muestran la persistencia de actos de violencia sexual perpetrados por actores armados contra mujeres desplazadas.

En segundo lugar, se hará referencia a la información presentada por organizaciones que daría cuenta de: (i) la presencia de riesgos de violencia sexual generadas por dinámicas sociales alrededor de la explotación ilegal de recursos mineros, y (ii) del riesgo especial de las mujeres con orientación sexual diversa de sufrir distintas formas de violencia, entre ellas, violencia sexual.

175. De acuerdo con lo señalado en el Auto 092 de 2008, el proceso de ocultamiento o de invisibilización del fenómeno se explica en factores como: (i) la desconfianza de las víctimas y sus familiares en el sistema de justicia, principalmente por su ineffectividad en la investigación y juzgamiento de este tipo de casos; (ii) el miedo justificado a las amenazas de retaliaciones por parte de los actores armados contra quienes denuncien lo ocurrido, aunado a la falta de acompañamiento y protección estatal para las víctimas y sus familias ante estos

En tercer lugar, se indicarán algunos factores que acentuarían el riesgo de violencia sexual contra las mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores desplazadas por el conflicto armado y la violencia. En ese sentido, por una parte, se dará cuenta de factores contextuales relativos a la presencia e influencia de actores armados en las zonas en las que han discurrido los delitos sexuales y, por otra parte, se presentarán algunos factores relativos al perfil subdiferencial de las mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores.

1. Persistencia de actos de violencia sexual cometidos por actores armados contra mujeres desplazadas.

La revisión y análisis de cientos de informes y relatos, le sirvieron de base a esta Corte para identificar en el auto 092 de 2008 ciertos patrones de cómo discurrió la violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia. Se identificaron en particular nueve (9) patrones fácticos¹⁷⁶, que dan cuenta de cómo estos crímenes fueron perpetrados por todos los actores del conflicto de manera: “[...]habitual, extendida y sistemática[...].”¹⁷⁷.

176. En resumen, los patrones fácticos son los siguientes: (i) la ejecución de actos de violencia sexual como parte integrante de las operaciones violentas de mayor envergadura; (ii) acciones ejecutadas individualmente por los miembros de todos los grupos armados con diversos fines, tales como: amedrentamiento de la población, retaliaciones y venganzas, estrategia de avance y control territorial, obtención de información o de simple ferocidad; (iii) violencia sexual contra mujeres señaladas de tener relaciones familiares o afectivas con un miembro o colaborador de alguno de los actores legales e ilegales; (iv) la comisión de diversos crímenes de índole sexual en el marco del reclutamiento forzado de niñas y mujeres; (v) violaciones y abusos sexuales por parte de los miembros de los grupos armados para obtener su propio placer sexual, o contra las mujeres que se niegan a tener relaciones sexuales o se niegan a su explotación; (vi) actos de violencia sexual, tortura, mutilaciones sexuales, desnudez pública forzosa, o humillación sexual de las mujeres civiles que quebrantan con su comportamiento público o privado los códigos sociales de conducta impuestos de facto por los grupos armados al margen de la Ley; (vii) actos de violencia sexual contra mujeres que forman parte de las organizaciones sociales, comunitarias o políticas o que se desempeñan como líderes o promotoras de derechos humanos, o contra mujeres miembros de sus familias, en tanto forma de retaliación, represión o silenciamiento de sus actividades por parte de los actores armados; (viii) prostitución forzada y esclavización sexual de mujeres civiles perpetradas por miembros de los grupos armados ilegales al margen de la Ley, principalmente los paramilitares y las guerrillas; y (ix) la coacción de trabajadoras sexuales de distintas partes del país para realizar actos sexuales con miembros de las guerrillas o los grupos paramilitares. Ver Aparte III.1.1.2 de la Sección III.1.1. “Riesgo de violencia, explotación o abuso sexual en el marco del conflicto armado” del Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

177. La Corte analizó ciento ochenta y tres (183) casos de violencia sexual ocurridos en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, entre 1996 y el año 2006. Fueron reportadas en total cerca de trescientas (300) niñas, adolescentes y mujeres víctimas no sólo de crímenes sexuales, sino también de asesinatos, desplazamientos forzados, desapariciones forzadas, secuestros, retenciones, torturas, despojos, asesinatos de parientes cercanos, graves lesiones en la integridad física, psicológica y moral, amenazas, persecuciones, hostigamientos, entre otros múltiples actos delictivos, cometidos con niveles de inhumanidad intolerables. Muchas de estas víctimas pertenecían o pertenecen a comunidades afrocolombianas, pueblos indígenas, y muchas

Por su parte, aunque sigue predominando la invisibilidad de los crímenes sexuales -como se desarrollará en la Sección III de este auto-, a lo largo del seguimiento adelantado por esta Sala Especial en los últimos seis años, se observa con alarma que la violencia sexual persiste como una expresión de la discriminación y las violencias de género, agravadas de manera exacerbada en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia¹⁷⁸. E, igualmente, persisten los actos de violencia sexual perpetrados por actores armados.

Por tanto, no sólo es necesario asumir medidas encaminadas a atender y reparar a las mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual, sino que también es necesario asumir medidas frente a los contextos de discriminación y violencias de género que afectan a la población femenina en Colombia, como parte del deber de prevenir y garantizar medidas de no repetición respecto de la violencia sexual contra las mujeres con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado.

En consecuencia, la Sala estima pertinente emitir órdenes de incidencia dirigidas a que las autoridades competentes adopten medidas urgentes en relación con la eliminación progresiva de estos contextos de discriminación y violencias de género estructurales.

Ahora bien, vista en detalle la persistencia de graves¹⁷⁹ actos de violencia sexual perpetrados por actores armados, o la amenaza de que ocurra, sigue operando como causa de desplazamiento forzado para las víctimas, los miembros de su núcleo familiar y los miembros de sus comunidades o vecinos.

de ellas contaban discapacidades severas. Todas y cada una de las víctimas son miembros de la población civil ajena al conflicto. Estos casos, se presentaron en catorce (14) de los treinta y dos (32) departamentos que conforman políticamente el país -Bolívar, Putumayo, Cauca, Valle del Cauca, Sucre, Norte de Santander, Arauca, Antioquia, Huila, Cundinamarca, Meta, Magdalena, César y Chocó-, en zonas y municipios de comprobada presencia del conflicto armado interno y la violencia. Ver al respecto Aparte III.1.1.1. Auto 092 de 2008. *Ibíd.*

178. Para profundizar en algunos datos que dan cuenta de la relación entre la violencia sexual perpetrada por actores armado y la discriminación y violencias de género; ver Numeral 1 del Aparte I del Anexo Complementario del presente Auto.

179. Para profundizar sobre algunos factores que expresan la gravedad de los actos de violencia sexual contra mujeres desplazadas: ver Numeral 2 del Aparte I del Anexo Complementario del presente Auto.

De acuerdo con lo anterior, se han conocido casos de violencia sexual perpetrados por actores armados, que incluyen actos de tortura física y psicológica, algunos con el posterior asesinato de la víctima¹⁸⁰, actos de ferocidad y barbarie sexual¹⁸¹; violaciones, abusos y acosos sexuales individuales por parte de los actores armados, mediante secuestros, retenciones o intromisiones abusivas durante largos períodos de tiempo¹⁸².

Así mismo, se han reportado prácticas de planificación reproductiva forzada, esclavización, explotación y prostitución sexual forzada¹⁸³, embarazos forzosos¹⁸⁴ y abortos forzosos, así como el contagio de enfermedades de transmisión sexual.

Entre tanto, de acuerdo con las cifras registradas por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el Registro Único de Víctimas –RUV- al 1 de mayo de 2014, 5110 personas reportaron ser víctimas de delitos contra la integridad sexual entre 1985 y 2013¹⁸⁵, de las cuales cerca de un 86% son mujeres¹⁸⁶. Según la entidad, el 21% de

180. Casos de esta naturaleza fueron dados a conocer a la Corte a través de los siguientes informes: (i) Colombia: Invisibles ante la Justicia: Impunidad por Actos de Violencia cometidos en el Conflicto Armado, Informe de Seguimiento. Amnistía Internacional. 2012; (ii) Eso es lo que nosotras exigimos: Que se haga Justicia, Impunidad por Actos de Violencia Sexual cometidos contra Mujeres en el Conflicto Armado. Amnistía Internacional, Septiembre de 2011; y XI Informe sobre Violencia Sociopolítica contra Mujeres, Jóvenes y Niñas en Colombia. Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado. 2012.

181. Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado. XI Informe sobre Violencia Sociopolítica contra Mujeres, Jóvenes y Niñas en Colombia. Bogotá D.C., 2012. Págs. 58-59.

182. Amnistía Internacional. Eso es lo que nosotras exigimos: Que se haga Justicia, Impunidad por Actos de Violencia Sexual cometidos contra Mujeres en el Conflicto Armado. Septiembre de 2011. Pág. 32.

183. Por ejemplo, se ha recibido información relativa a que en algunas zonas rurales del Municipio de Tumaco –Nariño-, en las que hacen presencia grupos armados ilegales y bandas de narcotráfico, las mujeres y niñas son obligadas a prestar servicios sexuales y domésticos a las tropas, o son obligadas a trabajar en los cultivos de coca como “raspachinas” o en las cocinas se procesamiento de la pasta coca. Defensoría del Pueblo-Sistema de Alertas Tempranas (SAT). Informe Temático Violencia Sexual contra Mujeres en Nariño y la Situación de Derechos de las Mujeres en Pasto. 2011. Págs. 28, 54, 95, 96, 115 y 129.

184. De acuerdo con los Informes de la Defensoría del Pueblo de Nariño: “en el departamento [...] preocupa el aumento en el reporte de casos de mujeres embarazadas forzosamente por actores armados. Algunos de estos hechos han logrado conocerse por la Defensoría del Pueblo, debido a las solicitudes de intervención en los mismos para garantizar el acceso a la IVE, en los que se han señalado como autores de la violencia sexual y el embarazo a integrantes de grupos armados legales e ilegales.” Defensoría del Pueblo-Sistema de Alertas Tempranas (SAT). Informe Temático Violencia Sexual contra Mujeres en Nariño y la Situación de Derechos de las Mujeres en Pasto. 2011. Pág. 105.

185. Red Nacional de Información (RNI), y unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Registro Único de Víctimas (RUV). 1 de mayo de 2014.

186. Red Nacional de Información (RNI), y unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Registro Único de Víctimas (RUV). Ibid. 1 de mayo de 2014

las víctimas reportaron edades entre los trece y veintiséis años. Las niñas, hasta los doce años de edad representaron el 2.2 % del total de víctimas y las mujeres mayores de veintiséis años ocuparon el 57.4% de la cifra general¹⁸⁷. Igualmente, de acuerdo con la entidad, al 1 de mayo de 2014 fueron reportados 2461 casos de tortura contra mujeres víctimas. Estas torturas en numerosos casos pueden comportar una connotación sexual para las mujeres¹⁸⁸.

Por otra parte, algunas fuentes indican que población femenina desplazada no sólo sigue siendo un grupo altamente vulnerable a la victimización sexual por actores armados, sino que también lo es respecto de actores no armados. De acuerdo con la encuesta sobre salud sexual y reproductiva en zonas de desplazamiento forzado y pobreza¹⁸⁹, el comportamiento de violencia intrafamiliar contra las mujeres desplazadas, dentro de las cuales se incluye violencia sexual, asciende al 45 por ciento de las mujeres que manifestaron haber recibido alguna vez cualquier forma de maltrato físico de su cónyuge¹⁹⁰.

Igualmente, en la misma encuesta se señaló, que aunque “entre 2001 y 2011, el porcentaje de mujeres que ha sido objeto de violencia física por parte de su esposo o compañero disminuyó 7 puntos porcentuales” [...] “con relación al total nacional (37%), las mujeres de las zonas del proyecto continúan estando más expuestas a maltrato físico.”¹⁹¹ Dentro de las formas de maltrato más recurrentes fueron identificadas: “[e]mpujones (41%), golpes con la mano (35%), patadas

187. Red Nacional de Información (RNI), y unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Registro Único de Víctimas (RUV). Ibíd. 1 de mayo de 2014

188. Red Nacional de Información (RNI), y unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Registro Único de Víctimas (RUV). Ibíd. 1 de mayo de 2014

189. Profamilia, USAID. Salud Sexual y Reproductiva, Desplazamiento Forzado y Pobreza 2000-2011. Septiembre de 2011. Esta encuesta se realizó con el propósito de medir el impacto del Proyecto de Servicios de Salud Sexual y Reproductiva en la Población de Bajos Recursos y Población Desplazada, evaluando los cambios en el conjunto de las mujeres residentes en las zonas del Proyecto. La encuesta fue realizada durante los años 2006 a 2010 con información de 169 municipios. Participaron en la selección de la muestra 137 municipios con 100 o más personas desplazadas. El informe señala que del total de mujeres entrevistadas, el 39% se encuentra en condición de desplazamiento, el 35% migró por causas diferentes y el 26 % siempre ha residido en el municipio de la entrevista. Bogotá tiene el porcentaje más bajo -32 %- de mujeres en condición de desplazamiento, mientras que la Región Central tiene el más alto -44%- (Pág. 19 y 30). La Encuesta señala igualmente, que una de cada tres adolescentes desplazadas, es madre o está embarazada de su primer hijo, superando con ello el promedio nacional (Pág. 84).

190. Salud Sexual y Reproductiva, Desplazamiento Forzado y Pobreza. Ibíd. Pág. 67.

191. Salud Sexual y Reproductiva, Desplazamiento Forzado y Pobreza. Ibíd.

(15%), violaciones (13 %), golpes con objetos (11 %), amenazas con armas (10%), intentos de estrangulamiento (7%), ataques con armas (6%) y mordiscos (5%), son las formas en las que los compañeros o cónyuges han maltrato a las mujeres en las comunidades del programa”¹⁹²

Ahora bien, de acuerdo con la Organización Médicos sin Fronteras, otro rasgo característico de la violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado y del desplazamiento forzado, es la alta probabilidad de su repetición, que trae consigo complejos fenómenos de re-victimización, bien sea por parte de actores armados o por parte actores no armados. En su informe del 2013¹⁹³, relacionado con las afectaciones en la salud mental derivados del conflicto armado y la violencia en el sur de Colombia, la Organización señaló que de las 3297 mujeres atendidas en Caquetá, Cauca, Nariño y Putumayo, el 66% ya habían sido víctimas de ataques sexuales similares con anterioridad¹⁹⁴.

Algunos informes también indican que, en ciertos departamentos y regiones del país, la violencia sexual relacionada con el conflicto armado y el desplazamiento, ha ocurrido con mayor frecuencia. Este es el caso de los departamentos de: Antioquia, Caquetá, Cauca, Magdalena,

192. Se indicó que como resultado de las agresiones físicas por parte del esposo o compañero, el 63 % de las mujeres en las zonas del proyecto ha tenido alguna lesión, en el 62 % de los casos las lesiones han sido moretones, y en el 15 % de los casos heridas o huesos rotos. Del mismo modo, el 4 % de las mujeres ha tenido un aborto por causa del maltrato físico y, el 3 % perdió la funcionalidad de uno de sus órganos. Finalmente, el 67 % de las mujeres que tuvieron lesiones como resultado de la agresión, no acudió a un servicio médico; con mayor frecuencia no buscaron tratamiento médico las mujeres entre 15 y 19 años, casadas, con el menor nivel educativo, en la Región Central, Bogotá y las migrantes por causas diferentes al conflicto. Ver al respecto: Salud Sexual y Reproductiva, Desplazamiento Forzado y Pobreza. *Ibíd.* Págs. 67-68.

193. Médicos Sin Fronteras. *Las Heridas Menos Visibles: Salud Mental, Violencia y Conflicto Armado en el Sur de Colombia*. Junio de 2013. En el informe se menciona que de las 3297 mujeres atendidas, el 51% fueron atendidas en los puntos de Cauca, el 34% en Caquetá, 11% en Nariño y el 4% restante en Putumayo. Cerca del 50% de las pacientes provenían de San Vicente del Caguán, Timbiquí, López de Micay y Buenaventura

194. *Las Heridas Menos Visibles: Salud Mental, Violencia y Conflicto Armado en el Sur de Colombia*. *Ibíd.* Pág. 14.

Norte de Santander, Nariño y Putumayo¹⁹⁵, y de las regiones de: la Costa Caribe, el Pacífico¹⁹⁶, la Frontera con la región de la Amazonía (Región Sur) y la Frontera Colombo-Venezolana. En estos departamentos y regiones, se ha tenido noticia de que los principales responsables de los hechos de violencia sexual contra las mujeres desplazadas serían los paramilitares¹⁹⁷, las guerrillas, la Fuerza pública¹⁹⁸, y recientemente, las bandas criminales denominadas también grupos pos-desmovilización¹⁹⁹.

En cuanto a la presunta comisión de delitos sexuales por parte de algunos integrantes de la Fuerza Pública, de acuerdo con la información del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, durante el periodo 2008-2010, de los 219 exámenes médico-legales practicados²⁰⁰, el que mayor número de denuncias tendría como presunto agresor a la Policía Nacional con el

195. Las Heridas Menos Visibles: Salud Mental, Violencia y Conflicto Armado en el Sur de Colombia. *Ibíd.* Y El Espectador (Reporte de Prensa). Los Abusos que los Paras Niegan. Noticia del 12 de Septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/los-abusos-los-paras-niegan-articulo-446067>. Conforme a este último reporte de prensa, la Fiscalía General de la Nación señaló que Magdalena es el departamento con mayor número de casos por violencia sexual perpetrados por grupos paramilitares, con 189 abusos, seguido de Antioquia y Norte de Santander, con 64 y 57 casos, respectivamente. Estos actos se habrían cometido con mayor frecuencia entre los años 2002 y 2004, sobre un monitoreo realizado entre los años 1996 y 2005. Se estima que en su mayoría las adolescentes y mujeres víctimas oscilaban entre los 15 y 30 años de edad.

196. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Situación Humanitaria, Informe de Actividades: Colombia 2012. Pág. 37. Conforme al CICR, los departamentos en los que más se registraron eventos de violencia sexual a lo largo de 2012, fueron: Antioquia, Arauca, Cauca, Chocó y Nariño, especialmente en el municipio de Tumaco. Donde es de observar, que la mayoría de estos departamentos se encuentran situados en la región del Pacífico. Aunado a lo anterior, conforme a la Red Nacional de Información (RNI), el epicentro de las declaraciones de hechos de violencia sexual contra las mujeres se encuentra en esta misma región, en la que sobresalen los departamentos de Nariño y Valle del Cauca, en relación a los hechos ocurridos en los municipios de Tumaco y Buenaventura, respectivamente. Registro Único de Víctimas (RUV). *Ibíd.*

197. La Fiscalía General de la Nación manifestó que se encuentra investigando 1.164 casos de violencia de género, cometidos presuntamente por miembros de grupos paramilitares, de los cuales 624 servirían de base para adelantar imputación de cargos a 34 ex jefes paramilitares. Del total de casos, 561 corresponderían a presuntas violaciones, 27 casos a prostitución forzada y esclavitud sexual y 18 casos relacionados con actos degradantes cometidos contra mujeres y niñas. Los Abusos que los Paras Niegan. *Ibíd.*

198. Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad. *Ibíd.* Pág. 78-80.

199. Sobre este aspecto, se deben tener en cuenta las observaciones hechas en 2012 por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, para quien: “Los grupos post-desmovilización son considerados por todos los sectores una de las mayores amenazas para el orden público y responsables del mayor número de asesinatos, violaciones, actos de explotación sexual, violencia física y psicológica, desplazamientos forzados, extorsiones, hostigamientos y amenazas. Su presencia y actividades coercitivas siguen causando estragos en la vida comunitaria...” (Subrayas de la Sala). Ver al respecto: Naciones Unidas. Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. 7 de Enero de 2013. Pág. 18. Párr. 86 aparte de los Problemas de Atención Urgente.

200. En este periodo, se realizaron 52.681 informes periciales sexológicos por presunto delito sexual contra mujeres, niñas y adolescentes en el país por parte del IMLCF. Los 219 exámenes médico-legales a los que alude este aparte, corresponden al total de exámenes cuyo agresor pertenecería a grupos armados oficiales y grupos armados ilegales.

38,8% de los casos, seguida por miembros de las Fuerzas Militares con el 19,2%²⁰¹.

Este dato resulta alarmante toda vez que, de acuerdo con la Constitución Política, la Fuerza Pública tiene el deber de garantizar la vida e integridad de los habitantes del territorio nacional. En ese sentido, urge que las autoridades competentes incrementen sus esfuerzos para impulsar las investigaciones penales y disciplinarias correspondientes y que las víctimas sean objeto de reparación integral por las vías legales y administrativas procedentes.

En el caso de los paramilitares²⁰², de acuerdo con el Centro de Memoria Histórica, las principales motivaciones para perpetrar actos de violencia sexual fueron: (i) atacar a las mujeres en condición de liderazgo en las comunidades, (ii) destruir el círculo afectivo de los considerados como enemigos, (iii) castigar las conductas que consideraban transgresoras de su orden, (iv) las prácticas culturales naturalizadas y, (v) el interés de generar prácticas que cohesionaran sus filas e identidades violentas.

En el caso de las guerrillas²⁰³, la mayoría de episodios de violencia sexual ocurrieron con ocasión a: (i) extorsiones a la población campesina, (ii) el secuestro de civiles y, (iii) la pertenencia a las filas²⁰⁴.

201. El Estado y la violencia sexual contra las mujeres en el marco de la violencia sociopolítica en Colombia. Informe presentado por organizaciones de mujeres y de derechos humanos a la Representante Especial del Secretario General para la violencia sexual en contextos de conflicto armado, señora Margot Wallström, con motivo de su visita a Colombia. Bogotá 16 de mayo de 2012. Pág. 7-8. Igualmente, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) en un estudio titulado Masatugó violencia contra las mujeres, reportó que entre los años 2004 y 2008, 148 mujeres fueron víctimas de probable abuso sexual por parte de algún actor armado o agente del Estado, en la siguiente proporción: 105 (70.94% de los casos) por parte de las fuerzas militares, policía, guardianes del INPEC y servicios de inteligencia, y 43 (29.05% de los casos) por las FARC, el ELN, otras guerrillas, los paramilitares o las autodefensas. Guzmán, Diana Esther; Pijnenburg, Annick y Prieto, Sylvia. Acceso a la justicia de mujeres víctimas de violaciones graves de los derechos humanos en el contexto del conflicto armado: Justicia transicional. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Documentos de Discusión. Número 12. Pág. pp. 67-69.

202. Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad. Bogotá. Pág. 80-83.

203. Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad. Ibíd. Pág.83.

204. Se estima, que en el caso de las FARC, el 40% de sus tropas está integrada por mujeres, quienes por su condición han tenido que padecer repertorios de violencia como: la planificación forzada y el aborto forzado. Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad. Ibíd.

En el caso de la fuerza pública²⁰⁵, este tipo de actos se presentaron con ocasión a: (i) la alianza con los paramilitares, (ii) la estigmatización de las poblaciones como guerrilleras y, (iii) la puesta en indefensión de sus víctimas mediante las armas.

Y finalmente, en el caso de los grupos pos-desmovilización²⁰⁶, el *modus operandi* de la violencia sexual se encuentra relacionado con: (i) el ataque y amedrentamiento de defensoras de derechos humanos, lideresas de víctimas y reclamantes de tierras, (ii) la expansión territorial y el ejercicio de control social, y (iii) la sustitución o la supresión de la autoridad del Estado en las regiones periféricas del país²⁰⁷.

Por otra parte, la violencia sexual y el cuerpo de las mujeres en el contexto del conflicto armado y el desplazamiento por la violencia, habrían sido usados como arma y campo de guerra, respectivamente, según lo advierten algunos informes de la sociedad civil, organismos internacionales²⁰⁸ y la Fiscalía General de la Nación, como entidad encargada de investigar y esclarecer

205. Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad. *Ibíd.* Pág. 83-84.

206. Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. 7 de Enero de 2013. *Ibíd.* Pág. 18-19. Párr. 87 – 89. Al respecto, es de notar que la respuesta institucional ha sido insuficiente. Las labores investigativas de la Fiscalía no han dado cuenta realmente de las afectaciones de estos grupos; así como, tampoco las labores conjuntas entre la policía y el ejército (Grupo Asesor Operacional) han sido capaces de neutralizarlos.

207. Conforme a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: “La capacidad de estos grupos armados para corromper e intimidar ha debilitado mucho la respuesta del Estado en muchas zonas rurales y urbanas marginadas y ha afectado a ámbitos como las autoridades locales, la policía, los militares y la justicia penal. La acción de las autoridades civiles locales en contra de estos grupos es escasa, y no se han adoptado medidas preventivas de carácter social, situacional o comunitario, lo que limita seriamente la capacidad del Estado para ganarse la confianza de los titulares de derechos y traducir en hechos las promesas políticas de transparencia y buen gobierno. El 13 de septiembre, una niña de 14 años de edad fue asesinada tras haber tratado infructuosamente, de obtener protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la policía, la Procuraduría General, un mecanismo interinstitucional de prevención de la violencia sexual y la Defensoría del Pueblo frente a esos grupos.” (Subrayas de la Sala). Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. 7 de Enero de 2013. *Ibíd.* Pág. 18. Párr. 87.

208. Dentro de estos informes se puede dar cuenta de: (i) La Violencia Sexual en Colombia un Arma de Guerra. Informe de: Oxfam Internacional, Funsarep, Vamos Mujer, Ruta Pacífica de las Mujeres, Comisión Colombiana de Juristas, Casa de la Mujer, Centro de Promoción y Cultura, Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Septiembre de 2009. Págs. 10-13; (ii) Mujeres y Guerra: Víctimas y Resistentes en el Caribe Colombiano. Informe del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). 2011; (iii) Mujeres que hacen Historia: Tierra, Cuerpo y política. Informe del Grupo de Memoria Histórica de la CNRR. 2011; (iv) Basta ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad. Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá. 2013; (v) Amicus Curiae presentado a la Fiscalía General de la Nación a propósito de los Delitos Sexuales cometidos por el Bloque Catatumbo de las Autodefensas Unidas de Colombia. Amicus de la Corporación Humanas. Abril 2011; (vi) La Violencia Sexual: Una Estrategia Paramilitar en Colombia, Argumentos para imputarle responsabilidad penal a Salvatore Mancuso, Hernán Giraldo y Rodrigo Tovar Pupo. Informe de la Corporación Humanas. Bogotá, Febrero 2013; y (vii) El Estado y la Violencia Sexual contra las Mujeres en el marco de la Violencia Sociopolítica en Colombia. Informe presentado por

la naturaleza de este tipo de actos de suma barbarie²⁰⁹.

Aunado a lo anterior, diversos organismos del Estado y organizaciones de la sociedad civil han elaborado estudios e investigaciones que apuntan a mostrar algunas de las dimensiones de la sistematicidad y generalidad con que ha sido perpetrada la violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia. En un Amicus Curiae presentado por la Corporación Humanas, a propósito de los delitos sexuales cometidos por los paramilitares, se indicó que los actos de violencia sexual cometidos por ese grupo armado respondieron:

“[...] a una política diseñada al interior del grupo por medio de la cual se promovía y toleraba la comisión de violencia sexual en contra de las mujeres como arma de guerra. Esta práctica es común a todas las estructuras paramilitares quienes la implementaron con el propósito de obtener información, como medio de castigo, para causar terror en las víctimas y en la comunidad general, entre otras finalidades.”²¹⁰

Del mismo modo, y respecto de los diferentes actores del conflicto armado, el Centro Nacional de Memoria Histórica²¹¹ se refiere a la sistematicidad y generalidad con que ocurrieron los hechos de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado, en los siguientes términos:

organizaciones de mujeres y de derechos humanos a la Representante Especial del Secretario General para la Violencia Sexual en contextos de conflictos, señora Margot Wallstrom, con motivo de su visita a Colombia. Corporación Sisma Mujer. Bogotá, 16 de mayo de 2012.

209. La Fiscalía General de la Nación refiriéndose a sus informes sobre episodios de “crueldad extrema” recopilados por la Unidad de Justicia y Paz, reconoció que en el marco del conflicto armado se presentó “una instrumentalización de la mujer como herramienta y objeto de guerra”, tanto por los grupos guerrilleros como por grupos paramilitares. Los Abusos que los Paras Niegan. *Ibíd.*

210. Corporación Humanas. Amicus Curiae presentado a la Fiscalía General de la Nación a propósito de los Delitos Sexuales cometidos por el Bloque Catatumbo de las Autodefensas Unidas de Colombia. Abril de 2011.

211. El Informe General sobre el Conflicto Armado, que caracterizó la violencia sexual contra las mujeres con ocasión al conflicto armado, como una forma de violencia: (i) sistemática, (ii) generalizada, (iii) silenciada e invisibilizada por factores culturales, (iv) estigmatizadora y culpabilizadora de sus víctimas, (v) segregadora de las víctimas respecto de sus colectivos, e incluso (vi) legitimada e invisibilizada por las mismas instituciones encargadas de administrar justicia. Ver al respecto: Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). *Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad*. Bogotá D.C., 2013. Pág. 77-84.

“Las variaciones entre paramilitares, guerrilleros e integrantes de la Fuerza Pública registradas en testimonios y en cifras confirman la tesis de que los hombres que cometen estos crímenes, más que responder a instintos irrefrenables desatados en medio del conflicto armado, están reaccionando a incentivos o sanciones que han establecido los comandantes y las dirigencias de cada una de las organizaciones armadas. Las representaciones de la feminidad y la masculinidad que las organizaciones inculcan en sus integrantes en los entrenamientos militares; las estrategias militares que utilizan para derrotar a sus enemigos y establecer sus dominios; los repertorios de regulación social que aplican para mantener su dominio; el comportamiento de los comandantes frente a las mujeres, entre otras circunstancias, promueven o inhiben la ocurrencia de la violencia sexual.”²¹².

En tal sentido, existirían indicios de que, con independencia del actor armado, la violencia sexual contra las mujeres no fue producto del desenfreno casual y aislado de los combatientes de baja jerarquía dentro de las organizaciones armadas; sino que por el contrario, fue producto de los incentivos y las sanciones deliberadas de las altas cúpulas o jerarquías de las organizaciones hacia la totalidad de sus combatientes.

Para resumir este aparte, se encuentra que, de acuerdo con la información dada a conocer a la Sala, (i) los actores armados han seguido cometiendo actos de violencia sexual en contra de mujeres; (ii) estos actos se inscriben en contextos de discriminación y las violencias de género; (iii) Se ha manifestado en toda clase de actos de barbarie contra las mujeres perpetrados por los diferentes actores armados; (iv) también han sido perpetrada por actores no armados, principalmente aquellos pertenecientes a los círculos próximos de las mujeres en condición de desplazamiento; (v) Tiene alta probabilidad de repetición o de generación de fenómenos de revictimización; (vi) Ocurrieron con mayor regularidad en algunos departamentos y en las regiones periféricas del país; (vii) Tiene como principales responsables a actores armados como: los paramilitares, las guerrillas, la fuerza pública y los grupos pos-desmovilización; (ix) también

ha sido empleada como un arma de guerra, vistos los móviles, modalidades y ocasiones para su ocurrencia.

2. Nuevos riesgos de violencia sexual contra mujeres desplazadas.

2.1. Reportes sobre violencia sexual asociada a la explotación ilegal de recursos mineros.

Diversas fuentes²¹³ han señalado afectaciones de género con connotación sexual por parte de algunas mujeres, niñas y adolescentes, especialmente las mujeres indígenas, alrededor de proyectos mineros extractivos en algunas zonas del país²¹⁴. Algunas organizaciones reportan casos de prostitución forzada, afectaciones en la salud sexual y reproductiva, contagio de enfermedades de transmisión sexual como el VIH-Sida, embarazos no deseados en niñas y adolescentes, abortos voluntarios o espontáneos sin las condiciones clínicas requeridas, acosos y hostigamientos sexuales²¹⁵.

Igualmente, estos informes indicarían la aparición de cáncer mamario y de útero que, además de afectar las funciones reproductivas, conlleva consecuencias socio-culturales, dadas al rol femenino ligado a la procreación y a la maternidad en algunas de sus comunidades indígenas.

213. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzada (CODHES). Boletín Número 79: Desplazamiento Creciente y Crisis Humanitaria Invisibilizada. Bogotá D.C., Marzo de 2012. Pág. 3.

214. De acuerdo con el reportaje presentado por Jineth Bedoya Lima, titulado: “Campamentos de explotación de niñas en zonas mineras”, adolescentes y niñas, que en algunos casos pertenecen a comunidades indígenas, vienen siendo víctimas de prostitución en campamentos mineros o en prostíbulos móviles en Murindó (Antioquia), Carmen del Darién (Chocó), el Bajo Cauca Antioqueño y Guanía. Ver al Respecto: El Tiempo (Reporte de Prensa). Campamentos de explotación de niñas en zonas mineras. 26 de Mayo de 2013. Disponible en: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTE-RIOR-12824463.html

215. Organización Feminas Nómadas, y Mujeres Indígenas Colombianas pertenecientes a los Pueblos Wayuu y Wiwa, reunidas en el Encuentro de Mujeres Afectadas por la Minería, realizado en julio de 2011. Citado en: Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Corporación Sisma Mujer, Centro de Estudios para la Justicia Social-Tierra Digna, Colectivo Mujeres al Derecho. Efectos Diferenciales sobre las Mujeres de la Política de Extracción Mínera a Gran Escala. Ponencia presentada en el Encuentro Latinoamericano Mujer y Minería, Octubre de 2011, Bogotá D.C.

Ver también: El Estado y la Violencia Sexual contra las Mujeres en el marco de la Violencia Sociopolítica en Colombia. Ibíd. Pág. 8.

Las organizaciones también advierten que, en algunas zonas de extracción minera, no hay presencia de las instituciones del Estado competentes para implementar políticas y programas de prevención de violencia sexual vinculada con el mayor pie de fuerza de actores armados.²¹⁶

En consecuencia, las entidades competentes deben efectuar las investigaciones y diagnósticos pertinentes para determinar el posible riesgo de violencias de género en algunos contextos de minería y, en caso de que tales riesgos sean confirmados, adoptar las medidas pertinentes para prevenir su materialización, atender y proteger a sus víctimas, y disponer todos los mecanismos para garantizar los derechos a la verdad, justicia, reparación, y garantías de no repetición.

2.2. Actos de violencia sexual contra mujeres con orientación sexual diversa:

De acuerdo con algunos informes de la sociedad civil, las personas con identidad de género o preferencias sexuales diversas, han sido objeto de ataques, hostigamientos y persecuciones dirigidas u orientadas a socavar y castigar el ejercicio del libre desarrollo de la personalidad²¹⁷. En ese sentido, notan las organizaciones, la existencia patrones de discriminación contra esta población se incrementarían contextos de conflicto armado y desplazamiento forzado, concretándose en actos de violencia que muestran rasgos marcados de intolerancia y aversión social en varios casos²¹⁸.

216. *Ibíd.* Págs. 11-14.

217. De acuerdo con el documento Conpes 3784 del 25 de noviembre de 2013, “[l]as mujeres LGBTI sufren violaciones específicas a sus derechos, sin embargo no existe información sistemática que dé cuenta de estas situaciones; tampoco son registradas diferencialmente de acuerdo a su identidad de género y orientación sexual, ni se investiga en tales casos si hubo violencia sexual asociada”. Documento Conpes 3784 del 25 de noviembre de 2013. Lineamientos de Política Pública para la prevención de riesgos, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado. Pág. 24.

218. De acuerdo con un informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia: “entre febrero y marzo circulaban panfletos con amenazas en por lo menos 24 de los 32 departamentos del país. Un formato estándar fue distribuido en poco menos de dos semanas, en lugares tan distantes como Armenia, Barranquilla, Bogotá, Chocó, Cúcuta, Medellín y Valle del Cauca. El documento alentaba a la mal llamada “limpieza social” respecto de trabajadoras sexuales, homosexuales, personas adictas a las drogas estupefacientes, portadoras de VIH, entre otros. El panfleto textualmente indicaba que “[quien] se encuentre [...] después de las 10:00 horas [en la calle] no respondemos, ordenaba [...] esté con más familia y pedia perdón a la sociedad si caen inocentes.” Colombia Diversa. Desplazamiento Forzado contra las Personas LGBT: Reflexiones para la Investigación e Implementación de Políticas Públicas. Bogotá, 2010. Pág. 140.

Señalan algunas organizaciones, que los actores armados imponen los roles de género aceptados mayoritariamente apelando a la violencia como castigo frente a su desconocimiento. Esta coacción se expresaría en: la imposición de las preferencias sexuales de orden heterosexual, el establecimiento de directrices sobre la apariencia física²¹⁹, prescripciones sobre el adecuado comportamiento en el entorno doméstico y social y la asociación de la diversidad sexual con la perturbación de la moral pública²²⁰. Dentro del repertorio de castigos perpetrados tanto por guerrilleros²²¹ como por paramilitares²²², las organizaciones destacan las amenazas, asesinatos, desapariciones forzadas, graves lesiones físicas y psicológicas, y sobre todo, desplazamientos forzados respecto de Lesbianas, Gays y Transgeneristas.

En el caso particular de las mujeres de orientación sexual diversa, de acuerdo con los informes consultados, estas se han visto obligadas a desplazarse de manera forzada, tras haber recibido amenazas y padecido actos de violencia por su condición de género y sexo diverso. De acuerdo con lo casos relatados ante esta Sala, una causa recurrente de los desplazamientos de estas mujeres es la presencia intimidante de grupos armados ilegales.

3. Factores que aumentan el riesgo de violencia sexual contra las mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado por la violencia.

En el presente aparte se hará un recuento de los principales factores que potencian los ries-

219. Colombia Diversa. Situación de los Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales y Transgeneristas en Colombia 2006-2007. Bogotá. 2008. Pág. 346. Cabe anotar, que la imposición de normas de apariencia tiene como objetivo, de un lado, reproducir los estereotipos mayoritarios o tradicionales de lo masculino y lo femenino, y de otro, reforzar la discriminación de la diversidad sexual.

220. Situación de los Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales y Transgeneristas en Colombia 2006-2007. *Ibíd.*

221. De acuerdo a un informe elaborado por la Comisión Colombiana de Juristas, entre el 2002 y el 2006, cerca de 397 personas con identidad de género y preferencias sexuales diversas fueron asesinada o desaparecidas por miembros de grupos guerrilleros. Ver al respecto: Comisión Colombiana de Juristas. Colombia 2002-2006: Situación de Derechos Humanos y Derecho Humanitario. Bogotá, Enero del 2007.

222. Situación de los Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales y Transgeneristas en Colombia 2006-2007. *Ibíd.* Pág. 348.

gos de la violencia sexual contra las mujeres en contextos de conflicto armado y desplazamiento forzado por la violencia, en virtud de su condición de género, tal y como se explicó en el aparte 1 de la Sección II.

3.1. Factores contextuales que aumentan el riesgo de violencia sexual contra las mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia.

De acuerdo con los casos e informes revisados, se han señalado factores de orden contextual que influirían de manera significativa en que las mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores, sean objeto de violencia sexual con ocasión al conflicto armado interno. Estos factores, que serán expuestos en lo que sigue, se vinculan con: (i) la presencia o influencia de actores armados sobre la vida individual, familiar, organizativa y comunitaria de las mujeres; y (ii) la inexistencia o precariedad del Estado frente a la prevención de la violencia sexual contra las mujeres perpetrada por actores armados.

3.1.1. La presencia o influencia de actores armados sobre la vida individual, familiar, organizativa y comunitaria de las mujeres.

Tal como fue introducido en el primer aparte de esta sección, uno de los principales factores de riesgo para la ocurrencia de eventos de violencia sexual contra las mujeres, es la presencia de actores armados en los territorios; pues como han advertido organismo de control y organizaciones de la sociedad civil, esta presencia implicaría el control o la apropiación de las esferas públicas y privadas de la vida de las mujeres. En este sentido, se ha informado que los actos de violencia sexual han ocurrido en lugares en los que los actores operan bélicamente a través de enfrentamientos armados, realización de actividades de delincuencia organizada, muchas vinculadas con el tráfico de estupefacientes, compra y venta de armas, extorsiones, secuestros, entre otras.

Varias fuentes consultadas por esta Sala, coinciden en señalar que las niñas, adolescentes y mujeres -especialmente las mujeres pertenecientes a minorías étnicas y en situación de discapacidad-, así como las mujeres con orientación sexual diversa, se ven altamente expuestas a ser víctimas de violencia sexual, abuso sexual y esclavitud sexual por grupos armados -pos-desmovilización-. Incluso, de acuerdo con información aportada por los organismos de control²²³, en algunas zonas del país la sola presencia de los actores armados, como grupos guerrilleros y grupos pos-desmovilización²²⁴ puede constituir un riesgo de violencia y abuso sexual contra la población femenina, independientemente de que se presenten hostilidades.

De conformidad con los informes de la Defensoría del Pueblo sobre la situación de las mujeres en Buenaventura, Cartagena y el departamento de Nariño; la presencia de actores armados aumenta y concreta el riesgo de violencia sexual contra la población femenina de las siguientes formas: (i) la comisión de crímenes sexuales contra las mujeres, especialmente contra niñas y adolescentes que pertenecen a minorías étnicas, que en algunos casos comprenden torturas sexuales y el posterior asesinato de las víctimas²²⁵; (ii) la vinculación de las mujeres de los territorios controlados, especialmente de las niñas y las adolescentes, a las actividades delictivas que ejecutan las organizaciones criminales, mediante actos de esclavización y explotación sexual. Donde una vez vinculadas, su situación de seguridad se agrava ostensiblemente, en tanto, de un lado, son consideradas objetivos de los actos de violencia de los bandos contrarios, y de otro, son sometidas

223. Defensoría del Pueblo. Informe Temático Violencia contra las Mujeres en el Distrito de Buenaventura. 2011; Defensoría del Pueblo. Informe Temático sobre la Situación de Riesgo y el Impacto Diferencial del Conflicto Armado en las Mujeres de Cartagena. 2011; Defensoría del Pueblo. Violencia sexual contra las Mujeres de Nariño y la Situación de Derechos de las Mujeres en Pasto. 2011. Estos documentos contienen un detallado análisis del contexto de violencia de género que padecen las mujeres en Buenaventura, Cartagena y Nariño. Constituyen herramientas de utilidad para las instituciones estatales encargadas de velar por los derechos de las mujeres a vivir una vida libre de violencias, de analizar los contextos en que la violencia sexual contra las mujeres discurre, y de identificar los riesgos específicos a nivel local para efectos de su prevención.

224. Defensoría del Pueblo. Informe temático Violencia contra las Mujeres en el Distrito de Buenaventura. 2011. *Ibíd.* Pág. 65-66

225. En Buenaventura, por ejemplo, de acuerdo a las cifras del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 16 mujeres fueron asesinadas en el 2010, 14 en el 2011 y 8 en 2012. En Cartagena, de otro lado, fueron asesinadas 19 mujeres en 2010, 25 en 2011 y 17 en 2012. Finalmente, en el departamento de Nariño, fueron asesinadas 52 mujeres en 2010, 41 en 2011 y 52 en 2012, donde resultan alarmantes las cifras provenientes del municipio de Tumaco. En 2012 allí fueron asesinadas 25 de las 52 mujeres asesinadas en el departamento. Ver al respecto: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF). Informes Forenses. Bogotá D.C. 2010, 2011 y 2012.

a severos castigos y a maltratos físicos por desobedecer las órdenes de los comandantes; (iii) la generación de dinámicas de prostitución forzada, embarazos no deseados, enfermedades de transmisión sexual y violación²²⁶; y finalmente, (iv) la generación de restricciones abiertas al ejercicio de la autodeterminación y de las libertades básicas de la población femenina, en el sentido de que la mujeres son sometidas a regulaciones estereotipadas y prejuiciosas, que les prescriben la forma de vestir, los horarios de salida, de llegada y de circulación pública, los sitios de diversión, las compañías, las normas de higiene personal, el desarrollo de la vida sexual y afectiva, y el deber ser del comportamiento moral²²⁷.

3.1.2. La inexistencia o precariedad del Estado frente a la prevención de la violencia sexual contra las mujeres perpetrada por actores armados.

De acuerdo con la información allegada por organismos internacionales y los órganos de control del Estado, existiría un vínculo entre la capacidad de injerencia y el ejercicio de diversas formas de violencia sexual por parte de los actores armados y, la ausencia o debilidad de la institucionalidad pública para adelantar acciones concretas de prevención de la violencia sexual contra las mujeres, así como de atención y protección a las mujeres víctimas de este tipo de violencia. En este orden de ideas, entre mayores sean las dificultades y barreras para el ejercicio de las libertades básicas y el goce efectivo de derechos, económicos, sociales y culturales, mayor será la propensión de la población civil femenina a ser víctima de violencia sexual por parte de los

226. De acuerdo con información presentada por la Consejería Mujer, Familia y Generación de la Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC- en el departamento del Vichada- se instaló un Batallón de Infantería alrededor de un macro proyecto, generando dinámicas de prostitución forzada, embarazos no deseados, enfermedades de transmisión sexual y casos de violencia sexual. Ver también: Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC- Consejería Mujer, Familia y Generación. Mujeres Indígenas, Víctimas Invisibles del Conflicto Armado en Colombia, En: La Violencia Sexual, una Estrategia de Guerra. Informe presentado a la señora Margot Wallstrom. Representante Especial del Secretario General para la Violencia Sexual en el marco de los conflictos armados, en su visita del 16 de mayo de 2012.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo, en su informe sobre la situación de las mujeres en el distrito de Cartagena, señala que la presencia de algunos miembros de la Fuerza Pública en algunas zonas aledañas a los Montes de María, ha generado ciertas dinámicas de enamoramiento, embarazos, y en algunos abusos y acosos sexuales. Ver al respecto: Informe Temático sobre la Situación de Riesgo y el Impacto Diferencial del Conflicto Armado en las Mujeres de Cartagena. *Ibíd.* Pág. 63-64.

227. Estas normas suelen ser dadas a conocer de manera directa por los actores armados, quienes las imponen mediante mensajes escritos en sitios públicos o panfletos amenazantes. Defensoría del Pueblo. Informe Temático Violencia contra las Mujeres en el Distrito de Buenaventura. *Ibíd.* Pág. 67-68.

actores armados.

Al respecto, de acuerdo con la información recabada por la Defensoría del Pueblo sobre la situación de las mujeres de Buenaventura, Cartagena y Nariño, y el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del año 2009²²⁸, los actores armados ilegales se valen de la situación de pobreza en que viven la mayoría de las niñas y jóvenes para inducirlas a vincularse al grupo armado ilegal o establecer relaciones sexuales con sus miembros, bajo la promesa de percibir ingresos, regalos o protección para ellas y sus familias, a los que normalmente no podrían acceder dada su condición económica. En no pocos casos, estas situaciones o la posibilidad de su ocurrencia, obligan a las familias a desplazarse dentro de los municipios o a otras ciudades.²²⁹

Así mismo, estos entornos de precariedad socioeconómica y de ausencia o debilidad de la institucionalidad, favorecerían las posibilidades de que los actores armados que controlan las economías ilegales, sometan a las mujeres a la trata de personas y al tráfico de drogas, empleándolas como correos humanos, entre otros actos criminales²³⁰. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe sobre la situación de las mujeres colombianas en el marco del conflicto armado del año 2009, se pronunció en este mismo sentido, en los siguientes términos:

“[...] Además de las distintas manifestaciones de violencia contra las mujeres, ya identificadas previamente por la Comisión en su informe de 2006, destacan los nuevos métodos de reclutamiento que utilizan los actores armados ilegales para seducir a las mujeres jóvenes, integrarlas a sus organizaciones y obtener información de ella. Entre estos métodos de reclutamiento “voluntario”, se encuentran: ofertas de empleo en buenas condiciones en servicios de vigilancia; regalo de bienes que son valorados por la población juvenil (como vestimentas de marca); y la

228. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Seguimiento –las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación derivadas del Conflicto Armado en Colombia. 2009.

229. Informe Temático Violencia contra las Mujeres en el Distrito de Buenaventura. *Ibíd.* Pág. 63-64.

230. *Ibíd.* Pág. 79.

oportunidad de “enamorarse voluntariamente de ellos.”²³¹ ”

Por su parte, la Sala ha tenido noticia de nuevas prácticas implementadas por grupos pos-desmovilización, que han llegado a proliferar en zonas subnormales caracterizadas por la precariedad de las condiciones económicas de sus habitantes, conocidas como “pagadiarios”²³² . Estas consisten en el préstamo de sumas de dineros a mujeres desplazadas quienes, en el evento de no cubrir la deuda, son obligadas a entregar a sus hijas para los fines que determine el actor armado, entre ellas, la esclavitud y explotación sexual. Incluso, la Sala ha tenido conocimiento de casos del asesinato de mujeres que se niegan a entregar a sus hijas²³³ .

Así las cosas, la Sala considera que estos factores contextuales, a saber la presencia de actores armados y la ausencia o la debilidad del Estado en ciertas regiones del país, no sólo potencian los riesgos de violencia sexual contra las mujeres en contextos de conflicto armado; sino que también incrementan los impactos desplazamiento forzado en las mujeres.

En consecuencia, estos factores contextuales someten a las mujeres desplazadas a altas probabilidades de re-victimización, especialmente asociadas a ser víctimas de violencia sexual. Esto sin tener en cuenta, que hay casos más gravosos, en los que la violencia sexual ha sido la causa misma del desplazamiento, y que la suma de estos factores generaría círculos viciosos de violencia sexual en contra de las mujeres desplazadas.

3.2. Factores Subjetivos que potencian el riesgo de violencia sexual en contextos de conflic-

231. Informe Seguimiento –las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación derivadas del Conflicto Armado en Colombia. *Ibíd.* Párr. 35.

232. En el informe sobre la situación de violencia contra las mujeres en el Distrito de Cartagena, la Defensoría del Pueblo señala que los grupos armados paramilitares reorganizados con posterioridad al proceso de desmovilización incurren en esta práctica de cobros por préstamo “gota a gota” o “pagadiarios”. Ver al respecto: Informe Temático sobre la Situación de Riesgo y el Impacto Diferencial del Conflicto Armado en las Mujeres de Cartagena. *Ibíd.* Pág. 23, 34, 35 y 45.

233. Informe Seguimiento –las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación derivadas del Conflicto Armado en Colombia. *Ibíd.* Párr. 36; Corporación Sisma Mujer. *Mujeres en Conflicto: Violencia Sexual y Paramilitarismo.* Bogotá, Colombia, 2009. Pág. 162

to armado: Enfoques Sub-diferenciales Étáreo, Étnico y de Condición de Discapacidad.

Tal como fue identificado por esta Corte en el Auto 092 de 2008, la pertenencia étnica, el perfil etario y la condición de discapacidad, constituyen aspectos diferenciales que profundizan el riesgo de las niñas, mujeres, adolescentes y adultas mayores, de sufrir actos de violencia sexual relacionados con el conflicto armado interno. De acuerdo con los casos e informes revisados, esta Sala observa que estos actos continúan presentándose en función de estas condiciones subjetivas, que al confluir con la condición de género, dan lugar a situaciones de especial vulnerabilidad y riesgo, como se verá a continuación.

3.2.1. Factores de potenciación de los riesgos desde el Enfoque Sub-Diferencial Étáreo:

La Sala ha sido informada de la continuidad de actos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, como: (i) violaciones individuales o colectivas en el marco de operaciones de violencia de alto impacto como incursiones violentas a poblaciones²³⁴, bien sea por ser señaladas como colaboradas o simpatizantes del bando “enemigo”, o por tener vínculos familiares reales o presuntos con grupos adversarios²³⁵; (ii) embarazos forzados por parte integrantes de grupos armados legales e ilegales²³⁶; (iii) sometimiento a violaciones, abusos y acosos sexuales individuales y colectivos por parte de actores armados que operan en sus lugares de residencia con el propósito de obtener su propio placer sexual, o por negarse a las solicitudes sexuales de los agresores²³⁷;

234. Colombia. Invisibles ante la Justicia: Impunidad por Actos de Violencia Sexual cometidos en el Conflicto Armado, Informe de seguimiento. *Ibíd.* Pág. 20-21; XI Informe sobre Violencia Sociopolítica contra Mujeres, Jóvenes y Niñas en Colombia. *Ibíd.* Pág. 55; Mujeres Indígenas: Víctimas Invisibles del Conflicto Armado en Colombia. En: La Violencia Sexual, una Estrategia de Guerra. Informe presentado a la señora Margot Wallstrom. Representante Especial del Secretario General para la violencia sexual en el marco de los conflictos armados, en su visita del 16 de mayo 2012.

235. Cuarto caso de la sección “Hablan las sobrevivientes de la violencia sexual en Colombia”, En: Esto es lo que Nosotras Exigimos: Que se haga Justicia, Impunidad por Actos de Violencia cometidos contra Mujeres en el Conflicto Armado en Colombia. *Ibíd.*; XI Informe sobre Violencia Sociopolítica contra Mujeres, Jóvenes y Niñas en Colombia. *Ibíd.* Pág. 54.

236. Informe Temático de Violencia Sexual contra Mujeres en Nariño y la Situación de Derechos de las Mujeres Víctimas en Pasto. *Ibíd.* Pág. 105.

237. Esto es lo que Nosotras Exigimos: Que se haga Justicia, Impunidad por actos de Violencia Sexual cometidos contra Mujeres en el Conflicto Armado en Colombia. *Ibíd.* Pág. 32; XI Informe sobre la Violencia Sociopolítica contra las Mujeres, Jóvenes y Niñas en Colombia. *Ibíd.* Págs. 31, 52, 83-84; Casos debatidos en el marco de la iniciativa “Tribunal Simbólico contra la Vio-

y (iv) prostitución forzada y esclavitud sexual perpetradas por Grupos Armados al margen de la Ley, principalmente por bandas reorganizadas con posterioridad a la desmovilización de grupos paramilitares (grupos pos-desmovilización)²³⁸.

Al respecto, en su informe de seguimiento sobre la situación de las mujeres frente a la violencia y discriminación derivadas del conflicto armado del año 2009, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresó lo siguiente:

“[o]tra de las tendencias que la Comisión [...] observa con preocupación es la incidencia de la violencia sexual en el marco del conflicto armado, siendo las niñas las principales afectadas.”²³⁹

Por su parte, la Sala nota que el riesgo de crímenes sexuales en contra de la población infantil en el marco del conflicto armado, se configura de manera especialmente alarmante con el reclutamiento forzado que ejecutan y promueven grupos armados al margen de la Ley. En efecto, a pesar del alto nivel de sub-registro y las falencias en los sistemas de información²⁴⁰, los orga-

lencia Sexual en el marco del Conflicto Armado Colombiano, organizado por la Corporación Humanas, en la que participaron cerca de cuarenta organizaciones de la sociedad civil y centros académicos del país. Disponible en: http://www.pazconmujeres.org/pagina.php?p_a=20&d=casos-de-violencia-sexual--tribunal-simbolico#pl3.

238. La Violencia Sexual, una Estrategia de Guerra. Informe presentado a la señora Margot Wallstrom. Representante Especial del Secretario General para la violencia sexual en el marco de los conflictos armados, en su visita del 16 de mayo 2012 Ibid. Pág. 9; XI Informe sobre Violencia Sociopolítica contra Mujeres, Jóvenes y Niñas en Colombia. Ibid. Pág. 57; Informe Temático de Violencia Sexual contra Mujeres en Nariño y la Situación de Derechos de las Mujeres Víctimas en Pasto. Ibid. Pág. 64.

239. En este documento de seguimiento a su informe sobre la situación de las mujeres en el marco del conflicto armado en Colombia del año 2009, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se refiere a la grave afectación de la violencia sexual contra las niñas en Colombia, entre el año 2007 y 2009. Para ello emplea las cifras del INMLCF del año 2008, y afirma: “[e]l INMLCF señaló que en el año 2008, el 87% de los dictámenes sexológicos fue practicado a menores de edad, siendo las niñas de 10 a 14 años (31.5%) las más afectadas. La Comisión también revisó los análisis de varios organismos de la sociedad civil en Colombia en relación con las cifras del INMLCF”. Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009. Informe de Seguimiento –las Mujeres frente a la Violencia y Discriminación derivadas del Conflicto Armado en Colombia. Párr. 20.

240. El Programa de Atención Especializada y Modalidades de Atención de NNA Desvinculados de GAOML del ICBF ha atendido 5.005 NNA víctimas de reclutamiento y utilización entre 1999 y septiembre de 2012. Ver al respecto: Observatorio del Bienestar de la Niñez No. 3. Vulnerabilidad, Reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados organizados al margen de la Ley. Pág. 3. No obstante de acuerdo con otras investigaciones, la dimensión cuantitativa del fenómeno es mucho mayor. Por ejemplo, se estima que: “no menos de 18.000 niños, niñas y adolescentes forman parte de grupos ilegales y organizaciones ilegales y no menos de 100.000 están vinculados a sectores de la economía ilegal directamente controlada por grupos armados ilegales.” Springer, Natalia. Cómo corderos entre lobos: del uso y reclutamiento de Niños, Niñas y Adolescentes en el Conflicto Armado. Bogotá D.C., 2012. Pág. 26.

nismos de control del Estado y organismos de la sociedad civil han puesto de manifiesto que la violencia sexual contra los niños, niñas, y adolescentes sigue siendo una de las prácticas ilícitas más recurrentes en el marco del reclutamiento forzado²⁴¹, especialmente en contra de niños, niñas y adolescentes que pertenecen a pueblos indígenas²⁴².

En su informe de gestión 2008-2009, la Fiscalía General de la Nación señaló que la mayor parte de menores de edad en la guerra son niñas, quienes son sometidas a trabajos humillantes, esclavitud sexual, compelidas a ser compañeras sentimentales de los comandantes y obligadas a abortar en muchas ocasiones²⁴³.

Estudios han establecido, en este orden de ideas, que dentro de las funciones asignadas a niñas y adolescentes dentro de las filas, se encuentran: (i) el desarrollo de actividades de inteligencia e infiltración al “enemigo”, (ii) el mantenimiento de las comunicaciones, (iii) la preparación de alimentos, (iv) el almacenamiento y transporte de armas, explosivos y químicos para el procesamiento de narcóticos, (v) la servidumbre y la explotación sexual, entre otras²⁴⁴. Donde particularmente la servidumbre y la violencia sexual, comprenden repertorios como: el tocamiento, la

241. De acuerdo con las cifras manejadas por el SAT de la Defensoría del Pueblo, entre el año 2012 y 2013 fueron advertidas: “[...] 46 situaciones de riesgo de reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes en 105 municipios de 22 departamentos del país, las cuales han sido declaradas alertas tempranas por el Ministerio del Interior [...]”. Según el ente de control, “[a]ctualmente los menores son utilizados para realizar actividades bélicas o funciones de apoyo como guías, informantes, estafetas, para preparar y colocar explosivos, para servicios sexuales, y otras que ponen en riesgo su vida, integridad física y psicológica, y libertades. Ver también: El Espectador (Reporte de Prensa). Advierten reclutamiento forzado de menores en 105 municipios. Noticia del 12 de febrero de 2013. Disponible en: <http://www.elspectador.com/noticias/judicial/articulo-404497-advierten-reclutamiento-forzado-de-menores-105-municipio>.

242. Los menores indígenas se encuentran en un riesgo desproporcionado de ser reclutados de manera forzosa por factores asociados a la tasa de rendimiento escolar e índice de desertión, la capacidad de los niños para soportar la duras condiciones del reclutamiento, los bajos índices de desertión de las filas de los grupos armados, sus circunstancias socioeconómicas y culturales, así como la ubicación de sus territorios ancestrales que coinciden con la localización de corredores estratégicos y zonas de explotación de recursos. Al respecto, Natalia Springer menciona lo siguiente: “En la región pacífica (Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Chocó), el reclutamiento de niños y niñas indígenas sigue un patrón concluyente: el 29% de los niños y niñas reclutados son indígenas, una cifra nueve veces más alta que su composición étnica nacional. Ese repite en regiones de selva con presencia de grupos indígenas, en particular en los departamentos de Caquetá, Guaviare y Putumayo.” Y agrega: “[...]un niño o una niña indígena tiene 674 veces más posibilidades de verse directamente afectado por el conflicto armado o de ser reclutado y usado por un grupo armado ilegal o una Banda Criminal que cualquier otro niño en todo el país.” *Cómo corderos entre lobos: del uso y reclutamiento de Niños, Niñas y Adolescentes en el Conflicto Armado*. Ibíd. Pág. 23.

243. Fiscalía General de la Nación. Gestión Judicial Efectiva y Oportuna: Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho internacional Humanitario. Informe de Gestión 2008-2009. Pág. 129.

244. *Cómo corderos entre lobos*. Ibíd. Pág.45.

actividad sexual indeseada, el tráfico sexual, la extorsión sexual²⁴⁵ , entre otros²⁴⁶ .

Aunado a lo anterior, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación señalan, que conforme a estudios basados en entrevistas y análisis de casos, una proporción elevada de casos los niños y niñas entrevistados: “[...] consideraba una obligación atender sexualmente a su superiores en mando.”, en el contexto del reclutamiento forzado. Es decir, los niños y las niñas son propensos a naturalizar las violencias que se ejercen sobre sus cuerpos.

Ahora bien, los riesgos anteriormente descritos, relacionados con la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes con ocasión al reclutamiento forzado, constituyen uno de los principales factores que obligan a familias enteras a desplazarse, con el objetivo de proteger a sus hijos e hijas, tal como ha sido establecido por la Corte en los Autos 092 y 251 de 2008. Sin embargo, se ha verificado que el desplazamiento de las familias, contrario a evadir los riesgos propios del reclutamiento y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, los incrementa considerablemente. En especial, en aquellos casos en los que las familias se asientan en poblaciones caracterizadas por la precariedad económica y la presencia de actores armados, así como en aquellos casos en los que las familias se ven obligadas a fragmentarse; toda vez que esto genera que los niños, niñas y adolescentes crezcan sin referentes de crianza lo suficientemente sólidos, que permitan contrarrestar la vulnerabilidad frente a nuevas formas de violencia, entre estas la violencia intrafamiliar²⁴⁷ y la proveniente de los actores armados²⁴⁸ , ambas con claras connotaciones sexuales.

245. Entendiendo por extorsión sexual: los actos con hombres dentro y fuera de la organización armada, tendientes al intercambio de favores, el desarrollo de negocios, el acceso a bienes o el acceso a información.

246. Cómo corderos entre lobos. *Ibíd.* Pág. 48.

247. De acuerdo con la encuesta de Profamilia (*Ibíd.*), en las comunidades del proyecto, los hijos e hijas de las mujeres en condición de desplazamiento reciben castigo físico por parte de su padre biológico con mayor frecuencia, que los hijos e hijas de las mujeres no migrantes, o que los hijos e hijas de las mujeres que migraron voluntariamente.

248. En relación con el vínculo entre desplazamiento forzado y reclutamiento, se anota por parte de Springer: “[e]n el perfil se identifica un patrón migratorio previo al reclutamiento: estos niños y niñas han cambiado de municipio de habitación en 4.5 oportunidades en promedio antes de ingresar al grupo armado o banda criminal, en compañía de su familia y evadiendo las presiones económicas y sociales, o la violencia. Estos significa que cada uno de ellos migró o fue desplazado por la fuerza, en promedio, cada tres años de su vida (59%).” *Cómo Corderos entre Lobos. Ibíd.* Pág. 21.

De tal manera, que ante la gravedad de los patrones fácticos de la violencia sexual, derivados de la condición étnica de ser niños, niñas o adolescentes en medio del conflicto; la Corte asumirá medidas de especial protección respecto de la población infantil y juvenil, no sólo femenina sino también masculina, teniendo en cuenta que su condición per se implica, en virtud de la edad, una situación de indefensión y vulnerabilidad frente a los diferentes tipos de violencia.

3.2.2. Factores de potenciación de los riesgos desde el Enfoque Sub-Diferencial Étnico-Indígena:

La Sala ha observado que el riesgo de violencia sexual sigue impactando de manera agravada a las mujeres y niñas que pertenecen a pueblos indígenas. Al respecto, la Consejería Mujer, Familia y Generación de la Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC- ha señalado: “[...] la mayor, más dolorosa y silenciada situación que viven las mujeres indígenas está ligada a violencia sexual. Realidad poco documentada, no cuantificada, no existen datos que hablen fielmente de esta realidad [...]”²⁴⁹.

Varios organismos internacionales, entre ellos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe de Derechos Humanos del año 2010²⁵⁰ coincidió en que “[u]na de las manifestaciones más preocupantes del impacto del conflicto armado sobre la mujer indígena es la violencia sexual”. Según este organismo, la violación, la prostitución forzada y la esclavitud como “táctica bélica”, impactan con particular severidad a las mujeres indígenas, quienes están mayormente expuestas a los crímenes de los actores armados en virtud de las múltiples discriminaciones que soportan²⁵¹.

249. Mujeres Indígenas: Víctimas Invisibles del Conflicto Armado en Colombia, En: La Violencia Sexual una Estrategia de Guerra. *Ibíd.*

250. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe anual de Derechos Humanos. Año 2010. 7 de marzo de 2011.

251. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe anual de Derechos Humanos. Año 2010. *Ibíd.* Se estima que entre 2002 y 2009, 187 mujeres indígenas fueron víctimas de violencia sexual y tortura, de conformidad con los datos presentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2009. Ver al respecto: Informe de Seguimiento –Las Mujeres frente a la Violencia y la Discriminación Derivados del Conflicto Armado en Colombia. Párr. 41.

Adicionalmente, de acuerdo con las cifras manejadas por la ONIC, entre los años 2002 y 2009 más de mil indígenas fueron asesinados por causas violentas, siendo los pueblos más afectados Nasa, Wayúu, Kankuamo, Awá y Embera Chamí. Del total de víctimas, cerca del 15% (151 personas), eran mujeres, niños y niñas ²⁵².

Así mismo, la Sala observa que las niñas y adolescentes que pertenecen a minorías étnicas siguen padeciendo con alta frecuencia y rigor crímenes sexuales de distinta índole en razón de la confluencia de patrones de discriminación derivadas de la pertenencia étnica y el género, tal como viene siendo advertido por esta Corte en los Autos 092 y 251 de 2008, y en los Autos 004 y 005 de 2009. En no pocos casos, las niñas y adolescentes indígenas, particularmente de las comunidades: Sikuani, Embera Katio, Embera Dobida, Awá y Wiwa, han sido sometidas a torturas físicas y psicológicas, violaciones, posteriores asesinatos²⁵³ y desapariciones forzadas²⁵⁴.

Por tanto, la Sala concluye que las mujeres indígenas, especialmente las niñas y las adolescentes²⁵⁵, han percibido diferentes tipos de violencia sexual con ocasión al conflicto armado²⁵⁶,

252. Informe de Seguimiento –Las Mujeres frente a la Violencia y la Discriminación Derivados del Conflicto Armado en Colombia. Ibíd.

253. X Informe sobre Violencia Sociopolítica contra Mujeres, Jóvenes y Niñas en Colombia. Ibíd. Págs. 83-84.

254. Mujeres Indígenas: Víctimas Invisibles del Conflicto Armado en Colombia, En: La Violencia Sexual una Estrategia de Guerra. Ibíd.

255. Importantes casos de violaciones a los derechos humanos de las niñas y adolescentes indígenas se reportaron entre 2009-2011. Ver al respecto: Mujeres Indígenas: Víctimas Invisibles del Conflicto Armado en Colombia, En: La Violencia Sexual una Estrategia de Guerra. Ibíd.

256. La Sala ha tenido conocimiento de casos de: (i) mujeres indígenas violadas, torturadas y posteriormente asesinadas; (ii) indígenas víctimas, que después de cometidos los actos de violencia sexual, son sobornadas para que desistan de interponer denuncias, y han debido desplazarse posteriormente por amenazas; (iii) mujeres indígenas sometidas a prostitución forzada; y (iv) mujeres indígenas reclutadas por distintos actores armados para ser esclavizadas sexualmente, sometidas a acosos sexuales permanentes, abortos forzados y control forzado de la natalidad, además de efectuar labores como: combatientes, informantes, esclavas domésticas, entre otras. Ver al respecto: XI Informe sobre Violencia Sociopolítica contra Mujeres y Jóvenes y Niñas en Colombia. Ibíd. Pág. 54; Casos del Tribunal Simbólico contra la Violencia Sexual en el marco del Conflicto Armado Colombiano. Disponibles en: http://www.pazconmujeres.org/pagina.php?p_a=20&d=casos-de-violencia-sexual--tribunal-simbolico#pl3; Mujeres Indígenas: Víctimas Invisibles del Conflicto Armado en Colombia, En: La Violencia Sexual una Estrategia de Guerra. Ibíd.; Diana Esther Guzmán, Anick Pijenburg y Silvia Prieto Acceso a la Justicia de Mujeres Víctimas de Violaciones Graves de los Derechos Humanos en el Contexto del Conflicto Armado: Justicia transicional. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Documentos de Discusión. Número 12. Abril 2012.

Por ejemplo, dentro de los casos de prostitución forzada de mujeres indígenas, se destaca el de las Sikuani: “Durante el año 2011, en el municipio de Granada (Meta), narcotraficantes del municipio de Puerto Gaitán utilizaron mujeres indígenas de la etnia Sikuani que habitan los poblados ubicados entre los límites del Meta con Vichada para prostituirlas bajo un régimen del

como expresión de la discriminación estructural que sobre estas se cierne por razones étnicas. De tal forma, que el desplazamiento forzado de las comunidades y pueblos indígenas, como consecuencia de actos de violencia sexual contra sus mujeres, se torna por extensión en una manifestación más de la discriminación estructural que afecta a estas comunidades y pueblos en Colombia.

3.2.3. Factores de potenciación de los riesgos desde el Enfoque Sub-Diferencial Étnico-Afro:

Igualmente, la Sala Especial ha tenido conocimiento, a través de múltiples informes y denuncias, de casos de violencia sexual contra mujeres afrodescendientes²⁵⁷, que dan cuenta de los graves riesgos e impactos que suponen los contextos de conflicto armado y de violencia para estas mujeres. En estos contextos, los riesgos e impactos agravados se encuentran íntimamente vinculados con factores como: (i) la discriminación histórica respecto de la población afro en Colombia, (ii) su presencia en regiones periféricas del país, en las que también hacen presencia actores armados, y (iii) las condiciones de pobreza y de exclusión social a las que se encuentra sometida buena parte de la población afro del país. En consecuencia, la violencia sexual, como rasgo del conflicto armado y del desplazamiento forzado, afecta de manera exacerbada a las mujeres afrodescendientes, tal como fuera advertido por esta Corte en los Autos 092 de 2008 y 005 de 2009.

Al respecto, algunas organizaciones de mujeres afrodescendientes manifiestan que, la violencia sexual en su contra, se vincula estrechamente con los estereotipos racistas y la asignación arbitraria de roles, en los siguientes términos:

“Las mujeres de Afrodes sostienen que los imaginarios racistas que se configuraron históricamente durante la época de la trata de esclavos y que perviven hasta hoy en la sociedad colombiana, produjeron un conjunto de estereotipos sobre la mujer negra en los que están presentes

terror impuesto por los narcotraficantes. Las mujeres indígenas son invitadas a tomar licor y luego son violadas sexualmente.” Ver al respecto: Colombia: Invisibles ante la Justicia. *Ibíd.* Pág. 16-22.

257. Violencia contra las Mujeres del Distrito de Buenaventura. *Ibíd.*

juicios en torno a (su) cuerpo que siguen siendo usados como justificación de todo tipo de prácticas y delitos contra los derechos sexuales y reproductivos. (...) Específicamente la experiencia de la esclavitud implicó la adopción de un conjunto de violencias que consolidaron la representación de la mujer afrodescendiente como “objeto sexual”[...] como mercancías sobre quienes sus patronos ejercían el derecho de propiedad, incluidos el atributo de usarlas y disponer sexualmente de ellas].”²⁵⁸

Así las cosas, la discriminación por motivos raciales que se cierne sobre las mujeres afrodescendientes, ha conllevado a graves actos de violencia sexual en su contra en el marco del conflicto armado, con claras connotaciones de instrumentalización y sevicia sobre sus cuerpos. Dentro de estos actos, la Sala ha tenido conocimiento de: (i) violaciones, seguidas de asesinatos²⁵⁹, (ii) tratos inhumanos, crueles y degradantes con connotación sexual, seguidos de desapariciones forzadas²⁶⁰, (iii) violaciones y tentativas de homicidio, tras la negativa de sostener relaciones sexuales con los actores armados, y (iv) amenazas, hostigamientos y desplazamientos forzados, ante la búsqueda de las mujeres de acceder a la justicia para denunciar a sus agresores²⁶¹.

En el caso particular del desplazamiento forzado, al significar este una ruptura de los lazos tradicionales entre hombres y mujeres afrodescendientes, dada la pérdida o separación de las mujeres de sus compañeros o esposos; estas pasan a ser percibidas, tanto por actores armados como por actores no armados, como mujeres desprotegidas e indefensas, que al no pertenecer a nadie, pueden ser tomadas y abusadas sin ningún tipo de consideración. De tal forma, que se puede considerar a la discriminación por motivos raciales, causa de los hechos subsecuentes de violencia contra las mujeres afro desplazadas; tal como lo ha sido en un primer momento respecto de

258. Asociación de Afrocolombianos Desplazados (Afrodes). Vidas ante las Adversidades. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Mujeres Afrocolombianas en situación de Desplazamiento Forzado.

259. Informe Temático sobre la Situación de las Mujeres en el Distrito de Buenaventura. Ibíd. Págs.27 y 69-74. en Buenaventura, los hechos de violencia sexual han asumido matices aberrantes, en los que las mujeres, además de ser víctimas de acceso carnal violento, son posteriormente asesinadas, desmembradas, y sus restos lanzados a afluentes cercanos.

260. XI Informe sobre Violencia Sociopolítica contra Mujeres, Jóvenes y Niñas en Colombia. Ibíd. Pág. 29.

261. XI Informe sobre Violencia Sociopolítica contra Mujeres, Jóvenes y Niñas en Colombia. Ibíd. Pág. 31.

los hechos propios del desplazamiento.

3.2.4. Factores de potenciación de los riesgos desde el Enfoque Sub-Diferencial de Condición de Discapacidad:

En el Auto 006 de 2009, esta Corte señaló que en el marco del conflicto armado, las personas con discapacidad se encuentran en una situación de gran vulnerabilidad, en razón de las limitaciones que deben enfrentar para movilizarse, comunicarse o acceder a la información y por las dificultades para comprender los riesgos inherentes al conflicto armado, en el caso de las personas con discapacidad mental. Adicionalmente, en los Autos 092 de 2008 y 251 de 2008, esta Corte identificó una serie de riesgos y afectaciones específicas en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado para las mujeres, los niños, las niñas y los adolescentes, que se exacerban especialmente cuando estos se encuentran en condición de discapacidad.

Pese a los serios problemas de subregistro de las personas con discapacidad y de deficiente caracterización de sus afectaciones diferenciales en los sistemas de información administrativos y judiciales; las cifras estadísticas disponibles permiten inferir la alta incidencia de la violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado contra niñas, adolescentes y mujeres con discapacidad. De hecho, de acuerdo con informes consultados por esta Sala Especial de Seguimiento, se pueden extraer tres rasgos característicos de la violencia sexual ejercida respecto de personas en condición de discapacidad en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado: (i) las principales víctimas son mujeres en condición de discapacidad; (ii) dentro de las mujeres en condición de discapacidad, la mayoría de víctimas oscilan entre los 0 y 25 años; y (iii) los principales agresores suelen ser familiares o personas de círculos próximos de las mujeres en condición de discapacidad. Empero, en regiones con alta presencia de actores armados, estos también suelen tener una importante responsabilidad respecto de este tipo de violencia.

De acuerdo con las cifras del ICBF²⁶², entre 2008 y 2011, el 71% de los casos de violencia sexual en el distrito capital contra personas con discapacidad, se cometieron contra mujeres. Según la Secretaría Salud de Bogotá²⁶³, entre 2007-2012 fueron el 97%.

Respecto de los rangos de edad de las mujeres discapacitadas víctimas de violencia sexual; de conformidad con la Defensoría del Pueblo, el 99% de las mujeres oscilaba entre los 0 y 14 años; y de acuerdo con la Secretaria de Salud de Bogotá, el 48% oscilaba entre los 10 y 25 años²⁶⁴.

En cuanto a los principales responsables de la violencia sexual contra las mujeres discapacitadas, el principal abusador sexual sería un hombre perteneciente al núcleo familiar o de confianza de la víctima. Según la Defensoría del Pueblo, en el 96% de los casos los perpetradores fueron familiares o personas de confianza. Incluso, en múltiples casos las víctimas con discapacidad eran abusadas de forma múltiple por el padre, un vecino y otros parientes cercanos y hombres de confianza allegados a la familia²⁶⁵. En estas situaciones, los perpetradores emplean la coerción, la amenaza, la intimidación, el abuso emocional, el control o la limitación de los medios mínimos de subsistencia, el sometimiento físico y psicológico para consumir sus abusos o para evitar que las víctimas den a conocer los hechos.

Por su parte, es de notar que las responsabilidades en torno a esta clase de vejaciones no sólo recaen sobre las personas próximas a las víctimas. En zonas controladas por grupos armados, se han conocido casos de violencia sexual contra mujeres con discapacidad ejecutado por actores

262. Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS). Informe Final: Modelo de Respuesta Estatal Frente a Casos de Violencia Sexual contra Personas con Discapacidad. Universidad de los Andes. Pág. 83-84. Los datos empíricos recogidos en este estudio se circunscriben a la ciudad de Bogotá. Por su parte, cabe resaltar que los tipos de discapacidad reportados con mayor frecuencia son: el retardo mental leve, retardo mental profundo y la parálisis cerebral frecuencia. Así mismo, de acuerdo con los datos de la entidad, los tipos de discapacidad que presentan los niños, niñas y adolescentes víctimas de presunto delito sexual son: retardo mental leve, retardo mental profundo y parálisis cerebral.

263. Modelo de Respuesta Estatal Frente a Casos de Violencia Sexual contra Personas con Discapacidad. *Ibíd.*

264. *Ibíd.* Pág. 83-84.

265. *Ibíd.* Pág.119-121.

violentos.²⁶⁶ .

La presencia de actores armados en los territorios representa para los niños, las niñas, las adolescentes y las mujeres en condición de discapacidad, riesgos y afectaciones extremos pues no sólo están expuestos a los riesgos y afectaciones propios de la condición de discapacidad, sino a la vulnerabilidad de ser violentados sexualmente, en razón de sus: (i) limitaciones para resistir o repeler físicamente las agresiones sexuales, (ii) dificultades para comprender las mismas, o (iii) barreras para comunicarlas y así acceder a la justicia; (iv) la coacción violenta respaldada por el uso de las armas.

En síntesis, las mujeres con discapacidad son violentadas sexualmente tanto en los ámbitos domésticos como comunitarios. En los segundos, la vulnerabilidad propia del desplazamiento forzado se hace presente de dos formas: (i) siendo consecuencia directa de los actos de violencia sexual perpetrados por actores armados, en los que las mujeres discapacitadas y sus familias se ven obligadas a desplazarse; y (ii) Siendo causa de nuevos actos de violencia sexual, cuando en los lugares de recepción del desplazamiento hay un significativo control territorial por parte de los actores armados.

Recapitulación

De acuerdo con lo expuesto a la largo de esta Sección, el riesgo de violencia sexual sigue siendo un riesgo en virtud del género, latente para las mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores, en las zonas del país en las que perviven los contextos de conflicto armado interno y desplazamiento forzado por la violencia. La información allegada a esta Corte, con posterioridad a la emisión del Auto 092 de 2008, indica que los actores armados, incluidos las (grupos pos-desmovilización), siguieron cometiendo crímenes sexuales contra la población femenina.

266. En uno de los diversos casos reportados por la Defensoría del Pueblo, actores armados violentaron en múltiples ocasiones a una niña afrodescendiente de Buenaventura en condición de discapacidad. *Ibíd.* 121

La violencia sexual contra mujeres desplazadas tendría las siguientes características; (i) se inscribe en contextos de discriminación y violencias de género; (ii) Se ha manifestado en toda clase de actos de barbarie contra las mujeres perpetrados por los diferentes actores armados; (iii) Es susceptible también de ser perpetrada por actores no armados, principalmente aquellos pertenecientes a los círculos próximos de las mujeres en condición de desplazamiento; (iv) Tiene alta probabilidad de repetición o de generación de fenómenos de revictimización; (v) Tiene como principales zonas de ocurrencia a los departamentos y regiones periféricas del país; (vi) Tiene como principales responsables a actores armados como: los paramilitares, las guerrillas, algunos integrantes de la Fuerza Pública y los grupos pos-desmovilización.

Así mismo, a lo largo del seguimiento al cumplimiento de las órdenes del Auto 092 de 2008, se han dado a conocer a la Sala nuevas manifestaciones de riesgo de violencia sexual contra las mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores. La Sala ha sido informada de posibles afectaciones de género con connotación sexual contra mujeres, niñas y adolescentes, principalmente indígenas, alrededor de explotación minera en algunas zonas del país. Varias organizaciones de mujeres han documentado casos de prostitución, afectaciones graves en la salud sexual y reproductiva, contagio de enfermedades de transmisión sexual como el VIH- SIDA, embarazos no deseados en niñas y adolescentes, abortos espontáneos o voluntarios sin las condiciones clínicas requeridas, acosos y hostigamientos sexuales.

Del mismo modo, la Sala ha tenido noticia de amenazas, asesinatos, desapariciones forzadas y lesiones personales graves contra mujeres con orientación sexual diversa por parte de actores armados, que en algunos casos han propiciado desplazamientos forzados intraurbanos o intermunicipales.

Igualmente, varias fuentes han puesto de presente la continuidad de determinados factores de riesgos, que potencian la concreción de la violencia sexual contra las mujeres en condición de

desplazamiento, así como exacerban de manera desproporcionada sus impactos. Estos factores son: (i) factores de orden contextual y (ii) factores de orden subjetivo. Dentro de los primeros encontramos: (i) la presencia de actores armados en los territorios, y (ii) la ausencia o debilidad institucional frente a los fenómenos de violencia sexual contra las mujeres. Y, dentro de los segundos, podemos dar cuenta de los enfoques sub-diferenciales de: (i) edad, (ii) pertenencia étnica o racial, y (iii) condición de discapacidad.

Sin embargo, para la Sala resulta decisivo dar relieve al factor de riesgo contextual de presencia de los actores armados en los territorios, bajo la modalidad de un control territorial y social significativo; toda vez que este permite presumir de manera razonable que los actos de violencia sexual allí perpetrados, se encuentran directamente vinculados con el conflicto armado y que, por ende, son un factor de nuevos desplazamientos, o un factor de re-victimización para las mujeres que allí se han asentado tras haber sido desplazadas. En tal sentido, las autoridades competentes deberán emplear esta presunción a fin de prevenir, atender, registrar, investigar, enjuiciar y reparar los actos de violencia sexual contra las mujeres allí ocurridas, teniendo en cuenta esta correlación conflicto armado, presencia de actores armados, desplazamiento y violencia sexual.

Ahora bien, con posterioridad a la expedición del Auto 092 de 2008, Organizaciones de la Sociedad Civil Nacional e Internacional, especialmente Organizaciones de Mujeres, han remitido a esta Sala Especial cerca de cuatrocientos cincuenta casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado, que incluyen revictimizaciones sexuales crueles y degradantes. Para afectos de salvaguardar la seguridad e intimidad de las víctimas, el documento contentivo de los relatos será declarado en reserva y se remitirá a la Fiscalía General de la Nación para que inicie de manera inmediata las investigaciones penales a las que haya lugar. El documento declarado en reserva será igualmente remitido a la Procuraduría General de la Nación con el propósito de que inicie un proceso de supervisión sobre los derechos fundamentales de las víctimas, especialmente los derechos a la verdad, justicia, reparación, y a las garantías de

no repetición.

La continuidad de los crímenes sexuales señalados en esta sección, reviste de una gravedad superlativa desde el punto de vista de los bienes jurídicos, los derechos quebrantados y los múltiples daños que producen en sus víctimas, sus familias, sus organizaciones –en el caso de las mujeres defensoras de derechos humanos –, y sus comunidades –en el caso de las víctimas indígenas y afro. En su conjunto, la persistencia del riesgo de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado por la violencia, así como la concreción continúa de este riesgo a lo largo de los últimos cinco años, configura el quebramiento intolerable de mínimos iusfundamentales en titularidad de las víctimas²⁶⁷ y, en este sentido, perpetúa la grave y múltiple vulneración de mandatos de superior rango normativo estipulados en la Carta Política, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el Derecho Internacional Humanitario y en el Derecho Penal Internacional, así como protecciones específicas para las mujeres, niñas, adolescentes en su condición de desplazadas²⁶⁸.

Correlativamente, y sin perjuicio de las investigaciones y procesos que se adelanten en cada caso ante las autoridades jurisdiccionales competentes para determinar las responsabilidades disciplinarias, penales y contencioso administrativas a que hubiera lugar, la persistencia del riesgo de violencia sexual configura el desconocimiento de los deberes de debida diligencia que recae sobre las autoridades de prevenir cualquier manifestación de violencia en contra de las mujeres, tal como será expuesto en el Apartado IV del presente Auto.

III. PERSISTENCIA DE LOS PROBLEMAS EN MATERIA DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A LAS MUJERES DESPLAZADAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL PERPETRADAS POR ACTORES ARMADOS.

267. Auto 092 del 14 de abril de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Corte Constitucional. (Sección. III.4.)

268. Para profundizar sobre los preceptos del Derecho Universal de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Penal Internacional y los principios rectores del desplazamiento forzado vulnerados por la violencia sexual, la prostitución forzada y la esclavitud sexual, ver numeral 4 de la Sección I del anexo complementario al presente auto.

De acuerdo con los múltiples informes y denuncias allegados por los organismos de control del Estado, organizaciones de mujeres, organizaciones de derechos humanos y organismos internacionales con oficina en Colombia; esta Sala Especial observa con suma preocupación la persistencia y profundización de los problemas relacionados con la atención y protección a las mujeres violentadas sexualmente en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia, que fueron identificados en su momento por el Auto 092 de 2008.

Adicionalmente, y como muestra del agravamiento de las fallas del Estado en la respuesta a las víctimas de estos graves delitos, en el marco del seguimiento han sido identificadas nuevas barreras que serán expuestas a lo largo de esta sección y que, en su conjunto, permiten evidenciar un incumplimiento de las órdenes emitidas por esta Corporación en mencionada providencia – Auto 092 de 2008-, en materia de atención y protección a las mujeres víctimas sobrevivientes de crímenes sexuales.

En este aparte de la decisión, en primer lugar, la Sala se referirá a la persistencia de los obstáculos que impiden a las víctimas de violencia sexual presentar declaraciones o denuncias ante las autoridades competentes. En segundo término, se ocupará de las dificultades asociadas con el subregistro y la falta de una adecuada caracterización de la violencia sexual contra la población femenina en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia. Y, en tercer término, se abordarán las dificultades que se vinculan a la atención de las víctimas de hechos de violencia sexual.

1. Persistencia de los obstáculos señalados por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008 y que impiden a las mujeres víctimas de violencia sexual declarar o denunciar ante las autoridades competentes estos hechos²⁶⁹, e identificación de obstáculos en el proceso de seguimiento.

269. Se hace referencia tanto a la declaración como a la denuncia, en el entendido de que las barreras aquí identificadas, no sólo afectan el acceso de las mujeres a la administración de justicia mediante la interposición de denuncias penales sobre los hechos, sino también el acceso a los procesos administrativos de atención y reparación integral, teniendo en cuenta que para estos últimos basta la declaración administrativa de los hechos constitutivos de violencia sexual.

De acuerdo con lo observado por esta Sala, uno de los factores que contribuye significativamente a que la violencia sexual contra mujeres y niñas en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado siga siendo invisible y, en consecuencia, subregistrada y deficientemente atendida y sancionada, es la casi total imposibilidad de hecho que enfrentan las mujeres para dar a conocer a terceros -entre estos al personal sanitario y a las autoridades competentes- los hechos de victimización sexual de manera expedita. De conformidad con un informe de junio de 2013 de la Organización Médicos Sin Fronteras, se estimó que de los 280 casos de violencia sexual atendidos por la organización en Cauca, Caquetá, Nariño y Putumayo; tan sólo el 10% fueron dados a conocer en las primeras 72 horas²⁷⁰.

Así, si bien se reconoce que las dificultades en la declaración o denuncia de delitos no es exclusiva de los casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado²⁷¹; en el caso de los delitos sexuales esta dificultad se agudiza de manera preocupante. Los factores que influyen a tales efectos son, de un lado, la desconfianza de las mujeres en la capacidad del Estado para atenderlas y protegerlas, más aún cuando existen riesgos ostensibles para la vida, integridad y seguridad personal de sus familias y comunidades; y de otro, la prevalencia de factores socioculturales relacionados con la vergüenza y el estigma social alrededor de la violencia sexual.

A continuación se examinarán en detalle cada una de estas barreras identificadas en su momento por el Auto 092 de 2008, así como se hará referencia a algunas adicionales que también impiden la declaración o denuncia de hechos de violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia, a saber: (i) la ausencia o debilidad de la institucionalidad competente en las zonas de ocurrencia de hechos de violencia sexual,

270. Las Heridas Menos Visibles: Salud Mental, Violencia y Conflicto Armado en el Sur de Colombia. Ibíd. Pág. 14.

271. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía adelantada por PROFAMILIA, y cuyos resultados fueron publicados en el año 2010, el 73% de las mujeres desplazadas maltratadas físicamente no denunciaron estos hechos. Por su parte, conforme a información aportada por la Defensoría del Pueblo, el 70% de las mujeres que fueron víctimas de violencia física y el 81,7% de las víctimas de agresión sexual, no acudieron a ninguna institución al denunciar la agresión. Ver al respecto: Mesa de Seguimiento al auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional. Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia Sexual. Cuarto Informe de Seguimiento al Auto 092 de la Corte Constitucional. 2011. Pág. 33.

(ii) la presencia y control de los actores armados, y (iii) las serias dificultades que enfrentan las mujeres para el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales. No sin antes aclarar que, estas últimas suelen presentarse en la práctica de manera concurrente a las identificadas en el Auto en mención y que, en ese orden de ideas, incrementan la falta de declaración o denuncia de los hechos de violencia sexual.

1.1 Temor justificado de las mujeres víctimas de violencia sexual a ser objeto de nuevas agresiones contra su vida e integridad, o contra las de sus familiares, en caso de declarar o denunciar los hechos ante las autoridades competentes.

Varias organizaciones coinciden en afirmar que la ausencia de protección efectiva a las sobrevivientes²⁷² de crímenes sexuales es “uno de los obstáculos principales para que se haga justicia”²⁷³ o, incluso, el principal obstáculo²⁷⁴ por el cual las mujeres sobrevivientes de violencia sexual basada en género deciden no declarar o denunciar. De acuerdo con los numerosos casos registrados por organizaciones de mujeres²⁷⁵, organismos internacionales y los entes de control del Estado, que han sido dados a conocer a la Sala, las mujeres no se sienten protegidas de forma adecuada por los programas de protección oficiales, y este temor llega a aumentar cuando los actos de violencia sexual se han cometido por miembros de la Fuerza Pública o por grupos para-

272. Es de aclarar que el término “sobreviviente” puede ser empleado también para identificar a las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento interno, con el objetivo de no relegar a las mujeres a una calidad o condición perpetua de victimización, pues bajo un enfoque psicosocial se debe hacer énfasis en las capacidades de resiliencia de las mujeres, así como en la capacidad del Estado de apoyar este proceso mediante la administración de justicia, la atención, protección y reparación integral. En este orden de ideas, será frecuente encontrar en la presente providencia el uso indistinto de los términos “víctimas” y “sobrevivientes” para hacer referencia a una misma población específica que es sujeta de derechos fundamentales, y que se espera supere su condición de vulnerabilidad mediante la debida diligencia del Estado.

273. Eso es lo Que Nosotras Exigimos: Que se haga Justicia, Impunidad por Actos de Violencia Sexual cometidos contra Mujeres en el Conflicto Armado en Colombia. *Ibíd.* Pág. 22.

274. Informe presentado por el Director para Colombia del Consejo Noruego para Refugiados, Atle Solberg a la Sala Especial de Seguimiento el 29 de junio de 2012. Pág. 17.

275. Sobre este asunto, la Mesa de Seguimiento al Anexo Reservado del Auto 092 de 2008, señala que la “falta de garantías para denunciar la violencia sexual” constituye una de las barreras en el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual”. La baja denunciabilidad en estos casos se explica por las siguientes razones: “[...] el miedo por su seguridad, vergüenza, culpa, desconocimiento, falta de confianza en la justicia, falta de recursos económicos, entre otras (PROFAMILIA, 2010, p. 397). Ver al respecto: Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia Sexual. Cuarto Informe de Seguimiento al Auto 092 de la Corte Constitucional. *Ibíd.* Pág. 33.

militares²⁷⁶ .

La Sala ha tenido noticia de casos en los que las sobrevivientes que residen en territorios con presencia de actores armados, se abstienen de iniciar trámites judiciales porque temen que la información no sea manejada con estricta confidencialidad por parte de la funcionarios competentes, y como consecuencia los perpetradores se enteren de las declaraciones o denuncias; o porque temen o sospechan presuntas infiltraciones o presiones indebidas de los actores armados en las oficinas públicas²⁷⁷ . En algunos casos conocidos por la Sala, mujeres que han decidido declarar o denunciar los hechos de violencia sexual de los que fueron víctimas, han sido amenazadas provocándose su desplazamiento forzado y el de sus familias²⁷⁸ . En no pocos casos, las amenazas se han concretado en homicidios, desapariciones forzadas, revictimizaciones de índole sexual crueles y degradantes, amenazas y actos de violencia contra las mujeres y los miembros de sus familias.

En su informe sobre los obstáculos a la salud, la justicia y la protección para las mujeres desplazadas víctimas de violencia de género en Colombia, la organización internacional Human Rights Watch identificó como uno de “los obstáculos a la justicia luego de un hecho de violencia de género”²⁷⁹ el “temor a represalias” que experimentan las mujeres y niñas desplazadas frente al hecho de que los actores armados que las violaron o sus esposos abusivos cometan nuevos actos de violencia por la decisión de las mujeres de declarar o denunciar. Incluso, en algunos casos en los que las mujeres decidieron declarar o interponer las denuncias, dado el miedo a que las amenazas recibidas se materializaran, decidieron finalmente retirar las actuaciones.²⁸⁰

276. Mesa de trabajo: Mujer y Conflicto armado. IX Informe sobre Violencia Sociopolítica contra Mujeres, Jóvenes y Niñas en Colombia. Bogotá: 2009. *Ibíd.* Págs. 70 y 147-148.

277. Mesa de trabajo: Mujer y Conflicto armado IX Informe sobre Violencia Sociopolítica contra Mujeres, Jóvenes y Niñas en Colombia. *Ibíd.* Pág. 74.

278. Eso es lo Que Nosotras Exigimos: Que se haga Justicia, Impunidad por Actos de Violencia Sexual cometidos contra Mujeres en el Conflicto Armado en Colombia. *Ibíd.* Pág. 19.

279. Human Rights Watch. Derechos Fuera de Alcance: Obstáculos a la Salud, a la Justicia y Protección para las Mujeres Desplazadas Víctimas de Violencia de Género en Colombia. 2012. Pág. 68-89.

280. Human Rights Watch. Derechos Fuera de Alcance: Obstáculos a la Salud, a la Justicia y Protección para las Mujeres Despla-

En síntesis, la Sala advierte que aún persisten falencias en la respuesta integral del Estado, tendiente a proveer: condiciones de seguridad suficientes, acompañamiento psicosocial y jurídico, y medidas de reparación integrales, que eleven el nivel de goce efectivo de los derechos fundamentales, y que les permita a las mujeres víctimas, sus familias y comunidades llevar una vida digna. Así las cosas, ante la ausencia o precariedad de condiciones de seguridad y dignidad reales, es comprensible que una víctima de delitos sexuales se abstenga de acudir al Estado para declarar o denunciar.

1.2 Desconocimiento de las mujeres víctimas de violencia sexual de los mecanismos para declarar o interponer denuncias y solicitar protección y atención a las entidades competentes, así como desconfianza de las mujeres en estas entidades.

Esta Sala ha observado que se mantiene la desinformación de las sobrevivientes a ataques sexuales sobre sus derechos y los procedimientos existentes para hacerlos efectivos. Igualmente, se observa que continúa la desconfianza de las víctimas y sus familiares ante el sistema de justicia, originada, entre otras razones, (i) las escasas investigaciones que culminan con la declaración de culpabilidad de los perpetradores de crímenes sexuales, los extensos tiempos que tardan la investigación y el juicio contra los victimarios, y la posibilidad de infiltración de los actores armados ilegales en las entidades encargadas de adelantar los trámites judiciales, como se verá en la Sección V de este Auto²⁸¹ ; (ii) la persistencia de tratos irrespetuosos o inapropiados por parte de algunos funcionarios competentes para atender a las sobrevivientes y adelantar las investiga-

zadas Víctimas de Violencia de Género en Colombia. *Ibíd.* Pág. 85-89.

281. Como se explicará en detalle en la Sección V de esta providencia, los deficientes resultados en la investigación, juicio y sanción de crímenes sexuales configura una causa determinante de la baja denuncia de estos delitos, y en la desconfianza de las víctimas y los ciudadanos y ciudadanas en general frente al sistema de justicia. Lo anterior, por cuanto la precariedad de resultados en términos de no identificación de los agresores, ínfimo porcentaje de sentencias, desconocimiento de los derechos de participación de las sobrevivientes, tiempos desproporcionados que toman las investigaciones, entre otros, desestimula la decisión de iniciar trámites judiciales, pues los deficientes resultados no compensarían en lo más mínimo el enorme riesgo que supone para las sobrevivientes mantener contacto con autoridades judiciales y, tanto o más grave, la falta de diligencia y efectividad en las investigaciones y sanciones contribuye a la profundización de condiciones para la perpetuidad del riesgo generalizado de violencia sexual contra la población femenina, como un rasgo de violencia de género, en tanto las víctimas y, la sociedad en general, perciben un mensaje de tolerancia, pasividad e impunidad frente a este tipo de crímenes.

ciones ²⁸²; y (iii) las severas cargas psicológicas que supone para las mujeres iniciar, continuar y culminar un proceso judicial, sin el debido acompañamiento psicológico y jurídico por parte de las entidades competentes e, incluso, aun contando con algún tipo de acompañamiento²⁸³.

En resumen, esta Sala ha verificado que la falta de declaración o denuncia no sólo es producto del desconocimiento generalizado de las mujeres de los mecanismos o procedimientos para hacer efectivos sus derechos fundamentales; sino también de que aun cuando ellas los conocen, desconfían profundamente de los medios y los resultados de la administración de justicia, e incluso parten de la presunción de que serán re-victimizadas por parte del aparato judicial.

1.3 Persistencia de factores culturales como la vergüenza, el aislamiento o la estigmatización, que inciden en la baja declaración o denuncia de los actos de violencia sexual por parte de las mujeres.

Las organizaciones de mujeres han informado a la Sala de decenas de casos de violencia sexual contra mujeres afrodescendientes e indígenas que se abstienen de presentar declaraciones o denuncias por motivos asociados al temor a ser estigmatizadas en su familia o comunidad, o

282. Por otra parte, se ha tenido noticia de mujeres que perciben que los funcionarios ante los cuales rinden las declaraciones sobre los hechos “no creen el relato de las mujeres”; rechazan la experiencia al caracterizarla verbalmente como un “crimen pasional”; se llega a insinuar que las víctimas propiciaron la situación de violencia, que mienten al respecto, o se rechazan las denuncias por el hecho de que las víctimas ejercen la prostitución o se rumora que la ejercen. Ver al respecto: *Eso es lo Que Nosotras Exigimos: Que se haga Justicia, Impunidad por Actos de Violencia Sexual cometidos contra Mujeres en el Conflicto Armado en Colombia*. Ibíd. Pág.18.

283. La Sala ha tenido noticia de mujeres que, a pesar de recibir acompañamiento y soporte por parte de organizaciones de mujeres que prestan ayuda psicosocial, es tal el nivel de afectación psicológica que desisten de interponer denuncias penales o denuncian otro tipo de actos de violencia pero no los de carácter sexual. Igualmente, algunas sobrevivientes manifestaron ante varias organizaciones de mujeres, que algunos funcionarios con los que han tenido contacto las estigmatizan con el tipo de adjetivos que emplean para referirse a ellas, o porque no mantienen en reserva los hechos que les son dados a conocer. Ver al respecto: *Eso es lo Que Nosotras Exigimos: Que se haga Justicia, Impunidad por Actos de Violencia Sexual cometidos contra Mujeres en el Conflicto Armado en Colombia*. Ibíd. Pág.20. Ver también: Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008: Prevención y Atención de las Violencias contra las Mujeres, Quinto Informe de la Red Nacional de Mujeres, producido por: el Observatorio de los derechos humanos; Colectivo Nacional de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos de Mujeres Víctimas del Conflicto Armado “Mujeres restableciendo derechos”; Corporación Oye Mujer; Corporación Sisma Mujer; Corporación para el Desarrollo Humano- Humanizar; Red de empoderamiento de Mujeres de Mujeres de Bolívar y Cartagena; Red Departamental de Mujeres Chocoanas; Taller abierto –Centro de promoción Integral para la Mujer y la Familia. Con la participación de: AFRODES; Coordinación Nacional de Desplazados –CND-; Fundación Nacional Defensora de Derechos Humanos de la Mujer –Fundhefen-; Organización Nacional de Población Desplazada; Organización Nacional de Población Desplazada Desarraiga Independiente –OPDI- Diciembre de 2010.

por considerar que sacar a la luz estos actos vulnera el “honor” personal o el de sus parientes²⁸⁴.

A este respecto, las organizaciones observaron que la ausencia del acompañamiento psicosocial con posterioridad a la experiencia de violencia sexual, profundiza los sentimientos de vergüenza en las mujeres y, además de minar las posibilidades de que las mujeres superen la experiencia traumática, contribuye de forma significativa a que las mujeres no obtengan la fortaleza emocional y psicológica para declarar o denunciar los actos de violencia de los que fueron víctimas²⁸⁵.

1.4 Ausencia o debilidad del Estado en algunas zonas del país en las que prevalece la violencia sexual contra las mujeres en el contexto del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia.

Se ha informado a la Sala que la ausencia de entidades estatales, su cooptación o injerencia por parte de los actores armados que operan en algunas zonas, o la debilidad institucional de las entidades públicas en términos de falta de personal, recursos y formación especializada para la atención de casos de violencia sexual, infraestructura inadecuada, y fallas en la gestión pública, constituyen importantes obstáculos para la garantía de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de violencia sexual en el contexto del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia.

En este orden de ideas, aun cuando las instituciones públicas se encuentran obligadas a prestar y asegurar el acceso a las mujeres a derechos relacionados con el ejercicio de libertades

284. Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008: Prevención y Atención de las Violencias contra las Mujeres, Quinto Informe de la Red Nacional de Mujeres. *Ibíd.*; IX Informe sobre Violencia Sociopolítica contra Mujeres, Jóvenes y Niñas en Colombia. *Ibíd.* Págs. 105 y 112-113.

285. De acuerdo con el IX Informe sobre Violencia Sociopolítica contra Mujeres, Jóvenes y Niñas en Colombia, a la fecha de su realización, en la base de datos de la ONIC [...], sólo se registraban 13 casos confirmados; sin embargo en los análisis realizados se encontraron, por ejemplo, que en los datos recogidos entre mujeres y familiares en la “visita a las mujeres de la región Norte del Cauca en julio 23 y 24 de 2005”, se habló de 32 casos denunciados”. Ver al respecto: IX Informe sobre Violencia Sociopolítica contra Mujeres, Jóvenes y Niñas en Colombia. *Ibíd.* Pág. 113.

básicas, salud básica, sexual y reproductiva, acceso a educación, acceso a la justicia y prevenir la violencia que se ejerce contra ellas, así como atender de manera adecuada y oportuna las secuelas que se generan como resultado de actos de violencia; la Sala ha observado que en algunas regiones con altos perfiles de mujeres víctimas de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado, algunas entidades se encuentran ausentes físicamente, o la prestación de sus funciones es débil en términos de la permanencia en el acompañamiento y asesoría para las mujeres, la cobertura, y la calidad de la asistencia y servicios que deben prestar²⁸⁶.

De tal manera, que en ciertas zonas del país existe una carencia de acompañamiento institucional, que motive, facilite o acompañe directamente la declaración o la interposición de denuncias por parte de las mujeres víctimas de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado; pese a que dentro de las instituciones obligadas a brindar este acompañamiento se encuentren: las Entidades Territoriales, el Ministerio Público, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y la Fiscalía General de la Nación.

Esta situación afecta particularmente a las mujeres que pertenecen a pueblos indígenas, afrodescendientes y mujeres campesinas, quienes en su mayoría residen en zonas sin cobertura o con cobertura precaria de las entidades estatales, donde por el contrario, son los actores armados quienes instalan sus poderes de facto.

1.5 Presencia y accionar de actores armados como barrera para la declaración o denuncia de casos de violencia sexual contra las mujeres.

La Sala ha observado que la sola presencia de los actores armados, paraliza las intenciones

286. Para profundizar sobre los problemas que enfrentan las mujeres víctimas de violencias de género, incluidas las víctimas de violencia sexual, para acceder y gozar de medidas de prevención y atención contempladas en la Ley 1257 de 2008, en el ámbito laboral, educativo, salud y justicia. Ver: Mesa por el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias. Ley 1257 Cinco Años Después, II Informe de Seguimiento a la Implementación de la Ley 1257 de 2008. Diciembre de 2013. Págs. 11-27.

de las mujeres de sacar a la luz los episodios criminales de los que han sido víctimas. En este sentido, además de los relatos directos que ha conocido esta Sala Especial, de acuerdo con los resultados estimativos de la encuesta de prevalencia de violencia sexual contra mujeres en el marco del conflicto armado, “el 68.59% de las víctimas que denunciaron, es decir 59.568 mujeres, considera que la presencia de grupos armados constituye un obstáculo a la denuncia²⁸⁷”, y “el 80.84% de las víctimas que no denunciaron cree que en efecto la presencia de los grupos armados constituye un obstáculo para restringir la denuncia²⁸⁸”. Así las cosas, la presencia de los actores armados en las regiones puede generar un clima generalizado de intimidación y coacción, que impide a las mujeres y a sus familiares acudir ante las instancias competentes para declarar o denunciar los hechos de violencia sexual, con independencia de la efectividad o no de estas instancias para dar respuesta a sus casos.

1.6 Dificultades que enfrentan las mujeres para el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales, o para la satisfacción del mínimo vital.

Las serias dificultades económicas y el no goce efectivo del mínimo vital que enfrentan las sobrevivientes de la violencia sexual, las obliga a enfocar sus esfuerzos y escasos recursos económicos a satisfacer sus necesidades básicas, antes que adelantar las gestiones para acudir ante las entidades para declarar o interponer denuncias. Esta situación se agrava aún más para las mujeres indígenas, afrocolombianas y campesinas, cuyos lugares de asentamiento distan de las cabeceras urbanas y sitios en los que se ubican las oficinas públicas, pues acudir a estos necesariamente les implica incurrir en gastos extraordinarios. Además, la precariedad en los resultados de la administración de justicia en la investigación de los hechos y la sanción de los responsables, hacen insostenibles todos los esfuerzos económicos que emprendan para acceder a su derecho a la justicia²⁸⁹.

287. Violaciones y otras violencias: SAQUEN MI CUERPO DE LA GUERRA, Primera Encuesta de Prevalencia: “Violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto de conflicto armado colombiano”. Ibid. Pág. 26.

288. Violaciones y otras violencias: SAQUEN MI CUERPO DE LA GUERRA, Primera Encuesta de Prevalencia: “Violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto de conflicto armado colombiano”. Ibid.

289. Eso es lo Que Nosotras Exigimos: Que se haga Justicia, Impunidad por Actos de Violencia Sexual cometidos contra Muje-

2. Problemas asociados al subregistro y a la falta de una adecuada caracterización de los casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia.

Conforme a las fuentes consultadas, la Sala sigue observando con preocupación la ausencia de un sistema de información oficial que dé cuenta de manera exacta, verídica y corroborable de las dimensiones de la violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia²⁹⁰. De tal modo, que persiste un amplio margen de incertidumbre sobre el fenómeno y sus características; pese a los importantes esfuerzos de los organismos internacionales y de la sociedad civil, especialmente de las organizaciones de mujeres, por documentar los diferentes casos de violencia sexual que son de su conocimiento.

Las bases de datos o sistemas de información hoy existentes, carecen de unidad, consistencia y coherencia; toda vez que si bien algunas entidades han dispuesto esfuerzos tendientes a construir estas bases o sistemas para el registro de la violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, estos esfuerzos han sido desarticulados. Además, los datos que manejan algunas entidades presentan, por ejemplo, problemas de consistencia, incompletitud y desactualización²⁹¹.

res en el Conflicto Armado en Colombia. *Ibíd.* Pág. 19; La Violencia Sexual, una Estrategia de Guerra. Informe presentado a la señora Margot Wallstrom. Pág 13.

290. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe de 2009 sobre la situación de las mujeres en el marco del conflicto armado interno en Colombia, manifestó que: “[...] en los casos de violencia sexual continua este subregistro”. Del mismo modo, que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia en 2010, consideró que: “[l]as cifras sobre violencia sexual, incluyendo la ocurrida en el marco del conflicto armado interno, siguen siendo fragmentadas e incompletas”. Ver al respecto: Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009: Informe de Seguimiento –las Mujeres frente a la Violencia y Discriminación derivadas del Conflicto Armado en Colombia. *Ibíd.* Párr.21. Ver también: Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. Informe Anual de 2010. Párr. 43.

Por su parte, es de resaltar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe de 2009, presentó un claro ejemplo de sub-registro, en el que las bases de datos oficiales excluían 80 casos de violencia sexual contra mujeres perpetrados por actores armados entre 2006 y 2009, que fueron documentados por la Organización Sisma Mujer.

291. Ver: Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de violencia sexual: Quinto Informe de Seguimiento al Auto 092 de la Corte Constitucional- Anexo Reservado, Seguimiento a la Situación de Impunidad en Violencia Sexual. *Ibíd.* Págs.19-23.

En consecuencia, tras cinco años de haber sido proferido el Auto 092 de 2008, la sociedad colombiana y las víctimas aún no conocen con certeza: (i) el número total de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia, (ii) su perfil etéreo, (iii) su identidad étnica, (iv) su procedencia geográfica, (v) la presencia de alguna condición de discapacidad en ellas, (vi) su nivel socioeconómico, (viii) las afectaciones individuales, familiares, colectivas y sociopolíticas de la violencia sexual, (ix) los contextos socio-culturales de la agresión, (x) los eventos de revictimización, (xi) las circunstancias de modo, tiempo y lugar reiteradas o regulares de los ataques, entre otras variables de orden cualitativo. Así como, tampoco conocen: (i) el número de agresores que están siendo investigados, enjuiciados y sancionados, y (ii) el grupo armado organizado al margen de la ley al cual pertenecían o pertenecen los agresores, en caso de que estos sean un actor del conflicto armado²⁹².

No se debe perder de vista, que esta información no sólo es constitutiva del derecho fundamental a la verdad de las víctimas y de la sociedad colombiana en su conjunto; sino que también es necesaria para diseñar, implementar y evaluar programas eficientes de prevención y atención del riesgo de violencia sexual contra mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores en el contexto del conflicto armado y el desplazamiento forzado; así como, para materializar el programa administrativo de atención y reparación integral a las víctimas²⁹³, especialmente en sus compo-

292. La Sala continúa observando que los delitos de violencia sexual contra la generalidad de las mujeres del país, y en particular contra las mujeres víctimas del conflicto armado y el desplazamiento forzado, siguen siendo invisibles y subregistrados. Esta invisibilidad y subregistro, que ya fuera advertida por esta Corte en el Auto 092 de 2008, incide radicalmente en que aún se desconozca la dimensión cualitativa y cuantitativa real de la sistematicidad y generalidad con que ocurrió y ocurre el fenómeno. Las cuantificaciones generales sobre la ocurrencia de violencia sexual más aproximadas se basan en los exámenes sexológicos practicados por el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses. No obstante, las estadísticas del Instituto no reflejan la dimensión verídica de los eventos de violencia sexual en general y, en particular, de violencia sexual asociada con el conflicto armado interno, pues el número de exámenes sexológicos practicados no es equivalente al número de mujeres, niñas y adolescentes que en efecto han sido víctimas de violencia sexual. Incluso, si se contrastan los casos documentados por organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional de actos de violencia sexual cometidos en el marco del conflicto armado, y las cifras derivadas de los exámenes médico-forenses, se observa una distancia aún mayor entre los casos que han ocurrido efectivamente y los casos denunciados.

Al respecto, en su informe sobre impunidad por actos de violencia sexual cometidos contra mujeres en el conflicto armado, Amnistía Internacional menciona lo siguiente: “En el caso de la violencia sexual relacionada con el conflicto, la diferencia entre casos reales y denuncias es aún mayor. Según el INMLCF sólo 131 de los exámenes realizados en 2009 fueron clasificados como “sociopolíticos”. Ver al respecto: *Eso es Lo Que Nosotras Exigimos: Que se Haga Justicia, Impunidad por Actos de Violencia Sexual cometidos contra Mujeres en el Conflicto Armado en Colombia*. Ibíd. Pág. 13

293. Expreso en la Ley 1448 de 2011.

nentes de rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición, respecto de las mujeres víctimas de violencia sexual.

En este sentido, varios organismos internacionales con oficina en Colombia y organizaciones nacionales²⁹⁴, coinciden en señalar que el subregistro sobre la incidencia cuantitativa y cualitativa de la violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, constituye uno de los principales obstáculos para que las mujeres sobrevivientes a la violencia sexual accedan a sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Ahora bien, la falta de certeza sobre la real dimensión de la ocurrencia y prevalencia de la violencia sexual obedece a la confluencia de múltiples factores asociados, dentro de los que destacan: (i) las barreras que impiden la declaración de los hechos o la interposición de denuncias, examinadas en el aparte anterior, y (ii) la resistencia de los actores armados a confesar los actos de violencia sexual que cometieron u ordenaron, aun cuando se debe aclarar que su reconocimiento de este tipo actos, no puede constituirse en un requisito para que las mujeres víctimas sean reconocidas, atendidas y reparadas integralmente.

Aunado a lo anterior, la Sala ha encontrado la persistencia del subregistro de los casos de violencia sexual que fueron sucedidos por homicidios o desapariciones forzadas de las mujeres víctimas, dado que tal como se advertía en el Auto 092 de 2008, las bases de datos oficiales en estos casos tan sólo incluyen variables relacionadas con los delitos de “homicidio”, “concierto para delinquir”, “desplazamiento forzado”, “amenazas” o “tortura”, dejando a los actos de violencia sexual relegados a la invisibilidad²⁹⁵.

294. El Estado y la Violencia Sexual contra las Mujeres en el Marco de la Violencia Sociopolítica en Colombia: Informe presentado por Organizaciones de Mujeres y Derechos Humanos a la Representante Especial del Secretario General para la Violencia Sexual en Contextos de Conflicto Armado, Señora Margot Wallström, con Motivo de su Visita a Colombia. *Ibíd.* Pág.10.

295. Al respecto se ha establecido por parte de la Mesa de Seguimiento al Anexo Reservado del Auto 092 de 2008, que en las bases de datos que viene construyendo la Fiscalía General de la Nación sobre los 183 casos de violencia sexual remitidos por esta Corte: “[...] muchos de los registros son clasificados bajo delitos como homicidio, concierto para delinquir, desplazamiento forzado, amenazas, etc., sin que se registre una caracterización de la violencia sexual. Ver al respecto: Mesa de Seguimiento al Auto 092: Anexo Reservado. Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual. Cuarto Informe de Seguimiento

Por tanto, la Sala observa que el Estado aún carece de datos confiables sobre el impacto y la incidencia de la violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado, que permitan el diseño e implementación de políticas de prevención, atención y reparación integral de este tipo de violencia. En esa medida, las entidades competentes deben adelantar todos los esfuerzos administrativos, presupuestales y de gestión, que permitan consolidar una fuente de información útil para la toma de decisiones, que prevengan, atiendan y reparen de manera adecuada a las mujeres víctimas de violencia sexual.

3. Problemas asociados al proceso de atención a las sobrevivientes de actos de violencia sexual.

Conforme a la información allegada por organismos internacionales, organizaciones de mujeres y los organismos de control del Estado, esta Sala Especial nota que las fallas relativas a la atención de las víctimas de violencia sexual identificadas por esta Corte en el Auto 092 de 2008, persisten. Dentro de estas, se puede dar cuenta de: (i) el inadecuado funcionamiento de los sistemas de atención a las víctimas de violencia sexual, (ii) la falta de implementación de programas de formación permanente a funcionarios públicos en materia de enfoque de género y de las necesidades específicas de las mujeres sobrevivientes a la violencia sexual, (iii) las dificultades de las mujeres víctimas para acceder a los servicios básicos del Estado, toda vez que los centros de atención suelen encontrarse considerablemente distanciados de sus lugares de residencia, y (iv) el desconocimiento por parte de las mujeres de la existencia de mecanismos o procedimientos administrativos de atención.

Sin embargo, estas no son las únicas fallas que la Sala ha notado. Las labores de seguimiento realizadas en los últimos cinco años también han permitido detectar fallas adicionales para la atención de las mujeres víctimas de violencia sexual, tales como: (i) las dificultades de acceso a los servicios del Estado, dados los constantes tránsitos entre una entidad u otra, (ii) la carencia de

al Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional. Mayo 2011. Pág. 43.

recursos económicos por parte de estas mujeres para solventar las diferentes eventualidades que demandan los procedimientos de atención, y (iii) la presencia de actores armados en los sitios en los que se ubican los centros médicos y las entidades públicas.

A continuación se hará referencia detallada a estas fallas, no sin antes mencionar, que estas confluyen en la mayoría de los casos, y por tanto, se expondrán agrupadas según los casos más frecuentes de confluencia. Empero, no se debe perder de vista que cualesquiera que sean las fallas que confluyan, estas generan barreras de acceso desproporcionadas para la atención de las mujeres víctimas de violencia sexual.

3.1 Fallas en la atención de las mujeres víctimas de violencia sexual relacionadas con: i) la deficiencia de los sistemas de atención, y ii) la falta de capacitación de los funcionarios públicos en enfoque de género.

Varias organizaciones internacionales con presencia en Colombia coinciden en afirmar que los sistemas de atención a víctimas de violencia sexual, o bien no existen en amplias zonas del país -especialmente en aquellas en las que hacen presencia actores armados-, o su funcionamiento es precario, tardío o ineficaz. Sobre el particular, el Director del Consejo Noruego para Refugiados, en informe presentado a esta Sala Especial, expresó que: “[...] el acceso a acciones de prevención y servicios de atención integral a las mujeres en situación de desplazamiento sobrevivientes de violencia sexual, prestadas a través del fortalecimiento de redes de mujeres desplazadas y de las entidades del Estado, no ha sido debidamente asegurado y permanece ausente para varias zonas del país fuertemente golpeadas por el conflicto.”²⁹⁶

En cuanto a la atención médica inmediata para las sobrevivientes de violencia sexual, se ha informado a esta Sala que la prestación de servicios médicos no se brinda en algunas zonas,

296. Informe presentado por el Director para Colombia del Consejo Noruego para Refugiados, Atle Solberg, a la Sala Especial de Seguimiento, el 29 de junio de 2012. *Ibíd.* Pág. 18

especialmente en zonas rurales alejadas de las cabeceras municipales²⁹⁷ ; y que en los municipios en donde funcionan centros médicos y hospitalarios, los servicios se prestan, sin enfoque diferencial²⁹⁸ y, en algunos casos, sin un trato adecuado por parte de funcionarios competentes hacia las mujeres²⁹⁹.

En este panorama, la falta de atención oportuna para las sobrevivientes de violencia sexual o la atención inadecuada, resulta de la máxima gravedad, por cuanto implica el empeoramiento de las múltiples y graves secuelas originadas por este tipo de violencia. La ausencia de atención médica y psicosocial³⁰⁰ , configura una preocupante barrera para que las sobrevivientes se recuperen del trauma generado por el hecho violento, lo que les impide gozar de una vida satisfactoria en términos: mentales, afectivos, físicos y en su vida en relación.

La Organización Sisma Mujer, que adelanta labores de seguimiento y monitoreo a casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado resalta, que del total de mujeres sobrevivientes de violencia sexual a las que la organización representa y acompaña, la gran mayoría de las mujeres sufren de graves problemas de salud mental, física y reproductiva. Donde el 30% de las

297. [...] Las aseguradoras de salud se concentran en zonas densamente pobladas, dejando a las regiones rurales y más alejadas virtualmente sin acceso a la atención médica. Para las víctimas de violencia sexual, la falta de claridad sobre protocolos y procedimientos dificulta todavía más su acceso a los servicios de salud. “Como cada tratamiento individual tiene que ser autorizado por las aseguradoras, puede pasar mucho tiempo antes de que un paciente reciba la asistencia que necesita”, explica el Dr. Óscar Bernal, coordinador médico de MSF en Colombia. Recursos humanos insuficientes, escasez de suministros, falta de formación del personal y barreras administrativas y logísticas también obstaculizan la atención a las víctimas.” Médicos Sin Fronteras. *Vidas Destrozadas: Atención Médica Inmediata, Vital para las Víctimas de Violencia Sexual*. Bélgica, Marzo de 2009. Pág. 24.

Al respecto, el Director del Consejo Noruego para Refugiados señaló lo siguiente: “Los datos que ofrece la información recabada en terreno en cuanto a la manera como se traducen las rutas de atención en lo local, en materia de Violencia Sexual Basada en Género –VSBG–, permiten concluir que en general las principales dificultades identificadas se enmarcan en el desconocimiento o aplicación inadecuada de las rutas de atención, y de manera categórica, en la ausencia de un enfoque diferencial

298. Informe presentado por el Director para Colombia del Consejo Noruego para Refugiados, Atle Solberg, a la Sala Especial de Seguimiento, el 29 de junio de 2012. *Ibíd.* Pág. 18.

299. Se ha tenido noticia de prácticas forenses en casos de violencia sexual que resultan revictimizantes, en tanto son practicados en presencia de muchos hombres y en varias oportunidades, lo que además de agravar la afectación psicológica producto de los hechos de violencia, denigra su dignidad, dilata los procesos judiciales y administrativos de atención.

300. “De los 38 casos de violencia sexual representados o asesorados por organizaciones que conforman la Mesa, solo cinco de ellos han contado con asistencia psicosocial por parte del Estado”. Ver al respecto: Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia: Cuarto Informe de Seguimiento al Auto 092 de la Corte Constitucional. Mesa de Seguimiento al Anexo Reservado del Auto 092 de 2008. Pág. 62

mujeres tuvo por lo menos un intento de suicidio con posterioridad al hecho traumático; 35% fue embarazada en el acto de la violación; 30% contrajo enfermedades de transmisión sexual; y algo más del 50% ha logrado denunciar los actos de violencia, luego del trabajo profesional adelantado por la organización³⁰¹.

Aunado a lo anterior, se ha informado a la Sala que la atención psicosocial, la asistencia y el acompañamiento jurídico para las sobrevivientes de violencia sexual en el marco el conflicto armado o el desplazamiento forzado, es prácticamente inexistente. En la mayoría de los casos este acompañamiento es brindado por organizaciones no gubernamentales³⁰², y los programas estatales se no se encuentran lo suficientemente articulados; muchos se encuentran aún en etapa de diseño sin ejecución, y otros no han superado las experiencias piloto.

Así las cosas, pese a que algunas entidades del orden nacional y algunas entidades territoriales han avanzado en la adopción de protocolos de atención con enfoque de género, y han procedido a su divulgación; estas iniciativas no se traducen en la consolidación de una ética pública de trato digno a las mujeres sobrevivientes a la violencia sexual, acorde con las afectaciones específicas que perciben las mujeres en estos casos. Sobre esta situación, el Director de la Oficina en Colombia del Consejo Noruego para refugiados informó a esta Corte que: “[a] pesar de la capacitación ofrecida, las malas prácticas persisten en las entidades encargadas de la prestación de servicios de salud, [...] pues en no pocos casos, se viene aplicando de manera deficiente protocolos de atención, y desarrollando con excesiva flexibilidad o imprevisión, tareas de recolección de evidencias físicas y de elementos materiales probatorios en los casos de VSBG.”³⁰³

301. Corporación Sisma Mujer. *Obstáculos para el Acceso a Víctimas de Violencia Sexual en Colombia*. Abril 2011. Este informe fue elaborado con base en la asesoría que la organización brindó a 56 mujeres víctimas de diferentes tipos de violencia, de las cuales 23 mujeres eran víctimas de violencia sexual. Adicionalmente, la organización brindó acompañamiento psicológico individual a 28 mujeres víctimas de violencia sexual.

302. Sobre este punto, las organizaciones que hacen parte de la Mesa de Seguimiento a la Orden Tercera del Auto 092 de 2008 señalan que: “[d]e los 38 casos de violencia sexual representados o asesorados por organizaciones que conforman la Mesa, solo cinco de ellos han contado con asistencia psicosocial por parte del Estado.” Ver al respecto: *Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual: Cuarto Informe de Seguimiento al Auto 092 de la Corte Constitucional*. *Ibíd.* Pág. 62.

303. Informe presentado por el Director para Colombia del Consejo Noruego para Refugiados, Atle Solberg, a la Sala Especial de Seguimiento, el 29 de junio de 2012. Pág. 18

Por su parte, una de las situaciones más graves para la atención de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, es el acceso a la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), cuando se ha quedado embarazada producto de una violación. Entre otros motivos, por: (i) la ausencia de entidades prestadoras de salud en las zonas apartadas en las que ocurren las violaciones, (ii) el enorme riesgo que implica solicitar un aborto legal en las zonas que siguen controladas territorial y socialmente por los victimarios y los miembros de grupos armados ilegales, (iii) el desconocimiento de los funcionarios públicos de la posibilidad legal de la IVE, o (iv) la apelación a la objeción de conciencia por parte de las entidades prestadoras de salud para denegar la IVE³⁰⁴.

Sobre el particular, se debe advertir que la jurisprudencia constitucional solamente admite la posibilidad de la objeción de conciencia por parte de personas naturales para negar la IVE. En ese sentido, en la Sentencia T-627 de 2012³⁰⁵, la Corte reiteró su postura respecto a la improcedencia de la objeción de conciencia por parte de personas jurídicas como instituciones, incluidos los hospitales, en relación con solicitudes de interrupción voluntaria de embarazos. Al respecto, recalcó que la objeción de conciencia es procedente cuando es esgrimida por individuos y reiteró los lineamientos que la jurisprudencia constitucional ha decantado para ejercerla, tales como la prohibición de formatos colectivos dado su carácter individual.

3.2 Fallas en la atención de las mujeres víctimas de violencia sexual relacionadas con:

304. Informe Temático Violencia Sexual contra las Mujeres en Nariño y la Situación de Derechos de las Mujeres en Pasto. Ibíd. Pág. 58.

305. En esta Sentencia, la Corte señaló lo siguiente: “Desde la sentencia C-355 de 2006 la Corte Constitucional aceptó que la objeción de conciencia a la IVE [interrupción voluntaria de embarazo] se podía ejercer con varias limitaciones, específicamente: (i) por personas naturales y (ii) sólo si es posible remitir inmediatamente a la mujer a otro médico que sí esté dispuesto a la mujer a practicar la IVE. Las sentencias T-209 de 2008, T-946 de 2008 y T-388 de 2009 reiteraron lo expresado en la sentencia de constitucionalidad y desarrollaron a partir de ella nuevas reglas de restricción: (iii) sólo se puede ejercer por el personal que presta directamente el servicio, (iv) por escrito y (v) explicando en cada caso concreto las razones por las cuales la práctica de la IVE está contra las más íntimas convicciones para lo cual no servirán formatos generales de tipo colectivo, ni aquellos que realice persona distinta quien ejerce la objeción de conciencia. Así mismo, la última sentencia mencionada (vi) excluyó la posibilidad de que los jueces hagan uso de la objeción de conciencia para fallar un caso. Como se ve, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, la objeción de conciencia a la IVE es una conducta protegida por el derecho fundamental a la libertad de conciencia pero al mismo tiempo tiene precisos límites con el objetivo de que no llegue a vulnerar otros derechos fundamentales igualmente importantes.”

(i) el difícil acceso a los centros asistenciales que se encuentran alejados de sus residencias, (ii) su desconocimiento de los mecanismos o procedimientos de atención, (iii) el difícil acceso a las entidades competentes dados los constantes tránsitos entre una institución u otra, (iv) su carencia de recursos económicos para solventar las diferentes eventualidades que demandan los procedimientos de atención, y (v) la presencia de actores armados en los lugares en los se encuentran ubicados los centros médicos y las entidades públicas.

Las sobrevivientes de violencia sexual se ven avocadas constantemente a largos peregrinajes institucionales para solicitar la atención del Estado. Se ha tenido noticia de mujeres que, al acudir a las instancias estatales para ser atendidas y presentar las respectivas denuncias de los hechos de violencia sexual, no reciben información clara y veraz sobre los procedimientos de atención, y son remitidas de una entidad a otra sin una respuesta efectiva a sus necesidades inmediatas en tanto víctimas.

El tránsito de una entidad a otra conlleva en sí misma una revictimización. Incluso, algunas organizaciones de mujeres catalogan este peregrinaje institucional como una “ruta de la revictimización” en la que: “[...] una mujer pasa primero por instancias privadas como los colegios, centros médicos, lugares de trabajo, -además de la familia- para relatar inicialmente el caso, luego, pasa por las casas de justicia o las comisarías de familia, después por la Policía, la Fiscalía, Medicina Legal, entidades en las que a su vez debe declarar en varias oficinas y si además la mujer requiere adelantar trámites de ayuda o atención humanitaria, debe relatar los hechos en distintas oficinas administrativas del Gobierno Nacional, encargadas de los trámites.”³⁰⁶ Aunado a lo anterior, se ha denunciado que las mujeres víctimas de violencia sexual que han acudido a la Jurisdicción Justicia y Paz, también han sido sometidas a una especie de “paseo de las víctimas”,

306. Ver al respecto: Corporación Sisma Mujer. Lineamientos de Política Criminal para la Protección del Derecho Humano de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia Sexual. Documento elaborado por Viviana María Rodríguez Peña, Carolina Rodríguez Rincón y Linda María Cabrera Cifuentes. Mayo 2013. Pág. 137. Ver también: Eso es lo Que Nosotras Exigimos: Que se Haga Justicia: Impunidad por Actos de Violencia Sexual cometidos contra Mujeres en el Conflicto Armado de Colombia. *Ibíd.* Sección. “Hablan las sobrevivientes”.

toda vez que son remitidas de una entidad a otra sin que les sean solucionadas sus peticiones³⁰⁷.

Este peregrinaje institucional resulta especialmente gravoso para las mujeres que deben desplazarse de zonas apartadas a los cascos urbanos³⁰⁸, en razón del riesgo que implica salir de los lugares de residencia que generalmente permanecen bajo el control de los actores armados, los gastos económicos en los que deben incurrir con ocasión de la movilización por fuera de sus residencias, así como la exposición de los miembros del núcleo familiar a nuevos episodios de violencia, especialmente de los hijos e hijas menores de edad, bien sea porque se trasladan con ellas a los centros de atención que además no cuentan con capacidad logística para albergarlos en el tiempo que duran las consultas y trámites o, por que se ven obligadas a dejar sin un cuidador a los hijos e hijas menores de edad.

Ahora bien, visto en detalle el impacto de la falta de recursos económicos en la adecuada y efectiva atención de las mujeres víctimas de violencia sexual, esta Sala ha tenido noticia de que a pesar de ser un mandato legal la gratuidad de ciertos servicios de salud³⁰⁹, entre estos el examen y el tratamiento de enfermedades de transmisión sexual; estos se siguen denegando a las mujeres por razones económicas. De tal modo, que para acceder a ellos y ser atendidas de manera adecuada, las mujeres deben incurrir en gastos adicionales e injustificados, más aún cuando tienen que someterse a largos desplazamientos para encontrar centros de atención especializados en salud

307. Ver al respecto: El Estado y la Violencia Sexual contra las Mujeres en el Marco de la Violencia Sociopolítica en Colombia. *Ibid.* Págs. 13-15; Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008: Prevención y Atención de las Violencias contra las Mujeres, Quinto Informe de la Red Nacional de Mujeres, producido por: el Observatorio de los Derechos Humanos y el Colectivo Nacional de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos de Mujeres Víctimas del Conflicto Armado. *Ibid.* Pág. 20.

308. La falta de centros de atención en los lugares de asentamiento de las mujeres sobrevivientes a la violencia sexual, y las dificultades geográficas que deben enfrentar para acudir a las entidades competentes y centros de atención, siguen constituyendo obstáculos para que las mujeres reciban atención oportuna. La falta de carreteras transitables entre los sitios de ocurrencia de los hechos y los lugares de ubicación de los centros de atención, los caminos con accidentes geográficos como serranías, selvas, bosques o afluentes de agua, la falta de medios de transporte o de servicios de transporte público, entre otros, imposibilitan la movilidad de las mujeres hacia las zonas de ubicación de las entidades prestadoras de servicios de atención básica. Esta dificultad la afrontan especialmente las mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores que pertenecen a minorías étnicas y mujeres con discapacidad.

309. Los artículos 2° y 15° de la Ley 360 de 1997, establecen el derecho que tiene las víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual, a tener acceso gratuito a exámenes y tratamientos para la prevención y atención de enfermedades de transmisión sexual, incluida el VIH/SIDA, como para la atención del trauma físico y emocional.

sexual y reproductiva³¹⁰ .

En el caso concreto del acceso a la atención orientada a la IVE, sumado a los factores anteriormente expuestos, la carencia de recursos económicos resulta determinante para las mujeres víctimas de violencia sexual; pues sin estos es poco probable que puedan acceder a la atención de un centro especializado en salud sexual y reproductiva, dispuesto a practicar los correspondientes procedimientos de la IVE³¹¹ . De tal manera, que el no tener recursos, implica a las mujeres, o bien someterse a abortos ilegales e inseguros, o continuar con embarazos no deseados.

Sin embargo, la Sala ha observado que aun cuando existen los recursos económicos para acceder a los centros de atención, las mujeres víctimas de violencia sexual prefieren no hacerlo. Dentro de las razones se encuentran las ya expuestas en el aparte 1 de la presente sección, a saber: el temor a la estigmatización por parte de los funcionarios que las atienden, el temor a su seguri-

310. Colombia: Invisibles ante la Justicia, Impunidad por Actos de Violencia Sexual cometidos en el Conflicto Armado. Informe de Seguimiento. *Ibíd.* Págs. 22-23.

311. En noticia de prensa del 30 de agosto de 2010, la Organización Women's Link presentó algunas observaciones al informe de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia C-355 de 2006 de la Corte Constitucional, presentado por la Procuraduría General de la Nación el 25 de agosto de 2006. Así las cosas, teniendo en cuenta que en dicha sentencia se establece el derecho fundamental de las mujeres a la IVE en tres situaciones: a) malformaciones del feto, b) riesgos para la vida y la salud de la madre y c) violaciones e incesto; la organización observó con preocupación: a) la indebida solicitud de la procuraduría de aplicar indagaciones previas sobre las causales de la IVE previo a aplicar los correspondientes procedimientos, aun cuando en el caso de las violaciones tan sólo se requiere la denuncia penal de los hechos, b) la invocación recurrente de la objeción de conciencia por parte de las Instituciones Prestadoras de Servicio para no practicar la IVE a las mujeres, y c) la indebida sugerencia de la procuraduría de exigir el consentimiento previo de los padres, cuando la solicitud de la IVE en casos de violación fuera hecha por niñas o adolescentes. Observaciones Disponibles en: Women's Link Worldwide. Ver al respecto: En su Informe de Seguimiento a la C-355/06: La Procuraduría Sigue Desconociendo lo Estipulado en la Sentencia que Despenaliza el Aborto. Nota de prensa del 30 de Agosto de 2010. Disponible en: http://www.womenslinkworldwide.org/wlw/new.php?modo=detalle_prensa&dc=141

Aunado a lo anterior, se ha tenido noticia de trabas burocráticas que impiden el acceso al sistema atención a las mujeres sobrevivientes de violencia sexual. Se han presentado casos en los se exige a las mujeres violentadas sexualmente, requisitos no contemplados legalmente para acceder a las ayudas como víctimas de desplazamiento forzado, y para la atención médica y en salud reproductiva. Al respecto, varias organizaciones de mujeres han señalado que: “[e]s recurrente que en los servicios de salud se exija a las mujeres requisitos adicionales como: solicitud escrita de interrupción voluntaria del embarazo, valoración previa de medicina legal, orden y/o remisión de fiscalía, autorización u orden judicial, condena previa para el victimario. Esta situación también es recurrente para mujeres en los casos de violencia contra mujeres con alguna discapacidad, quienes presentan barreras adicionales a su condición o en ocasiones sus denuncias y peticiones no son tenidas en cuenta.” Ver al respecto: El Estado y la Violencia Sexual contra las Mujeres en el marco de la Violencia Sociopolítica en Colombia: Informe presentado por Organizaciones de Mujeres y Derechos Humanos a la Representante Especial del Secretario General para la Violencia Sexual en Contextos de Conflicto Armado, Señora Margot Wallström, con motivo de su visita a Colombia: Bogotá 16 de mayo de 2012. *Ibíd.* Pág. 12.

dad dada la presencia de actores armados en sus localidades³¹², el desconocimiento de las rutas de atención, entre otras.

Sobre este último punto, la Sala ha observado que en general las mujeres sobrevivientes de violencia sexual no cuentan con información amplia y suficiente sobre los derechos de los que son titulares, cuya provisión gratuita y obligatoria es un deber perentorio del Estado. En su gran mayoría las mujeres desconocen las rutas institucionales y los medios para reclamar el cumplimiento de sus derechos sexuales y reproductivos, tales como: anticonceptivos de emergencia, exámenes y tratamiento de enfermedades de transmisión sexual y la interrupción voluntaria del embarazo³¹³; así como también desconocen los medios para exigir la asistencia médica inmediata y las ayudas humanitarias, en los eventos en que se han tenido que desplazar forzosamente.

Recapitulación

Como fue expuesto a lo largo de esta Sección, la Sala ha observado con preocupación la persistencia de problemas en materia de atención, protección y acceso a la justicia de las mujeres sobrevivientes a la violencia sexual, identificados en un primer momento en el Auto 092 de 2008; así como la existencia de problemas adicionales en la materia, identificados a lo largo de las labores de seguimiento de los últimos cinco años.

En este sentido, la Sala ha tenido conocimiento de: (i) la persistencia de obstáculos que impiden a las víctimas en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia declarar o denunciar los actos de violencia sexual; (ii) la existencia de problemas asociados al subregistro y a la inadecuada caracterización de los actos de violencia sexual; y (iii) la continui-

312. Colombia: Invisibles ante la Justicia, Impunidad por Actos de Violencia Sexual cometidos en el Conflicto Armado. Informe de Seguimiento. *Ibíd.* Pág.23.

313. De acuerdo con el informe presentado por la Organización Amnistía Internacional en el año 2012 a la Corte: “[l]as mujeres que desean un aborto legal afrontan varios obstáculos, como [...] la falta de información oficial sobre cómo obtener un aborto legal.” Ver al respecto: Colombia: Invisibles ante la Justicia, Impunidad por Actos de Violencia Sexual cometidos en el Conflicto Armado. Informe de Seguimiento. *Ibíd.* Pág.23.

dad de falencias en la atención a las víctimas de violencia sexual.

Estas últimas falencias se encuentran relacionadas con factores como: (i) la disfuncionalidad de los sistemas oficiales de atención, que va desde la ausencia de centros de atención en las regiones apartadas del país, hasta los malos tratos que perciben las mujeres víctimas por parte de los funcionarios públicos; (ii) la falta de capacitación de los funcionarios públicos en enfoque de género, de tal suerte que puedan responder de manera adecuada a las afectaciones diferenciadas de las mujeres a nivel de: salud general, salud sexual y reproductiva, atención psicosocial, y asesoramiento y acompañamiento jurídico; (iii) la considerable distancia geográfica de los centros de atención de los lugares de residencia de las mujeres víctimas; (iv) la presencia de actores armados en los lugares en los que se ubican los centros de atención o las entidades públicas, generando riesgos para la vida e integridad de las mujeres y sus familias; (v) el peregrinaje injustificado de una entidad a otra al que deben someterse las mujeres para ser atendidas; (vi) la carencia de recursos económicos para asumir este peregrinaje, o los servicios de salud que deniegan los centros de atención por trabas burocráticas; y (vii) la falta generalizada de información de las mujeres sobre sus derechos y los mecanismos para hacerlos efectivos.

El panorama esbozado en esta Sección, supone la vulneración de múltiples derechos fundamentales de las víctimas de actos de violencia sexual, que no han recibido atención por parte de las autoridades competentes o que la han recibido de manera deficiente o tardía. Los problemas que aún persisten y las barreras adicionales que ha identificado la Sala a lo largo del presente seguimiento, tienen como correlato que las graves y multidimensionales secuelas que conlleva la violencia sexual se profundizan a lo largo del tiempo, y que pese a ello, el Estado ha incumplido su obligación constitucional de prestar la atención adecuada e inmediata a las sobrevivientes de estos actos violentos, conforme a los estándares internacionales y constitucionales que serán expuestos en la Sección IV del presente auto.

IV. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DERIVADAS DEL DEBER DE DEBIDA DILIGENCIA EN LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN PROTECCIÓN Y ACCESO A LA JUSTICIA A FAVOR DE LAS MUJERES SOBREVIVIENTES DE LA VIOLENCIA SEXUAL PERPETRADA POR ACTORES ARMADOS.

Para efectos de la valoración constitucional que será adelantada en la sección subsiguiente, esta Sala se detendrá en algunas de las obligaciones específicas que le asisten al Estado colombiano de cara a: (i) prevenir la violencia la sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia, (ii) atender y proteger a sus víctimas, y (iii) garantizar la investigación, el enjuiciamiento y la sanción de los responsables.

Este marco jurídico será delineado a la luz del deber de diligencia debida, consagrado en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW-³¹⁴ y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres –Convención de Belem do Pará-. Primero, por cuanto los citados instrumentos internacionales del Sistema Universal de los Derechos Humanos y del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos, respectivamente, hacen parte del ordenamiento constitucional interno en virtud del artículo 93 de la Carta Política y la figura del bloque de constitucionalidad en sentido estricto³¹⁵. Los principios allí contenidos sobre la no discriminación y la erradicación de

314. Ratificada por Colombia el 19 de enero de 1982.

315. Conforme al Art. 93 y a las sentencias C-617 de 2008, C-228 de 2009 y C-307 de 2009, deben entenderse como instrumentos parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, aquellos tratados ratificados por Colombia que traten sobre Derechos Humanos, y no sean susceptibles de ser suspendidos en Estados de Excepción. En este sentido, y teniendo en cuenta la reciente recomendación general del Comité de la CEDAW, es claro que la CEDAW es aplicable en todo tiempo, circunstancia y lugar, lo que incluye situaciones anteriores al conflicto, situaciones de conflicto, situaciones de transición y situación de post-conflicto, bajo el entendido de que el conflicto no sólo se manifiesta a través de conflictos armados internacionales o no internacionales, sino también a través de diferentes tipos de desórdenes y violencias, entre ellas el desplazamiento interno (Párr. 4-5); siendo entonces exigible la CEDAW respecto de los Estados dentro de su jurisdicción territorial como dentro de su jurisdicción efectiva o de control efectivo (Párr. 8-11), respecto de agentes estatales y agentes no estatales, habida cuenta de su posición de garante principal de los Derechos Humanos de las Mujeres (Párr. 13-16). Adicionalmente, es de resaltar que esta recomendación general del Comité de la CEDAW, establece que la CEDAW es aplicable a toda clase de desplazamiento, y en todas sus fases (Párr. 53-56). De tal suerte, que conforme a esta recomendación, el derecho internacional de los derechos humanos en materia de los derechos de las mujeres, resulta plenamente complementario al derecho internacional de los derechos de los refugiados (Párr. 22). Ver al respecto: Comité de la CEDAW. Recomendación General núm. 30 sobre las Mujeres en la Prevención de Conflictos y en Situaciones de Conflicto y Posteriores a Conflictos (CEDAW/C/GC/30). 1 de Noviembre de 2013. Disponible en: file:///C:/Documents%20and%20Settings/T025/Mis%20documentos/AUTO%20INGRID/Fragmento%20de%20Justicia%20

la violencia contra la mujer, no son susceptibles de suspensión en estados de excepción, y en este orden de ideas, deben ser acatados de manera íntegra por el Estado colombiano en todo tiempo y lugar.

En segundo término, por cuanto sus disposiciones contienen un conjunto normativo plenamente compatible con otros tratados internacionales de obligatorio cumplimiento para Colombia, tales como: el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos³¹⁶, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales³¹⁷, la Convención sobre los Derechos del Niño³¹⁸, la Convención Americana sobre Derechos Humanos³¹⁹, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad³²⁰, entre otros instrumentos, que redoblan su fuerza vinculante.

En tercer lugar, por cuanto la CEDAW y la Convención Belem do Pará contienen un conjunto de directrices en materia de derechos específicos de las mujeres, medios de protección y obligaciones concretas de los Estados, que pretenden contribuir a la corrección, mediante medidas positivas, de la situación de discriminación histórica a que han estado sometidas las mujeres en razón del género, que las ha situado en una posición de desventaja social, económica, política y cultural, y respecto de la cual una de las manifestaciones más lesivas se expresa en las distintas formas de violencia en su contra, entre ellas, la violencia sexual. De acuerdo con ello, los estándares internacionales de la Convenciones CEDAW y Belem Do Pará han sido aplicados de manera reiterada por la jurisprudencia de esta Corte³²¹ y de otros altos tribunales, de manera que es claro que sus disposiciones constituyen pautas de interpretación de obligatorio cumplimiento tanto para los funcionarios judiciales como para las entidades públicas del Ejecutivo, Legislativo y los

y%20Paz/Recomendaci%C3%B3n%2030%20CEDAW%20mujeres%20y%20conflicto.pdf

316. Ratificados por Colombia el 29 de octubre de 1969.

317. Ratificados por Colombia el 29 de octubre de 1969.

318. Ratificada por Colombia el 19 de enero de 1982.

319. Ratificada por Colombia el 15 de noviembre de 1996.

320. Ratificada por Colombia el 10 de mayo de 2011.

321. Ver entre otras: T-496 de 2008, M.P. Jaime Córdova Triviño; T-843 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljud; T-234 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

entes de control del Estado, encargadas de velar por el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres y, en particular, de las mujeres víctimas del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia.

Además, de acuerdo con los principios y pautas del derecho a un remedio judicial y a la reparación a favor de las sobrevivientes de violaciones gruesas al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de infracciones serias al Derecho Internacional Humanitario, el Estado debe asegurar que su “[...] derecho interno proporcione como mínimo el mismo grado de protección a las víctimas que el que imponen sus obligaciones internacionales.”³²²

En consecuencia, partiendo del reconocimiento internacional del deber de debida diligencia que recae sobre el Estado colombiano en los casos de violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario³²³, como ocurre en los casos de violencia sexual contra las mujeres con ocasión al conflicto armado interno y al desplazamiento forzado por la violencia, la Sala se detendrá en cada uno de los estándares de cumplimiento del deber de debida diligencia en materia de prevención de actos de violencia sexual, atención y protección a sus víctimas, e investigación, enjuiciamiento y sanción de los responsables de estos actos.

1. Debida diligencia en la prevención de actos de violencia sexual contra mujeres.

La debida diligencia en la prevención de la violencia sexual por parte del Estado, parte de su compromiso internacional de adoptar todas las medidas necesarias -administrativas, legislativas, judiciales, financieras y fiscales- para la adopción, implementación y seguimiento de políticas

322. Ver al respecto: Asamblea General de las Naciones Unidas. Principios de Base y Pautas en el Derecho a un Remedio y la Reparación para las Víctimas de Violaciones Gruesas de la Ley Internacional de los Derechos Humanos y de Violaciones Serias de la Ley Humanitaria Internacional, G.A. Res. 60/147, U.N. Doc. A/RES/60/147. 16 de Diciembre de 2005. El tenor literal de la regla que se establece es el siguiente: “Aprueba los siguientes Principios y directrices básicos: “d) Asegurando que su derecho interno proporcione como mínimo el mismo grado de protección a las víctimas que el que imponen sus obligaciones internacionales.”

323. Para profundizar sobre el reconocimiento del deber de debida diligencia a nivel internacional: ver numeral 1 de la Sección II del anexo complementario del presente auto.

públicas efectivas y adecuadas tendientes a eliminar toda manifestación de violencia y discriminación en razón del género³²⁴; teniendo en cuenta que, como fuera consignado en la Declaración de Beijing, y en la misma línea, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “la violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que han conducido a la dominación de la mujer por el hombre, a la discriminación contra la mujer y a la interposición de obstáculos contra su pleno desarrollo”³²⁵.

De tal manera que, la existencia de una relación entre discriminación y violencia de género³²⁶, obliga al Estado a emprender acciones para erradicar la primera, generando a su vez impactos considerables en la disminución de los factores de riesgo y la concreción de la segunda³²⁷. Por tanto, las obligaciones generales de prevención deben apuntar a la producción de cambios en la sociedad y en las instituciones, a fin de transformar los imaginarios sociales, paradigmas, hábi-

324. En esa línea, en tanto la violencia sexual constituye una manifestación aguda de las prácticas discriminatorias de género, los esfuerzos de los Estados deben estar orientados a lograr la erradicación de patrones, estereotipos y prácticas que subvaloran la condición femenina en todos los ámbitos sociales -económico, laboral, político, educativo, en la administración justicia, en las relaciones familiares y privadas-. Esto contribuiría a minimizar los patrones que generan las condiciones contextuales en los cuales se cometen los actos de violencia sexual, explotación sexual y esclavitud sexual contra la población femenina, especialmente en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia. Ver al respecto: Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Consejo de Derechos Humanos. Acelerar los Esfuerzos para Eliminar Todas las Formas de Violencia contra la Mujer: Garantizar la Debida Diligencia en la Prevención, A/HRC/14/L.9/Rev. 16 de Junio de 2010; Organización de las Naciones Unidas. Art. 1-16 de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer; Organización de las Naciones Unidas. Párr. 124 de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, 15 de Septiembre de 1995; Organización de las Naciones Unidas. Art. 2 de la CEDAW. 18 de Diciembre de 1979; y Organización de los Estados Americanos. Art. 7 Lit. b) de la Convención de Belem do Pará. 9 de Junio de 1994.

Por su parte, en sus Resoluciones 1960 de 2010 y 1888 de 2009, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reconoció que: “la violencia sexual, cuando se utiliza o se hace utilizar como táctica de guerra o como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, puede prolongar y agudizar significativamente la situación de conflicto armado y constituir en algunos casos un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales”, y afirmó: “que al adopción de medidas eficaces para prevenir los actos de violencia sexual y responder a ellos puede contribuir considerablemente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales[...]” Ver al respecto: Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. Resolución 1960 de 2010. 16 de diciembre de 2010. Pág. 3.

325. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. *Ibíd.* Párr. 118; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. 20 de enero de 2007. Párr. 67.

326. Ver entre otros: CIDH. Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67. 18 de Octubre de 2006; CIDH, Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44. 7 de marzo de 2003

327. “El sistema interamericano reconoce que la violencia contra las mujeres y su raíz, la discriminación, es un problema grave de derechos humanos con repercusiones negativas para las mujeres y la comunidad que las rodea, y constituye un impedimento al reconocimiento y goce de todos sus derechos humanos, incluyendo el que se respete su integridad física, psíquica y moral.” Ver al respecto: CIDH. Informe de Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas. 2007. Párr. 12

tos y cualquier conducta o actitud que atribuya roles de género degradantes sobre la condición femenina, que designe concepciones estereotipadas de la sexualidad y el cuerpo de la mujer y, en general, que expresen discriminación de género.

Para tales efectos, las medidas deben ser integrales, en el sentido de que, por un lado “[...] deben prevenir los factores de riesgo” y a la vez “[...] fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer.”³²⁸ De este modo, la Convención Belem do Pará señala que el Estado es responsable de adoptar de manera progresiva “por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia [...]”³²⁹. Por medios apropiados para desarrollar políticas de prevención de la violencia de género se entienden: (i) la transformación de la cultura institucional estatal frente a la violencia y la discriminación contra la mujer; (ii) la transformación de la cultura de la sociedad en general; (iii) la adopción de mecanismos administrativos y legislativos que procuren el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y discriminación; y (iv) la aplicación de la garantía de verdad, justicia y reparación a las sobrevivientes de violencia sexual, en tanto medida preventiva por excelencia y la “primera línea de defensa” contra este tipo de violencia³³⁰.

(i) En cuanto a las medidas orientadas a las transformaciones de la cultura institucional, se exige de los Estados y de sus funcionarios en particular: (a) “abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación”³³¹; (b) “tomar todas las medidas apropiadas [...] para modificar las prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden

328. Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH). Caso Campo Algodonero contra México. Sentencia del 16 de noviembre de 2009. Párr. 258.

329. Convención de Belem do Pará. Artículos 7 y 8.

330. Las obligaciones específicas derivadas del principio de debida diligencia sobre este último punto, serán ampliadas en el aparte 3 de la presente sección, titulado: Deberes mínimos de debida diligencia del Estado en la investigación, juicio y sanción de actos de violencia sexual en contra de mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado.

331. Convención de Belem do Pará Artículo 7) Lit a).

la persistencia o tolerancia de la violencia contra la mujer”³³² ; (c) “fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos”³³³ , especialmente dentro los funcionarios públicos encargados de garantizar y velar por estos derechos³³⁴ ; y (d) contar con mecanismos de seguimiento y aplicación de los instrumentos de protección para las mujeres, así como con sanciones disciplinarias efectivas en los casos en que sean desatendidos estos instrumentos de protección por parte de los funcionarios públicos.

(ii) En lo concerniente a la transformación de la cultura social hacia la percepción, el respeto y el tratamiento igualitario de la mujer, la Convención de Belem do Pará exige de los Estados: (a) “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación [...] para contrarrestar los prejuicios y costumbres y otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer, que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer”³³⁵ ; (b) “fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector público destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda”³³⁶ ; y (c) “alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y realzar el respeto por la dignidad de la mujer”³³⁷.

(iii) En lo que respecta a la adopción de mecanismos administrativos y legislativos que

332. Convención de Belem do Pará Artículo 7) Lit e).

333. Convención de Belem do Pará Artículo 8) Lit a).

334. Convención de Belem do Pará Artículo 8) Lit c). La Convención establece la obligación de los Estados de fomentar la educación y la capacitación de los funcionarios públicos en materia de los derechos humanos de las mujeres, especialmente de aquellos funcionarios a cuyo cargo esté la aplicación de las medidas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer, pues en su caso, la formación o capacitación previa en materia de estándares de atención y protección a las mujeres, será un requisito indispensable para el ejercicio de sus funciones.

335. Convención de Belem do Pará Artículo 8) Lit b).

336. Convención de Belem do Pará Artículo 8) Lit e)

337. Convención de Belem do Pará Artículo 8) Lit g)

garanticen la prevención de actos de violencia, varios instrumentos internacionales han exigido de los Estados, entre otras medidas: (a) la inclusión en la legislación interna de normas penales, civiles y administrativas, cuyo objeto sea prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres acorde a las situaciones concretas³³⁸ ; y (b) la investigación y la recopilación de estadísticas e información pertinente sobre las causas, las consecuencias y la frecuencia de la violencia contra las mujeres³³⁹ .

La exigencia de un sistema de estadísticas sobre actos de violencia contra las mujeres, ha sido enfatizada igualmente por órganos del Sistema Universal de Derechos Humanos³⁴⁰ y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos³⁴¹ , que han recabado en la necesidad de contar

338. Convención de Belem do Pará Artículo 7) Lit c)

339. La necesidad de contar con información y estadísticas que den cuenta de las características cuantitativas y cualitativas de la dimensión de la violencia contra la mujer, es destacada como una herramienta indispensable para “evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”. (Convención de Belem do Pará Artículo 8) Lit h). Incluso, la falta de dichas estadísticas ha sido calificada como un obstáculo en sí mismo para prevenir la violencia contra las mujeres. En ese sentido, la Plataforma de Acción de Beijing destacó que: “[...] la documentación e investigación insuficientes de la violencia doméstica, el hostigamiento sexual y la violencia contra las mujeres y niñas, en privado y en público, incluso en el lugar de trabajo, obstaculizan los esfuerzos encaminados a preparar estrategias concretas de intervención.” Ver al respecto: Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. *Ibíd.* Párr. 120.

340. Organización de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General. Estudio a Fondo sobre Todas las Formas de Violencia contra la Mujer, A/61/122/Add. 16 de julio de 2006. Párr. 274; Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre Violencia contra la Mujer, sus Causas y sus Consecuencias: Yakin Ertuk, Indicadores sobre la Violencia Contra la Mujer y Respuesta de los Estados, A/HRC/7/6. 20 de enero de 2008. Pág. 6.

341. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que el deber de debida diligencia en materia de prevención exige de los Estados, especialmente en los que se presentan prácticas estructurales y extendidas de vulneración de derechos, como es el caso de contextos de conflicto armado y desplazamiento forzado por la violencia que afectan a las mujeres: “[...] el correlativo deber de vigilar la situación social mediante la producción de información estadística adecuada que permita el diseño y la evaluación de las políticas públicas, así como el control de las políticas que se implementen por parte de la sociedad civil.” Ver al respecto: CIDH. Informe de Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas. 2007. Párr. 42.

En este informe, la CIDH señaló que: “Dado el relevante interés público de la información estadística vinculada al problema de la violencia contra las mujeres, los Estados deben contar con mecanismos legales y administrativos apropiados para garantizar un amplio acceso a esa información, estableciendo vías de difusión de la misma y promoviendo el debate y el escrutinio público de las políticas que se implementen en este ámbito.” CIDH. *Ibíd.* Párr. 43.

Ver además: CIDH. Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de violencia sexual en Mesoamérica. 2011. *Ibíd.* Pág. 17. Al respecto la CIDH afirma: “La CIDH destaca la importancia de que los Estados lleven a cabo investigaciones puntuales sobre esta problemática [violencia sexual contra las mujeres] arrojando información oportuna, confiable y certera sobre el problema de la violencia sexual y su vínculo con la discriminación contra las mujeres”.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que el deber de debida diligencia en materia de prevención exige de los Estados, especialmente en los que se presentan prácticas estructurales y extendidas de vulneración de derechos, como es el caso de contextos de conflicto armado y desplazamiento forzado por la violencia que afectan a las mujeres: “[...] el correlativo deber de vigilar la situación social mediante la producción de información estadística adecuada que permita el diseño y la evaluación de las políticas públicas, así como el control de las políticas que se implementen por parte de la sociedad

con información sobre la vulneración de los derechos humanos de la mujeres, como una herramienta para el diseño e implementación de políticas y medidas de prevención efectivas. Además, el conocimiento sobre los hechos violatorios de derechos humanos, constituye un derecho de las víctimas y de la sociedad en general, de modo que: “[l]os Estados tienen también el deber de crear y preservar archivos públicos destinados a recopilar y sistematizar la información referida a graves violaciones de derechos humanos padecidas en los países.”³⁴²

Sumado a lo anterior, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la Corte Europea de Derechos Humanos, han señalado que se configura un desconocimiento del deber de debida diligencia en materia de prevención de los actos de violencia cuando los Estados, teniendo conocimiento de la posibilidad de vulneración de derechos humanos o, si por mandatos constitucionales debía tener este conocimiento, no adopta medidas concretas para evitar la concreción del acto o los actos violentos³⁴³. Esta subregla ha sido aplicada en casos de violencia doméstica³⁴⁴, como en situaciones de violencia generalizada en los que se han cometido actos de violencia contra mujeres³⁴⁵.

civil.” Ver al respecto: CIDH. Informe de Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas. 2007. Párr. 42.

En este informe, la CIDH señaló que: “Dado el relevante interés público de la información estadística vinculada al problema de la violencia contra las mujeres, los Estados deben contar con mecanismos legales y administrativos apropiados para garantizar un amplio acceso a esa información, estableciendo vías de difusión de la misma y promoviendo el debate y el escrutinio público de las políticas que se implementen en este ámbito.” CIDH. *Ibíd.* Párr. 43.

Ver además: CIDH. Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de violencia sexual en Mesoamérica. 2011. *Ibíd.* Pág. 17. Al respecto la CIDH afirma: “La CIDH destaca la importancia de que los Estados lleven a cabo investigaciones puntuales sobre esta problemática [violencia sexual contra las mujeres] arrojando información oportuna, confiable y certera sobre el problema de la violencia sexual y su vínculo con la discriminación contra las mujeres”.

342. Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. Resolución 2267 (XXXVII-0/07) Sobre el Derecho a la Verdad. 5 de junio de 2007.

343. A este respecto, los tribunales han precisado que: “[p]ara que surja esa obligación positiva [actuar con la debida diligencia para prevenir la vulneración de derechos humanos], debe ser establecido que al momento de los hechos las autoridades sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de un individuo identificado o de algunos individuos respecto de actos criminales de terceros, y que tales autoridades no tomaron las medidas dentro del alcance de sus poderes que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para evitar dicho riesgo”. Ver al respecto: Corte Europea de Derechos Humanos (CorteEDH). *Kiliç v. Turkey*, sentencia del 28 de marzo de 2000, Aplicación No. 22492/93, Poors. 62 - 63; CorteEDH *Osman v. the United Kingdom*, sentencia del 28 de octubre de 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-VIII, párrs. 115 - 116; Corte IDH., Caso de la Masacre de Pueblo Bello. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140,

344. CorteEDH. Caso Opuz vs Turquía. Aplicación 33401/02. Sentencia del 9 de junio de 2009. Párr. 153

345. CorteIDH. Caso González y otras (Campo algodónero) vs. México. Sentencia del 16 de noviembre de 2009. Párr. 283.

Ahora bien, respecto de los niños, niñas y adolescentes, el deber de debida diligencia en la prevención de actos de violencia, adquiere alcances específicos y reforzados, habida cuenta de la existencia de cláusulas convencionales, e incluso constitucionales, que expresamente exigen al Estado garantizar “vidas libres de violencia”. Por ejemplo, el artículo 44 de la Constitución Política, que reconoce el valor prevalente de los derechos de los niños en el ordenamiento constitucional, resalta la obligación del Estado, la sociedad y la familia de proteger a los menores “(...) contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta o abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.”

En similar sentido, el artículo 19³⁴⁶ - numerales 1, 34, 35 y 36- de la Convención sobre los Derechos del Niño, establece: (i) el derecho de los niños, niñas y adolescentes a no ser objeto de ninguna forma de violencia, especialmente de violencia sexual, y (ii) la importancia de garantizar un entorno de crianza respetuoso y exento de violencia, para la realización de la personalidad de los niños, y para el fomento de ciudadanos sociales y responsables, que participen activamente en la comunidad local y en la sociedad en general³⁴⁷ .

En esta perspectiva, el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General 13, resalta la necesidad de que la prevención de cualquier acto de violencia contra los niños, niñas y adolescentes, primero, se concentre en la erradicación de los factores de riesgo, como lo son la pobreza y la discriminación basada en estereotipos de género; y segundo, se acompañe por un

346. El Artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño, define la violencia como “(...) toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.”

347. De acuerdo con la Observación General No. 13 del Comité de los Derechos del Niño, el abuso y la explotación sexual comprenden: a) La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal o psicológicamente perjudicial, lo cual cobija cualquier actividad sexual impuesta por un adulto a un niño, frente a la cual este último tiene derecho a la protección del derecho penal; b) La utilización de un niño con fines de explotación sexual comercial; c) La utilización de un niño para la producción de imágenes o grabaciones sonoras de abusos sexuales; y d) La prostitución infantil, la esclavitud sexual, la explotación sexual en el turismo y la industria de viajes, la trata (dentro de los países y entre ellos), la venta de niños con fines sexuales o el matrimonio forzado. Ver al respecto: Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 13 “Derecho del Niño a No Ser Objeto de Ninguna Forma de Violencia”, Doc. CRC/C/GC/. 13 del 18 de abril de 2011. Párrs. 14, 25. En esta observación también se explican las razones por las cuales la violencia pone en grave peligro la supervivencia de los niños y su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

sistema integrado, cohesivo, interdisciplinario y coordinado de políticas públicas sostenibles³⁴⁸, y de programas diseñados con la participación de los niños y los diversos sectores de la sociedad, entre estos, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación.

2. Debida diligencia en la atención y asistencia especializada a las mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores sobrevivientes a la violencia sexual perpetrada por actores armados.

Las obligaciones constitucionales que le asisten al Estado, son claras en señalar que las mujeres víctimas de cualquier acto de violencia que vulnere sus derechos humanos, incluidas las sobrevivientes de violencia sexual, deben ser atendidas de forma inmediata, integral, especializada, con enfoque diferencial, de forma gratuita y durante el tiempo necesario para superar las afectaciones físicas y psicológicas derivadas de las agresiones, y que la cobertura de esta atención debe incluir a la familia de la víctima. De acuerdo con la Sentencia C-776 de 2010³⁴⁹, 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 período

348. Los Estados deben diseñar e implementar medidas para facilitar la identificación y notificación de los factores y eventos de violencia, tales como el diseño de indicadores de riesgo, programas de orientación dirigidos a quienes están en contacto con los niños y niñas sobre cómo interpretar dichos factores, líneas telefónicas gratuitas para denunciar casos de violencia, entre otros. El Comité sostiene que la creación de un mecanismo de notificación supone: “a) el suministro de información adecuada para facilitar la presentación de quejas, b) la participación en investigaciones y actuaciones judiciales, c) la elaboración de protocolos adaptados a las diferentes circunstancias, y su amplia difusión entre los niños y la ciudadanía en general, d) la prestación de los correspondientes servicios de atención a los niños y las familias, y e) la formación y la prestación de apoyo permanente al personal encargado de procesar la información recibida por los sistemas de notificación.” Observación General No. 13 “Derecho del Niño a No Ser Objeto de Ninguna Forma de Violencia”. *Ibíd.* Párr. 49.

349. M.P. Jorge Iván Palacio. “...para la Corte, la concepción expansiva, universal, amplia e integral del derecho a la salud impide restringir su protección a prestaciones tales como valoración médica, tratamientos, procedimientos quirúrgicos, medicación o suministro de medicamentos, dado que la naturaleza misma de este derecho comprende una gran diversidad de factores, que tanto la ciencia médica como la literatura jurídica no alcanzan a prever, y en esa medida, en aras de proteger adecuadamente el derecho a la salud, el Legislador puede permitir que determinados tratamientos y prestaciones hagan parte de las garantías consagradas en favor del paciente o de quien resulte víctima de actos violentos. En estas condiciones, en aplicación del concepto amplio e integral del derecho a la salud, aunado al principio de progresividad aplicable al mismo, como también a las circunstancias dentro de la cual se ampara este derecho, permiten considerar que el reconocimiento de las prestaciones relacionadas con alojamiento y alimentación durante el período de transición requerido por las mujeres víctimas de agresiones físicas o psicológicas, no pueden dejar de ser consideradas sino como ayudas terapéuticas propias del tratamiento recomendado por personal experto y requerido por las personas que resultan afectadas, resultando indispensable la reubicación temporal de quienes razonablemente, según la ley y el reglamento, ameritan un tratamiento preferencial y especial, sin que ello signifique vulneración de lo establecido en el artículo 49 de la Carta Política.”

que ellas requieran, bajo el entendido de que estos dos últimos componentes hacen parte de su derecho fundamental a la atención integral en salud.

En el ámbito del Sistema Universal de los Derechos Humanos, varias resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas han puesto de relieve la necesidad de fortalecer las instituciones judiciales y de salud “para que presten asistencia sostenible a las sobrevivientes de violencia sexual en situaciones de conflicto armado”³⁵⁰. Así como, han hecho un llamado de atención sobre la “importancia de que los Estados, con el apoyo de la comunidad internacional, aumenten el acceso a los servicios de salud, asesoramiento psicosocial, asistencia letrada y servicios de reintegración socioeconómica de las sobrevivientes de violencia sexual, en particular en las zonas rurales, teniendo en cuenta las necesidades específicas de las personas con discapacidad.”³⁵¹

En este sentido, el artículo 4° literal g) de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, establece que los Estados deben “[e]sforzarse por garantizar, en la mayor medida posible (...) que las mujeres objeto de violencia y, cuando corresponda, sus hijos, dispongan de asistencia especializada, como servicios de rehabilitación, ayuda para el cuidado y manutención de los niños, tratamiento, asesoramiento, servicios, instalaciones y programas sociales y de salud, así como estructuras de apoyo y, asimismo, adoptar todas las demás medidas adecuadas para fomentar su seguridad y rehabilitación física y psicológica”.

Del mismo modo, el Comité de la CEDAW recomienda a los Estados: (i) establecer o apoyar “(...) servicios destinados a las víctimas de violencia en el hogar, violaciones, violencia sexual y otras formas de violencia contra la mujer, entre ellos refugios, el empleo de trabajadores sanitarios especialmente capacitados, rehabilitación y asesoramiento”; (ii) adoptar “medidas de protección, entre ellas refugios, asesoramiento, rehabilitación y servicios de apoyo para las mujeres que son

350. Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. Resolución 1888 de 2009. S/RES/1820 de 2008. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5916 sesión, celebrada el 19 de junio de 2008.

351. Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. Resolución 1960 de 2010.16 de diciembre de 2010. Pág. 2.

víctimas de violencia o que se encuentren en peligro de serlo”³⁵² ; y (iii) proporcionar “protección y asistencia a las mujeres y las niñas desplazadas internas y refugiadas, en particular: amparándolas frente a la violencia de género y el matrimonio forzado y en la infancia; velando por su acceso a los servicios y a la atención de la salud en condiciones de igualdad y por su participación plena en la distribución de suministros, así como en el desarrollo y la aplicación de programas de asistencia que tengan en cuenta sus necesidades específicas (...)”³⁵³ ”

Por su parte, en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se considera que la atención de las entidades debe estar enfocada en el restablecimiento de los derechos de las sobrevivientes. Al respecto, el numeral d) del artículo 8 de la Convención de Belem do Pará establece que uno de los deberes prioritarios que le asiste al Estado para con las mujeres víctimas de violencia, consiste en: “suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de la violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores de edad”³⁵⁴ . Asimismo, el numeral f) del mismo artículo de la Convención dispone que los Estados, de forma progresiva, deben “ofrecer a la mujer objeto de violencia, acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación, que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social”³⁵⁵ .

352. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW). Recomendación General No. 19 de 1992.

353. Comité de la CEDAW. Recomendación General núm. 30 sobre las Mujeres en la Prevención de Conflictos y en Situaciones de Conflicto y Posteriores a Conflictos (CEDAW/C/GC/30). 1 de Noviembre de 2013. *Ibíd.* Párr. 57 literal d. Adicionalmente, dentro de esta recomendación se establece el deber de los Estados de asumir enfoques diferenciales para las mujeres en condición de desplazamiento en los siguientes términos: abordar “los riesgos concretos y las necesidades particulares de diferentes grupos de desplazadas internas y refugiadas que son objeto de formas diversas y entrecruzadas de discriminación, como las mujeres con discapacidad, las mujeres de edad, las niñas, las viudas, las mujeres cabeza de familia, las mujeres embarazadas, las mujeres que viven con el VIH/SIDA, las mujeres rurales, las mujeres indígenas, las mujeres pertenecientes a minorías étnicas, nacionales, sexuales o religiosas, y las defensoras de los derechos humanos” (Párr. 57 literal b). Del mismo modo, esta recomendación establece el derecho de las mujeres en condición de desplazamiento a percibir asistencia humanitaria (Párr. 57 literal a y h), entre otros componentes de la atención integral, de manera incondicional, aun cuando no haya claridad sobre los recursos y las normas para proveer esta clase de asistencia y atención (Párr. 57 literal i).

354. Convención de Belem do Pará. Artículo 8. d).

355. Convención de Belem do Pará. Artículo 8. f).

Ahora bien, se debe resaltar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática en advertir que la prestación de servicios de salud debe cumplir con los requisitos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, y para el caso de las personas en situación de desplazamiento, el ejercicio del derecho a la salud debe ser sensible a las circunstancias específicas derivadas del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia. En la Sentencia T-045 de 2010, esta Corte ordenó al Ministerio de Protección Social, hoy Ministerio de Salud, la inclusión de la atención psicosocial permanente para atención a las víctimas del conflicto armado, con cobertura para la mujer víctima de violencia sexual, su núcleo familiar y su comunidad³⁵⁶, hasta tanto la mujer, su núcleo familiar y su comunidad hayan restablecido su salud mental.

Igualmente, el acompañamiento psicológico debe garantizarse durante la participación de las mujeres en el proceso judicial, desde el primer contacto con las entidades públicas encargadas de recibir la declaración o la denuncia de los hechos, hasta la culminación del procedimiento, a fin de que la mujer no sufra afectaciones adicionales derivadas de la presión del procedimiento judicial. Estas afectaciones pueden producirse con la memoria de los hechos traumáticos en las declaraciones, el contacto con el agresor o conocidos de éste, y la exposición a situaciones y entornos de presión psicológica ante funcionarios, abogados y personas desconocidas para la víctima.

Así las cosas, la víctima debe contar con un equipo interdisciplinario –jurídico y psicosocial– que acompañe y respalde su intervención, desde la denuncia hasta la culminación del proceso judicial, con el propósito de garantizarle las mejores condiciones posibles³⁵⁷.

356. La Corte Constitucional ordenó el diseño y la implementación de protocolos, programas y políticas de atención en salud, que respondan a las necesidades particulares de las víctimas del conflicto armado, sus familias y comunidades, especialmente en lo referido a la recuperación de los impactos psicosociales producidos por su exposición a eventos traumáticos, desencadenados por la violencia sociopolítica del país (Consideración Núm. 6.4). M.P. María Victoria Calle Correa.

357. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresó lo siguiente: “[...] el apoyo a una víctima de violencia sexual es fundamental desde el inicio de la investigación para brindar seguridad y un marco adecuado para referirse a los hechos sufridos y facilitar su participación, de la mejor manera y con el mayor de los cuidados, en las diligencias de la investigación”. Ver al respecto: CorteIDH. Caso Rosendo Cantú contra México. Sentencia del 31 de agosto de 2010. Párr. 189. Ver también: Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de agosto de 2010 Serie C. No. 215; CIDH. Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Mesoamérica. Ibíd. Párr. 93.

De otra parte, varias normas del sistema jurídico nacional han incorporado algunas de las exigencias internacionales sobre la atención a las víctimas de actos de violencia sexual. De un lado, mediante la Ley 360 de 1997 que establece el derecho de las víctimas de violencia sexual, a tener acceso gratuito a exámenes y tratamientos, tanto para la prevención de enfermedades de transmisión sexual -incluido el VIH/SIDA-, como para la atención física y emocional. Y de otro, mediante el artículo 8) literal c) de la Ley 1257 de 2008 que establece el deber del Estado de garantizar a la víctima información clara, completa, veraz y oportuna en relación con la salud sexual y reproductiva, así como 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 hijas³⁵⁸.

En particular, la Sala hace énfasis en el derecho de las víctimas de violencia sexual a restablecer de manera plena su salud sexual y reproductiva, y en la obligación del Estado de proveer asistencia médica completa, gratuita y permanente. El Estado debe brindar a las sobrevivientes de violencia sexual los recursos integrales en salud, tales como: exámenes médicos completos y tratamientos de calidad, que por un lado, diagnostiquen de manera completa las afectaciones en la salud de las sobrevivientes, y por otro, ordenen las medidas y tratamientos necesarios para superar estas afectaciones. De tal manera que, las instituciones competentes deben practicar exámenes especializados para determinar detalladamente las afectaciones a la mujer, especialmente las que lesionan la salud sexual y reproductiva de las mujeres, y luego garantizar el tratamiento idóneo para su recuperación³⁵⁹.

Por otro lado, de acuerdo con las agudas circunstancias de vulnerabilidad de las mujeres

358. Artículo 8, literal g) Ley 1257 de 2008. “Por medio del cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de procedimiento penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.”

359. Las organizaciones de mujeres que acompañan casos de violencia sexual, han documentado entre otras, las siguientes afectaciones en la salud sexual y reproductiva de las víctimas de violencia sexual: (i) enfermedades de transmisión sexual, (ii) cáncer y (iii) necesidad de histerectomías. En este punto, vale la pena mencionar que, aunque el Ministerio de Salud cuenta con la Resolución 459 de 2012, por medio del cual se establece el protocolo de atención para víctimas de violencia sexual, este instrumento no cuenta con unos procedimientos específicos para casos de atención de casos de violencia sexual relacionados con el conflicto armado interno.

agredidas sexualmente en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado, las ayudas derivadas del hecho del desplazamiento forzado deben ser asignadas de forma inmediata. De tal modo, que las entidades deben actuar con la debida diligencia al reconocer y entregar las ayudas de emergencia, tendientes a la estabilización socioeconómica de las mujeres víctimas.

De acuerdo con la amplia y reiterada jurisprudencia de esta Corte³⁶⁰, en su condición de personas desplazadas y de sujetos de especial protección constitucional, las mujeres sobrevivientes de violencia sexual y sus familias, que se vieron forzadas a trasladarse a un sitio distinto de su lugar de residencia o sitio de labores por haber sido agredidas sexualmente o en virtud de amenazas, deben recibir, de manera prioritaria, prevalente, completa, adecuada e integral las ayudas inmediatas, de emergencia y transición que prevé la Ley 387 de 1997 y la Ley 1448 de 2011. Asimismo, la Sala reitera que en el reconocimiento y entrega de la ayuda humanitaria, la administración debe dar cumplimiento a la presunción de su prórroga automática, en los términos establecidos en el Auto 092 de 2008, el Auto 099 de 2013 y Sentencia T-831 A de 2013³⁶¹. En todo caso, no se debe perder de vista que la interpretación de cualquiera de las disposiciones que rijan la atención y la protección de las mujeres en condición de desplazamiento o en riesgo del mismo, deberá efectuarse de conformidad con los siguientes principios: (i) pro persona, que en general rige la interpretación de las normas de Derecho Humanos, (ii) de vulnerabilidad acentuada para la población desplazada, establecido por esta Corte en la Sentencia T-025 de 2004, y (iii) de vulnerabilidad acentuada para las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, establecido por esta Corte en el Auto 092 de 2008.

Así las cosas, el incumplimiento de los deberes anteriormente descritos, tiene como consecuencia el desconocimiento del deber reforzado de debida diligencia del Estado en materia de atención y protección a las mujeres sobrevivientes de violencia sexual que han sido desplazadas

360. Ver, entre otras, las siguientes sentencias: T-297 de 2008 (M.P. Clara Inés Vargas); T-560 de 2008 (M.P. Jaime Araújo Rentería); T-868 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil); T-451 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda); T-586 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt); y en relación con personas desplazadas con discapacidad, ver sentencias: T 560 de 2008 (M.P. Jaime Araújo Rentería); T-688 de 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla); T-856 de 2011 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

361. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

de manera forzosa.

Ahora bien, la Sala considera necesario detenerse de manera breve en las reglas fijadas recientemente por esta Corte en cuanto a la noción de desplazamiento forzado, en aras de la aplicación de los beneficios en materia de atención y protección, contemplados en la Ley 387 de 1997 y la Ley 1448 de 2011, a las mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual que se encuentran desplazadas o se encuentran en riesgo de serlo.

En el Auto 119 de 2013³⁶², esta Sala estableció que la condición de desplazamiento forzado debe ser registrada, reconocida, atendida, asistida y superada, con independencia de la caracterización de los factores o agentes expulsores como grupos armados organizados en el marco del conflicto armado interno; toda vez que el ordenamiento jurídico colombiano está orientado a proteger a la población desplazada por su condición objetiva de especial vulnerabilidad, más no por las causas de su desplazamiento. Causas que de hecho son amplias, y permiten hipótesis fácticas tales como: la violencia generalizada, o el temor fundado de percibir daños o lesiones en los derechos fundamentales; no necesariamente asociadas con el conflicto armado interno.

En este orden de ideas, si bien el conflicto armado y la presencia de actores armados han sido factores recurrentes para la causación del desplazamiento forzado en Colombia; no son factores determinantes, cuya valoración subjetiva pueda condicionar la tutela de los derechos fundamentales de la población desplazada en manifiesta condición de vulnerabilidad. Dicho de otro modo, no es posible admitir la denegación de los derechos fundamentales de la población en condición de desplazamiento, bajo la exigencia de que el agente expulsor sea un grupo armado organizado al margen de la Ley.

En este sentido, en el caso de los desplazamientos forzados producidos por las denominadas

362. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

BACRIM³⁶³ o grupos pos-desmovilización, basta con verificar el traslado intrafronterizo motivado por la coacción, sin que medie calificación alguna de estos grupos como actores armados organizados en el marco del conflicto armado interno, para que la población en condición de desplazamiento pueda hacer efectivos sus derechos fundamentales de: registro³⁶⁴, atención, asistencia, estabilización socio-económica y superación del desplazamiento, bien sea a través de los retornos o las reubicaciones.

Por ende, disposiciones como las previstas en el Art. 60 de la Ley 1448 de 2011³⁶⁵, deben interpretarse bajo un principio de favorabilidad, en el cual no se circunscriba la atención, la asistencia y la protección a la población en condición de desplazamiento, tan sólo a contextos de conflicto armado. Más aún cuando el desplazamiento forzado en sí mismo, independientemente de sus factores causantes, puede acarrear hechos victimizantes degradantes para las mujeres, como lo son los actos de violencia sexual.

En consecuencia, las mujeres víctimas de violencia sexual en condición de desplazamiento deben ser incluidas dentro del Registro Único de Víctimas (RUV), y en ese orden de ideas, acceder a la integralidad de las rutas de atención, asistencia y protección, con independencia de que el perpetrador de la agresión sexual haya sido o sea miembro de un grupo pos-desmovilización. Lo anterior, teniendo en cuenta las diferentes hipótesis fácticas, que fueron anteriormente reconstruidas, en las que las mujeres, o son víctimas de violencia sexual o de amenazas de serlo previo a su desplazamiento, o son víctimas de violencia sexual con ocasión y tras su desplazamiento. De

363. Bandas Criminales.

364. Esta Sala Especial declaró literalmente en el Auto 119 de 2013 que: “la práctica de la Dirección de Registro de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que consiste en no inscribir en el Registro Único de Víctimas a las personas que se vieron forzadas a desplazarse por situaciones de violencia generalizada, como la producida por las acciones de las BACRIM cuando no se presentan con ocasión del conflicto armado y en general, en aquellas situaciones en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el mismo bajo los escenarios descritos en la Ley 387 de 1997, para efectos de garantizar sus derechos de protección, asistencia y atención, no es acorde con el esquema de protección a favor de la población desplazada por la violencia, ni con los pronunciamientos que ha realizado la Sala Plena de esta Corporación acerca de la definición del concepto de víctima de la Ley 1448 de 2011”.

365. Disposición que establece la aplicación complementaria de las medidas de atención y asistencia previstas en la Ley de Víctimas, con las previstas en la Ley 387 de 1997, a la población en condición de desplazamiento.

tal modo, que en estos casos el deber de debida diligencia del Estado también debe estar orientado a registrar los actos de violencia sexual contra las mujeres cometidos por grupos pos-desmovilización, ocurran o no de manera simultánea al desplazamiento.

3. Deberes mínimos de Debida Diligencia del Estado en la investigación, juicio y sanción de actos de violencia sexual en contra de mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores perpetradas por actores armados.

La investigación, enjuiciamiento y sanción de los responsables de crímenes contra los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, entre los que se cuentan los actos de violencia sexual, esclavitud sexual y abuso sexual contra las mujeres, niñas y adolescentes, constituye una de las obligaciones constitucionales capitales de debida diligencia que recae sobre el Estado colombiano, particularmente en los contextos de conflicto armado interno y desplazamiento forzado. En las Resoluciones 1888 de 2009 y la Resolución 1960 de 2010, ambas referidas a la violencia sexual en contra de mujeres y niños en los conflictos armados, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas hace un llamado enfático a los Estados a poner fin a la impunidad por la comisión de crímenes sexuales³⁶⁶. De la misma manera, en la Recomendación General 30, sobre las Mujeres en la Prevención de Conflictos y en Situaciones de Conflicto y Posteriores a Conflictos, el Comité de la CEDAW establece la obligación específica de los Estados de investigar, enjuiciar y sancionar la violencia de género que se produce como consecuencia del ciclo de desplazamiento³⁶⁷.

366. Ver al respecto: Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. Resolución de 1960 de 2010. Aprobada en su 6453 sesión, celebrada el 16 de diciembre de 2010. S/RES/1960. Distrito. General. 16 de diciembre de 2010. Pág. 2; Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. Resolución 1888 de 2009. Aprobada en su 6195 sesión, celebrada el 30 de septiembre de 2009. Pág. 2. El llamado del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en estas Resoluciones se efectúa en los siguientes términos: “[r]ecordando la responsabilidad que le incumbe a los Estados de poner fin a la impunidad y procesar a los responsables de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y otros crímenes atroces perpetrados contra civiles y, a este respecto, observado con preocupación que solo un pequeño número de responsables de actos de violencia han comparecido ante la justicia [...]”

367. “El Comité recomienda que los Estados partes: (...) Investiguen y enjuicien todos los casos de discriminación y violencia por razón de género que se producen en todas las fases del ciclo del desplazamiento relacionado con los conflictos”. Ver al respecto: Comité de la CEDAW. Recomendación General núm. 30 sobre las Mujeres en la Prevención de Conflictos y en Situaciones de Conflicto y Posteriores a Conflictos (CEDAW/C/GC/30). 1 de Noviembre de 2013. Ibíd. Párr. 57 literal f.

La inobservancia del deber de debida diligencia en las investigaciones, juicios y sanciones penales contra los responsables de violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional de Humanitario, propicia la perpetuidad de las condiciones sociales que dan lugar a la vulneración de los derechos fundamentales de las sobrevivientes de estos crímenes sexuales, en tanto la inacción o actuación deficiente del Estado en la vinculación de los responsables a un proceso penal y la aplicación de las sanciones correspondientes, refuerza los patrones de discriminación y violencia, al enviarse un mensaje a la sociedad y a los agresores en el sentido que la violencia contra las mujeres es tolerada³⁶⁸, y que su comisión no apareja consecuencias jurídico-penales ni rechazo institucional³⁶⁹. En esa medida, la garantía de que los agresores serán enjuiciados y sancionados representa una de las principales estrategias de prevención contra la violencia y discriminación de género, incluida la violencia sexual³⁷⁰.

Por otra parte, el deber de debida diligencia es a su vez consistente con la obligación internacional de los Estados de proveer un recurso judicial efectivo, que permita a los ciudadanos y ciudadanas la posibilidad real de solicitar ante las autoridades competentes: (i) la declaración de que un derecho está siendo vulnerado, (ii) el cese de la vulneración y (iii) la reparación adecuada

368. Al respecto, en el caso *González y otras (Campo Algodonero) vs. México*, la Corte Interamericana mencionó lo siguiente: “La impunidad de los delitos cometidos, envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia”. Ver al respecto: Corte IDH. Caso *González y otras vs México*. Sentencia del 16 de noviembre de 2009. Párr. 400.

369. A este respecto, en su Informe sobre el Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas del año 2007, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló lo siguiente: “Asimismo, la

Comisión ha podido observar con especial preocupación la baja utilización del sistema de justicia por parte de las mujeres víctimas de violencia, el maltrato que pueden recibir tanto las víctimas como sus familiares al intentar acceder a recursos judiciales, y su persistente desconfianza de que las instancias judiciales sean capaces de remediar los hechos perpetrados. Esta situación, no sólo propicia una sensación de inseguridad, indefensión y desconfianza en la administración de justicia por parte de las víctimas, sino que este contexto de impunidad perpetúa la violencia contra las mujeres como un hecho aceptado en las sociedades americanas en menoscabo de sus derechos humanos”. Ver al respecto: CIDH. Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas. OEA/Ser/V/II.Doc. 68. 20 de enero de 2007. Párr. 6.

370. Al respecto en su Informe sobre Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Mesoamérica de 2011, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala: “Como consecuencia de las obligaciones jurídicas que emanan de las normativa internacional de los Derechos Humanos, los Estados se ven obligados a organizar su estructura estatal –y el trabajo de todo el poder público –para prevenir, investigar, juzgar y sancionar hechos de violencia sexual, y garantizar el acceso a la justicia de las víctimas. El poder judicial es un factor fundamental en el desempeño de la responsabilidad del Estado de actuar con la debida diligencia requerida y enviar el mensaje social de no tolerancia a la violencia sexual”. Ver al respecto: CIDH. Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Mesoamérica. *Ibid.* Párr. 79.

por los daños causados³⁷¹ .

Así mismo, en varios pronunciamientos de control abstracto de constitucionalidad, esta Corte Constitucional ha señalado que “el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia, consagrado en el artículo 229 de la Carta Política, comprende, “[...] de una parte la remoción de barreras culturales, económicas, geográficas o administrativas para el ejercicio del derecho de acción ante la organización judicial.” Y “[d]e otra parte, supone también la realización del derecho a la resolución justa y oportuna de conflictos de intereses jurídicamente tutelados.”³⁷²

Esta consideración jurisprudencial resulta consistente con el concepto de acceso a la justicia desarrollado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que define el acceso a la justicia “como el acceso de jure y de facto a instancias y recursos judiciales de protección frente a actos de violencia, de conformidad con los parámetros internacionales de derechos humanos.”³⁷³ En ese sentido, “[...] el acceso adecuado a la justicia no se circunscribe sólo a la existencia formal de recursos judiciales, sino también a que éstos sean idóneos para investigar, sancionar y reparar las violaciones denunciadas.”³⁷⁴

En esa línea de análisis, en diversos pronunciamientos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han destacado la relación

371. El derecho a un recurso efectivo se encuentra consagrado en: el numeral 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 13 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el artículo 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, los artículos 12 -numeral 2 literal f- y 20 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, los principios 4 al 7 de la Declaración sobre Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, el artículo 9 de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, el artículo 4 -literal g- de la Convención interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y finalmente, el artículo III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

372. Sentencia C-332 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo.

373. Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas. Ibíd. Párr. 5

374. Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas. Ibíd.

que existe entre el deber de los Estados de la debida diligencia y la obligación de facilitar el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos frente a diversas formas de violencia contra la mujer³⁷⁵, resaltando que el acceso a estos recursos constituye “la primera línea de defensa de los derechos básicos”³⁷⁶. Estos órganos han manifestado igualmente que, la disponibilidad formal de los recursos judiciales no es suficiente para satisfacer el deber de debida diligencia por parte del Estado, “[t]ales recursos deben ser idóneos para remediar las violaciones de derechos humanos denunciadas”³⁷⁷.

Incluso, en jurisprudencia reciente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la falta de investigación de hechos graves contra la integridad personal, como torturas y violencia sexual, cometidos en el marco de conflictos armados y/o dentro de patrones sistemáticos, constituyen un incumplimiento de las obligaciones del Estado frente a graves violaciones a los derechos humanos³⁷⁸.

Por su parte, la idoneidad de las investigaciones, juicios y sanciones de los crímenes que atentan contra los derechos humanos, se satisface si los procedimientos son inmediatos, exhaustivos, serios, imparciales³⁷⁹, y se adelantan en términos razonables y sin dilaciones injustificadas.

375. Ver al respecto: CIDH. Informe de Fondo No. 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (González) y otros vs. Estados Unidos. 21 de julio de 2011; CIDH. Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas. Ibíd.

376. Ver al respecto: Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Mesoamérica. Ibíd. Párr.9; Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas. Ibíd. Párr. 4.

377. Ver al respecto: CorteIDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, Párr. 235, citando: CorteIDH., Caso Cesti Hurtado vs. Perú. Sentencia de 29 de septiembre de 1999. Serie C No. 56, Párr. 121; Corte IDH. Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú. Sentencia de 30 de Mayo de 1999. Serie C No. 52, Párr. 185; y CorteIDH Opinión Consultiva OC 09 de 1987: Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). 6 de Octubre de 1987.

378. Ver al respecto: CorteIDH. Caso de la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211. Párrs. 140 y 141. Ver adicionalmente, sobre la regla relativa a que la ausencia de investigación y sanción constituye un incumplimiento de la obligación del Estado de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las víctimas y de sus familiares, y del derecho de la sociedad de conocer lo ocurrido: CorteIDH. Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, Párr. 134. Véase también CIDH. Resolución 1/03 sobre Juzgamiento de Crímenes Internacionales, en: Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003. 24 de octubre de 2003. Véase finalmente: CorteIDH. Caso Trujillo Orozco vs. Bolivia, Reparaciones (Art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), sentencia de 27 de febrero de 2002. Serie C No. 92, Párrs. 99-101 y 109; y CorteIDH., Caso Bamaca Velásquez vs. Guatemala, Reparaciones (Art. 63.1 Convención Americana de Derechos Humanos), sentencia del 22 de febrero de 2002.

379. CorteIDH. Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México. Sentencia del 16 de Noviembre 2009. Párr. 289 y ss.

Donde en el caso particular de la investigación y enjuiciamiento de los crímenes de lesa humanidad, las características propias de la idoneidad deben ser reforzadas.

En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el cumplimiento general de los deberes de debida diligencia, exige de los Estados: (i) adelantar una investigación oportuna, completa e imparcial; (ii) “[f]ortalecer la capacidad institucional para combatir el patrón de impunidad frente a casos de violencia contra las mujeres a través de investigaciones criminales efectivas, que tengan un seguimiento judicial consistente”³⁸⁰; (iii) “(...) garantizar una capacitación efectiva en materia de derechos de las mujeres, de todos los funcionarios públicos involucrados en el procesamiento de casos de violencia contra las mujeres (...) con el fin de que apliquen las normas nacionales e internacionales para enjuiciar estos delitos en forma adecuada, y para que respeten la integridad y la dignidad de las víctimas y sus familiares”³⁸¹; (iv) “(...) institucionalizar la colaboración y el intercambio de información entre las autoridades responsables de investigar los actos de violencia y discriminación”³⁸²; y (v) “[d]iseñar protocolos para facilitar y fomentar la efectiva, uniforme y transparente investigación de actos de violencia física, sexual y psicológica, que incluya una descripción de la complejidad en las pruebas, y el detalle de las pruebas mínimas que es preciso recopilar para proporcionar una fundamentación probatoria adecuada, que incluya pruebas científicas, psicológicas, físicas y testimoniales”³⁸³.

La Corte Constitucional cuenta con una amplia jurisprudencia protectora de los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres víctimas de delitos sexual en los procesos penales, y los deberes de debida diligencia que recaen sobre las entidades estatales que investigan y sancionan estas conductas. En especial, la Sala destaca los precedentes sentados en las Sentencias T-843 de 2011, T-205 de 2011, T-1015 de 2010, T-078 de 2010, T-520 A de 2009, T-458 de 2007, T-453 de 2005 y

380. Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas. Ibíd. Párr. 124.

381. Ibíd. Párr. 124.

382. Ibíd. Párr. 125.

383. Ibíd.

T-554 de 2003³⁸⁴, por considerar pertinentes las subreglas jurisprudenciales que contienen estos fallos para el examen de los estándares constitucionales que le asisten a las entidades encargadas de prevenir, investigar y sancionar los actos de violencia sexual que se han cometido contra la población femenina en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.³⁸⁵

Ahora bien, de acuerdo con algunos de los estándares sentados en normas y en la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en la jurisprudencia de esta Corte Constitucional, esta Sala Especial se detendrá en algunos deberes que recaen sobre el Estado al impulsar investigaciones penales por delitos de violencia sexual contra niñas, adolescentes y mujeres, cometidos por actores armados, cuya inobservancia conlleva al incumplimiento de la obligación constitucional e internacional de debida diligencia en estas actuaciones.

La Sala se ocupará de los siguientes deberes: (i) el deber de oficiosidad en el impulso de las investigaciones; (ii) el deber de recaudar las evidencias probatorias de acuerdo con los estándares internacionales; (iii) el deber de valorar las evidencias probatorias de acuerdo con estándares constitucionales; (iv) el deber de diseñar e implementar metodologías de investigación adecuadas; (v) el deber de calificar los hechos de manera adecuada, (vi) el deber de adelantar las investigaciones en tiempos razonables y sin dilaciones injustificadas; (vii) el deber de dar estricto cumplimiento a los derechos de los que son titulares las víctimas en los procesos penales; (viii) el deber de garantizar la protección y atención de las víctimas y de su núcleo familiar por riesgos contra su vida, seguridad e integridad personal; (ix) la prohibición de tratos discriminatorios o lesivos de la dignidad de las víctimas de actos de violencia sexual; y finalmente, (x) el deber de observar los requisitos constitucionales en las decisiones de archivo de las investigaciones.

384. Los citados fallos, constituyen pautas de interpretación constitucional de obligatoria consideración por parte de las autoridades judiciales y administrativas que adelantan y colaboran en los procedimientos penales que indagan y juzgan los delitos sexuales cometidos en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento, que además definen un contorno jurídico del alcance de los deberes de debida diligencia que debe observar el Estado colombiano frente a estas investigaciones. En el Numeral Segundo de la Sección II del Anexo Complementario del presente Auto, se encontrará una descripción de la línea jurisprudencial conformada por las sentencias de tutela anteriormente citadas.

385. En el numeral tercero de la sección II del anexo complementario del presente auto, se encontrará una descripción de algunos fallos de tribunales penales ad hoc para la Antigua Yugoslavia y Ruanda y algunos aportes del Estatuto de Roma en la investigación, enjuiciamiento y sanción de delitos sexuales.

3.1. Oficiosidad en el impulso de las investigaciones.

De acuerdo con algunos fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la investigación por violaciones a los derechos humanos debe ser asumida de manera oficiosa por el Estado de manera seria, exhaustiva e imparcial; “[...] no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa”, sino “[...] como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad.”³⁸⁶ La investigación oficiosa resulta perentoria en los casos de violaciones de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario que puedan constituir crímenes de lesa humanidad³⁸⁷ o de guerra en contra de las mujeres³⁸⁸.

Por su parte, el deber de investigar de manera oficiosa las agresiones sexuales también adquiere especial relevancia en los casos en que las víctimas son menores de edad. Así lo señaló esta Corte en la sentencia de tutela T-554 de 2003, en la que manifestó que “[...] no le corresponde al menor agredido demostrar la ocurrencia del hecho sino al Estado, aún más en situaciones donde por razones culturales alguno de los padres considera como algo “normal” el ejercicio de la violencia sexual contra los niños o alguno de ellos considera ser titular de una especie de “derecho” sobre el cuerpo del menor.”³⁸⁹

Finalmente, el deber de investigación oficiosa de los delitos de violencia sexual implica en la práctica, que el ente investigador no debe descargar la responsabilidad de aportación de pruebas

386. CorteIDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, Párr. 230.

387. CorteIDH. Caso La Cantuta Vs. Perú. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162.

388. CorteIDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

389. En la misma línea, en la Sentencia T-843 de 2011, la Corte señaló como una subregla obligatoria sobre la recolección de elementos probatorios en casos de violencia sexual contra menores, conforme a los estándares de la jurisprudencia constitucional y de derecho internacional: “[...] ordenar de oficio y recolectar los elementos probatorios que sean necesarios de manera oportuna.” Este aspecto será ampliado en los siguientes apartes (3.2 y 3.3).

en la víctima o en su representante³⁹⁰, como se verá en el siguiente aparte.

3.2. Recaudo de la evidencia probatoria de acuerdo con estándares internacionales.

De acuerdo con este componente del deber de debida diligencia de los Estados en la investigación de los actos de violencia sexual, los funcionarios judiciales deben ejercer su libertad probatoria garantizando que en cada caso concreto se realizan los máximos esfuerzos en recabar el material probatorio circunstancial, documental, pericial y testimonial derivado de la situación, el entorno y el contexto en el que ocurrió el acto violento, con el propósito de identificar al agresor y efectuar la calificación de los hechos, en la perspectiva de que la violencia sexual constituye una vulneración grave de los derechos humanos de las mujeres.

Así, desde 1998, la Asamblea General de las Naciones Unidas ³⁹¹ en sus Recomendaciones y Estrategias para la Eliminación de la Violencia contra la Mujeres en el marco de la Prevención del Delito y de la Justicia Penal, ha exhortado a los Estados para que en sus procedimientos judiciales brinden a las mujeres víctimas iguales oportunidades para rendir declaración respecto de los demás testigos, y adopten medidas para facilitar dicho testimonio y proteger su intimidad. Asimismo, se ha instado a los Estados para que “en todo proceso penal tengan en cuenta las pruebas de actos de violencia, malos tratos, acecho y explotación perpetrados con anterioridad por el autor del hecho”, y se “[i]ntroduzcan técnicas de investigación que, sin ser degradantes para las

390. Al respecto, la Organización Sisma Mujer expresa lo siguiente: “[e]s ineludible que la Fiscalía General de la Nación asuma de manera oficiosa la investigación de la conducta punible, ya que dicha labor no debe depender de la denuncia, de la posible retractación de la víctima, ni mucho menos del material probatorio que aquella aporte o no al proceso. Por tal motivo, se debe suprimir de la práctica de los fiscales exigir a las mujeres víctimas de violencia sexual allegar pruebas y/o evidencias que sustenten sus declaraciones como requisito para darle inicio al respectivo trámite judicial, ya que la recaudación del material probatorio es un deber exclusivo del ente investigador. Ver al respecto: Corporación Sisma Mujer. Lineamientos de Política Criminal para la Protección del Derecho Humano de las Mujeres a Vivir una Vida Libre de Violencia Sexual. *Ibíd.* 131-132. Consecuentemente, la Mesa de Seguimiento al Auto 092 sostiene que: “la falta de denuncia, la ausencia de confesión, la inexistencia de exámenes médico-legales o la dificultad probatoria en general, no deberían ser una excusa para el adelantamiento efectivo de las investigaciones sobre violencia sexual”. Ver al respecto: Mesa de Seguimiento al Anexo Reservado del Auto 092 de la Corte Constitucional. Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual: Cuarto Informe de Seguimiento al Auto 092. *Ibíd.*

391. Asamblea General de las Naciones Unidas. Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer en el Campo de la Prevención del Delito y la Justicia Penal”, documento aprobado por medio de la Resolución A/RES/52/86. 2 de febrero de 1998.

mujeres objeto de violencia y minimizando toda intrusión en su intimidad, estén a la altura de las prácticas más eficaces para la obtención de pruebas”.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁹², en varias de sus sentencias, ha señalado algunos requisitos que deben observar las autoridades judiciales relacionadas con el recaudo de las evidencias probatorias, a saber: (a) la declaración de la víctima debe realizarse en un ambiente cómodo y seguro, que le brinde a la mujer seguridad y confianza; (b) la toma de la declaración de la víctima debe realizarse de forma tal que se evite o se reduzca la posibilidad de revictimización³⁹³; (c) la coordinación de los actos investigativos debe adelantarse de manera que el manejo de la prueba se efectúe de manera diligente, tomando muestras suficientes, realizando estudios para determinar la posible autoría del hecho, asegurando otras pruebas como la ropa de la víctima, investigando de forma inmediata el lugar de los hechos, y garantizando la correcta cadena de custodia, entre otras obligaciones; (d) el recaudo del material probatorio físico debe ser efectuado por especialistas capacitados en el tipo de violencia que se está investigando, y preferiblemente deben ser del mismo sexo de la víctima³⁹⁴; (e) en los casos de homicidios precedidos de actos de violencia sexual, se deben preservar las evidencias físicas que indiquen la ocurrencia de los delitos sexuales³⁹⁵; (f) el decreto y práctica de pruebas debe respetar los derechos fundamentales y, en particular el derecho a la intimidad, de manera que las autoridades judiciales no deben decretar pruebas impertinentes, inconducentes o innecesarias, como aquellas que indaguen sobre la vida privada de la víctima, que cuestionen o ponga en tela de juicio la ocurrencia de los hechos o que realicen inferencias indebidas por el hecho de que la víctima haya establecido

392. Ver al respecto: CorteIDH. Sentencia Campo Algodonero vs. México. Sentencia del 16 de Noviembre de 2009. Párr. 301 y subsiguientes; CorteIDH. Sentencia Fernández Ortega y otros vs. México. Sentencia del 30 de Agosto de 2010. Párr.194; CorteIDH. Rosendo Cantú y otras vs. México. Sentencia del 31 de Agosto de 2011. Párr. 178.

393. Dicho de otra manera, la investigación debe intentar evitar en lo posible la revictimización o reexperimentación de la profunda experiencia traumática cada vez que la víctima recuerde o declare sobre lo ocurrido.

394. Organización de Naciones Unidas, Asamblea General. Principios relativos a la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y Otros Tratos Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes (Principios de Estambul), Resolución 55/89, U.N. Doc. A/RES/55/89. 22 de febrero de 2001. Párr. 6(a); _____. Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, Protocolo de Estambul presentado a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, U.N. Doc. HR/P/PT/8. 9 de agosto de 1999. Párrs. 153, 218, 261, 273.

395. Organización de Naciones Unidas. Manual de las Naciones Unidas para la Efectiva Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias. U.N. Doc. E/ST/CSDHA/12 (1991) Párrs. 29-30.

nuevos contactos con el agresor³⁹⁶ ; (g) se deben adoptar las medidas que sean necesarias erradicar las prácticas, actitudes o comportamientos o expresiones que denoten prejuicios o actitudes discriminatorias de género, por la pertenencia étnica, la edad, la procedencia territorial o social o la preferencia sexual diversa o identidad de género de la víctima; (h) la práctica probatoria debe partir de la evaluación de la condición de vulnerabilidad de la víctima, especialmente, si se trata de niñas, adultas mayores que pertenecen a comunidades indígenas, afrodescendientes, o se encuentran en condición de discapacidad; y finalmente (i) se deben decretar pruebas interdisciplinarias que aporten información, histórica, contextual, sociológica o psicológica de los hechos.

Por su parte, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, ha enfatizado en que todo niño y niña deben recibir un trato digno y comprensivo en el marco de los procesos judiciales, de acuerdo con su situación personal, necesidades inmediatas, sexo, edad, nivel de madurez y, según el caso, la situación de discapacidad. Estos derechos tienen deberes correlativos para los funcionarios judiciales encargados de las investigaciones, a saber: (i) limitar las injerencias en la vida privada del niño al máximo³⁹⁷ . En ese sentido, en materia de pruebas, los exámenes forenses solamente se deben practicar cuando resulten indispensables en interés del niño³⁹⁸ ; y

396. Corte IDH. Caso Rosendo Cantú vs. México. Sentencia del 31 de Agosto de 2011. Párr. 180; Corte IDH, Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Sentencia del 30 de agosto de 2010. Párr. 196. Asimismo, en varios de sus pronunciamientos de tutela, esta Corte Constitucional ha destacado el papel de las recomendaciones de algunos de los órganos consultivos del sistema universal de los derechos humanos como el Comité de los Derechos del Niño y el Consejo Económico y Social en tanto pautas interpretativas autorizadas para la determinación del alcance de los derechos de las víctimas y las ha aplicado directamente en sus fallos. Igualmente, la Corte ha empleado precedentes relevantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre actos de violencia sexual contra niñas, adolescentes y mujeres para resolver controversias sobre la procedencia de acciones de tutela en investigaciones y juicios por delitos sexuales cometidos contra niñas y mujeres. En ese orden, en la sentencia T-453 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), al examinar una acción de tutela contra un juez penal que ordenó y practicó pruebas que se referían al comportamiento y vida personal de la víctima anterior y posterior a los hechos objeto de investigación, y que además admitió la práctica de pruebas sobre asuntos sobre los que ya existían otras pruebas científicas y testimonios sobre asuntos que no guardaban relación directa con los hechos objeto de investigación, la Corte Constitucional señaló que las pruebas que pueden afectar el derecho a la intimidad de la víctima únicamente pueden ser decretadas cuando en el caso concreto se superen todos los pasos del juicio de proporcionalidad.

En la Sentencia T-453 de 2005, la Corte revocó los fallos de instancia y concedió al tutela, por encontrar que varios materiales probatorios cuya práctica había sido decretada por la autoridad accionada, como la historia clínica sobre la interrupción de un embarazo de la tutelante y declaraciones sobre su conducta y relaciones amorosas anteriores a los hechos, constituían una intromisión desproporcionada en su intimidad, razón por la cual ordenó su exclusión del acervo probatorio.

397. Ver: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. “Directrices sobre la Justicia en Asuntos Concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos”, aprobadas en la Resolución 2005/20. 22 de julio de 2005. Párr. 12.

398. Ver: Unicef y Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (Undoc). “Manual sobre la Justicia en Asuntos Concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos para Uso de Profesionales y Encargados de la Formulación de Políticas”.

(ii) procurar que las entrevistas y demás aproximaciones al menor sean llevadas a cabo con el máximo respeto y rigor por funcionarios capacitados³⁹⁹. Estas exigencias, imponen a los Estados la obligación de instruir a todo el personal que tiene contacto y trabaja con los menores para que favorezcan y garanticen sus derechos, y deben promover equipos multidisciplinarios para brindar atención integral desde todas las perspectivas.⁴⁰⁰

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-177 de 2014⁴⁰¹, declaró la exequibilidad de los artículos 1º⁴⁰², 2º⁴⁰³, 3º de la Ley 1652 de 2013, por medio de la cual

2010. Pág. 19. Por su parte, en la Sentencia T-554 de 2003, la Corte precisó la subregla consistente en que la facultad discrecional de decretar pruebas en las investigaciones y juicios penales por agresiones sexuales, especialmente cuando las víctimas son menores de edad, debe ejercerse con cautela en los eventos en que la práctica de estas pruebas suponga la intromisión en la intimidad de la víctima o el desconocimiento de su dignidad. Para ello, el funcionario judicial está en la obligación de realizar un juicio de proporcionalidad entre la necesidad de la prueba y la probabilidad de que las garantías constitucionales de las víctimas se vean lesionadas.

En la sentencia T-554 de 2003 referida, se indicó que aunque juez goza de un margen de discrecionalidad para decretar o no pruebas de oficio, en tanto que supremo director del proceso, en los asuntos donde los menores de edad sean víctimas de un abuso sexual, esta facultad legal se encuentra limitada por el interés superior del menor, lo cual conduce a que el funcionario judicial se abstenga de decretar pruebas cuya práctica termine afectando aún más emocional y psicológicamente al niño. La subregla señalada fue ratificada, entre otros fallos, en la Sentencia T-1015 de 2010 al indicarse que, de cara al respeto del derecho a la intimidad de los menores en el marco de investigaciones penales por delitos sexuales: “[...] la Corte aconseja ponderar, en cada caso, entre la necesidad de aportar nuevos elementos probatorios y la eventual afectación a la integridad del niño o la niña que debe repetir constantemente hechos como los que fueron objeto de investigación penal [...]”.

399. Ver: Directrices sobre la Justicia en Asuntos Concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos. Ibíd. Párr. 13. Igualmente, para el caso específico de agresiones sexuales contra menores de edad, el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General N° 13 llama la atención sobre la necesidad de que las investigaciones estén “(...) a cargo de profesionales calificados que hayan recibido una formación amplia y específica para ello” y que la investigación obedezca “(...) a un enfoque basado en los derechos del niño y en sus necesidades” y siempre tenga en cuenta la opinión del niño. Ver al respecto: Observación General N° 13. Párr. 51. El Comité agrega: “Se han de adoptar procedimientos de investigación rigurosos pero adaptados a los niños para identificar correctamente los casos de violencia y aportar pruebas a procesos administrativos, civiles, penales o de protección de menores. Se ha de extremar la prudencia para no perjudicar al niño causándole ulteriores daños con el proceso de investigación. Con ese fin, todas las partes tienen la obligación de recabar las opiniones del niño y tenerlas debidamente en cuenta.”

400. Manual sobre la Justicia en Asuntos Concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos para Uso de Profesionales y Encargados de la Formulación de Políticas. Ibíd. Párr. 19 y 20.

401. Sentencia C-177 de 2014. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

402. Artículo 1º. Adiciónese el artículo 275 de la Ley 906 2004, Código de Procedimiento Penal, con el siguiente párrafo: También se entenderá por material probatorio la entrevista forense realizada a los niños, niñas y/o adolescentes víctimas de los delitos descritos en el artículo 206 A de este mismo Código.

403. Artículo 2º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, numerado 206A, el cual quedará así: Entrevista Forense a niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos tipificados en el Título IV del Código Penal, al igual que en los artículos 138, 139, 141, 118ª, 188c, 188d, relacionados con violencia sexual. Sin perjuicio del procedimiento establecido en los artículos 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199 y 200 de la Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, cuando la víctima dentro de un proceso por los delitos tipificados en el Título IV del Código Penal, al igual que en los artículos 138, 139, 141, 188ª, 188c, 188d, del mismo Código sea una persona menor de edad, se llevará a cabo una entrevista grabada o fijada por cualquier medio audiovisual o técnico en los términos del numeral 1 del artículo

se adoptaron disposiciones acerca de la entrevista y el testimonio en procesos penales de niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales. La Corte encontró que la entrevista forense a los menores de edad víctimas de delitos sexuales no vulnera los derechos a la igualdad, debido proceso, defensa, contradicción, ni el acceso efectivo a la administración de justicia, en aplicación del principio pro infans y del interés superior.

La Corte estimó que las medidas contempladas en la mencionada norma, pretenden minimizar las graves consecuencias que experimentan los menores víctimas de violencia sexual, a través de la práctica de la entrevista por parte de expertos especializados, en un contexto apropiado, para garantizar el respeto a la dignidad e intimidad de los niños y evitar su revictimización. Con ello, se pretende fortalecer la fiabilidad de la declaración de la víctima, la disminución del impacto emocional y favorecer la comprensión del menor entrevistado. La Corte encontró que estas disposiciones no vulneran el derecho a la defensa y contradicción, toda vez que el informe de la entrevista forense puede ser objeto de contradicción y el entrevistador puede ser citado a rendir testimonio sobre la entrevista y el informe⁴⁰⁴.

146 de la ley 906 de 2004, para cuyos casos se seguirá el siguiente procedimiento: d) (sic) la entrevista forense de niños, niñas o adolescentes víctimas de violencia sexual será realizada por personal del cuerpo técnico de la Fiscalía General de la Nación, entrenado en entrevistas forenses en niños, niñas y adolescentes, previa revisión del cuestionario por parte del Defensor de Familia, sin perjuicio de su presencia en la diligencia. En caso de no contar con los profesionales aquí referenciados, a la autoridad competente le corresponde adelantar las gestiones pertinentes para asegurar la intervención de un entrevistador especializado. Las entidades competentes tendrán el plazo de un año, para entrenar al personal en entrevista forense. En la práctica de la diligencia el menor podrá estar acompañado, por su representante legal o por un pariente mayor de edad. e) (sic) La entrevista se llevará a cabo en una Cámara de Gessell o en un espacio físico acondicionado con los implementos adecuados a la edad y etapa evolutiva de la víctima y será grabado o fijado en medio audio visual o en su defecto en medio técnico o escrito. F) (sic) El personal entrenado en entrevista forense, presentará un informe detallado de la entrevista realizada. Este primer informe deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 209 de este Código y concordantes, en lo que sea aplicable. El profesional podrá ser citado a rendir testimonio sobre la entrevista y el informe realizado. Parágrafo 1°. En atención a la protección de la dignidad de los niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales, al entrevista forense será un elemento material probatorio al cual se acceda siempre y cuando sea estrictamente necesario y no afecte los derechos de la víctima menor de edad, lo anterior en aplicación de los criterios del artículo 27 del Código de Procedimiento Penal. PARÁGRAFO 2°. Durante la etapa de indagación e investigación, el niño, niña o adolescente víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, tipificados en el Título IV del Código Penal, al igual que en los artículos 138, 139, 141, 188ª, 188c, 188d, del mismo Código, será entrevistado preferiblemente por una sola vez. De manera excepcional pudo realizarse una segunda entrevista, teniendo en cuenta en todo caso el interés superior del niño, niña o adolescente. Artículo 3°. Adiciónese al artículo 438 de la Ley 906 de 2004, un literal del siguiente tenor: e) Es menor de dieciocho (18) años y víctima de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales tipificados en el Título IV del Código Penal, al igual que en los artículos 138, 139, 141, 188ª, 188C, 188D, del mismo Código.

404. En la mencionada Sentencia, igualmente, la Corte estableció que la entrevista forense como prueba de referencia, cuando el declarante sea víctima de un delito de violencia sexual, no desconoce los derechos de defensa, contradicción, ni el acceso efectivo a la administración de justicia; la cual puede emplearse para impugnar la credibilidad del testigo o perito y las declara-

Finalmente, mediante Sentencia C-438 de 2013⁴⁰⁵, la Corte estableció el deber de los funcionarios judiciales de dar obligatorio cumplimiento a los estándares de debida diligencia en materia de recaudo de la evidencia probatoria, descritos a lo largo del presente aparte. De tal modo, que el Art. 41 de la Ley 1448 de 2011⁴⁰⁶, que reconoce la adopción de estos estándares especiales para la recepción del testimonio de mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual, mediante el desarrollo de una modalidad especial de testimonio, que entre otros aspectos comprende la dignidad y la seguridad de las víctimas, no podrá interpretarse como una mera facultad o discrecionalidad de los funcionarios judiciales; sino que por el contrario, cada vez que estos se encuentren frente a una víctima de violencia sexual, se verán compelidos a desarrollar esta modalidad especial testimonio⁴⁰⁷.

3.3. La valoración de la evidencia probatoria debe adelantarse de acuerdo con estándares constitucionales.

En la T-843 de 2011, la Corte Constitucional decantó algunas de las subreglas sobre recolección y valoración de elementos probatorios en casos de violencia sexual, conforme a los estándares de la jurisprudencia constitucional y del derecho internacional que, en síntesis, indican lo siguiente: (i) ordenar de oficio y recolectar los elementos probatorios que sean necesarios de

ciones que no constituyan prueba de referencia (Art. 440, Ley 906 de 2004).

405. M.P. Alberto Rojas Ríos.

406. “Artículo 41. Modalidad Especial de Testimonio. El Juez o Magistrado podrá decretar, de oficio o por solicitud del Fiscal, de la Defensa, del Ministerio Público o de la víctima, medidas especiales orientadas a facilitar el testimonio de la víctima, un niño o niña, adolescente, un adulto mayor o una víctima de violencia sexual. El funcionario competente, tendrá en cuenta la integridad de las personas y tomando en consideración que la violación de la privacidad de un testigo o una víctima puede entrañar un riesgo para su seguridad, controlará diligentemente la forma de interrogarlo a fin de evitar cualquier tipo de hostigamiento o intimidación y prestando especial atención al caso de víctimas de delitos de violencia sexual.” Ley 1448 de 2011 (Subrayas y cursiva de la Sala sobre el aparte demandado).

407. En términos de la propia Corte (Resolución del cargo 5): “...a juicio de la Sala Plena la interpretación sistemática de la expresión normativa acusada, deriva en la imposibilidad de entender que el Juez o Magistrado no tiene el deber de tomar medidas especiales para practicar testimonios a estos sujetos de especial protección constitucional. Pues, de hecho sí existe dicho deber jurídico. Negarlo implicaría desconocer el avance de nuestro ordenamiento jurídico en la regulación de estos asuntos, así como el estado de la jurisprudencia constitucional al respecto. A lo sumo, a juicio de la Corte Constitucional, la expresión acusada “podrá”, se puede interpretar gramaticalmente en el sentido de que el Juez o Magistrado decidirá el sentido y el contenido de la medida especial que adoptará para la práctica de estos testimonios. Pero no es posible, se insiste, interpretar dicha expresión como la negación de una obligación, suficientemente fundamentada en otras normas y en la jurisprudencia constitucional.”

manera oportuna –pues el tiempo puede conducir en estos casos a la pérdida de la evidencia-. Lo anterior, sin desconocer los derechos de las víctimas, y evitando al máximo su revictimización e intromisiones indebidas en su intimidad, lo que incluye el deber de no someter a la víctima innecesariamente a exámenes físicos y psicológicos; (ii) no valorar evidencia sobre el pasado sexual de la víctima o sobre su comportamiento posterior a los hechos objeto de investigación; (iii) considerar de manera restrictiva los elementos probatorios sobre el consentimiento de la víctima; (iv) no desestimar los testimonios de las víctimas por presentar contradicciones, pues éstas son frecuentes en eventos traumáticos como la violencia sexual; (v) no desestimar los testimonios de las víctimas por no haber sido obtenidos en las primeras entrevistas, pues dicha omisión puede deberse, entre otras razones, a temores por razones de seguridad; (vi) abstenerse de desestimar una acusación de violencia sexual por no existir evidencia física de “penetración”, ya que la violencia sexual no se limita a los eventos de acceso carnal –puede comprender eventos en los que ni siquiera hay contacto físico- e, incluso, en los casos de acceso carnal, la ausencia de esta evidencia se puede deber a penetraciones hasta el introito vaginal, a un himen dilatable o al paso del tiempo que impide la obtención de muestras de fluidos, es decir, no es una regla de la experiencia que cuando no ha habido penetración o no hay fluidos como espermatozoides, no ha habido violencia sexual; (vii) emplear técnicas de investigación eficaces, modernas y con altos estándares de sanidad; (viii) apreciar en conjunto la evidencia teniendo en cuenta el contexto en el que se presentó la violencia sexual; (ix) ordenar la recolección de elementos probatorios que puedan afectar los derechos fundamentales de las víctimas, después de un análisis detallado de proporcionalidad entre la necesidad de la medida y las posibles afectaciones en los derechos fundamentales de las víctimas, análisis que además debe reflejarse en la decisión respectiva; (x) permitir que en la práctica de exámenes físicos, la víctima esté acompañada de una persona cercana, si así lo desea; (xi) prestar especial atención al testimonio de la víctima, teniendo en cuenta que en la mayoría de los eventos de violencia sexual no hay otros testigos, razón por la cual el testimonio de la víctima debe valorarse como un indicio de la ocurrencia del delito; y finalmente (xii) valorar los elementos probatorios allegados por la víctima o sus representantes.

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado algunos criterios específicos que deben observar los funcionarios judiciales al valorar las evidencias probatorias en las investigaciones y juicios penales por delitos sexuales contra menores de edad, a saber: (i) la aplicación del principio pro infans; (ii) la importancia de la prueba indiciaria y testimonial; y (iii) restricciones sobre la inferencia del consentimiento de la víctima.

3.3.1. Aplicación del principio pro infans en las investigaciones penales por delitos sexuales contra menores de edad.

El principio pro infans constituye un criterio hermenéutico derivado del contenido del artículo 44 de la Constitución Política y de múltiples tratados internacionales ratificados por Colombia, que contemplan garantías especiales para los menores de edad y prescriben exigencias reforzadas de diligencia a los funcionarios judiciales que se encuentran a cargo de investigaciones penales por delitos sexuales contra menores de edad. Por ende, estas normativas imponen el deber a los Estados de ejecutar todos los esfuerzos investigativos necesarios para materializar los derechos fundamentales de los menores víctimas en el marco del proceso, especialmente sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, y las garantía de no repetición.

Particularmente, el principio pro infans ha sido caracterizado por esta Corte como una pauta hermenéutica que restringe la autonomía de los funcionarios para decretar y valorar pruebas. En este sentido, en caso de dudas sobre la ocurrencia de agresiones sexuales contra menores de edad, las decisiones que adopten los funcionarios deben ser resueltas a favor de los derechos de los menores. Asimismo, constituye un condicionamiento para la aplicación del principio in dubio pro reo en los casos de delitos sexuales contra menores, y una exigencia reforzada de debida diligencia en las investigaciones por estos delitos.

En la Sentencia T-554 de 2003⁴⁰⁸, la Corte precisó que el principio pro infans figura como

408. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. La Corte se pronunció sobre el principio pro infans señalando que en los procesos

un condicionamiento para la aplicación del principio *in dubio pro reo*, en el sentido de que la aplicación del primero “[...] no significa que en casos de delitos sexuales cometidos contra menores le esté vedado al funcionario judicial aplicar el principio del *in dubio pro reo*, sino que solamente se puede apelar al mismo en última instancia, luego de haber adelantado una investigación realmente exhaustiva, seria, en la cual se hayan decretado y efectivamente practicado todas las pruebas conducentes y pertinentes para llegar a la verdad, y a pesar de todo, subsista una duda razonable la cual debe ser resuelta a favor del sindicado. Se insiste, sólo en estos casos es constitucionalmente válido aplicar el mencionado principio.”

Así mismo, mediante Sentencia T-1015 de 2010⁴⁰⁹ agregó la Corte, que la observancia del principio *pro infans* impone una “[...] carga de especial diligencia investigativa que recae sobre el operador judicial, en garantía de los derechos del menor.” De manera que: “[...] armonizando la presunción de inocencia y el deber de especial protección a niños y niñas, no debe el operador judicial renunciar al ejercicio de la acción penal o terminar apresuradamente la investigación en favor del investigado sin haber desplegado todas las actuaciones que estén a su alcance y utilizado todos los medios probatorios de que disponga para arribar a un juicio lo más cercano a la realidad.”

penales donde las víctimas sean menores de edad el decreto, la práctica y la valoración de las pruebas periciales junto con las demás que hayan sido recaudadas a lo largo de la investigación y la construcción de los indicios, deben estar siempre orientados por la salvaguarda del interés superior del niño, recogido en el artículo 20 del Código del Menor y en varios tratados y declaraciones internacionales. En esa perspectiva, “el poder discrecional con que cuenta el funcionario judicial para decretar y practicar pruebas de oficio necesariamente debe ser empleado para alcanzar la verdad, la justicia y una reparación integral al menor agredido sexualmente, cuando quiera que exista una duda razonable derivada del análisis del acervo probatorio”. En ese sentido, “[...] las dudas que tenga el funcionario judicial sobre la ocurrencia del hecho o el grado de responsabilidad del autor o de los partícipes no deben ser resueltas, ab initio en beneficio de éstos y en desmedro de los derechos del menor sino que es menester, en estos casos, profundizar aún más en la investigación a fin de despejar cualquier duda razonable al respecto.”

409. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En esta sentencia, reiterando la subregla relacionada con la aplicación del principio *pro infans* en las investigaciones por delitos sexuales, señalada tanto en la Sentencia T-554 de 2003 como en la Sentencia T-078 de 2010, la Corte ratificó que, en las investigaciones penales adelantadas con el objeto de determinar la ocurrencia de conductas relacionadas con abuso sexual de menores, el principio *pro infans* limita la autonomía del juez en la aplicación del principio *in dubio pro reo*, en la medida en que éste último solo puede ser utilizado por el operador judicial como último recurso para la adopción de decisiones de fondo.

En la Sentencia T-1015 de 2010 la Corte confirmó igualmente la subregla establecida en los fallos de tutela anteriores, en el sentido de que la aplicación del principio *pro infans* “[...] no supone la prohibición absoluta de acudir al principio del *in dubio pro reo*, sino que implica una condición para su aplicación, cuando al proceso atañe a la integridad de un grupo poblacional objeto de especial protección”

Finalmente, en las Sentencias T-078 de 2010⁴¹⁰, T-205 de 2011⁴¹¹ y T-843 de 2011⁴¹², la Corte además de reiterar los criterios anteriormente descritos, reprocha la no aplicación del principio pro infans⁴¹³, en casos en los que se presenta un conflicto entre los derechos del investigado y los derechos del menor de edad víctima, que debe resolverse de manera preponderante a favor de los derechos de este último.

3.3.2. Importancia de la prueba indiciaria y la prueba testimonial.

En numerosos fallos de tutela, esta Corte ha destacado la relevancia especial que adquieren la prueba indiciaria y la prueba testimonial en las investigaciones de delitos sexuales cuyas víctimas son menores de edad. Esta relevancia radica, de un lado, en las circunstancias y entornos en las que suelen cometerse este tipo de delitos, en los que la víctima es conminada a espacios privados, sin la presencia de personas; y de otro, en las evidencias científicas relacionadas con la capacidad moral y cognitiva de los menores de edad de dar su testimonio en los tribunales. Sin embargo, para evitar revictimizaciones en la práctica de la prueba, y para garantizar que ésta se ejecute bajo estándares científicos y técnicos de expertos en estos casos, se exige la presencia de psicólogos o psiquiatras en la declaración de los hechos.

Al respecto, en la Sentencia T- 554 de 2003 la Corte estableció que, al tratarse de la investi-

410. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

411. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

412. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

413. En la sentencia T-078 de 2010 la Corte caracterizó el principio pro infans como “[...] una herramienta hermenéutica valiosa para la ponderación de derechos constitucionales, en el entendido que en aquellos eventos en que se haga presente la tensión entre prerrogativas de índole superior, deberá preferirse la solución que otorgue mayores garantías a los derechos de los menores de edad. En esa medida, los conflictos que se presenten en los casos en los cuales se vea comprometido un menor deben resolverse según la regla pro infans...” Esta misma posición fue mantenida en las Sentencias T-205 de 2011 y en la Sentencia T- 843 de 2011. En la primera, entre otras consideraciones, la Corte impetró que el fallo judicial atacado por vía de tutela no aplicó el principio pro infans según el cual “[...] en eventos donde resulten contrapuestas dos prerrogativas, deberá optarse por la solución que otorgue mayores garantías a los derechos de los menores de edad.” Igualmente, en la Sentencia T-843 de 2011 la Corte resaltó como reglas de debida diligencia para los funcionarios a cargo de investigaciones penales en los procesos en que la víctima es un menor de 18 años, las obligaciones de “armonizar los derechos de los presuntos agresores con los derechos de los niños, por ejemplo, aplicando el principio de in dubio pro reo en última instancia después de una investigación seria y exhaustiva”, y de “[...] acudir el principio pro infans como criterio hermenéutico.”

gación de delitos sexuales contra menores “[...] adquiere además relevancia la prueba indiciaria”, pues “[...] dadas las circunstancias en las que estas infracciones suelen producirse, con víctima y autor solos en un espacio sustraído a la observación por parte de testigos, debe procederse en muchos casos a una prueba de indicios en la que adquiere una relevancia muy especial la declaración de la víctima”. Agregó además la Corte que “[...] la declaración de la víctima constituye una prueba esencial en estos casos y como tal tiene un enorme valor probatorio al momento de ser analizadas en conjunto con las demás que reposan en el expediente”.

En este sentido, en la Sentencia T- 458 de 2007⁴¹⁴, la Corte reprochó como un error judicial atacable por vía de tutela, que el testimonio de la menor víctima no fuera tenido en cuenta en la providencia impugnada, pese a que a lo largo de todo el proceso, la menor víctima insistió en que por el grado de embriaguez que tenía no se acordaba de lo sucedido, y que jamás prestó su consentimiento para tener una relación sexual con el implicado⁴¹⁵.

Por su parte, en la Sentencia T-078 de 2010, la Corte consideró que la actuación de la Fiscalía de desconocer el testimonio de una niña de tres años, víctima de violencia sexual, quien había contado lo sucedido a psicólogas, y la negativa de seguir indagando sobre ese particular; constituyó una flagrante arbitrariedad o vía de hecho por parte del ente investigador, quien desconoció el reiterado precedente constitucional según el cual en los casos de abusos de menores, el testimonio de la víctima puede bastar como prueba de cargo.⁴¹⁶

414. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

415. Para llegar a esta conclusión, entre otras premisas, la Corte destacó el precedente sentado en la sentencia T-554 de 2003, sobre la obligación de los funcionarios judiciales a cargo de investigaciones sobre delitos sexuales contra menores, de no restar valor probatorio a la declaración de la víctima y a la prueba indiciaria, y de valorar estas pruebas de manera integral con el conjunto que conforma el acervo probatorio del proceso.

416. Conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional e, incluso, de la Corte Suprema de Justicia: “...el dicho del menor, por la naturaleza del acto y el impacto que genera en su memoria, adquiere gran credibilidad cuando es la víctima de abusos sexuales.” Ver al respecto: Sentencia T-554 de 2003. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre la valoración de las declaraciones de las víctimas de agresiones sexuales, ha indicado que: (i) se debe dar credibilidad al testimonio de las víctimas, incluso cuando las denuncias no se hayan realizado en las primeras entrevistas con las autoridades judiciales, pues “(...) dicha omisión puede deberse a no contar con seguridad o confianza suficiente para poder hablar sobre lo ocurrido”; y (ii) se deben considerar en conjunto las evidencias y el contexto en el que ocurre la violencia sexual. Ver al respecto: CorteIDH. Caso Campo Algodonero vs. México. Ibíd. 2009; CorteIDH. Caso Rosendo Cantú vs. México. Ibíd. 2010.

3.3.2. Restricciones en la inferencia del consentimiento de la víctima.

En las Sentencias T-554 de 2003, T- 453 de 2005⁴¹⁷ y T-458 de 2007, esta Corte reconoció el valor de las disposiciones contenidas en los Estatutos de los Tribunales Ad hoc para Yugoslavia y Ruanda, así como en las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional⁴¹⁸, relativas a la prohibición de inferir el consentimiento de las víctimas de agresiones sexuales, como pautas interpretativas pertinentes y relevantes para la práctica probatoria interna. De tal forma, que la Corte destacó como valiosas las siguientes disposiciones de dichos estatutos y reglas⁴¹⁹:

(a) el consentimiento no podrá inferirse de ninguna palabra o conducta de la víctima cuando la fuerza, la amenaza de la fuerza, la coacción o el aprovechamiento de un entorno coercitivo hayan disminuido su capacidad para dar un consentimiento voluntario y libre; (b) el consentimiento no podrá inferirse de ninguna palabra o conducta de la víctima cuando ésta sea incapaz de dar un consentimiento libre; (c) el consentimiento no podrá inferirse del silencio o de la falta de resistencia de la víctima a la supuesta violencia sexual; (d) la utilización de la prueba de consentimiento de la víctima como defensa del agresor, debe ser restrictiva; (e) la credibilidad, la honorabilidad o la disponibilidad sexual de la víctima o de un testigo no podrán inferirse de la naturaleza sexual del comportamiento anterior o posterior de la víctima o de un testigo; (f) la corroboración de la declaración de la víctima y la posibilidad de realizar preguntas sobre su comportamiento sexual anterior o ulterior, deben ser excluidas; (g) el argumento de falta de precisión del relato o del

417. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

418. Asamblea General de los Estados parte del Estatuto de Roma. Reglas de Procedimiento y Prueba del Estatuto de Roma y los Elementos de los Crímenes de la Corte Penal Internacional. Adoptadas el 9 de septiembre de 2002, y ratificadas por Colombia mediante la Ley 1268 del 31 de diciembre de 2008. Ver particularmente: reglas 70 –Principios de la Prueba en Casos de Violencia Sexual- y 71 –Prueba de Otro Comportamiento Sexual- de las Reglas de Procedimiento y Prueba del Estatuto de Roma.

419. La Corte Constitucional empleó estas disposiciones como criterios relevantes de interpretación en la Sentencia T-458 de 2007, en la que para el caso concreto, reprochó que un funcionario judicial derivara el consentimiento de la relación sexual por parte de la víctima de la ausencia de violencia física sobre la menor. Sobre el particular, la Corte señaló lo siguiente: “[...] exigir huellas de violencia en el cuerpo de la menor XXX para derivar de allí la ausencia del supuesto penal enjuiciado es un error del fallo que igualmente repercute en la valoración probatoria”, toda vez que el tipo penal que se imputaba al joven XXX (Acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir) no exige para su configuración un tipo de “[...] violencia que se exteriorice en el despliegue de fuerzas encontradas como sí lo exigen otros tipos penales como el acceso carnal violento, ni en marcas ni rastro en el cuerpo, sino en la violencia que resulta de ir contra la voluntad de la víctima que no está en condiciones de consentir.”

Aunado a lo anterior, la Corte Suprema Justicia, Sala Penal también ha hecho uso de estas disposiciones. Al respecto ver: Proceso No. 9401. 8 de mayo de 1996. M.P.: Fernando Arboleda Ripoll.

testimonio de la víctima, cuando se busca precisión en detalles o fechas, con el objetivo de desestimarlos, debe ser rechazado; y finalmente (h) la violencia sexual debe ser comprendida como no limitada a la invasión física del cuerpo humano, toda vez que también puede incluir actos que no impliquen la penetración o el contacto físico⁴²⁰.

Por su parte, la jurisprudencia internacional de Derechos Humanos también ha hecho empleo del criterio de prohibición de inferencia del consentimiento de la víctima de agresiones sexuales. En el caso *MC vs Bulgaria*, la Corte Europea de Derechos Humanos estableció la regla relativa a que, para investigar y sancionar los actos de violencia sexual, los Estados no deben concentrarse únicamente en las evidencias físicas y directas, que den cuenta de la resistencia física de la víctima a la agresión; sino que deben valorar de manera integral las circunstancias, el entorno y el contexto de coacción en el que ocurre la violencia sexual⁴²¹. Así las cosas, en este caso la Corte Europea consideró que las autoridades no fueron lo suficientemente diligentes para considerar las posibles circunstancias que pudieron dar lugar a que la víctima no opusiera resistencia física a la agresión, considerando la especial vulnerabilidad de la víctima, de un lado, al tratarse de una menor de edad, y de otro, al estar sometida a un entorno de coacción creado por el agresor.⁴²²

3.4. Deber de diseñar e implementar metodologías de investigaciones adecuadas y efectivas.

420. Ver también: T-453 de 2005, Aparte 4: Los Derechos de las Víctimas a la Luz de la Jurisprudencia Constitucional. Ver también: Tribunal Penal Internacional para Ruanda, Caso Jean Paul Akayesu. 2 de Septiembre de 1998. Párrafo 688.

421. Así mismo, en el marco del Sistema Universal de los Derechos Humanos se ha establecido que “la cultura de la víctima y el contexto en el que se produjo la violencia, deben tomarse en consideración y, de ser necesario un intérprete, éste debe hacerse disponible y no ser un funcionario público”. Ver al respecto: Principios relativos a la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y Otros Tratos Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes. Ibíd. Párr. 6; Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes. Ibíd. Párr. 153, 218, 261, 273. Referidos en: Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Mesoamérica. Ibíd. Párr. 98.

422. Corte Europea de Derechos Humanos (CorteEDH). *M.C v Bulgaria*, solicitud 39272/98. Sentencia del 4 de diciembre de 2003. Párr. 166. En el citado caso, la Corte Europea expresó textualmente: “cualquier enfoque rígido al enjuiciamiento de los delitos sexuales, como exigir una prueba física en todas las circunstancias, corre el riesgo de dejar sin castigo cierto tipo de delitos de violación, poniendo así en peligro la protección efectiva de la autonomía sexual de la persona.”

La aplicación del principio de debida diligencia del Estado en la investigación, juicio y sanción de los crímenes contra los derechos humanos de las mujeres cometidos, exige del ente investigador implementar estrategias metodológicas de investigación que indaguen sobre los parámetros de sistematicidad y generalidad con que tales delitos fueron cometidos en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado. En ese sentido, las metodologías de investigación empleadas por el ente investigador deben incluir factores como: (i) el tipo de criminalidad que se investiga; (ii) el modo de operación, los fines políticos o económicos, y las redes de influencia y colaboración de los miembros de las organizaciones armadas que perpetraron los crímenes sexuales; (iii) los factores de contexto y de entorno que sitúen la violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado; (iv) los factores estructurales vinculados con el hecho de que la violencia sexual es una manifestación de la violencia y la discriminación estructural de género; entre otros factores que el ente investigador, en ejercicio de su autonomía jurisdiccional, defina como criterios idóneos para adelantar las investigaciones.

De esta forma, el ente investigador tiene la obligación de idear y ordenar todas las estrategias necesarias para culminar las investigaciones penales, en la medida de lo posible, de acuerdo con las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos, insertos a su vez en el marco del conflicto armado, el desplazamiento forzado y, en general, en los entornos de discriminación y violencia en los que ocurren y discurren los actos de violencia sexual contra las mujeres⁴²³.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que para adelantar investigaciones por violaciones de Derechos Humanos contra las Mujeres, los Estados deben conducir las investigaciones de una forma eficaz y con perspectiva de género⁴²⁴. Deben eliminar los obstáculos de hecho y de derecho que mantienen la impunidad, otorgar garantías suficientes

423. El ente investigador debe “explorar todas las líneas investigativas posibles que permitan la identificación de los autores del delito, para su posterior juzgamiento y sanción”, so pena de que “[e]l Estado puede ser responsable por no ordenar, practicar o valorar las pruebas que puedan ser fundamentales para el esclarecimiento de los hechos”. Ver al respecto: CorteIDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63. Párr. 230.

424. Corte IDH. Caso González y Otras. (Campo Algodonero) Vs. México. Excepciones Preliminares. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia del 16 de noviembre de 2009. Serie de 2009. Serie C. No. 205. Párr. 455.

a los testigos, autoridades judiciales, fiscales, otros operadores de justicia y a los familiares de las víctimas, así como utilizar todas las medidas a su alcance para diligenciar el proceso.⁴²⁵ El Estado debe demostrar que la investigación “no ha sido el producto de la ejecución mecánica de ciertas formalidades procesales”, sino que busca efectivamente la verdad y, en esa medida, el Estado debe demostrar que ha realizado una investigación inmediata, exhaustiva, seria e imparcial y orientada a explorar todas las líneas investigativas posibles que permitan la identificación de los autores del delito, para su posterior juzgamiento y sanción.

Cuando los actos de violencia sexual vienen acompañados por el homicidio, la Corte Interamericana ha especificado ciertas directrices precisas sobre el particular. Las autoridades como mínimo deben: (i) identificar a la víctima; (ii) recuperar y preservar el material probatorio relacionado con la muerte, con el fin de apoyar cualquier potencial investigación penal de los responsables⁴²⁶; (iii) identificar posibles testigos y obtener declaraciones en relación con la muerte que se investiga; (iv) determinar la causa, forma, lugar y momento de la muerte, así como cualquier otro patrón o práctica que pueda haber causado la muerte; y (v) distinguir entre muerte natural, muerte accidental, suicidio y homicidio. Además, se debe investigar exhaustivamente la escena del crimen, se deben realizar autopsias y análisis de restos humanos, en forma rigurosa, por profesionales competentes y empleando los procedimientos más apropiados. En estos últimos se debe preservar con especial cuidado la evidencia física en caso de sospecha de violencia sexual⁴²⁷. En relación con la escena del crimen, los investigadores deben: (i) fotografiar la escena; (ii) recoger y conservar cualquier forma de evidencia física (sangre, cabello, fibras, hilos, entre otras), así como el cuerpo en la forma originaria en que se encontró; (iii) examinar el área en busca de

425. Corte IDH. Caso Carpio Nicolle y otros Vs. Guatemala. Sentencia del 22 de noviembre de 2004. Serie C. No. 117. Párr. 134.

426. Esta exigencia incluye: identificar a los presuntos responsables y obtener sus declaraciones; determinar la causa, forma, lugar y momento del hecho investigado; y examinar rigurosamente los elementos probatorios por parte de profesionales idóneos y competentes, mediante los procedimientos más apropiados. Ver al respecto: Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepciones Preliminares., Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C. No. 215. Párr. 192

427. Corte IDH. Caso González y Otras (Campo Algodonero) Vs. México. Excepciones Preliminares. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 16 de noviembre de 2009. Serie C. 205. Párr. 205, 300, 301. CIDH. Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas. OEA. Ser. L./V//II. Doc. 68, 20 de enero de 2007. Párr. 47.

huellas; (iv) hacer informe de lo encontrado⁴²⁸ ; entre otras⁴²⁹ .

Finalmente, es de observar que la Corte Interamericana ha sostenido que la falta de una adecuada y efectiva investigación de hechos graves contra la integridad personal, como la tortura y la violencia sexual cometidas en el marco del conflicto armado y/o dentro de patrones sistemáticos, constituye en sí misma un incumplimiento a la obligación general de los Estados de garantizar los Derechos Humanos⁴³⁰ . En este orden de ideas, no observar protocolos metodológicos mínimos para investigar los hechos constitutivos de violencia sexual, puede acarrear la responsabilidad del Estado.

3.4. Deber de adelantar una calificación adecuada de los hechos.

Dentro de los compromisos que Colombia ha adquirido a través de la ratificación de diversos instrumentos internacionales, entre estos la CEDAW⁴³¹ y la Convención Belem do Pará⁴³² , se encuentran: (i) el deber de incluir dentro del ordenamiento jurídico interno tipos penales que se correspondan con las diferentes manifestaciones de la violencia de género, y cuya sanción sea proporcional a la gravedad de los hechos y a la entidad de los bienes jurídicos lesionados; y (ii) el deber de los funcionarios públicos de calificar de manera adecuada, y dentro estos tipos penales, los hechos constitutivos de violencia de género, de acuerdo a su gravedad y a la entidad de los bienes jurídicos lesionados.

Así, teniendo en cuenta que la violencia sexual perpetrada por actores armados es una ma-

428. Corte IDH. Caso Gonzáles y Otras (Campo Algodonero) Vs. México. Excepciones Preliminares. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 16 de noviembre de 2009. Serie C. 205. Párr. 205, 300, 301

429. El Protocolo de Minnesota establece también: (i) la obligación de cerramiento de la zona de la escena del crimen contigua al cadáver, y (ii) la prohibición de que personal ajeno a la investigación ingrese a la zona. Ver al respecto: Organización de las Naciones Unidas. Manual de la ONU para la Prevención e Investigación Efectivas de Ejecuciones Sumarias, Extrajudiciales, Arbitrarias o Legales. U.N. Doc. E/ST/CSDHA/.12. 1991.

430. Corte IDH. Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de noviembre de 2009, Serie.C. No 211. Párrs. 140 y 141.

431. Art.2, 3 y 6 de la CEDAW.

432. Art. 7 literales b, c y f de la Convención Belem do Pará.

nifestación de la violencia de género, el Estado colombiano recientemente ha cumplido su deber de debida diligencia en la materia, y ha proferido la Ley 1719 de 2014⁴³³, por la cual se introducen nuevos tipos penales que buscan alcanzar los estándares internacionales del Estatuto de Roma⁴³⁴, que entre otras conductas relativas a la violencia sexual, comprende: la prostitución forzada⁴³⁵, la esclavitud sexual⁴³⁶, la trata de personas⁴³⁷, el embarazo forzado⁴³⁸, el aborto forzado⁴³⁹, la

433. Sancionada el 18 de Junio de 2014. “Por medio de la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado y se dictan otras disposiciones.”

434. El Estatuto de Roma prevé los diferentes actos de violencia sexual contra las mujeres dentro de sus tipos penal relativos al Genocidio (Art. 6 b. y d.), a los Crímenes de Lesa Humanidad (Art. 7.1 b., c. y g.) y a los Crímenes de Guerra (Art.8.2 b. xxii y Art.8.2 e. vi).

435. Este tipo penal quedó incluido en la Ley 1719 de 2014 en los siguientes términos: “Artículo 4°. Modifíquese el artículo 141 de la Ley 599 de 2000 en los siguientes términos: Artículo 141. Prostitución forzada en persona protegida. El que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, obligue a persona protegida a prestar servicios sexuales, incurrirá en prisión de ciento sesenta (160) a trescientos veinticuatro (324) meses y multa de seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (666.66) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

436. Este tipo penal quedó incluido en la Ley 1719 de 2014 en los siguientes términos: “Artículo 5°. Adiciónese el artículo 141A a la Ley 599 de 2000 en los siguientes términos: Artículo 141A. Esclavitud sexual en persona protegida. El que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, ejerza uno de los atributos del derecho de propiedad por medio de la violencia sobre persona protegida para que realice uno o más actos de naturaleza sexual, incurrirá en prisión de ciento sesenta (160) a trescientos veinticuatro (324) meses y multa de seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (666.66) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

437. Este tipo penal quedó incluido en la Ley 1719 de 2014 en los siguientes términos: “Artículo 6°. Adiciónese el artículo 141B a la Ley 599 de 2000 en los siguientes términos: Artículo 141B. Trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual. El que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, capte, traslade, acoja o reciba a una persona protegida dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación sexual, incurrirá en prisión de ciento cincuenta y seis (156) a doscientos setenta y seis (276) meses y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para efectos de este artículo se entenderá por explotación de carácter sexual el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena, la esclavitud sexual, el matrimonio servil, el turismo sexual o cualquier otra forma de explotación sexual.

Parágrafo. El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de responsabilidad penal.”

438. Este tipo penal quedó incluido en la Ley 1719 de 2014 en los siguientes términos: “Artículo 8°. Adiciónese el artículo 139C a la Ley 599 de 2000 en los siguientes términos: Artículo 139C. Embarazo forzado en persona protegida. El que con ocasión del conflicto armado, habiendo dejado en embarazo a persona protegida como resultado de una conducta constitutiva de acceso carnal violento, abusivo o en persona puesta en incapacidad de resistir, obligue a quien ha quedado en embarazo a continuar con la gestación, incurrirá en prisión de ciento sesenta meses (160) a trescientos veinticuatro (324) meses y multa de seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (666.66) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

439. Este tipo penal quedó incluido en la Ley 1719 de 2014 en los siguientes términos: “Artículo 10. Adiciónese el artículo 139E a la Ley 599 de 2000 en los siguientes términos: Artículo 139E. Aborto forzado en persona protegida. El que con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, a través de la violencia interrumpa u obligue a interrumpir el embarazo de persona protegida sin su consentimiento, incurrirá en prisión de ciento sesenta meses (160) a trescientos veinticuatro (324) meses y multa de seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (666.66) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

esterilización forzada⁴⁴⁰ y la desnudez forzada⁴⁴¹. En este sentido, estas conductas punibles son introducidas al ordenamiento jurídico interno para complementar las ya proscritas en el Título III del Código Penal (Ley 599 de 2000), relativo a los Delitos contra Personas y Bienes Protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, como lo son: el acceso carnal violento en persona protegida⁴⁴² y los actos sexuales en persona protegida⁴⁴³.

Aunado a lo anterior, la Ley 1719 de 2014 también introduce tipos penales que reconocen los impactos diferenciados de la violencia sexual con ocasión al conflicto armado en los niños, niñas y adolescentes, estos tipos son: el acceso carnal abusivo en persona protegida menor de catorce años⁴⁴⁴ y los actos sexuales con persona protegida menor de catorce años⁴⁴⁵. Asimismo, esta Ley trae consigo una definición amplia de violencia o coacción, que restringe de manera positiva, la posibilidad de considerar o inferir la existencia de consentimiento de las mujeres víctimas respecto de los actos de violencia sexual con ocasión al conflicto armado⁴⁴⁶. Y finalmente, esta

440. Este tipo quedó incluido en la Ley 1719 de 2014 en los siguientes términos: “Artículo 7°. Adiciónese el artículo 139B a la Ley 599 de 2000 en los siguientes términos: Artículo 139B. Esterilización forzada en persona protegida. El que con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, por medio de la violencia, prive a una persona protegida de la capacidad de reproducción biológica, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a ciento sesenta y dos (162) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

441. Este tipo penal quedó incluido en la Ley 1719 de 2014 en los siguientes términos: “Artículo 9°. Adiciónese el artículo 139D a la Ley 599 de 2000 en los siguientes términos: Artículo 139D. Desnudez forzada en persona protegida. El que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, por medio de la violencia, obligue a persona protegida a desnudarse total o parcialmente o a permanecer desnuda, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a ciento sesenta y dos (162) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

442. Art. 138 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal).

443. Art. 138 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal).

444. Este tipo penal quedó incluido en la Ley 1719 de 2014 en los siguientes términos: “Artículo 2°. Adiciónese el artículo 138A de la Ley 599 de 2000 en los siguientes términos: Artículo 138A. Acceso carnal abusivo en persona protegida menor de catorce años. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, acceda carnalmente a persona protegida menor de catorce (14) años, incurrirá en prisión de ciento sesenta (160) a trescientos veinticuatro (324) meses y multa de seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (666.66) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

445. Este tipo penal quedó incluido en la Ley 1719 de 2014 en los siguientes términos: “Artículo 3°. Adiciónese el artículo 139A de la Ley 599 de 2000 en los siguientes términos: Artículo 139A. Actos sexuales con persona protegida menor de catorce años. El que con ocasión y en desarrollo de conflicto armado realizare actos sexuales diversos del acceso carnal con persona protegida menor de catorce (14) años o en su presencia, o la induzca a prácticas sexuales, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a ciento sesenta y dos (162) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

446. De esta definición se lee en su tenor literal: “Artículo 11. Adiciónese el artículo 212A a la Ley 599 de 2000 en los siguientes términos: Artículo 212A. Violencia. Para los efectos de las conductas descritas en los capítulos anteriores, se entenderá por violencia: 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

Ley reconoce que la violencia sexual contra las mujeres, muchas veces no sólo está orientada a lesionar los bienes jurídicos de integridad y libertad sexual, sino también a lesionar o restringir el ejercicio de los Derechos Políticos, en este sentido la Ley contempla un agravante cuando la conducta constitutiva de violencia sexual, se encuentra motivada en el ánimo de reprimir o silenciar a las mujeres lideresas⁴⁴⁷.

Sin embargo la Sala Especial considera, que aun cuando la Ley 1719 de 2014 representa un avance decisivo en el cumplimiento de esta obligación de debida diligencia, sobre todo si se tiene en cuenta que el Código Penal (Ley 599 de 2000) no abordaba la violencia sexual en todas sus modalidades, dimensiones y móviles⁴⁴⁸; aún restan importantes correctivos a desarrollar en el ordenamiento jurídico vigente, a fin de incorporar los estándares internacionales establecidos por el Estatuto de Roma. De tal modo, que de un lado, es pertinente definir con claridad el crimen de lesa humanidad, y de otro, es necesario suprimir la referencia continua a que la agresión sexual no sólo se debe presentar con “ocasión al conflicto armado”, sino también “en desarrollo del mismo”.

Respecto del primer correctivo, la Ley 1719 de 2014 tan sólo hace referencia al crimen de lesa humanidad como verdad judicial⁴⁴⁹, pero no brinda elementos conceptuales que permitan

y circunstancias similares que impidan a la víctima dar su libre consentimiento.”

447. “Artículo 12. Adiciónese el numeral 5 al artículo 216 de la Ley 599 de 2000 en los siguientes términos: 5. La conducta se cometiere como forma de retaliación, represión o silenciamiento de personas que forman parte de organizaciones sociales, comunitarias o políticas o que se desempeñan como líderes o defensoras de Derechos Humanos.” Donde el Art. 216 de la Ley 599 de 2000 es relativo a las circunstancias de agravación punitiva de los delitos relacionados con la explotación sexual.

448. De acuerdo con lo que establecía el Código Penal –Ley 599 de 2000–, los delitos sexuales tipificados en Colombia con base en cuales se investigaban las agresiones sexuales contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento interno por la violencia, eran: el acceso carnal violento (Art 205 y 212), el acceso carnal violento en persona protegida (Art. 138 y 212), el acto sexual violento (Art. 206), los actos sexuales violentos en persona protegida (Art. 139) y la prostitución forzada o esclavitud sexual (Art. 141).

449. Ley 1719 de 2014: “Artículo 15. Crimen de lesa humanidad como verdad judicial. Se entenderá como crimen de lesa humanidad los actos de violencia sexual cuando se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil y con conocimiento de dicho ataque, de conformidad con las definiciones del artículo 7° del Estatuto de Roma y los elementos de los crímenes desarrollados a partir de ese estatuto.

La autoridad judicial competente que adelante la investigación y el juzgamiento, deberá declarar que la(s) conducta(s) por la cual se investiga o juzga es de lesa humanidad, cuando así se establezca.”

investigar, enjuiciar y sancionar la violencia sexual como crimen de lesa humanidad. Y respecto del segundo, exigir de manera adicional que los actos de violencia sexual se cometan “en desarrollo al conflicto armado”, puede conllevar a interpretaciones restrictivas que sólo tipifiquen la violencia sexual como parte del conflicto armado, cuando los actos de violencia sexual concurren con las hostilidades, hipótesis fáctica que en el conflicto armado colombiano es discutible, toda vez que los actos de violencia sexual son también perpetrados por fuera de las hostilidades, sin que esto signifique la ruptura de su nexo próximo y suficiente con el conflicto armado, tal como fue explicado en la Sección II del presente Auto y se presumirá en la Sección VII del mismo.

3.6. Deber de adelantar investigaciones en tiempos razonables.

Las autoridades judiciales encargadas de adelantar investigaciones penales por delitos sexuales tienen la obligación de adelantar las investigaciones con la máxima diligencia, en tiempos razonables y oportunos.

De acuerdo con la Sentencia T-843 de 2011⁴⁵⁰, los funcionarios competentes deben impulsar estas investigaciones de manera oportuna y dentro de un plazo razonable, so pena de que el incumplimiento de este deber represente una degeneración material a la administración de justicia y, en consecuencia, el desconocimiento de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas.

En esta línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la obligación de adelantar las investigaciones de forma inmediata, exhaustiva, seria, imparcial y dentro de un plazo, es especialmente perentoria cuando la víctima ha sido asesinada, desaparecida forzosamente, desplazada forzosamente, secuestrada, esclavizada sexualmente, lesionada de cualquier otra forma en su libertad personal, objeto de embarazo o esterilización forzada, o cuando está en

450. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En esta sentencia, la Corte encontró que la Fiscalía incumplió la obligación de debida diligencia en una investigación por delitos sexuales contra una menor de edad, por permitir el transcurso de más de dos años sin decidir sobre la preclusión de la investigación o la imputación de cargos.

riesgo de que tales agresiones ocurran⁴⁵¹.

3.7. Derechos específicos a favor de las víctimas en el marco del proceso penal.

De acuerdo con algunas normas nacionales⁴⁵² e instrumentos internacionales⁴⁵³ vincu-

451. CorteIDH. Caso Gonzáles y Otras (Campo Algodonero) Vs. México. Excepciones Preliminares. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 16 de noviembre de 2009. Serie C. 05. Párr. 293.

452. El Artículo 193 del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) establece criterios para el desarrollo de los procesos judiciales, cuando los niños, niñas o adolescentes son víctimas de delitos. Así mismo, el Art. 41 de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), anteriormente descrito, establece una modalidad especial de testimonio para las víctimas de violencia sexual, a fin de garantizar su dignidad y seguridad a lo largo del proceso penal que se surte contra el victimario.

En la Sentencia T- 458 de 2007, por su parte, la Corte destacó la tendencia creciente en el derecho penal internacional a maximizar la protección de la dignidad e intimidad de las víctimas de delitos sexuales dentro del proceso penal, estableciendo los siguientes derechos a su favor: (i) El derecho a que se garantice su acceso a un recurso legal efectivo, de tal manera que se asegure la efectividad de sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación; (ii) El derecho a expresar sus opiniones y preocupaciones y a ser escuchadas, y a que se les comuniquen todas las decisiones que puedan afectar sus derechos; (iii) El derecho a ser tratadas con respeto y consideración durante todo el proceso judicial y a que se adopten medidas para evitar que el proceso penal conduzca a una segunda victimización, (iv) El derecho a ser protegidas contra toda forma de coerción, violencia o intimidación; (v) El derecho a que se valore el contexto en que ocurrieron los hechos objeto de investigación sin prejuicios contra la víctima; (vi) El derecho a que se adopten medidas para evitar injerencias innecesarias en su vida íntima; (vii) El derecho a solicitar a las autoridades judiciales que se abstengan de ordenar la práctica de pruebas o excluyan las ya practicadas que conlleven una intromisión innecesaria o desproporcionada de su derecho a la intimidad; (viii) El derecho a que se entienda que no existe consentimiento real y libre de presiones, por la simple ausencia de rechazo físico o de expresiones que lo exterioricen; (viii) El derecho a que la investigación penal se adelante con seriedad y objetividad y esté orientada al esclarecimiento de la verdad y al logro de la justicia.

Así mismo, en la Sentencia T-843 de 2011, refiriéndose a las víctimas de violencia sexual, entre otras subreglas, esta Corte destacó que las autoridades se encuentran en la obligación de “brindar a las víctimas oportunidades para ser oídas y participar dentro del proceso, así como tomar en cuenta sus opiniones y reclamos, y adoptar mecanismos para facilitar la rendición del testimonio y para proteger su intimidad”; “brindar información a las víctimas sobre sus derechos y la forma cómo puede participar en el proceso, así como orientación psicológica”; [...] “permitir a las víctimas solicitar el control de legalidad de las decisiones que afectan sus derechos”; y “guardar la debida reserva de la identidad de la víctima”. Específicamente, en los casos en que las víctimas de delitos sexuales son menores de edad, la Sentencia T-843 de 2011 señaló la obligación de las autoridades de: “minimizar los efectos adversos sobre los niños que se derivan de su participación en el proceso, por ejemplo, a través de apoyo interdisciplinario”; “dar prioridad a los casos y resolverlos con celeridad”; “tratar a los niños con consideración teniendo en cuenta su nivel de madurez y su situación de indefensión como víctimas”; “permitir que los niños en todas las etapas sean acompañados y asistidos por personas de su confianza”; “informar a los niños y a sus representantes sobre las finalidades, desarrollo y resultados del proceso, resolver todas sus inquietudes al respecto y orientarlos sobre la forma como pueden ejercer sus derechos al interior del proceso”; “informar al Ministerio Público para que pueda velar por los intereses de los niños”.

453. Art.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Corte IDH. Caso Rosendo Cantú vs México. Sentencia del 31 de agosto de 2010. Párr. 176.

El Estatuto de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional establece que la participación de las víctimas en los casos de violencia sexual debe ser facilitado a través de la atención de sus necesidades específicas y del acceso completo a la información del proceso. Asimismo, este contempla la protección de las víctimas de violencia sexual mediante: (i) la presencia de psicólogos y personas de confianza en los testimonios, y (ii) la práctica diferenciada de los testimonios, de modo que se evite cualquier forma de intimidación u hostigamiento contra las víctimas. Y finalmente, este establece el derecho a la reparación de las víctimas de violencia sexual, garantizando entre otras medidas: rehabilitación, restitución e indemnización. Ver al respecto: Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional. Ibíd. Reglas 16, 88, 94 y 95, retomadas a su vez por esta corte

lantes para el Estado Colombiano, las sobrevivientes de violencia sexual cuentan con el derecho a participar en el proceso penal que contra su agresor se adelante. Para tales efectos, se deben garantizar a las sobrevivientes, entre otros derechos: (i) contar con asistencia jurídica gratuita⁴⁵⁴, (ii) recibir medidas de protección que garanticen su vida, seguridad e integridad personal⁴⁵⁵, (iii) tener protección en su salud mental y física, su privacidad e intimidad⁴⁵⁶, y (iv) ser informadas de las actuaciones que se surtan en el proceso y de los derechos que les asisten como víctimas, así como de los mecanismos para hacerlos efectivos.

En este sentido, en la Sentencia C-228 de 2002⁴⁵⁷, la Corte precisó que se configura una vulneración a los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, cuando en el proceso penal se adoptan decisiones que conducen a la obstrucción de la participación de las víctimas y a la impunidad, lo cual puede ocurrir, entre otras situaciones: “(i) si se les impide solicitar el control de legalidad de las decisiones que adopten los funcionarios judiciales sobre la imposición de medidas de aseguramiento al procesado;⁴⁵⁸ (ii) si no se les permite solicitar la revisión de sentencias judiciales absolutorias en casos de violaciones de derechos humanos o de infracciones al derecho internacional humanitario, cuando un pronunciamiento judicial interno o de una instancia internacional reconocida por Colombia constata la existencia de una prueba nueva o de un hecho nuevo no conocidos al momento del juzgamiento, o la omisión del Estado colombiano de investigar con seriedad e imparcialidad los hechos;⁴⁵⁹ (iii) si se les restringe la posibilidad de acceder a

mediante Sentencia T-453 de 2005.

454. Ver al respecto: Art. 8 Literal a). Ley 1257 de 2008. “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los códigos penal, de procedimiento penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.”

455. Art. 7 de la Convención de Belem do Pará. Ver también: Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Medidas para la Prevención del Delito y de Justicia Penal para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Resolución 1997/24. Capítulo II. Procedimiento Penal. letra h).

456. Ver al respecto: Principios de Base y Pautas en el Derecho a un Remedio y la Reparación para las Víctimas de Violaciones Gruesas de la Ley Internacional de los Derechos Humanos y de Violaciones Serias de la Ley Humanitaria Internacional. Ibíd. Sección VI, Párr. 10.

457. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett.

458. Sentencia C- 805 de 2002. M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.

459. Sentencia C-004 de 2003, M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.

las diligencias previas del proceso penal⁴⁶⁰; (iv) si se les niega el derecho a intervenir en procesos disciplinarios que se instauren por violaciones del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario;⁴⁶¹ (v) si se impide la constitución de parte civil exigiendo requisitos o condiciones no previstos en la ley⁴⁶², o desconociendo la jurisprudencia constitucional sobre los derechos de las víctimas;⁴⁶³ (vi) si se precluye la investigación penal sin haber respondido a la solicitud de pruebas de la parte civil;⁴⁶⁴ (vii) si se declara la caducidad de la acción civil dentro del proceso penal, sin que se reunieran los supuestos legales para aplicar la norma que lo permitía;⁴⁶⁵ (viii) si se cumple con el deber de investigar tan sólo de manera puramente formal,⁴⁶⁶ o sin la seriedad y rigor requeridos para la defensa de los derechos de las partes procesales.⁴⁶⁷ ”

3.8. Derecho de protección a la vida, seguridad e integridad personal de las sobrevivientes de violencia sexual y de sus familiares.

Sobre el Estado colombiano pesa la obligación de salvaguardar la vida, la integridad y la seguridad personal de las sobrevivientes de violencia sexual y de sus familiares⁴⁶⁸, especialmente cuando se tramitan procesos penales que en sí mismos suponen la profundización del riesgo de violencia contra las mujeres y sus familias⁴⁶⁹. En este sentido, en aplicación de las “Estrategias y

460. Sentencia C-451 de 2003, M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.

461. Sentencia C-004 de 2004, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández.

462. Sentencia T-536 de 1994, M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

463. Sentencia T-249 de 2003, M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.

464. Sentencia T-694 de 2000, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

465. Sentencia T-114 de 2004, M.P.: Jaime Córdoba Triviño.

466. Sentencia T-556 de 2002, M.P.: Jaime Córdoba Triviño.

467. Sentencia T-694 de 2000, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz

468. Conforme a las Medidas para la Prevención del Delito y de Justicia Penal para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, la protección debe hacerse extensiva a los familiares de las mujeres víctimas de violencia sexual en los siguientes términos: “Se puedan tomar medidas cuando sea necesario para garantizar la seguridad de las víctimas y de sus familias y para protegerlas contra la intimidación y las represalias”. Ver al respecto: Medidas para la Prevención del Delito y de Justicia Penal para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. *Ibíd.* Capítulo II. Procedimiento Penal. letra h).

469. Los riesgos respecto de los familiares de las mujeres víctimas de violencia sexual, cuya decisión fue denunciar al agresor, fueron ampliamente explicados en la Sección II de la presente providencia.

Medidas Prácticas para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer en el Campo de la Prevención del Delito y la Justicia Penal”, la Asamblea General de las Naciones Unidas⁴⁷⁰ exhorta a los Estados para que, entre otras: faculten a las autoridades judiciales para que dicten “(...) mandatos judiciales de amparo y actos conminatorios, en casos de violencia contra la mujer, que prevean la expulsión del domicilio del autor de los hechos, con prohibición de todo contacto ulterior con la víctima y demás personas afectadas, dentro o fuera del domicilio, y de imponer sanciones por el incumplimiento de esas órdenes”. Así mismo, se insta a los Estado para que “(...) tomen en consideración los riesgos de seguridad inherentes a las decisiones que conlleven sanciones no privativas de libertad o condenas semiprivativas de libertad, libertad bajo fianza, libertad condicional, o condena condicional”.

En las Sentencia T- 554 de 2003⁴⁷¹ y T-843 de 2011⁴⁷², esta Corte señaló como uno de los deberes positivos del Estado a favor de las víctimas de violencia sexual menores de edad, que los funcionarios judiciales no sólo deben investigar la ocurrencia de los hechos y establecer las responsabilidades por los mismos, sino que también deben garantizar la protección integral al menor que ha sido abusado sexualmente. En ese sentido, esta protección también debe estar orientada a resguardar a los menores víctimas y a sus familias de los riesgos o peligros frente a su vida, integridad y seguridad personal, en casos en los que estos se encuentren amenazados como consecuencia de la declaración o la denuncia de las agresiones.

470. Asamblea General de las Naciones Unidas. Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer en el Campo de la Prevención del Delito y la Justicia Penal”, documento aprobado por medio de la Resolución A/RES/52/86. 2 de febrero de 1998.

471. En esta sentencia se señaló que en el marco del proceso penal, el funcionario investigador está en la obligación de informar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar sobre la existencia de un menor que se halla en situación de peligro de conformidad con el artículo 31 del Código del Menor, con el fin de que el defensor de familia abra inmediatamente la investigación que corresponda, ordene la práctica de pruebas e imponga las medidas de protección de que trata el artículo 57 de ese estatuto penal.

Igualmente, en tanto deberes positivos del Estado, en la Sentencia T- 554 de 2003 esta Corte estableció que “la autoridad entidad encargada de la investigación debe asegurarse de que la víctima reciba atención médica, sanitaria y psicológica en los momentos inmediatos a la comisión de hechos violentos y de forma continuada durante el transcurso del proceso penal, mediante un protocolo de atención cuyo objetivo sea la reducción de secuelas físicas y psicosociales de la agresión sexual.”

472. Por su parte, en la T-843 de 2011, esta Corte Constitucional estableció como obligaciones de debida diligencia por parte de los funcionarios judiciales a cargo de investigaciones por delitos sexuales: “[...] dictar mandatos judiciales de amparo para evitar nuevas agresiones, así como para garantizar la seguridad de la víctima y su familia durante y después del proceso y dar aviso a las víctimas de la liberación de los agresores”.

3.9. Prohibición de propinar tratos discriminatorios o que atenten contra la dignidad de las víctimas.

En varios pronunciamientos de tutela⁴⁷³, la Corte ha sido enfática en señalar que los funcionarios judiciales que participan en investigaciones penales deben abstenerse de todo acto, conducta o expresión que suponga un trato discriminatorio contra las víctimas o que lesione su dignidad, de suerte que se compromete la responsabilidad penal y disciplinaria del funcionario en el caso de que incurra en estas conductas. Asimismo, la Corte ha reiterado que cuando la víctima de la agresión sexual sea un menor de edad, el funcionario se encontrará obligado a tratarlo con la especial consideración que amerita su condición de vulnerabilidad e indefensión.

3.10. Las decisiones de archivo de las investigaciones por delitos sexuales deben ajustarse a los requisitos constitucionales.

En la Sentencia T-520 A de 2009⁴⁷⁴, esta Corte se pronunció sobre las exigencias de orden constitucional que deben cumplir los funcionarios judiciales al aplicar el Artículo 79 de la Ley 906

473. En la Sentencia T-554 de 2003, esta Corte señaló que representa un desconocimiento del artículo 44 de la Constitución Política “[...] cualquier comportamiento del funcionario judicial que no tome en consideración la situación de indefensión en la que se encuentra el menor abusado sexualmente, y por lo tanto dispense a la víctima el mismo trato que regularmente se le acuerda a un adulto, omita realizar las actividades necesarias para su protección, asuma una actitud pasiva en materia probatoria o profiera frases o expresiones lesivas de la conducta de los menores, lesione la dignidad del afectado, o intimide o coaccione de cualquier manera para que declare en algún u otro sentido o para que no lo haga. Tales prácticas vulneran gravemente la Constitución y comprometen la responsabilidad penal y disciplinaria del funcionario que las cometa.”

Esta obligación fue reiterada por la Corte en las Sentencias T- 458 de 2007 y en la T-078 de 2010. En ésta última, la Corte expresó que “[...] las autoridades judiciales que intervengan en las etapas de investigación y juzgamiento de delitos sexuales cometidos contra menores deben abstenerse de actuar de manera discriminatoria contra las víctimas, estando en la obligación de tomar en consideración la situación de indefensión en la cual se encuentra cualquier niño que ha sido sujeto pasivo de esta clase de ilícitos.”

Igualmente, en la Sentencia T-1015 de 2010 la Corte reafirmó que los funcionarios encargados de la investigación y juzgamiento de delitos sexuales contra menores, deben abstenerse de proferir: (i) expresiones o actitudes que afecten la dignidad de los niños que acuden al despacho en calidad de presuntas víctimas de estos hechos, o (ii) actitudes o valoraciones basados en prejuicios de género. En ese sentido, calificó como “irrazonable” una inferencia del funcionario judicial fundada en el presunto carácter vengativo de las mujeres (particularmente en el marco de un divorcio) y su injerencia absoluta sobre los menores. Además, reprochó el trato despectivo de un funcionario judicial contra la víctima menor de edad y su madre, al referirse a la menor víctima de abuso sexual como un “conejillo de indias”, y expresar de su madre que “lo único que logró fue crear inseguridad en su hija afectándola emocionalmente al punto de que la niña se confunde en sus diferentes respuestas”.

474. M.P. Mauricio González Cuervo. Ver también: Sentencia C-1154 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

de 2004⁴⁷⁵ que regula el procedimiento de archivo de las diligencias judiciales. Precisando que la orden de archivo de las diligencias ocurre generalmente en la etapa de indagación preliminar, ésta procede cuando se constata que no existen motivos y circunstancias fácticas que permitan la caracterización como delito⁴⁷⁶ y no supone la extinción o renuncia de la acción penal⁴⁷⁷. Así, la Corte consideró que ésta “[...] tiene efectos significativos para la víctima en el proceso” en el sentido de que el ejercicio arbitrario de una determinación como el archivo de un caso, en cabeza del Fiscal de conocimiento, puede suponer [...] una afectación cierta del derecho de acceso a la justicia⁴⁷⁸ para la víctima.

Del mismo modo, la Corte señaló que en aplicación del artículo 79 de la Ley 906 de 2004, al fiscal no le compete hacer consideraciones sobre elementos subjetivos de la conducta ni sobre la existencia de causales de exclusión de la responsabilidad.⁴⁷⁹ “Lo que le compete es efectuar una constatación fáctica sobre presupuestos elementales para abordar cualquier investigación, lo que se entiende como el establecimiento de la posible existencia material de un hecho y su carácter aparentemente delictivo”⁴⁸⁰.

475. El mencionado artículo dispone: Archivo de las diligencias. Cuando la Fiscalía tenga conocimiento de un hecho respecto del cual constate que no existen motivos o circunstancias fácticas que permitan su caracterización como delito, o indiquen su posible existencia como tal, dispondrá el archivo de la actuación. Sin embargo, si surgieren nuevos elementos probatorios la indagación se reanudará mientras no se haya extinguido la acción penal.

476. Art. 79 de la Ley 906 de 2004.

477. La Sentencia T- 520 A de 2009 precisó que la decisión de archivo de una acción penal, “no es un desistimiento, ni una preclusión, ni una renuncia, interrupción o suspensión de la acción penal, ni corresponde a la aplicación del principio de oportunidad. Tampoco reviste el carácter de cosa juzgada, en la medida en que la figura prevé la posibilidad de reanudar la indagación en el evento de que surjan nuevos elementos probatorios que permitan caracterizar el hecho como delito, siempre y cuando no haya prescrito la acción.” En ese orden de ideas, el archivo de la diligencia previsto en el artículo 79 de la Ley 906 de 2004, es la aplicación directa del principio de legalidad que dispone que el fiscal deberá ejercer la acción penal e investigar aquellas conductas que revistan las características de un delito, lo cual es imposible de hacer frente a hechos que claramente no corresponden a los tipos penales vigentes o nunca sucedieron.

478. Sentencia T-520 A de 2009. M.P. Mauricio González Cuervo.

479. Ver también: Corte Suprema de Justicia. Sala Penal. M.P. Yesid Ramírez Bastidas. Ref.- Exp. No. 11-001-02-30-015-2007-0019. Aprobado Acta No. 022. Bogotá, D. C., Julio Cinco (5) De Dos Mil Siete (2007).

480. Bajo este argumento se condicionó la exequibilidad del Art. 79 de la Ley 906 de 2004 en la Sentencia C-1154 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. De tal manera, que la expresión “la caracterización del delito” debe entenderse en el sentido de la tipicidad objetiva del delito, y no permite consideraciones sobre elementos subjetivos de la conducta, ni mucho menos sobre la existencia de causales de exclusión de la responsabilidad.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la decisión de archivo puede afectar el acceso a la justicia de las víctimas de agresiones sexuales, los funcionarios judiciales deberán tener en cuenta los siguientes aspectos, expresos en las sentencias C-1154 de 2005 y T-520 A de 2009, frente a la aplicación de esta figura procesal: (i) La decisión de archivo debe fundarse en el principio de legalidad, es decir, previo a ordenarse, se deben hacer las correspondientes indagaciones o investigaciones sobre la verosimilitud de la presunta conducta punible⁴⁸¹; (ii) La decisión de archivo no puede sustraerse de las obligaciones constitucionales e internacionales, relacionadas con el acceso a la justicia, el respeto a la dignidad de las víctimas, y la protección especial y reforzada de los derechos de los menores⁴⁸²; (iii) La decisión de archivo debe motivarse en aras de permitir a las víctimas conocerla y objetarla por factores objetivos; (iv) La orden de archivo debe comunicarse a las víctimas y al Ministerio Público, con la finalidad de que las primeras puedan impugnarla, y el segundo pueda a su vez tutelar los derechos de las víctimas; (v) Se debe garantizar eventualmente la intervención del juez de control de garantías, con el propósito de controlar la legalidad de la decisión de archivo de las diligencias; y finalmente, (vi) Se debe permitir a las víctimas solicitar la reapertura de las investigaciones, y para tales efectos se les debe permitir a su vez aportar o presentar nuevos elementos materiales probatorios.

V. PANORAMA GENERAL DE LOS CASOS DE VIOLENCIA SEXUAL COMETIDOS CONTRA MUJERES, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA TRASLADADOS A LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

En la orden segunda del Auto 092 de 2008, esta Sala Especial trasladó a la Fiscalía General

481. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena M.P. Yesid Ramírez Bastidas. Ref.- Exp. No. 11-001-02-30-015-2007-0019. Aprobado Acta No. 022. Bogotá, D. C., julio cinco (5) de dos mil siete (2007).

482. De acuerdo con los presupuestos señalados en la Sentencia T-520 A de 2009, la Corte reprochó la decisión de archivo del fiscal, quien desestimó el contenido de los elementos probatorios aportados por la madre de la víctima. Al respecto, la Corte consideró que el fiscal en indagación no debió “tachar” los elementos probatorios presentados por la madre, sin una pesquisa previa, y basándose afirmaciones desobligantes y desestimaciones subjetivas contra ella. En ese sentido, el fiscal debió indagar nuevas pruebas o valoraciones de expertos de mayor jerarquía, a fin de disipar las diferencias sobre la existencia o no de la conducta típica, en este caso Acceso Carnal Abusivo con Menor de 14 Años. De tal modo, que el fiscal del caso vulneró los derechos de acceso a la justicia de la víctima y de protección al menor de edad en su condición de vulnerabilidad.

de la Nación un documento reservado con 183 casos de violencia sexual en el conflicto armado y el desplazamiento forzado, con el propósito de que el ente investigador, en ejercicio de sus competencias legales y constitucionales, dispusiera las medidas pertinentes para asegurar que las investigaciones penales relativas a los hechos descritos avanzaran aceleradamente en los procesos ya iniciados, e iniciar los procedimientos investigativos respecto de los hechos sobre los cuales aún no cursaban investigaciones penales⁴⁸³.

Sin desconocer la complejidad en la investigación de los delitos sexuales cometidos con ocasión y en desarrollo del conflicto armado y los cambios positivos que ha adelantado la Fiscalía General de la Nación para mejorar los procedimientos investigativos en contra de actores armados que han participado en el conflicto, en esta sección se presentarán algunos datos indicativos del panorama general del estado de los procesos del anexo reservado del Auto 092 de 2008 que pondrían de presente la necesidad de que el ente investigador y los jueces penales a cargo de estos procesos, así como las demás autoridades que participan en estos, aumenten sus esfuerzos para mejorar la celeridad en las investigaciones y juicios.

483. En respuesta a la orden descrita, el ente investigador entregó a esta Sala 4 informes en las siguientes fechas: 13 de enero de 2009; 24 de agosto de 2004, 28 de mayo de 2012 y 6 de marzo de 2013. Adicionalmente, de conformidad con el Auto 036 de 2009, la Fiscalía General de la Nación informó sobre la implementación de un Plan Integral de Acción para la Defensa de los Derechos Fundamentales de las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en el marco del Conflicto Armado y el Desplazamiento Forzado, mediante Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012.

El primer informe fue allegado mediante Oficio 0053 de 13 de enero de 2013, dirigido al Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, en su calidad de Magistrado ponente de la sentencia T-025 de 2004, suscrito por Mario Iguarán Arana Fiscal General de la Nación, contentivo de doscientos ochenta y seis (286) folios.

El segundo informe fue allegado mediante oficio No. DNF 22516 del 24 de agosto de 2009, dirigido al Magistrado Nilson Pinilla Pinilla, en su calidad de Presidente de la Corte Constitucional, suscrito por Luis Germán Ortega Rivero, Director Nacional de Fiscalías: Fiscalía General de la Nación. Informe contentivo de treinta y cinco (35) folios.

El tercer informe fue allegado con oficio No. DFGN-0001 No. 01347 del 28 de mayo de 2012, suscrito por Luis Eduardo Montealegre Lynett, Fiscal General de la Nación, dirigido al Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, contentivo de veintidós (22) folios y un CD anexo con tres carpeta: la primera, con los casos adelantados en las Direcciones Seccionales de Fiscalía, la segunda, con los casos adelantados en la Unidad Nacional de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario, y la tercera, con las investigaciones de la Unidad Nacional contra Delitos de Desplazamiento Forzado y Desaparición Forzada.

El cuarto informe fue allegado con Oficio DNF No. 5077 de 6 de marzo de 2013, suscrito por Elka Vanegas Ahumada, Directora Nacional de Fiscalías de la Fiscalía General de la Nación, dirigido al Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, informe contentivo de veintidós (22) folios y un CD anexo con información estadística.

Un resumen de los informes del 13 de enero de 2009, 24 de agosto de 2009, 28 de mayo de 2012 y 6 de marzo de 2013, se incluye en el numeral 1 del Aparte III del Anexo Complementario de este Auto.

Si bien la obligación de actuar con debida diligencia en la investigación, enjuiciamiento y sanción de los crímenes contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, es una obligación de medios y no de resultados⁴⁸⁴, la Sala hace un llamado tanto a la Fiscalía General de la Nación como a los jueces penales competentes para que las acciones, medios, estrategias y cualquier actividad desplegada en estos procesos sean serias, oportunas y efectivas, de modo que las decisiones judiciales adoptadas demuestren que las autoridades judiciales actuaron con la mayor diligencia posible en cada caso concreto.

Por otra parte, la Sala también se referirá a la gestión de la Procuraduría General de la Nación, quien fue invitada a ejercer su rol de vigilancia en los procesos del Anexo Reservado, y en la gestión de los órganos rectores de la política criminal del Estado, cuyas directrices y seguimiento deberían influir en el buen curso de las investigaciones relacionadas con violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario; teniendo en cuenta que en ambos casos la gestión debe ser diligente y prioritaria, en razón de las condiciones de especial vulnerabilidad en que se encuentran las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, por razones de género, etnia, edad y presencia de discapacidades.

1. Panorama general de la investigación, enjuiciamiento y sanción de los casos de violencia sexual remitidos por esta Corte a la Fiscalía General de la Nación.

A pesar de las imprecisiones en los reportes estadísticos de la Fiscalía⁴⁸⁵, en el estado general de estas investigaciones y juicios se tienen los siguientes datos:

1.1. Sentencias emitidas.

484. Corte IDH. Sentencia Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia del 29 de Julio de 1988. Párr. 177.

485. Para observar en detalle las inconsistencias en las cifras de los informes presentados por la Fiscalía General de la Nación a esta Sala Especial, ver Numeral 2 de la Sección III del Anexo Complementario al presente Auto.

De acuerdo con lo informado por la Fiscalía General de la Nación en su último informe de marzo de 2013, en los procesos del Anexo Reservado tramitados en las Direcciones Seccionales de Fiscalías del país, se han obtenido 11 sentencias condenatorias. De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, en los demás procesos habría: 21 presuntos autores identificados en fase de acusación o de juicio, 69 decisiones de archivo y 76 investigaciones en fase preliminar⁴⁸⁶. Sin embargo, es de resaltar que conforme al quinto informe de la Mesa de Seguimiento al Anexo Reservado del Auto 092 de 2008⁴⁸⁷, habría once sentencias 7 más, impulsadas desde la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía General de la Nación⁴⁸⁸.

1.2. Investigaciones precluidas, archivadas o culminadas con resoluciones inhibitorias.

De la información reportada en marzo de 2013 por la Fiscalía General de la Nación a esta Sala Especial, de un lado, cerca del 26% de los procesos que cursan en las Direcciones Seccionales de la Fiscalía, se encuentran sin imputaciones concretas de responsabilidad. Por su parte, cerca del 60% de los procesos que cursan en la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho In-

486. Mesa de Seguimiento al auto 092 de 2008-Anexo Reservado. Quinto Informe de Seguimiento al Cumplimiento del Auto 092 de 2008 en lo referido a la Superación de la Impunidad en Violencia Sexual. *Ibíd.* Pág. 41.

487. Mesa de Seguimiento al auto 092 de 2008-Anexo Reservado. Quinto Informe de Seguimiento al Cumplimiento del Auto 092 de 2008 en lo referido a la Superación de la Impunidad en Violencia Sexual. *Ibíd.* Pág. 40.

488. Se habrían obtenido 18 sentencias dentro de un universo de 147 procesos. Sin embargo, esta cifra es objeto de reparos por parte la Mesa de Seguimiento al Auto, que al examinar los listados de procesos del ente investigador y confrontarlas con la información que ha sido allegada a la Corte, señalan que: “[d]e las once 11 sentencias condenatorias de las Unidades Seccionales de Fiscalía, obran registros únicamente de 4 bajo la categoría de condena o ejecución de pena. Sobre las restantes 7 sentencias no obra registro alguno en la base de datos. De las cuatro 4 condenas, 2 tienen sentencia condenatoria por homicidios y no por tipos penales relacionados con violencia sexual. De las restantes 2 donde la condena se dio por actos de violencia sexual, dicen haber sido adelantadas por la Unidad de Delitos Sexuales de Quibdó; sin embargo, los casos a los que se refiere el Anexo ocurrieron en Tolima y Arauca. De esta manera, en el ejercicio no se encontró ni siquiera una sentencia condenatoria con información fiable. Quinto Informe de Seguimiento al Cumplimiento del Auto 092 de 2008 en lo referido a la Superación de la Impunidad en Violencia Sexual. *Ibíd.* Pág. 40. Por otra parte, en el informe presentado por la Mesa de Seguimiento al anexo reservado del auto 092 de 2008, las organizaciones de mujeres señalan que: “[...] al contrastar las tablas en abstracto con las matrices de los casos aportados por la Fiscalía, no existen las dieciocho (18) sentencias condenatorias que reporta el órgano de investigación, sino solamente cinco (5) de las cuales únicamente tres (3) corresponden a casos incluidos en el Anexo Reservado. Es decir, de acuerdo con las organizaciones de mujeres, realmente no habría un 9.8% de los casos del Anexo Reservado del Auto 092 de 2008 con sentencia, sino un 1.6%.

ternacional Humanitario, se encuentran en la misma situación⁴⁸⁹. Estas cifras indicarían que, a pesar de las actividades desplegadas por la Fiscalía, aún no se cuenta con elementos para vincular a los presuntos autores de los delitos sexuales, ni con pruebas conducentes y pertinentes para desvirtuar su presunción de inocencia⁴⁹⁰.

Al respecto, se debe señalar que en un caso del Anexo Reservado del Auto 092 de 2008, esta Corte tuteló⁴⁹¹ los derechos de acceso a la justicia, debido proceso, entre otros de las mujeres víctimas, por considerar que las autoridades judiciales no actuaron con debida diligencia al precluir

489. Conforme a los datos reportados por la Fiscalía General de la Nación en su informe de marzo de 2013, 48 casos del Anexo Reservado que cursan en las Direcciones Seccionales de Fiscalía aún se encontrarían en investigaciones preliminares, 26 habrían obtenido resoluciones inhibitorias, 4 habrían precluido, 3 contarían con resoluciones de acusación y 4 habrían sido remitidos a otras jurisdicciones. Por su parte, de los 181 casos de violencia sexual que cursan en la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 101 se encontrarían en investigaciones preliminares, 13 en instrucción, 29 habrían obtenido resolución inhibitoria y 14 contarían con resolución de acusación.

Visto en detalle, una franja considerable de investigaciones han sido archivadas con resolución inhibitoria: 26 en las Direcciones Seccionales de Fiscalía y 29 en la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Donde haber sido archivadas con resolución inhibitoria implica, de conformidad con lo señalado en el artículo 327 de la Ley 600 de 2000, que el fiscal se abstuvo de iniciar la investigación por encontrar que la conducta no existió, es atípica, la acción penal no puede iniciarse o que está demostrada una causal de ausencia de responsabilidad. Ver al respecto: Oficio DNF 5077 del 6 de marzo de 2011. *Ibíd.* Pág. 8. Por su parte, es de notar que las bases de datos remitidas por la Fiscalía General de la Nación no aportan información detallada sobre las causales por las cuales la Fiscalía decidió abstenerse de abrir investigaciones penales en 55 procesos. Sin embargo, la Fiscalía afirma que los casos archivados, precluidos o con resolución inhibitoria, “contaron con actividad probatoria y por circunstancias ajenas al querer institucional no llegaron a feliz término [...]”, y que frente a las resoluciones inhibitorias se impartió la directriz de su revisión en los comités técnicos jurídicos como garantía de efectividad y acceso a la justicia, dando lugar a 4 decisiones revocadas. Ver al respecto: Oficio DNF 22866 del 1 de octubre de 2012; Quinto Informe Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008. *Ibíd.* Pág. 42.

490. Tanto en el cuarto como en el quinto informe, la Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008 ha manifestado a esta Sala su preocupación porque las decisiones de preclusión o archivos por resoluciones inhibitorias de la Fiscalía, se han proferido sin haber agotado todos esfuerzos probatorios para aclarar los hechos e identificar a los responsables, o se han proferido en contradicción con los estándares constitucionales aplicables a este tipo de procesos, que prohíben, por ejemplo, la imposición de cargas adicionales a las víctimas en materia probatoria. De los casos que llevan las organizaciones que componen la Mesa, dos de ellos han sido precluidos, argumentando “falta de colaboración” por parte de las víctimas, luego de que estas no ampliaran sus declaraciones. Esta situación se agrava si se tiene en cuenta que, en dichos casos, las víctimas no fueron notificadas de las decisiones del proceso. Ver al respecto: Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual: Cuarto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008. *Ibíd.* Pág. 39. Por otra parte, de acuerdo con el quinto informe de seguimiento al anexo reservado del auto 092 de 2008, al menos 20 casos del Anexo Reservado se registrarían preclusiones no motivadas y sin evidencia de labores de investigación.

491. En la Sentencia T-973 de 2011, por ejemplo, al examinar el caso de una niña menor de edad afrodescendiente en condición de discapacidad, y víctima de desplazamiento forzado y de violencia sexual, la Corte consideró que con la preclusión de la investigación, la Fiscalía faltó a su deber de investigar, sancionar, conocer la verdad y reparar los daños ocasionados. En este caso la Fiscalía no fue diligente, entre otras razones, porque solicitó como prueba esencial para adelantar la investigación el testimonio de la víctima, sin considerar que, para las circunstancias de la víctima, se trataba de una prueba imposible de recaudar y de valorar. Además, dadas las condiciones de extrema vulnerabilidad e indefensión de la víctima, la Fiscalía debía desplegar el máximo de diligencia posible y, en esa medida, no debió renunciar al ejercicio de la acción penal “sin antes haber ejecutado todas las acciones posibles, tendientes a acopiar el material probatorio suficiente para esclarecer la ocurrencia de los hechos delictivos y, de esta manera, asegurar un juicio justo acorde con la realidad de lo ocurrido”.

las investigaciones.

1.3. Revictimizaciones de índole sexual contra las mujeres sobrevivientes que cuentan con procesos penales en curso.

La Sala observa con especial preocupación la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes de índole sexual, aun cuando las mujeres y sus familias han acudido a organismos internacionales a fin de obtener protección⁴⁹².

Los hechos constitutivos de revictimizaciones de índole sexual contra las mujeres que optan por declarar o denunciar sus casos ante las autoridades competentes, pueden derivarse de su participación en procedimientos administrativos o judiciales. En estos casos, sus perpetradores no sólo buscarían violentar la integridad física y mental de las mujeres en una segunda oportunidad, sino también generar una mayor sensación de temor e impotencia en ellas, coaccionarlas para no acudir ante las autoridades competentes y, en este orden de ideas, mantener sus casos en la impunidad.

Por tanto, la Sala considera necesario que se asuman medidas urgentes para contrarrestar este fenómeno de revictimización, no sólo por los graves impactos que tienen los hechos de violencia sexual reiterados en las mujeres, sino también porque este fenómeno en sí mismo constituye un claro *modus operandi* para mantener los graves casos de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado, en total impunidad.

2. Dificultades identificadas en algunos procesos de violencia sexual en el marco

492. A través de medidas cautelares adoptadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el 2 de Mayo de 2007, el 25 marzo de 2010 y el 6 de mayo de 2010, se ha buscado proteger la vida e integridad personal de mujeres víctimas de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado, quienes en razón de su participación en procesos penales o administrativos, bien sea para denunciar o declarar sus casos, han sido víctimas de nuevas agresiones, especialmente de índole sexual. Ver al respecto: CIDH. X vs. Colombia. 2007; CIDH. 14 Mujeres en Situación de Desplazamiento vs. Colombia (MC-1-10). 2010; ver también: Anexo Reservado al presente Auto: Casos 72 y 153.

del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado que deben ser evitadas para dar cumplimiento al deber de debida diligencia en las investigaciones, juicios y sanciones.

La Sala ha sido informada de algunos problemas en el trámite investigativo de algunos procesos de violencia sexual remitidos en el anexo reservado. Si bien estas dificultades no se presentan en todos los procesos, la Sala Especial hace un llamado para que las autoridades competentes eviten su persistencia. A continuación se explicarán brevemente las situaciones problemáticas:

2.1. Actuaciones que impedirían el inicio de las investigaciones o la continuidad de los procesos, y que demostrarían prejuicios y estereotipos de género en contra de las víctimas.

La Sala ha tenido noticia de que algunos funcionarios descartan el inicio de las investigaciones alegando que las denuncias son interpuestas con el propósito de desestimar relaciones interpersonales entre la víctima y el agresor⁴⁹³ ; exigiendo la ratificación de los hechos a través de la denuncia⁴⁹⁴ ; negando la emisión de la orden judicial destinada a la práctica de exámenes médico-forenses a las sobrevivientes de violencia sexual; negando la práctica de exámenes médico-forenses aduciendo que para ello la víctima debe estar acompañada; oponiéndose a recibir denuncias por hechos de violencia sexual, manifestando que ya se contaba con el testimonio de otra mujer sobre los mismos hechos; y finalmente, formulando afirmaciones desincentivadoras dirigidas a las víctimas, en el sentido de que las denuncias serán inútiles por la dificultad que implica la identificación de los perpetradores⁴⁹⁵ .

493. Eso es lo Que Nosotras Exigimos: Que se haga Justicia, Impunidad por Actos de Violencia Sexual cometidos contra Mujeres en el Conflicto Armado en Colombia. *Ibíd.* Pág. 19.

494. Al respecto, la Corporación Sisma Mujer menciona lo siguiente: “[...] Los funcionarios judiciales suelen impedir la iniciación de la acción penal, dilatar la investigación o el adelantamiento efectivo de la misma bajo exigencias que no se ajustan al marco jurídico vigente, es el caso de la exigencia de ratificación de los hechos mediante la denuncia penal por parte de la víctima²⁷⁴ lo que se constituye como un obstáculo de acceso a la justicia para las mujeres toda vez que el miedo, la vergüenza y la necesidad de no revivir los hechos, entre otros asuntos, les impide hablar al respecto de manera inmediata.” Ver al respecto: Lineamientos de Política Criminal para la Protección del Derecho Humano de las Mujeres a Vivir una Vida Libre de Violencias. *Ibíd.* Pág. 131.

495. Colombia Invisibles ante la Justicia: Impunidad por Actos de Violencia Sexual cometidos en el Conflicto Armado Interno, Informe de seguimiento. *Ibíd.* Págs. 20-21.

Del mismo modo, se han conocido casos de víctimas que perciben en los funcionarios judiciales desconfianza sobre sus narraciones, así como de funcionarios que insinúan que los hechos fueron provocados por las víctimas⁴⁹⁶, o que la denuncia es un acto de retaliación y venganza emocional contra el presunto agresor⁴⁹⁷, y que incluso en las declaraciones y testimonios, formulan preguntas relacionadas con vida personal de la denunciante, que resultarían impertinentes e inconducentes para los propósitos de la investigación.

Las anteriores conductas evidencian el desconocimiento y la inaplicación de los estándares internacionales sobre la investigación de delitos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, especialmente en lo relativo al trato digno que deben recibir las víctimas en estos procedimientos judiciales.

2.2. Valoración de los elementos probatorios que pueden llevar a una incorrecta calificación de los hechos.

La Sala ha tenido noticia de decisiones de los fiscales en materia de imputación de cargos, calificación de los elementos fácticos en los procesos y acusaciones que no toman en consideración el contexto y la situación que rodean la ocurrencia de los hechos de violencia sexual, llevándolos a considerar que estos constituyen delitos comunes sin vínculos con el conflicto armado interno o situaciones de violencia generalizada⁴⁹⁸.

496. Lineamientos de Política Criminal para la Protección del Derecho Humano de las Mujeres a Vivir una Vida Libre de Violencias. *Ibíd.* Pág. 137.

497. Durante las entrevistas, los funcionarios judiciales suelen ver a las víctimas con sospecha, se niegan a creer lo dicho por ellas y les exigen pruebas innecesarias, creen que los hechos son narrados con el fin de tomar ventaja o ejercer venganza en contra de los presuntos agresores. Ver al respecto: Lineamientos de Política Criminal para la Protección del Derecho Humano de las Mujeres a Vivir una Vida Libre de Violencias. *Ibíd.* Pág. 137; Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual: Cuarto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008. *Ibíd.* Pág. 45.

498. Ver al respecto: Colombia Invisibles ante la Justicia: Impunidad por Actos de Violencia Sexual cometidos en el Conflicto Armado Interno, Informe de Seguimiento. *Ibíd.* Pág. 17.

Al respecto algunas organizaciones de mujeres han señalado lo siguiente: “...La Fiscalía General de la Nación ha sido renuente a considerar como hipótesis de investigación la violencia sexual en el conflicto como una práctica sistemática y generalizada, tanto en las investigaciones de la justicia ordinaria como en el marco de la llamada ley de justicia y paz.” Ver al respecto: El Estado y la Violencia Sexual contra las Mujeres en el marco de la Violencia Sociopolítica en Colombia. *Ibíd.* Pág. 15.

El quinto informe presentado por las organizaciones de mujeres que integran la Mesa de Seguimiento al Anexo Reservado del

Esta situación se ha presentado generalmente cuando las mujeres, adolescentes y niñas agredidas sexualmente sostenían relaciones sentimentales con miembros de los grupos armados, cuando se trata de mujeres víctimas de desplazamiento forzado y el victimario pertenece a bandas organizadas con posterioridad al proceso de desmovilización, cuyo accionar no está relacionado exclusivamente con el tráfico de drogas, y que a pesar de no contar con una estructura de mando jerarquizada como la de los paramilitares, tienen modos de accionar congruentes, a saber: los asesinatos y actos de violencia selectivos, la imposición de códigos de conducta pública y privada contra la población, y la pretensión de mantener y consolidar el poder político, económico y territorial en las zonas en las delinquen, entre otros aspectos.

En ese sentido, se hace un llamado al ente investigador para que, en aplicación de la política de priorización e investigación en contexto contenida en Directiva 001 del 4 de octubre de 2012, los casos de violencia sexual remitidos en los anexos reservados del auto 092 de 2008 y del presente auto, sean cuidadosamente analizados con el propósito de que aquellos que puedan estar relacionados con el conflicto armado, no sean excluidos injustificadamente.

La calificación incorrecta de un delito sexual como delito común cuando los hechos, los presuntos autores y la evidencia probatoria obtenida puede dar lugar a que el hecho punible se haya efectuado con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, disminuye las posibilidades de las víctimas a la reparación integral, acorde con los estándares internacionales y constitucionales sobre la materia, en el marco de los procedimientos penales y en la aplicación de la Ley 1448 de 2011.

Auto 092 de 2008, señala que: “[u]no de los problemas que contribuye a la impunidad en los crímenes sexuales se relaciona con la visión restringida sobre cuándo estos se encuentran relacionados con el conflicto armado”. Consideran preocupante que el ente investigador no tenga en cuenta en sus investigaciones, el catálogo de violencia definido por la Corte Constitucional en el Auto 092, ni la información recogida por diversos organismos internacionales y nacionales de Derechos Humanos. Y, además, a juicio de las organizaciones, los lineamientos contenidos en el Memorando 0117 de 2008, en el capítulo sobre delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, y en la jurisprudencia nacional e internacional, no han sido lo suficientemente tenidos en cuenta por la Fiscalía al momento de vincular los delitos sexuales con el conflicto, lo que “ha implicado que algunos casos que podrían interpretarse como conectados con el conflicto armado se estén investigando por fuera de este”. Ver al respecto: Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual: Quinto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008. *Ibíd.* Pág. 45-46.

2.3. Valoración de la prueba testimonial y la evidencia física.

Las organizaciones de mujeres que hacen parte de la Mesa de Seguimiento a la orden segunda del Auto 092 de 2008, han informado a la Corte que en algunos casos se abordan las investigaciones sobre violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento interno con énfasis en los testimonios y la evidencia física como medios probatorios⁴⁹⁹. Sin embargo, a partir de las características fácticas que han rodeado la ocurrencia de crímenes sexuales contra la población femenina en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento interno, tal énfasis constituye un obstáculo para que las mujeres que han interpuesto denuncias por estos delitos o las que aún no lo han hecho, vean realizados sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Como se había expuesto en apartes anteriores, dar énfasis al testimonio⁵⁰⁰ o la evidencia física⁵⁰¹ como medios de prueba, resulta desproporcionado si se tiene en cuenta: (i) el grado de afectación psicológica y mental de las sobrevivientes de violencia sexual⁵⁰²; (ii) la generalizada ausencia de acompañamiento psicosocial durante las diligencias judiciales; y (iii) los prejuicios de género y actitudes discriminatorias en las que incurren algunos funcionarios. De tal manera

499. Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual: Cuarto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008. *Ibíd.* Pág. 44-45.

500. El valor probatorio que se le suele otorgar a los testimonios de las sobrevivientes por parte de los funcionarios judiciales, se mide en razón de la información precisa que se pueda obtener en relación con la identificación de los victimarios y su ubicación, lo que como fue observado en secciones precedentes, resulta excepcional debido al *modus operandi* de los actores armados en la comisión de este tipo de delitos, en la que ocultan su identidad física, trasladan a las sobrevivientes a lugares desolados de difícil recordación para ellas, o las amenazan de muerte a ellas y sus familias a fin de no declarar los hechos a las autoridades.

501. El énfasis en la evidencia física, que parte de los resultados de los exámenes sexológicos que realizan médicos forenses, puede llegar a erigirse como barrera para la investigación, enjuiciamiento y sanción de los responsables de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, en razón a que en amplias zonas del país no hay presencia de médicos forenses que practiquen dichos exámenes; en los sitios controlados por actores armados ilegales acudir a estas instancias supone un riesgo enorme para la vida y seguridad de las víctimas y sus familias; además, en algunos casos en los que la violencia sexual precede el homicidio, los exámenes se orientan a las evidencias alrededor de las causas del deceso, más que a la visibilización de los demás actos de violencia, entre estos los actos de violencia sexual.

502. El trauma e intimidación del acto de violencia extrema que supone la violencia sexual, puede alterar la memoria y el juicio sobre el episodio violento en las sobrevivientes. Esta situación se agrava aún más para las mujeres sobrevivientes de violencia sexual con discapacidades y las mujeres indígenas, para las que el sistema de justicia no provee personal experto en la recepción adecuada de estos testimonios, tales como: siquiatras forenses, intérpretes, psicólogos, antropólogos, entre otros; o en el caso de las mujeres con discapacidad, una metodología de investigación sensible a las particularidades de las víctimas.

que, a fin de no vulnerar el acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia sexual mediante la imposición de cargas probatorias desproporcionadas, en atención a la obligación de debida diligencia en la investigación de los hechos, se deben implementar estrategias probatorias eficaces, integrales y contextuales acordes con la investigación especializada para este tipo de delitos .

2.4. Mejoramiento de la comunicación sobre los avances y trámites del proceso a las víctimas y sus representantes.

Se ha tenido noticia de que a las víctimas que cuentan con asesoría por parte de profesionales del derecho, miembros de organizaciones de mujeres y defensoras de derechos humanos, en ocasiones no se les permite el acceso a la práctica de pruebas, a interrogar a los acusados o a observar las pruebas con las que cuenta la Fiscalía; quedando su participación limitada al incidente de reparación integral, que es la parte final del proceso⁵⁰³ .

Igualmente, organismos internacionales han documentado casos en que los funcionarios se abstienen de informar a las víctimas o sus representantes sobre la marcha de los procesos, no entablan contacto con ellas, y transcurre hasta un año desde la interposición de la denuncia hasta la declaración ante la Fiscalía. De tal modo, que es usual que las víctimas no conozcan al funcionario al que ha sido asignada la investigación, o la ciudad en la que se adelanta el trámite judicial. “Esta ausencia de comunicaciones oficiales, unida al estado emocional y psicológico de muchas sobrevivientes, a menudo traumatizadas, ha hecho que muchas mujeres abandonen los esfuerzos para obtener justicia en sus casos⁵⁰⁴ .

2.5. Mejoramiento de los tiempos procesales.

Se ha informado a la Sala sobre investigaciones penales que no se ajustan a los términos

503. El Estado y la Violencia Sexual contra las Mujeres en el marco de la Violencia Sociopolítica en Colombia. *Ibíd.*

504. Colombia Invisibles ante la Justicia: Impunidad por Actos de Violencia Sexual cometidos en el Conflicto Armado Interno, Informe de seguimiento. *Ibíd.* Pág. 17.

estipulados en las normas pertinentes. Por ejemplo, acuerdo con observaciones de organizaciones de la sociedad civil sobre casos de violencia de sexual sometidos a la jurisdicción de Justicia y Paz, en un proceso ha transcurrido más de un año desde la radicación del formulario de hechos atribuibles, y no se han adoptados decisiones de fondo relacionadas con la formulación de imputación, la formulación de cargos y el incidente de reparación integral, a pesar de que el artículo 4 del Decreto 4760 de 2005 establece un plazo máximo de 6 meses para tales efectos⁵⁰⁵.

2.6. Fortalecimiento de la facultad oficiosa de la Fiscalía en materia probatoria.

La Mesa de Seguimiento del Auto 092 de 2008, en su último informe señaló que “[...] la Fiscalía no asume la investigación como un deber propio sino que lo delega a terceras instancias o renuncia a su deber de investigar sin que esté demostrada una actividad probatoria suficiente para esclarecer los hechos e identificar a los autores”⁵⁰⁶. En este sentido, se ha informado a la Sala de casos en los que la Fiscalía decide archivar las investigaciones con resoluciones inhibitorias⁵⁰⁷, aduciendo la falta de elementos probatorios, y negando las solicitudes de apertura de los procesos que hace la Procuraduría.

2.7. Eliminación de prácticas probatorias presuntamente innecesarias y revictimizantes.

En su análisis sobre los casos del Anexo Reservado del auto 092 de 2008, la Mesa encontró que en varios casos fueron practicadas pruebas innecesarias y presuntamente lesivas de los derechos de las víctimas en el marco de los procesos penales, tales como: exámenes periciales psi-

505. Humanas Colombia: Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género; Hoyos, Camila; Medina, Mariana. Represión de la Violencia Sexual en Colombia y Justicia Internacional: Informe de Observación de Juicio de Violencia Sexual en el marco del Conflicto Armado Colombiano. Bogotá, D.C. Abril de 2013. Pág. 24.

506. Documento Anexo al Quinto Informe de Seguimiento a los Casos del Anexo Reservado del Auto 092 de 2008. Octubre de 2013. *Ibíd.* Pág. 11.

507. Documento Anexo al Quinto Informe de Seguimiento a los Casos del Anexo Reservado del Auto 092 de 2008. Octubre de 2013. *Ibíd.* Pág. 11. Uno de los argumentos empleados por la Fiscalía para proferir resoluciones inhibitorias, es que ni las víctimas ni sus representantes hicieron un señalamiento directo del presunto autor de la agresión sexual.

quiátricos para establecer el grado de veracidad de las versiones, análisis de las historias clínicas para verificar la práctica de abortos, y entrevistas y declaraciones con las víctimas sin propósitos claros; donde incluso se verificó la toma de estas últimas en más de 4 oportunidades consecutivas a las víctimas⁵⁰⁸.

2.8. Fortalecimiento del enfoque diferencial en las investigaciones.

Varias organizaciones de mujeres⁵⁰⁹, comunicaron a la Sala que, a pesar de que un número significativo de víctimas del Anexo Reservado del Auto pertenecen o pertenecían a comunidades indígenas y pueblos afrocolombianos, no observaron de parte de la Fiscalía General de la Nación ni de la Procuraduría la implementación de un enfoque diferencial étnico en las investigaciones correspondientes. Señalan las organizaciones que este vacío se reflejaría en aspectos como: (i) la ausencia de mecanismos idóneos que permitan la participación de las víctimas en las diligencias judiciales, tales como: peritos, antropólogos o traductores; (ii) la falta de aplicación de metodologías de investigación respetuosas de los usos y costumbres de los pueblos y comunidades; (iii) la necesidad de estrategias de investigación que tengan en cuenta no sólo el impacto individual de los hechos, sino también su impacto colectivo; (iv) la falta de intervención del Ministerio Público a fin de velar por el restablecimiento de los derechos individuales y colectivos de las víctimas y sus comunidades; (v) la carencia de reparaciones integrales para las víctimas, que tengan en cuenta afectaciones individuales, colectivas y comunitarias, con perspectiva de género; (vi) aplicación de una perspectiva diferenciada a las mujeres víctimas con discapacidades, que garantice la accesibilidad en todas las etapas del proceso, apoyos a las víctimas y ajustes integrales.

3. Retos tendientes a mejorar la gestión administrativa de los procesos.

508. Documento Anexo al Quinto Informe de Seguimiento a los Casos del Anexo Reservado del Auto 092 de 2008. Octubre de 2013. *Ibíd.* Pág. 12.

509. En el documento de balance sobre la respuesta judicial al Auto 092 de 2008, la Mesa de seguimiento señala, que en por lo menos 20 casos del Anexo Reservado, en los que la víctima es una mujer, niña o adolescente perteneciente a una comunidad indígena, no se evidencia la implementación de un enfoque étnico en las investigaciones. Ver al respecto: Documento Anexo al Quinto Informe de Seguimiento a los Casos del Anexo Reservado del Auto 092 de 2008. Octubre de 2013. *Ibíd.* 17-18.

En materia de coordinación y gestión administrativa adelantada por la Fiscalía General de la Nación, varias organizaciones de mujeres han comunicado a la Sala falencias relacionadas con los siguientes asuntos: (i) la falta de socialización y apropiación real de las herramientas diseñadas por la Fiscalía General de Nación para dar impulso a las investigaciones relacionadas con violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado⁵¹⁰; (ii) la falta de recursos presupuestales y logísticos para dar continuidad y ampliar la cobertura de los programas de capacitación a los funcionarios judiciales en investigación y perspectiva de género, así como la ausencia de mecanismos de seguimiento y control de la aplicación efectiva de las herramientas metodológicas por parte de los servidores judiciales⁵¹¹; (iii) los traslados de procesos entre las Direcciones Seccionales de la Fiscalía, y entre éstas y las Unidades de Fiscalía del orden nacional⁵¹²; (iv) la falta de una base de datos unificada y confiable sobre los casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado⁵¹³; y finalmente, (v) las debilidades

510. En años recientes, la Fiscalía General de la Nación ha realizado algunos esfuerzos para construir un instrumento metodológico de investigación de la violencia sexual en el marco del conflicto armado (Memorando 0017, Violencia Sexual en el marco del Conflicto Armado. 10 de Septiembre de 2008) y ha realizado capacitaciones y talleres para brindar elementos teóricos y jurídicos a sus funcionarios sobre perspectiva de género. Sin embargo, de acuerdo con la información allegada a la Sala por diversas organizaciones, la construcción de estos instrumentos aún no se ha visto reflejada en la mejor gestión de los procesos de violencia sexual, por cuanto: (i) los programas de formación no hacen parte de una política de formación permanente de la entidad a sus funcionarios; (ii) no son requisito previo para la asignación de los casos relacionados con violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado; y (iii) los instrumentos y programas son conocidos principalmente por los funcionarios que pertenecen a las Fiscalías Seccionales con sede en ciudades grandes del país y las Unidades Nacionales de Fiscalía, pero no así por los Fiscales con jurisdicción en las zonas apartadas. Así mismo, se ha informado que, en tanto las capacitaciones son impartidas por distintas entidades y consultores externos, “los contenidos no se encuentran coordinados entre sí”. Ver al respecto: Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia Sexual. Cuarto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008. Ibíd. Pág. 47. Ver también: Colombia Invisibles ante la Justicia: Impunidad por Actos de Violencia Sexual cometidos en el Conflicto Armado Interno, Informe de Seguimiento. Ibíd. Pág. 19.

511. Igualmente, se ha informado a la Sala que la Fiscalía General de la Nación no ha designado los recursos presupuestales necesarios para que los programas de formación sean permanentes y tengan una cobertura total para todos los funcionarios y empleados competentes para adelantar investigaciones relacionadas con violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado. También se ha informado que carece de mecanismos de verificación que: (i) den cuenta de la efectividad de la aplicación de los instrumentos metodológicos diseñados y de las capacitaciones en enfoque de género por parte de los fiscales en sus correspondientes casos; y (ii) sancionen o amonesten a los servidores judiciales que incurran en patrones discriminatorios en contra de las sobrevivientes de violencia sexual.

512. Se ha tenido noticia de situaciones administrativas que dilatan excesivamente el trámite judicial de los procesos, tales como: el traslado de procesos entre Direcciones Seccionales; entre éstas y las Unidades Nacionales de Fiscalía; y entre las distintas Unidades Nacionales de Fiscalía, propiamente dichas. Al respecto, la Fiscalía General de la Nación debe tomar las medidas que sean necesarias para asegurar que la asignación inicial de los procesos, sea acorde con las reglas constitucionales y legales de competencia, a efectos de evitar una rotación que implica en todos los casos la inactividad judicial, la pérdida de confianza de las víctimas en el sistema de justicia, y la disminución de las posibilidades de identificar y ubicar a los responsables por el paso del tiempo.

513. Aunque la Fiscalía General de la Nación ha realizado esfuerzos para contar con una base de datos de los casos de violencia sexual relacionados con el conflicto armado interno, aún no se cuenta con un sistema de información unificado, con datos vera-

relacionadas con la capacidad institucional de la Fiscalía General de la Nación para atender los procesos relativos a violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado⁵¹⁴.

No obstante, la Sala Especial de Seguimiento espera que los recientes cambios introducidos a través del Decreto 016 de 2014⁵¹⁵, por el cual se modifica la estructura interna o el organigrama de la Fiscalía General de la Nación, permitan obtener transformaciones sustanciales en relación a los problemas anteriormente expuestos. Así las cosas, el hecho de que la nueva estructura interna de la Fiscalía General de la Nación esté orientada hacia la coordinación intra-institucional entre

ces y actualizados de las investigaciones adelantadas por la entidad. Lo anterior, además de generar dificultades a la entidad en la toma de decisiones estratégicas para dar impulso a los procesos, constituye un obstáculo para las víctimas y sus representantes a la hora de acceder a la información confiable sobre el avance de sus procesos. La inexistencia de un sistema de información acorde a los estándares internacionales sobre la materia, se ha verificado a través de aspectos como: (i) la carencia de un soporte tecnológico robusto para la recolección, registro y procesamiento de la información confidencial; (ii) la fragmentación de la información en materia de delitos sexuales que posee que cada una de las Direcciones Seccionales de Fiscalía y las Unidades Nacionales de Fiscalía; (iii) la incompatibilidad de las variables en cada uno de los reportes que han sido remitidos a esta Sala Especial de Seguimiento; (iv) la falta de rigurosidad sistémica en la construcción conceptual de las variables, que se hace ostensible en la aparición de categorías incomprensibles, particularmente en lo que respecta a las etapas procesales; (v) el insuficiente reporte de información relevante en torno a los derechos de las víctimas en el marco del proceso penal, tales como: solicitudes y requerimientos procesales y administrativos de las víctimas o su representantes durante el proceso; (vi) la deficiente información sobre las medidas de protección provistas por la Fiscalía, o el acceso a los programas de atención en salud o en atención psicosocial provistos por el Ministerio de Salud y Protección Social; (vii) la falta de coordinación intra e inter-institucional para recopilar datos acerca de los delitos sexuales, sus víctimas y los derechos que se les están garantizando o los que se les deben garantizar; (ix) la falta de protocolos de diligenciamiento y recolección de la información dirigidos a los funcionarios encargados de adelantar estas labores; entre otros aspectos.

514. De acuerdo con la información aportada por varias organizaciones, la capacidad instalada de la Fiscalía General de la Nación y de otras entidades que participan en el proceso judicial, no es suficiente para garantizar un recurso judicial efectivo a las sobrevivientes de violencia sexual. Al respecto, varias organizaciones de mujeres, señalan lo siguiente: “la Unidad de Justicia y Paz cuenta con 750 funcionarios para atender las funciones de investigación y acusación en los procesos de Justicia y Paz. Esto implica que cada funcionario debe ocuparse aproximadamente de 392 hechos o víctimas”. Ver al respecto: El Estado y la Violencia Sexual contra las Mujeres en el marco de la Violencia Sociopolítica en Colombia. Ibíd. Pág.13.

Por su parte, la Unidad de Defensoría Pública que es la encargada del acompañamiento jurídico de las víctimas, señala que tan sólo el 19.9% del total de víctimas en el marco de los procesos de justicia y paz, cuentan con acompañamiento de un Defensor. La Defensoría del Pueblo cuenta con solo 121 defensores públicos y a cada uno le corresponde en promedio 552 víctimas. Ver al respecto: El Estado y la Violencia Sexual contra las Mujeres en el marco de la Violencia Sociopolítica en Colombia. Ibíd. Pág.14.

Igualmente, se ha señalado que el hecho de que el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMLCF) no cuente con unidades delegadas en varias zonas y municipios, supone una enorme debilidad institucional, en tanto muchas mujeres sobrevivientes de violencia sexual ven imposibilitada la práctica de exámenes médico-forenses y, en consecuencia, interponer las denuncias respectivas e iniciar una reclamación judicial.

Por otra parte, también se ha informado que dadas debilidades en la infraestructura y aprestamiento logístico que garantice la seguridad para la vida, integridad y seguridad personal de los funcionarios judiciales, en algunas regiones se han visto avocados a adelantar sus funciones desde bases militares. Este hecho podría repercutir negativamente en la imparcialidad e independencia de las decisiones del proceso, más aún cuando el indiciado pertenece a la Fuerza Pública.

515. Decreto del 9 de enero de 2014.

las diferentes Direcciones Nacionales de Fiscalía, mediante la potestad y control de esta articulación en cabeza del Vicefiscal General de la Nación, aportará importantes herramientas para la investigación, enjuiciamiento y sanción de la violencia sexual contra las mujeres con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado.

Visto en detalle, el nuevo organigrama permitiría la coordinación entre: (i) la Dirección de Análisis y Contextos, (ii) la Dirección de Fiscalías Seccionales y de Seguridad Ciudadana, y (iii) la Dirección de Articulación de Fiscalías Especializadas, dentro de la cual su vez se encuentran la Dirección Especializada en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y la Dirección Especializada en Justicia Transicional, para de este modo analizar, investigar y procesar la violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado bajo patrones de macro-criminalidad, que identifiquen su comisión sistemática y generalizada, de conformidad con la Directiva 001 de Octubre de 2012 y las modificaciones introducidas a la Ley de Justicia y Paz, a través de la Ley 1592 de 2012⁵¹⁶.

4. Fortalecimiento de los Sistemas de Protección ofertados por la Fiscalía General de la Nación a las Sobrevivientes de Violencia Sexual y a sus Organizaciones Defensoras.

La Sala tiene noticia sobre casos de mujeres revictimizadas sexualmente luego de presentar denuncias ante la Fiscalía General de la Nación, no sólo con nuevos ataques sexuales, sino también con nuevos desplazamientos⁵¹⁷. Del mismo modo, la Sala tiene conocimiento de actos de agresión y amenaza contra las Defensoras de estas mujeres y sus familias, en razón del ejercicio de sus actividades y del apoyo brindado a las mujeres sobrevivientes de violencia sexual en los procesos penales⁵¹⁸.

516. Art.10-13.

517. Human Rights Watch. Derechos Fuera de Alcance: Obstáculos a la Salud, a la Justicia y Protección para las Mujeres Desplazadas Víctimas de Violencia de Género en Colombia. 2012. Ver sección “Temer a Represalias”, en la cual la organización presenta casos en los que las mujeres víctimas de violación por parte de actores armados, luego de presentar las denuncias, deciden retirarlas.

518. Sobre algunos de estos casos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha adoptado medidas cautelares. Ver al respecto: CIDH. MC 141/08 –Yolanda María Velásquez Osorio, sus familia y la Corporación Social y la Asociación

De hecho, la revisión de nuevos informes ha indicado, que aun cuando las sobrevivientes o sus defensoras manifiestan en el transcurso del proceso penal la situación de amenaza o riesgo en la que se encuentran, o incluso interponen las denuncias por esta situación señalando que puede estar originada en la denuncia inicial de los hechos de violencia sexual o en la participación misma en el proceso; no existen dentro de los procesos variables diseñadas para conocer, mitigar y superar la situación de riesgo de las víctimas denunciantes y de sus defensoras. De tal manera, que de un lado, las amenazas no son investigadas en una relación de causalidad con el hecho de la denuncia de los actos de violencia sexual o de la participación en el proceso, y de otro, la existencia del riesgo no es tomada en cuenta al momento de elaborar los planes metodológicos de investigación⁵¹⁹.

A juicio de la Sala, el hecho de que la presentación de una denuncia penal por violencia sexual y la defensa de los derechos humanos de las mujeres constituya un riesgo, y en muchos casos un hecho concreto de violencia contra la vida, seguridad e integridad de las mujeres y sus familiares, demuestra en sí mismo fallas múltiples y graves del Estado en sus distintas funciones de prevención de la violencia sexual, atención, investigación, sanción y garantías de no repetición. La ocurrencia de actos de violencia y amenazas con ocasión de la interposición de una denuncia por violencia sexual o de la defensa de los derechos humanos de las mujeres, muestra una falla grave en el deber de debida diligencia en cabeza del Estado para investigar, enjuiciar y sancionar crímenes violatorios de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, en el sentido de que el proceso penal debe ser el escenario primigenio para asegurar las garantías de no repetición y la prevención frente a este tipo de violaciones.

La garantía de medidas de no repetición a las sobrevivientes de violencia sexual y a sus

de Mujeres por la Equidad y el Género Semillas de Paz vs. Colombia. 19 de Junio de 2008; CIDH. 319/09 – Liga de Mujeres Desplazadas – Cartagena vs. Colombia. 18 de Noviembre de 2009; CIDH. MC-99/10 – Tránsito Jurado, María Eugenia González e integrantes de la Corporación Sisma Mujer vs. Colombia. 8 de Abril de 2010.

519. Estos problemas han sido identificados por la Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008 en su Quinto Informe de Seguimiento al Anexo Reservado, en el acápite denominado “Falta de articulación entre la protección y las investigaciones penales”. Ver al respecto: Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual: Quinto informe de la Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008-Anexo Reservado. Ibíd. Pág. 48.

defensoras, no sólo se satisface mediante la abstención de los agentes estatales y de los particulares de incurrir en nuevos actos de violencia contra las mujeres; sino también mediante acciones positivas tendientes, de un lado, a investigar, enjuiciar y sancionar a los responsables, y de otro, a proteger a las mujeres de manera efectiva frente a los riesgos o amenazas, evitando por todos los medios disponibles su concreción⁵²⁰. De este modo, el no iniciar investigaciones penales cuando media una amenaza, o no activar una medida de protección inmediata frente a la misma, implica negligencia de las autoridades en su obligación de garantizar la no repetición de la violencia contra las mujeres.

En este panorama, sólo resta a la Sala de Seguimiento tener prontas noticias de cambios sustanciales en los sistemas de protección ofertados a las sobrevivientes de violencia sexual, pues a la luz de los recientes cambios normativos introducidos por la Ley 1719 de 2014, la Fiscalía General de la Nación estará obligada a dar protección inmediata a las sobrevivientes de violencia sexual, cuando estas así lo soliciten, y sin ser sometidas a análisis o estudios previos de riesgo, toda vez que se aplica de iure la presunción establecida en el Auto 092 de 2008, en la que se considera que las mujeres víctimas de violencia sexual per se están expuestas a riesgos extraordinarios en su vida e integridad personal⁵²¹.

Conforme a esta nueva normatividad, las medidas de protección destinadas a las mujeres

520. En el caso de las Defensoras de los Derechos Humanos de las Mujeres, atendiendo a lo establecido en instrumentos como la Declaración de los Defensores de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (A/RES/53/144) del 8 de Marzo de 1999, y la Declaración de los Defensores de los Derechos Humanos en las Américas de la Organización de los Estados Americanos (AG/RES. 1671 (XXIX-O/99)) del 7 de Junio de 1999, el Estado debe asumir entre otras medidas: (i) la provisión de recursos efectivos para el ejercicio de la labor de la defensa de los derechos humanos, (ii) el respaldo y reconocimiento de esta valiosa labor, (iii) la protección eficaz de los defensores de los derechos humanos frente a amenazas, (iv) el repudio público de los hechos victimizantes en su contra, y (v) la garantía de recursos judiciales efectivos para proteger su vida e integridad.

521. “Artículo 22. Protección para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual. Para proteger los derechos de las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado y garantizar su acceso a la justicia y facilitar su participación en todas las etapas del proceso, se aplicarán las siguientes reglas:

1. Se presume la vulnerabilidad acentuada de las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado, el riesgo de sufrir nuevas agresiones que afecten su seguridad personal y su integridad física, y la existencia de riesgos desproporcionados de violencia sexual de las mujeres colombianas en el conflicto armado conforme a lo previsto en el Auto número 092 de 2008 de la Corte Constitucional. En consecuencia, la adopción de las medidas provisionales de protección a que haya lugar, no podrá condicionarse a estudios de riesgo por ninguna de las autoridades competentes...” Ley 1719 de 2014.

sobrevivientes de violencia sexual⁵²² : (i) procederán respecto de las mujeres y sus familias; (ii) procederán en su aplicación incluso antes de la declaración o denuncia de los hechos constitutivos de violencia sexual; (iii) deberán ser aplicadas bajo una perspectiva de género; (iv) deberán ser acompañadas por medidas de atención psicosocial extendidas a las mujeres y sus familias; (v) deberán estar orientadas a fortalecer el rol de liderazgo de las mujeres; (vi) serán de carácter permanente una vez se desarrollen las primeras diligencias ante el juez de control de garantías; (vii) serán complementarias a las medidas de protección previstas en la Ley 1257 de 2008; y finalmente, (viii) estarán orientadas a brindar confianza a las mujeres en el sistema de administración de justicia.

5. Respuesta de la Procuraduría General de la Nación a la invitación a la realización de una vigilancia especial de los 183 casos de violencia sexual del Anexo Reservado del Auto 092 de 2008.

Las observaciones puntuales allegadas por la Mesa de Seguimiento a los procesos de los casos del Anexo Reservado, destacan que las actuaciones de la Procuraduría en respuesta a la invitación de supervigilancia de estos procesos⁵²³ , “[...] han resultado insuficientes para realizar una adecuada vigilancia a las investigaciones”⁵²⁴ , en virtud de la siguientes razones: (i) aunque la Procuraduría ha designado agentes del Ministerio Público para cada uno de los procesos, esta designación no consta en las bases de datos entregadas por la Fiscalía a la Sala Especial⁵²⁵ ; (ii) la

522. Ver Art. 22 de la Ley 1719 de 2014 en su integridad.

523. De acuerdo con el numeral 7° del artículo 275 de la Carta Política, el Procurador General de la Nación, por sí mismo o a través de sus delegados o agentes, tiene como función constitucional “[i]ntervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales y administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, el patrimonio público, o los derechos o garantías fundamentales”

524. Documento Anexo al Quinto Informe de la Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008. Octubre de 2013. Pág. 10-11. Estos análisis parten de un informe entregado por la Procuraduría a la Mesa de Seguimiento en noviembre de 2012 y de una matriz contentiva de información procesal sobre los casos del Anexo Reservado. Asimismo, estas observaciones constan en el documento principal del Quinto Informe de la Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008. Ver al respecto: Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual: Quinto informe de la Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008-Anexo Reservado. *Ibíd.* Págs. 14-15.

525. Incluso, la Fiscalía informó a la Sala en marzo de 2013 que en muchos de los procesos del Anexo Reservado no ha habido participación del Ministerio Público.

En este sentido, la Sala observa con preocupación que la Procuraduría haya designado agencias especiales (Art. 109 de la Ley

Procuraduría ha designado a Personeros Municipales el seguimiento de algunos de los procesos del Anexo Reservado, aun cuando su complejidad demanda que las labores de seguimiento sean desarrolladas por entidades que cuenten con mayor capacidad institucional; (iii) la Procuraduría ha mostrado como resultados de su gestión las solicitudes de información que ha adelantado en los diferentes procesos del Anexo Reservado, sin embargo, no es claro que estos requerimientos repercutan en el adecuado avance de las investigaciones, por ejemplo, en el debate probatorio o en pronunciamientos sobre la enorme cantidad de procesos archivados con resolución inhibitoria; (iv) la Procuraduría no ha adelantado los procesos disciplinarios correspondientes, pese a que en muchos casos del Anexo Reservado se reportan como posibles agresores a miembros de la Fuerza Pública⁵²⁶, o a miembros de grupos paramilitares con presunta aquiescencia de la Fuerza Pública; y finalmente, (v) la Procuraduría ha reportado información desactualizada, dado que sólo reporta las actuaciones realizadas ante la Fiscalía entre los años 2008 y 2009.

La Sala reitera la invitación efectuada al ente de control con el propósito de garantizar la protección de los derechos fundamentales de las víctimas de violencia sexual perpetrada por actores armados, especialmente en la observancia de sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición en el marco de los procesos penales que se encuentran en curso. Para ello, se invita a diseñar estrategias tendientes a: (i) dar apertura y desarrollar con celeridad los procesos disciplinarios contra agentes del Estado involucrados en casos de violencia sexual; (ii)

906 de 2004) tan sólo para cuatro procesos del Anexo y con ello, considerar que sólo estos ostentan una “[...] significativa y relevante importancia”, cuando, como se explicó, todos los procesos del Anexo Reservado revisten de la mayor gravedad, y es exigible que para todos ellos el Ministerio Público cumpla sin mayores dilaciones sus obligaciones constitucionales. (La información sobre estas agencias especiales consta en el Oficio 1281 del 7 de febrero de 2013 de la Procuraduría General de la Nación, dirigido a esta Sala Especial de Seguimiento).

Específicamente, los casos del Anexo Reservado dan cuenta de un capítulo ilustrativo de las más graves violaciones a los derechos fundamentales de las mujeres de este país, por lo cual no es excusable la falta de diligencia de la entidad que está obligada constitucionalmente a proteger los derechos de las sobrevivientes.

Incluso respecto de los casos que cuentan con agencias especiales, es de observar “[...]no es clara cuál ha sido la intervención del Ministerio Público en el marco de la agencia especial ni cómo se ha resaltado ni gestionado por parte de la Procuraduría el cumplimiento e impulso del proceso a partir del Auto 092.” Ver al respecto: Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual: Quinto informe de la Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008-Anexo Reservado. *Ibíd.* Págs. 15.

526. Conforme fue mencionado en la Sección III del presente Auto, uno de los principales perpetradores de la violencia sexual contra las mujeres con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado, es la Fuerza Pública. De hecho, el INMLCF corrobora esta información a través de sus estadísticas. Ver al respecto: Informe alternativo presentado al Comité de la CEDAW. Una Mirada a los Derechos de las Mujeres en Colombia. Bogotá D.C., Septiembre de 2013. Pág.8.

dar apertura y desarrollar con celeridad los procesos disciplinarios contra aquellos funcionarios que hayan violado u omitido su deber de debida diligencia en la atención y protección a las víctimas de violencia sexual, así como en la investigación, enjuiciamiento y sanción de los responsables de estos actos atroces; (iii) intervenir activamente en los procesos penales que se adelantan contra los responsables de actos de violencia sexual, a fin de tutelar de manera efectiva los derechos de las mujeres víctimas a lo largo de los diferentes momentos del proceso, reportando estas labores de manera actualizada; y finalmente (iv) evitar la delegación del seguimiento de los casos del Anexo Reservado a las Personerías Municipales, en los casos en que la complejidad de los casos lo amerite a juicio del ente de control.

Así mismo, se invita a la Procuraduría General de la Nación a: (i) garantizar la designación de agentes en cada uno de estos procesos con la formación e idoneidad para intervenir de manera efectiva en los procesos de cara a la salvaguarda de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas, de acuerdo con las reglas del debido proceso; (iii) desarrollar mecanismos de verificación y evaluación permanentes, que efectúen un seguimiento a la gestión de los agentes; (iv) prever mecanismos sancionatorios en caso de incumplimientos, si así lo determina.

De otro lado, en relación al ejercicio de labores preventivas por parte de la Procuraduría General de la Nación, es de resaltar que se han expedido resoluciones y directrices sobre prevención y atención en situaciones de violencias de género, y en cumplimiento del Auto del 2 de mayo de 2012 emitido por esta Sala Especial⁵²⁷, la Procuraduría informó de las labores que viene ejerciendo en este ámbito⁵²⁸.

527. Oficio No. PDPMDHAE 0686 del 28 de mayo 2012. Suscrito por Paula Andrea Ramírez Barbosa, Procuradora Delegada Preventiva en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos. Información presentada en atención a la solicitud de esta Corte sobre los resultados de la supervigilancia iniciada en los procesos penales y de restablecimiento de derechos fundamentales, promovidos por la Fiscalía General de la Nación, en relación a los casos del Anexo Reservado del Auto 092 de 2008.

528. Para ver un resumen de las actividades reportadas por la Procuraduría General de la Nación en ejercicio de su labor preventiva, ver: Numeral 3 de la Sección III del Anexo Complementario.

En este orden de ideas, se invita a la Procuraduría a adoptar mecanismos administrativos para hacer seguimiento puntual y periódico a la aplicación efectiva de la Directiva No. 6 de 2011, que permitan a su vez evaluar el nivel de apropiación de los casos por parte de los funcionarios competentes, y que contribuyan, de un lado, a mejorar la celeridad de los procesos judiciales que versan sobre actos de violencia sexual perpetrada por actores armados, y de otro, en la garantía de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición para las mujeres víctimas.

Ahora bien, en cuanto a la construcción de un documento sobre la evaluación y seguimiento a las políticas públicas y programas de atención integral, prevención, promoción y protección de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado colombiano, se invita a la Procuraduría a complementar este esfuerzo con la construcción de herramientas administrativas que permitan la verificación de la atención pública a las víctimas de violencia sexual. Igualmente, se le invita a que, en ejercicio de sus facultades constitucionales, evalúe que la gestión de las políticas públicas estatales en todas sus etapas –diseño, formulación, implementación y seguimiento– contribuyan de manera efectiva al goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres, sus familias, organizaciones y comunidades.

Finalmente, la Sala Especial hace un llamado para que el ente de control efectúe procesos de seguimiento y evaluación en: (i) la prevención del riesgo de violencia sexual, (ii) la efectiva protección a la vida, seguridad e integral personal de las mujeres en riesgo, (iii) los derechos a la salud psicosocial de las mujeres y sus familias, y (iv) el goce efectivo de sus derechos sexuales y reproductivos de acuerdo a la jurisprudencia sentada por esta Corte, en especial, de la sentencia C-355 de 2006⁵²⁹.

529. En esta providencia, la Corte despenalizó la interrupción voluntaria del embarazo en los casos de violación, malformación del feto, y riesgos para la vida y la integridad personal de la madre. Al respecto, la Mesa de Seguimiento manifestó a esta Sala que: “[...] considera necesario que la Procuraduría incluya en sus futuros análisis el cumplimiento frente al derecho a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE), el cual no fue tenido en cuenta en el primer informe de diciembre de 2012 ni se encuentra contemplado dentro de los indicadores. En su informe, la Procuraduría concluyó que es fundamental la atención médica y psicológica para garantizar la salud de la madre y del que está por nacer. Para la Mesa esto constituye una tergiversación del tema IVE, razón por la cual solicitó revisar la formulación de dicho indicador y rectificar el sentido y alcance de su

6. Mejoramiento de la coordinación inter-institucional para la prevención, investigación, enjuiciamiento, sanción y garantías de no repetición de la violencia sexual contra las mujeres con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado.

Con el propósito de impulsar una mejor coordinación interinstitucional para evitar la impunidad en los casos de violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, las entidades encargadas de orientar la política criminal del Estado⁵³⁰ deben aunar esfuerzos para adoptar mecanismos que garanticen el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de prevención, protección, investigación, enjuiciamiento, sanción y garantías de no repetición frente a todo acto de violencia sexual en contra de las mujeres.

De acuerdo con la jurisprudencia que ha sentado esta Corte, la definición de la Política Criminal del Estado debe fundamentarse en los preceptos de la Carta Política, y en aplicación del bloque de constitucionalidad, en los tratados y convenios internacionales vinculantes para Colombia. En ese sentido, las autoridades estatales que rigen y participan en las decisiones de la Política Criminal del Estado⁵³¹ y que definen los contornos jurídico-políticos de la misma a

recomendación.” Ver al respecto: Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual: Quinto informe de la Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008-Anexo Reservado. *Ibíd.* Págs. 28.

530. Por ejemplo, la Ley creó el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria como organismo asesor en la formulación de la política criminal del Estado, el cual tiene, entre otras facultades: (i) Recomendar al Ministerio de Justicia y del Derecho, la elaboración o contratación de estudios para establecer las causas y dinámicas de la criminalidad, el nivel de cumplimiento de las normas penales, la eficacia de la mismas y la efectividad de los fines de la pena; (ii) Asesorar con base en los estudios realizados, a las autoridades encargadas de formular la Política Criminal y Penitenciaria del Estado; (iii) Recopilar y evaluar anualmente las estadísticas en materia de criminalidad; (iv) Diseñar con fundamento en estudios, las bases y criterios para la política criminal y penitenciaria a mediano y largo plazo; (v) Emitir conceptos sobre los proyectos de ley relacionados con la política criminal y penitenciaria formulada por el Estado; (vi) Preparar proyectos de ley para adecuar la normatividad a la política criminal y penitenciaria del Estado; (vii) Presentar recomendaciones sobre la estructura de la justicia penal con el objeto de adecuarla para lograr una mayor eficiencia en la lucha contra la criminalidad; (viii) Coordinar con las demás instituciones del Estado la adopción de políticas, con el fin de unificar la lucha contra el crimen y lograr el cabal cumplimiento de los fines de la pena; (ix) Realizar y promover intercambios de información, diagnósticos y análisis con las demás agencias del Estado, las organizaciones no gubernamentales, las universidades y otros centros de estudio del país o del exterior, dedicados al análisis y estudio de la política criminal y penitenciaria; (x) Emitir concepto con destino a la Fiscalía General de la Nación, indicando el tipo de delitos a los cuales se puede aplicar el principio de oportunidad; (xi) Adoptar un reglamento interno y diseñar en coordinación con la Defensoría del Pueblo, programas de capacitación, divulgación y promoción de los Derechos Humanos. Ver al respecto: la Ley 888 de 2004.

531. En la sentencia C- 646 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), por medio de la cual se examina la constitucionalidad del Código Penal (Ley 599 de 2000), esta Corte señaló que además del Ejecutivo y el Legislativo, la Fiscalía General de la

través, pero no única ni fundamentalmente⁵³², de la expedición de normas penales⁵³³, deben emplear como pautas de contenido los estándares constitucionales de protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, y de cara a la protección del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, los estándares concretos sobre la prevención, atención, investigación, enjuiciamiento, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres, expresos en instrumentos como la CEDAW y la Convención Belem do Pará⁵³⁴.

Lo anterior, con miras a identificar y superar los problemas de la política criminal del Estado, que minan el camino de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto

Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y otros órganos del Estado, participan en decisiones sobre política criminal. Al respecto expresó: “Las reformas al sistema judicial introducidas por la Carta de 1991 tuvieron el propósito de reconocer en las máximas autoridades judiciales, particularmente en el Fiscal General de la Nación y en el Consejo Superior de la Judicatura, nuevos sujetos de decisión sobre la política criminal, descentralizando así la definición de esta política. La Constitución en su artículo 251, numeral 3, le otorgó al Fiscal una competencia expresa y propia, que le permite participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal. Esta competencia, no obstante, no fue otorgada de manera exclusiva al Fiscal General de la Nación, pues también por disposición constitucional otros órganos pueden concurrir al diseño de ella como quiera que la Constitución los faculta para presentar proyectos de ley sobre materias de su competencia, la cual puede guardar relación con algún aspecto de la política criminal. Ello ocurre con el Consejo Superior de la Judicatura, por la facultad que tiene para proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales (artículo 257, numeral 4, CP); con el Congreso de la República, debido a su competencia para expedir códigos en todos los ramos de la legislación, incluida la penal (artículo 150, numeral 2, CP); con el Gobierno Nacional, al concurrir al proceso de formación de las leyes (artículos 189, numeral 4 y 200, numeral 1); con la Corte Suprema de Justicia, por tener iniciativa legislativa en materias de su competencia (artículo 156); con el Procurador General de la Nación, al poder presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia (artículo 278, numeral 3); con el Defensor del Pueblo, por tener iniciativa legislativa en cuestiones relativas a su competencia, no sólo para la protección de los derechos fundamentales como el debido proceso y el habeas corpus, sino también para la organización y dirección de la defensoría pública (artículo 282, numerales 1, 3, 4 y 6); e incluso con los ciudadanos, como quiera que éstos pueden presentar proyectos de ley en ejercicio de la iniciativa legislativa popular reconocida en la Carta (artículos 40, numeral 5 y 103).”

532. Sobre el carácter multidimensional que puede adquirir la política criminal del Estado, la Corte en la Sentencia C-646 de 2001 señaló lo siguiente: “[...] la criminalidad es un asunto que atañe a todas las esferas sociojurídicas del país [...] Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de extraños que pueden estar asociados a la comisión de un delito. También puede ser jurídica como cuando se reforman las normas penales. Además puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables. Igualmente puede ser cultural, como cuando se adoptan campañas publicitarias por los medios masivos de comunicación para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas para un determinado comportamiento que causa un grave perjuicio social. Adicionalmente pueden ser administrativas, como cuando se aumentan las medidas de seguridad carcelaria. Inclusive pueden ser tecnológicas, como cuando se decide emplear de manera sistemática un nuevo descubrimiento científico para obtener la prueba de un descubrimiento científico de una conducta típica.”

533. Al respecto, en la sentencia C-936 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), la Corte señaló lo siguiente: “[...] la legislación penal es una manifestación concreta de la política criminal del Estado [...] la decisión política que determina los objetivos del sistema penal y la adecuada aplicación de los medios legales para luchar contra el crimen y alcanzar los mejores resultados, se plasma en el texto de la Ley penal.” Corte Constitucional.

534. Estos estándares fueron ampliamente desarrollados en la Sección IV del presente Auto.

armado y el desplazamiento forzado, hacia el goce efectivo de los derechos a vivir una vida libre de violencias y a obtener verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Lo anterior, con fundamento en los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, que han indicado precisamente como función principal de la política criminal, la realización de los derechos inalienables de las personas y el respeto a la dignidad humana⁵³⁵.

Ahora bien, pese a que en el Auto 092 de 2008 esta Corte fue enfática en considerar que el Estado debía “[...] incluir la respuesta al fenómeno de la violencia sexual a la que han estado y están expuestas las mujeres colombianas en el marco del conflicto armado dentro del más alto nivel de prioridad de la Nación”, hasta el momento no se ha observado que tal posicionamiento prioritario haya ocurrido. Justamente, el hecho de que el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria, quien legalmente estaría llamado a impartir e implementar directrices integrales –jurídicas, económicas, administrativas, culturales y sociales- sobre la prevención de la violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, no se haya pronunciado al respecto o no haya emprendido acciones para formular directrices, conmina a esta Sala a invitar

535. Esta Corte ha enfatizado que los instrumentos a través de los cuales se expresa la política criminal del Estado, en tanto “conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a las conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción”, deben apuntar a la realización de los derechos inalienables de las personas y el respeto a la dignidad humana. Ver: Sentencia C-936 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Por su parte, en la Sentencia C-646 de 2001, esta Corte señaló que el proceso de diseño de una política pública en materia criminal incluye -entre otros- los procesos que se enlistan a continuación: (i) definición de sus elementos constitutivos y las relaciones entre ellos, (ii) articulación inteligible de sus componentes, y (iii) programación de la forma, los medios y el ritmo al cual será desarrollada dicha política. Igualmente, en la citada jurisprudencia la Corte expresó que las decisiones constitutivas del diseño de una política pública pueden ser plasmadas, o bien en documentos políticos, o bien en instrumentos jurídicos – esto es, normas, sean éstas de rango constitucional, legal o reglamentario. Y agregó que entre las distintas medidas normativas que forman parte del concepto de “política criminal”, se encuentran, entre otras: (a) las que definen los bienes jurídicos que se busca proteger por medio de las normas penales, a través de la tipificación de conductas delictivas, (b) las que establecen los regímenes sancionatorios y los procedimientos necesarios para proteger tales bienes jurídicos, (c) las que señalan criterios para aumentar la eficiencia de la administración de justicia, (d) las que consagran los mecanismos para la protección de las personas que intervienen en los procesos penales, (e) las que regulan la detención preventiva, o (f) las que señalan los términos de prescripción de la acción penal. En idéntico sentido, ha reconocido esta Corporación que las normas del Código de Procedimiento Penal son un elemento constitutivo de la política criminal, en tanto instrumento para su materialización, puesto que regulan las formas y los pasos que deben seguir quienes ejecuten dicha política en la práctica. En la Sentencia C-646 de 2001, la Corte consideró igualmente que una vez la política criminal es diseñada, debe ser implementada. Esta fase de la política pública comprende diferentes etapas, según las características y la jerarquía del instrumento jurídico en el que se haya articulado la política pública. Así, una política criminal plasmada en sus rasgos generales en una reforma constitucional es implementada mediante leyes de desarrollo, capacitación de funcionarios responsables de su ejecución, provisión de la infraestructura física y técnica para ponerla en práctica, apropiación de recursos públicos para financiar todo lo anterior, en fin

al Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria a que, en ejercicio de sus funciones, evalúe los resultados de la implementación de marcos normativos de Justicia Transicional, como lo son la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005⁵³⁶) y el Marco Jurídico para la Paz (Acto Legislativo 001 de 2012⁵³⁷), toda vez que estos resultan de vital importancia para investigar, enjuiciar, sancionar y reparar la violencia sexual contra las mujeres bajo patrones de macrocriminalidad⁵³⁸, teniendo en cuenta las características con que este fenómeno se ha presentado conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia.

Particularmente sobre la Ley de Justicia y Paz, habida cuenta de que esta lleva más de 8 años en vigencia⁵³⁹, y puede generar importantes impactos en términos de la prevención general positiva de la violencia sexual como hecho victimizante concurrente al desplazamiento forzado, el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria debe tomar como lecciones aprendidas las falencias en su implementación, a fin de que las subsiguientes normas sobre Justicia Transicional no repitan al momento de investigar, enjuiciar, sancionar y reparar la violencia sexual contra las mujeres con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado⁵⁴⁰.

536. “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.”

537. “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”

538. Conforme a las reformas introducidas por la Ley 1592 de 2012 a la Ley de Justicia y Paz, se entiende que la investigación, enjuiciamiento y sanción de las graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, deberá llevarse a cabo bajo patrones de macrocriminalidad (Art. 15 de la Ley 1592 de 2012). De manera congruente sucede con el Marco Jurídico para la Paz, habida cuenta de que sólo son sujetos de acción penal los máximos responsables de crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos sistemáticamente (Art. 1 del Acto Legislativo 001 de 2012).

539. Ley sancionada el 25 de Julio de 2005.

540. Corporación Sisma Mujer, por ejemplo, señala las siguientes: (i) el bajo número de hechos constitutivos de violencia sexual confesados por parte de los postulados ante la jurisdicción de Justicia y Paz; (ii) la falta de reconocimiento por parte de los postulados de estos hechos como parte de ataques sistemáticos o generalizados contra la población civil; (iii) la falta de investigación de oficio de la violencia sexual contra las mujeres pese a que la evidencia indica la existencia de un gran número de mujeres desplazadas por estos motivos; (iv) la prelación dada a las confesiones de los postulados frente a los testimonios de las mujeres víctimas de violencia sexual; (v) la poca celeridad o impulso procesal que se le han dado a los casos de violencia sexual en la jurisdicción de Justicia y Paz; (vi) el bajo número de sentencias que se han obtenido por hechos constitutivos de violencia sexual en esta jurisdicción; y (vii) el riesgo que corren las mujeres víctimas al participar en los procesos de esta jurisdicción. Contexto de Violencia Sexual en Colombia: Informe presentado en el marco de las Audiencias Desarrolladas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en Marzo de 2013.

Adicionalmente, cabe recordar que de acuerdo con la sentencia C-370 de 2006⁵⁴¹ de esta Corte, la flexibilidad penal en pro del alcance del derecho fundamental y el valor supremo de la paz, sólo se justifica si se satisfacen de manera adecuada y efectiva los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Por tanto, en caso de que la normatividad transicional no genere impactos positivos en el goce efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, la instancia rectora de la política criminal del Estado, está llamada a promover los ajustes pertinentes a fin de materializar los derechos de las víctimas para quienes el ordenamiento jurídico internacional prevé derechos específicos en contextos de Justicia Transicional⁵⁴².

De acuerdo con lo anterior, resultan de especial relevancia las Recomendaciones del Comité de la CEDAW⁵⁴³ sobre las Mujeres en la Prevención de Conflictos y en Situaciones de Conflicto

541. La Sala encuentra que la Sentencia C-370 de 2006 configura un precedente constitucional de obligatoria referencia al momento de evaluar los resultados de la aplicación de la Ley 975 de 2005 en lo que respecta a la garantía de los derechos a la verdad, justicia y reparación de las mujeres, niñas, adolescentes sobrevivientes de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia, especialmente para aquellas cuyos actos de violencia han sido perpetrados por los actores armados que se han acogido a la mencionada norma. De manera general, la Corte señaló que aunque desde el punto de vista constitucional en el marco de un proceso de justicia transicional, la paz -en tanto valor y derecho dentro del ordenamiento jurídico interno- y los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y reparación, admiten tensiones, cuya ponderación concreta corresponde inicialmente al Legislador a través de los mecanismos jurídico penales que introduce la norma; tales mecanismos deben ceñirse de manera estricta a los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en lo concerniente a los derechos a la verdad, justicia, reparación de las víctimas del conflicto y a las garantías de no repetición. En ese sentido, la Corte en esa oportunidad fue clara al señalar que: “[...] un Estado constitucional de derecho como el colombiano, la protección mínima de este plexo de derechos [refiriéndose a los derechos de las víctimas] no puede ser desconocida en ninguna circunstancia”. Agregó que “los poderes públicos no están autorizados para desconocer estos derechos en nombre de otro bien o valor constitucional, pues los mismos constituyen el límite al poder de configuración del congreso, de gestión del gobierno y de interpretación judicial. Se trata, [...] de normas constitucionalmente vinculantes para todos los poderes públicos, cuya eficacia no se reduce ni suspende por encontrarse el Estado en tiempos de excepción o en procesos de paz”.

542. Ver al respecto: Comité de la CEDAW. Recomendación General núm. 30 sobre las Mujeres en la Prevención de Conflictos y en Situaciones de Conflicto y Posteriores a Conflictos (CEDAW/C/GC/30). 1 de Noviembre de 2013. Disponible en: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/T025/Mis%20documentos/AUTO%20INGRID/Fragmento%20de%20Justicia%20y%20Paz/Recomendaci%C3%B3n%2030%20CEDAW%20mujeres%20y%20conflicto.pdf>

543. Estas recomendaciones parten de reconocer que los contextos de conflicto y de post-conflicto, son los más críticos para el acceso de las mujeres a la administración de Justicia, habida cuenta, de un lado, de la discriminación estructural de género, y de otro, de las capacidades disminuidas de la administración de justicia en estos contextos. De tal manera, que aun cuando la Justicia Transicional pretende el restablecimiento de la democracia y de los derechos fundamentales; esta ha fallado respecto de los derechos de las mujeres, primero, porque los mecanismos judiciales y extra-judiciales diseñados para tales efectos han sido insuficientes para abordar los impactos de género de las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, y segundo, porque en pocas ocasiones se abordan como derechos vulnerados de las mujeres los derechos económicos, sociales y culturales. Por tanto, teniendo en cuenta las obligaciones que se desprenden de la CEDAW, a saber:

⁵⁴⁴ y Posteriores a Conflictos, dado que estas si bien reconocen la Justicia Transicional como una iniciativa legítima de los Estados para conjurar las causas de los conflictos a través de mecanismos judiciales y extra-judiciales; también enfatizan que la Justicia Transicional representa una oportunidad privilegiada para, de un lado, investigar la violencia sexual como una manifestación de la discriminación o violencia de género, y de otro, establecer reparaciones transformadoras que modifiquen los estereotipos de género que dieron lugar a las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario contra las mujeres en el marco del conflicto⁵⁴⁵.

Estas recomendaciones establecen -entre otras⁵⁴⁶ - que pueden ser asumidas por parte del Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria al momento de plantear los correctivos necesarios a las diferentes normas de Justicia Transicional: (i) tener en cuenta un enfoque global de género al momento de diseñar los diferentes mecanismos judiciales y extrajudiciales de la

(i) el deber de investigar, enjuiciar y sancionar con debida diligencia la violencia de género, (ii) el deber de reparar de manera transformadora la violencia de género, y (iii) el deber de garantizar un recurso efectivo a las mujeres víctimas de violencia de género; el Comité de la CEDAW recomienda en líneas generales que los mecanismos de Justicia Transicional se adecuen al tipo de violencia que pretenden enfrentar, en este caso concreto, la violencia sexual como manifestación de la violencia de género. Ver al respecto: Comité de la CEDAW. Recomendación General núm. 30 sobre las Mujeres en la Prevención de Conflictos y en Situaciones de Conflicto y Posteriores a Conflictos (CEDAW/C/GC/30). *Ibíd.* Párr. 74-80.

544. Acorde a este instrumento de Soft-Law, el conflicto no sólo se manifiesta a través de conflictos armados internacionales o no internacionales, sino también a través de diferentes tipos de desórdenes y violencias, entre ellas el desplazamiento forzado interno. En consecuencia, este resulta plenamente aplicable a contextos como el colombiano. Ver al respecto: Comité de la CEDAW. Recomendación General núm. 30 sobre las Mujeres en la Prevención de Conflictos y en Situaciones de Conflicto y Posteriores a Conflictos (CEDAW/C/GC/30). *Ibíd.* Párr. 4-5.

545. Ver al respecto: Comité de la CEDAW. Recomendación General núm. 30 sobre las Mujeres en la Prevención de Conflictos y en Situaciones de Conflicto y Posteriores a Conflictos (CEDAW/C/GC/30). *Ibíd.* Párr. 77.

546. Las demás recomendaciones establecidas en la materia son congruentes a las ya descritas en la Sección IV del presente Auto, en tanto desarrollan deberes específicos de debida diligencia que se deben observar dentro de los diferentes mecanismos de Justicia Transicional, por ejemplo: (i) promover medidas que faciliten la participación de las mujeres dentro de los procedimientos de Justicia Transicional, verbigracia, la protección de su identidad en audiencias públicas, o la toma de testimonios por parte de profesionales de género femenino; (ii) establecer recursos efectivos y oportunos frente a los diferentes tipos de violencia sexual, entre otros: la esclavitud doméstica, el desplazamiento forzado y el matrimonio forzado, que garanticen la reparación adecuada e integral de las afectaciones de género; (iii) establecer procedimientos sensibles a la condición de género, a fin de evitar estigmatizaciones y revictimizaciones; (iv) brindar asistencia judicial letrada a las mujeres víctimas de violencia de género; (v) establecer medidas de protección para las mujeres que participan de los mecanismos transicionales; (vi) promover el impulso oficioso de los procesos por violencia de género; y (vii) sensibilizar a los servidores públicos en enfoque de género a fin de evitar cualquier clase de discriminación contra las mujeres. Ver al respecto: Comité de la CEDAW. Recomendación General núm. 30 sobre las Mujeres en la Prevención de Conflictos y en Situaciones de Conflicto y Posteriores a Conflictos (CEDAW/C/GC/30). *Ibíd.* Párr. 81 literales: d, f, g, h, k y l.

Justicia Transicional⁵⁴⁷ ; (ii) garantizar a través de medidas sustanciales el acceso de las mujeres a los diferentes mecanismos de Justicia Transicional⁵⁴⁸ ; (iii) desarrollar prácticas de reconciliación, que contrario a asumir amnistías generalizadas frente a la violencia sexual, promuevan iniciativas de lucha contra la impunidad⁵⁴⁹ ; (iv) garantizar participación de las mujeres en el diseño, implementación y evaluación de los mecanismos de Justicia Transicional, a fin de que estos respondan a sus necesidades y vivencias específicas en el marco del conflicto⁵⁵⁰ ; y (v) reforzar la capacidad institucional de la administración de justicia, en aras de la investigación, enjuiciamiento y sanción de la violencia sexual con ocasión al conflicto⁵⁵¹ .

En síntesis, estos criterios podrán ser tenidos en cuenta por el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria del Estado al momento de establecer los correctivos a que haya lugar respecto de las normas de Justicia Transicional, cuyos contenidos permiten: (i) enfrentar la sistematicidad y generalidad con la que se ha presentado la violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, (ii) alcanzar la paz a la par que se satisfacen los derechos fundamentales de las víctimas, y (iii) transformar -a través del adecuado y efectivo funcionamiento de mecanismos judiciales y extrajudiciales- los estereotipos de género que originaron toda clase de actos de barbarie contra las mujeres.

Ahora bien, para efectos de desarrollar directrices de política criminal en materia de investigación, enjuiciamiento y sanción de la violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al des-

547. Comité de la CEDAW. Recomendación General núm. 30. *Ibíd.* Párr. 81 literal a.

548. Dentro de estas medidas sustanciales se encuentran: (i) el desarrollo de mandatos que describan y sancionen los diversos tipos de violencia de género, (ii) el rechazo de las amnistías frente a violaciones a los derechos humanos por razones de género, y (iii) la garantía de la eficacia de los mecanismos de Justicia Transicional. Ver al respecto: Comité de la CEDAW. Recomendación General núm. 30. *Ibíd.* Párr. 81 literal b.

549. En este mismo orden de ideas, el Comité de la CEDAW establece que se debe emprender una lucha contra la impunidad respecto la violencia de género, mediante la investigación, enjuiciamiento y sanción de todas las violaciones de los derechos humanos de las mujeres. Ver al respecto: Comité de la CEDAW. Recomendación General núm. 30. *Ibíd.* Párr. 81 literales c e i.

550. Comité de la CEDAW. Recomendación General núm. 30. *Ibíd.* Párr. 81 literal e.

551. Por ejemplo, a tales efectos se sugiere, de un lado, instaurar una jurisdicción especializada en violencia de género, y de otro, establecer lazos de cooperación con la Corte Penal Internacional. Ver al respecto: Comité de la CEDAW. Recomendación General núm. 30. *Ibíd.* Párr. 81 literal k.

plazamiento forzado por la violencia, tanto en procedimientos ordinarios como transicionales, la Sala encuentra que se debe superar la escisión entre, de un lado, el activo ejercicio legislativo en materia de adopción de normas penales para la persecución de este tipo de violencia de género⁵⁵², y de otro, la disposición efectiva y real de capacidad institucional para dar eficacia a este tipo de normas, cuyo objetivo es garantizar a las mujeres víctimas los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición⁵⁵³.

De cara a la superación de esta escisión, se pueden observar, entre otras, los siguientes estrategias: (i) la planeación del diseño e implementación de programas integrales que permitan poner en marcha las reformas legales introducidas, de manera que garanticen la efectividad de los derechos fundamentales de la población objetivo de la política; (ii) la puesta en marcha ex ante y con suficiente antelación de los programas y rutas institucionales disponibles para efectos de ejecutar las reformas legales introducidas, de tal modo que las entidades competentes no se vean obligadas a asumir nuevas competencias con recursos institucionales insuficientes; y finalmente, (iii) la articulación y coordinación inter-institucional para implementar estas reformas legales, acompañada por una asignación presupuestal suficiente para materializarlas, de tal manera que las diferentes entidades no deban atender estas reformas con una precaria capacidad instalada.

En consecuencia, la Sala concluye que la falta de directrices de acción -integrales y coordinadas - entre las entidades judiciales y administrativas encargadas de garantizar un recurso judicial efectivo a las víctimas de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplaza-

552. Entre estas la recientemente sancionada Ley 1719 de 2014: “por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado y se dictan otras disposiciones.”

553. Al respecto, la Mesa de Seguimiento al Anexo Reservado del Auto 092 de 2008, ha observado que el énfasis excesivo en la producción de normas y reglamentos se constata en que, por ejemplo, los memorandos y resoluciones producidos por la Fiscalía General de la Nación en materia de: estrategias con enfoque diferencial de género, medidas para el impulso de casos de violencia sexual, orientaciones para la atención de las mujeres, espacios de articulación interna e interinstitucional y asignación de procesos dentro de sus diversas unidades (Memorandos 40 de 2008, Memorando 30 de 2009, Memorando 052 de 2011, Resolución 0368 de 2012, Resolución 0450 de 2012; Resolución 0266 de 2008, Memorando 0117 de 2008, Memorando 73 de 2008, Memorando 075 de 2009; Resolución 3788 de 2009, Memorando 046 de 2009, Resolución 05510 de 2008 y la Resolución 0-2608 de 2011), en su conjunto, carecen de la definición de metas, responsables, cronogramas de implementación, presupuestos suficientes e indicadores. Ver al respecto: Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual: Quinto informe de la Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008-Anexo Reservado. Ibíd. Pág. 17-18.

miento forzado, de acuerdo con los estándares internacionales analizados en la Sección IV de la presente providencia, genera una asimetría en las capacidades institucionales de las entidades judiciales y administrativas al momento de garantizar a las víctimas el acceso a sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

De acuerdo con lo anterior, se hace indispensable que las entidades del sector Justicia diseñen mecanismos para superar aspectos como: (i) las inconsistencias en los registros de la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y el Consejo Superior de la Judicatura⁵⁵⁴; (ii) la ausencia de Planes de formación o capacitación conjuntos entre las entidades sobre enfoque de género; (iii) la carencia de protocolos de actuación conjunta; y (iv) la falta de sistemas conjuntos de evaluación periódica de las intervenciones en los procesos judiciales, que identifiquen y apliquen correctivos para que los procesos no se mantengan en el estancamiento.

VI. RESPUESTA A LA ORDEN TERCERA DEL AUTO 092 DE 2008, EN LO CONCERNIENTE A LA CREACIÓN Y DISEÑO DE UN PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA SEXUAL CONTRA LAS MUJERES DESPLAZADAS Y DE ATENCIÓN INTEGRAL A SUS VÍCTIMAS.

En el presente aparte, la Sala Especial se referirá a la respuesta a la orden tercera del Auto 092 de 2008, relativa a la adopción de acciones y programas tendientes a la prevención y atención de la violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado. Para tales efectos, se hará un breve recuento de los avances registrados en la materia; se analizarán algunas dificultades observadas, y se esbozarán algunos ajustes en el diseño y la implementación de los programas ordenados⁵⁵⁵.

554. La Mesa de Seguimiento en su quinto informe al Anexo Reservado del Auto 092 de 2008, informó a la Sala de las inconsistencias entre los registros de información de la Fiscalía General de la Nación y los de la Procuraduría General de la Nación en muchos de los casos del Anexo Reservado. Documento Anexo al Quinto Informe de la Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008. Octubre de 2013. Pág. 19.

555. En el numeral 1 de la Sección IV del anexo complementario al presente auto, se encontrará un resumen de los informes

Uno de los primeros avances en materia de atención a las mujeres víctimas de violencia sexual, fue el desarrollo en enero de 2011 del documento borrador sobre el Modelo de Atención Integral en Salud para las Víctimas de Violencia Sexual, por parte del en ese entonces Ministerio de la Protección Social, hoy Ministerio de Salud y Protección Social⁵⁵⁶. En este documento, además de hacerse un diagnóstico sobre la vulnerabilidad de las mujeres, niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado respecto de actos de violencia sexual⁵⁵⁷, se asumen, primero, una serie de enfoques tendientes a la atención integral en salud de esta población vulnerable⁵⁵⁸ y, segundo, un protocolo clínico de atención específica de esta población en aras de su no revictimización y protección a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)⁵⁵⁹.

presentados por el Gobierno Nacional en respuesta a la orden tercera del auto 092 de 2008, en lo relativo a los resultados en la prevención y protección de la violencia sexual perpetrada por actores armados.

556. Ministerio de la Protección Social: Dirección General de Salud Pública. Modelo de Atención Integral en Salud para las Víctimas de Violencia Sexual. Documento Borrador o en Proceso de Publicación del 26 de enero de 2011. UNFPA. Disponible en: <http://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/MODELO%20DE%20ATENCI%C3%93N%20A%20V%C3%8DCTIMAS%20DE%20VIOLENCIA%20SEXUAL.pdf>.

557. Dentro de este diagnóstico se reconocen los siguientes aspectos: (i) la violencia sexual como producto de la discriminación y la violencia estructural de género, presente en la sociedad colombiana, se exacerba en contextos de conflicto armado y desplazamiento forzado por la violencia; (ii) la violencia sexual en el contexto del conflicto armado y el desplazamiento forzado, además de instrumentalizar de las formas más crueles el cuerpo de la mujer, se da de manera generalizada y silenciosa, de tal modo, que pocos funcionarios públicos dimensionan la misma; (iii) la violencia sexual en estos contextos es, además de generalizada, frecuente y habitual, y se da tanto en espacios públicos como privados; (iv) uno de los repertorios de la violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, es precisamente la denegación del acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, o sanitarios en general, por parte de los actores armados; y finalmente, (v) cerca de un 36% de las mujeres en condición de desplazamiento han sido víctimas de violencia sexual, bien sea en sus lugares expulsos o receptores, o bien sea por parte de actores armados o personas pertenecientes a círculos familiares o sociales próximos. Ver al respecto: Ministerio de la Protección Social. Modelo de Atención Integral en Salud para las Víctimas de Violencia Sexual. *Ibíd.* Pág. 35-43.

558. Dentro de estos enfoques se puede dar cuenta de: (i) el enfoque de derechos, en el que se privilegia a los derechos sexuales y reproductivos; (ii) el enfoque de salud público; (iii) el enfoque de diversidad sexual; (iv) el enfoque de género y diversidad sexual; (v) el enfoque diferencial, comprendido a su vez por el enfoque étnico, étnico y de discapacidad; (vi) el enfoque de integralidad; y finalmente, (vii) el enfoque preventivo o de detección temprana respecto de fenómenos de violencia sexual. Ver al respecto: Ministerio de la Protección Social. Modelo de Atención Integral en Salud para las Víctimas de Violencia Sexual. *Ibíd.* Pág. 44-103.

559. Este Protocolo se denominó: “Protocolo para el Examen y Manejo Clínico en Víctimas de Violación Sexual dentro de Contextos de Conflicto Armado Interno, Desplazamiento Forzado, Personas Albergadas o Refugiadas, y otras Emergencias Humanitarias.” Ver al respecto: Ministerio de la Protección Social. Modelo de Atención Integral en Salud para las Víctimas de Violencia Sexual. *Ibíd.* Pág. 139-145. En este Protocolo además de desarrollarse pautas diferenciadas para la atención de mujeres víctimas de violencia sexual en contextos de conflicto armado y desplazamiento forzado, se hace un recuento paso a paso de cómo debe ser la atención médica a las víctimas, especificando a su vez qué herramientas y procedimientos emplear dependiendo del lapso transcurrido entre la agresión sexual y la atención médica. Por ejemplo, se destacan como pautas de atención a las mujeres víctimas de violencia sexual en el contexto del conflicto armado y el desplazamiento forzado, que: (i) el personal sanitario encargado de atender estos casos, deba estar previamente capacitado en materia del Protocolo; (ii) se exija el desarrollo de un check –list, a fin de controlar cada uno de los pasos que se deben agotar para atender integralmente a las mujeres víctimas de violencia

Dentro del Protocolo, sumado a las medidas de atención generales para la violencia sexual⁵⁶⁰, se contemplan entre otras medidas⁵⁶¹ : “(i) la documentación de las lesiones físicas y mentales, así como de riesgos de autoagresión, heteroagresión y revictimización; (ii) la recolección de pruebas forenses; (iii) el tratamiento de las lesiones físicas y mentales, así como de los riesgos de auto o heteroagresión y revictimización que pudieran estar presentes; (iv) la evaluación para infecciones de transmisión sexual (ITS) y el tratamiento preventivo; (v) la evaluación del riesgo de embarazo y su prevención mediante anticoncepción de emergencia; (vi) la consejería, el apoyo e intervención psicológica; y (vii) seguimiento de la víctima.”

Del mismo modo, se recomienda: “Crear o activar la red de referencia y contrarreferencia sectorial e intersectorial necesaria para brindar cuidados integrales a la víctimas de violación sexual (agentes comunitarios, sanitarios, de seguridad, protección)⁵⁶². ” De tal manera que, en casos de que sea el personal sanitario quien primero conozca de la agresión sexual, este deberá apoyar a las mujeres víctimas a declarar o denunciar los hechos victimizantes, así como a percibir atención psico-jurídica o protección frente a su vida e integridad, en caso de necesitarlo.

Así las cosas, el segundo avance en la materia fue la expedición de la Resolución 459 de 2012 por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, dado que a través de ésta se adopta el Proto-

sexual; (iii) las EPS, IPS y ESE, como proveedoras del servicio de salud, deban encontrarse capacitadas en materia del Protocolo, a fin de aplicarlo y darle efectivo cumplimiento; y (iv) se deba proveer en todos los casos atención de urgencia en salud mental y psicológica a las mujeres víctimas de violencia sexual con independencia del tiempo transcurrido entre la agresión y la solicitud de atención.

560. Dentro de las medidas generales de atención a la violencia sexual se encuentran: (i) el desarrollo del diagnóstico, (ii) la prestación de la primera ayuda en salud mental y frente a situaciones que comprometan la vida, (iii) la asesoría sobre la prueba de VIH y la toma de la misma, (iv) el desarrollo de la Profilaxis Post-Exposición a enfermedades ITS-VIH, (v) la provisión de la prueba de embarazo y de anticonceptivos de emergencia, (vi) la toma de muestras forenses para delitos sexuales, (vii) la remisión a atención en salud mental de urgencia, (viii) la activación de procesos de protección y acceso a la justicia, (ix) la garantía de acceso a las demás acciones en salud a que haya lugar, y (x) la orientación a las víctima y a sus familias. Estas medidas se encuentran incorporadas dentro de una ruta, y para el caso de la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), como una acción en salud propia de las medidas generales de atención, existe un Protocolo Específico. Ver al respecto: Ministerio de la Protección Social. Modelo de Atención Integral en Salud para las Víctimas de Violencia Sexual. *Ibíd.* Pág. 132-138 y 145-158.

561. Ministerio de la Protección Social. Modelo de Atención Integral en Salud para las Víctimas de Violencia Sexual. *Ibíd.* Pág. 139-140.

562. Ministerio de la Protección Social. Modelo de Atención Integral en Salud para las Víctimas de Violencia Sexual. *Ibíd.* Pág. 140.

colo y Modelo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual, con el objetivo de dar vinculatoriedad al Modelo anteriormente descrito frente a las Empresas Promotoras de Salud (EPS) e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) de todo el país⁵⁶³.

Por su parte, y en el marco de las disposiciones previstas por la Ley 975 de 2005 y la Ley 1448 de 2011 – disposiciones de Justicia Transicional-, también se han registrado avances – que aunque puntuales y de baja cobertura respecto del total de la población víctima de violencia sexual perpetrada por actores armados- resultan importantes para consolidar el diseño y la implementación de los programas ordenados por la Corte en el Auto 092 de 2008. Dentro de estos avances se puede dar cuenta de: (i) el desarrollo del Protocolo para la Orientación Psicojurídica a Mujeres, Niñas y Niños Víctimas de Violencia Sexual en el Marco del Conflicto Armado⁵⁶⁴; (ii) la provisión de ayudas humanitarias a las víctimas de violencia sexual⁵⁶⁵; (iii) la promoción de

563. Art. 1 de la Resolución 459 de 2012.

564. Este protocolo fue desarrollado por la Defensoría del Pueblo, y entre otros aspectos prevé para la atención de las mujeres víctimas de violencia sexual con ocasión al conflicto armado: (i) la toma de la declaración por parte de personal femenino; (ii) el apoyo de psicólogos, especialmente de género femenino, a fin de controlar las crisis que se puedan presentar dentro del proceso de declaración; (iii) la toma de declaración en recintos cerrados y que aseguren la confidencialidad de lo allí narrado; (iv) la inferencia de hechos constitutivos de violencia sexual a través de las situaciones contextuales narradas por las mujeres; (v) la consideración de los factores de especial vulnerabilidad de las mujeres; (vi) la orientación de manera clara, e incluso didáctica, sobre las rutas a seguir a efectos de denunciar los hechos, de ser atendidas por el Sistema de Salud, y en general, de ser atendidas de manera integral por otras entidades, especialmente cuando media la condición de desplazamiento; (vii) el énfasis que se debe hacer a las mujeres sobre la flexibilidad probatoria que existe en este tipo de casos y la importancia de los peritajes psicológicos; (viii) el énfasis que se debe hacer a las mujeres sobre el carácter urgente que tienen las investigaciones penales en materia de violencia sexual, de conformidad con el Art. 205 de la Ley 906 de 2004; (ix) la consignación de los hechos relevantes dentro de las denuncias, en caso de que las mujeres deseen presentarlas, a efectos de que las mujeres no se vean revictimizadas, al verse obligadas a narrar los hechos en reiteradas oportunidades; (x) la provisión de información sobre las distintas etapas procesales con las que cuenta el proceso de Justicia y Paz, a efectos de advertir, de un lado, el impacto que puede generarles confrontarse con los postulados, y de otro, la poca confidencialidad que ofrecen las versiones libres para narrar sus hechos victimizantes; (xi) la promoción del empoderamiento de las mujeres a través del impulso a participar en organizaciones de mujeres en sus regiones y a apoyar a otras mujeres que se encuentran en su misma condición; y (xii) el establecimiento de relaciones de empatía y de confianza con las mujeres, de tal manera, que estas relaciones les permitan a las mujeres narrar los hechos con mayor facilidad, así como, perfilar un proyecto de vida más allá de los mismos.

Por su parte, este protocolo establece que, aun cuando es responsabilidad principal del ICBF prestar atención a los Niños y Niñas víctimas de violencia sexual con ocasión al conflicto armado, la Defensoría del Pueblo también podrá hacerlo. Para tales efectos, la Defensoría podrá observar los protocolos: Satac, Step Wise y Michigan, así como la modalidad cognitiva de las entrevistas a fin de obtener información cualitativa en torno a los hechos victimizantes. No sin antes, en los casos en que sea posible, entrevistar a los padres de los menores. Finalmente, es de resaltar que este Protocolo incorpora: (i) una ruta de atención integral a las víctimas de violencia sexual con ocasión al conflicto armado, (ii) un registro de orientación y asesoría a las víctimas de delitos sexuales y (iii) un formato para las entrevistas en profundidad a las víctimas. Empero, es de notar que la ruta aún no incorpora la oferta institucional de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

565. Las primeras ayudas humanitarias comenzaron a ser entregadas a víctimas de violencia sexual a lo largo del año 2012. Ver al respecto: Organismos del Control. Segundo Informe de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de

jornadas de declaración y registro de hechos constitutivos de violencia sexual contra las mujeres⁵⁶⁶; (iv) la adecuación del Formato Único de Declaración (FUD) para el registro de actos de violencia sexual acorde a los estándares establecidos en instrumentos penales internacionales⁵⁶⁷; (v) la adopción de instrumentos de atención con enfoque de género para el desarrollo de los procedimientos administrativos emprendidos en el marco de la Ley 1448 de 2011⁵⁶⁸; (vi) la suscripción de Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) respecto de mujeres víctimas de violencia sexual⁵⁶⁹; (vii) la prestación a través de organizaciones de mujeres de atención psicosocial a 797 mujeres sobrevivientes de violencia sexual⁵⁷⁰; (viii) el desarrollo de un protocolo específico de atención para las mujeres víctimas de actos de violencia sexual perpetrados por miembros del Bloque Vencedores de Arauca de las AUC⁵⁷¹; (ix) la formulación de un protocolo

Tierras 2013. Bogotá D.C., Agosto de 2013. Pág. 222.

Aunado a lo anterior, conforme a datos recientes aportados por el Gobierno Nacional, estas ayudas humanitarias han venido siendo entregadas con corte a marzo de 2014 en los departamentos de: Antioquia, Cauca, Nariño y Norte de Santander. Ver al respecto: Gobierno Nacional. Avances en la Ejecución de la Ley 1448 de 2011: II Semestre de 2013. Marzo de 2014, Bogotá D.C. Disponible en: http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/INFORME_CONGRESO_31_03_2014_VF.pdf. Pág. 51-52.

566. Estas jornadas han sido promovidas especialmente en la Costa Caribe, en los departamentos de: Cesar, Sucre y Magdalena, y se han promovido por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con apoyo de Organizaciones de Mujeres –entre estas la organización: Mujer Sigue Mis Pasos- y Cooperación Internacional. Se estima que en promedio han sido declarados 170 casos de violencia sexual con ocasión al conflicto armado. Ver al respecto: 60 mujeres denunciaron agresiones sexuales en jornada para víctimas en Magdalena. Noticia del 5 de Septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.senalradiocolombia.gov.co/home/actualidad/regiones/item/2465-60-mujeres-denunciaron-agresiones-sexuales-en-jornada-para-v%C3%ADctimas-en-magdalena>; Aparecen más víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto. Noticia del 6 de Octubre de 2013. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/aparecen-mas-victimas-de-violencia-sexual-el-marco-del-articulo-450747>; Mujeres Víctimas de violencia sexual rinden homenaje a Angélica Bello. Noticia del 14 de Febrero de 2014. Disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/79-noticias/1864-mujeres-victimas-de-violencia-sexual-rinden-homenaje-a-angelica-bello>.

567. Unidad para las Víctimas. Informe de Rendición de Cuentas: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Diciembre 31 de 2013. Disponible en: http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/2014/Informe_Gestion_Final_2013.pdf. Pág. 26-27.

568. Unidad para las Víctimas. Informe de Rendición de Cuentas: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Ibíd.* Pág. 27. Así mismo, es de notar que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (UAGRT) desarrolló la Resolución 080 de 2013, cuyo objetivo es garantizar acceso preferencial y diferenciado a las mujeres al proceso de restitución de tierras. Resolución disponible en: <http://restituciondetierras.gov.co/media/descargas/resoluciones/resolucion-No.-80-de-2013.pdf>

569. Se estima que con corte al 31 de diciembre de 2013, se adoptaron cerca de 362 PAARI respecto de mujeres víctimas de violencia sexual. Ver al respecto: Unidad para las Víctimas. Informe de Rendición de Cuentas: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Ibíd.* Pág. 11-12.

570. Dentro de estas organizaciones de mujeres se puede dar cuenta de: Sisma Mujer, Ruta Pacífica, Casa de la Mujer e Iniciativas de Mujeres por la Paz. El objetivo de la prestación de atención psicosocial a través de organizaciones de mujeres, era a su vez fortalecer las redes de confianza de las mujeres sobrevivientes de violencia sexual. Ver al respecto: Gobierno Nacional. Avances en la Ejecución de la Ley 1448 de 2011: II Semestre de 2013. Marzo de 2014. *Ibíd.* 152.

571. Gobierno de Colombia: Prosperidad para Todos. Informe del gobierno Nacional para las Comisiones Primeras del Senado

de manejo de los archivos de casos de violencia sexual⁵⁷² ; (x) el desarrollo de un completo diagnóstico sobre las afectaciones psicosociales diferenciadas del conflicto armado en los niños, niñas y adolescentes⁵⁷³ ; y (xi) la elaboración de un Modelo Integrado de Atención Psicosocial para Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Conflicto Armado⁵⁷⁴ .

Sin embargo, y pese a estos avances para la atención de las víctimas de violencia sexual perpetrados por actores armados los organismos de control han registrado importantes vacíos en la materia. Primero, la falta de instrumentos específicos que indiquen los componentes y los responsables de la ayuda humanitaria a proveer a las víctimas de violencia sexual, lo que las deja expósitas frente a las necesidades inmediatas que surgen tras los hechos victimizantes⁵⁷⁵ .

Segundo, la dilación de la expedición del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), lo que hasta sucedió el 21 de Octubre de 2013 - fecha en que se lanzó este instrumento- constituyó una falta de atención diferenciada para las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado⁵⁷⁶ .

Y tercero, la carencia de resultados cuantitativos significativos respecto de la atención a

y Cámara. Agosto 2013. Disponible en: http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/rendicion/informe_gobiernonacional.pdf. Pág. 241 y 255.

572. Este Protocolo también se ha desarrollado en el caso de los actos de violencia sexual perpetrados por el Bloque Vencedores de Arauca de las AUC. Ver al respecto: Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). Informe de Rendición de Cuentas: Vigencia de 2013. Publicado el 24 de Enero de 2013. Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/transparencia/rendicionCuentas2013/InformeRendicionCuentasCNMH2013.pdf>. Pág. 17-18 y 45-46.

573. Dentro de estas afectaciones se encuentran las propias de la violencia sexual con ocasión al conflicto armado. Ver al respecto: Gobierno Nacional. Avances en la Ejecución de la Ley 1448 de 2011: II Semestre de 2013. Marzo de 2014. *Ibíd.* 152.

574. Avances en la Ejecución de la Ley 1448 de 2011: II Semestre de 2013. Marzo de 2014. *Ibíd.*

575. Organismos del Control. Primer Informe de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras 2012. Bogotá D.C., Agosto de 2012. Pág. 211-212. Los organismos de control señalaron en este informe, que si bien la Ley de Víctimas contempla la provisión de ayuda humanitaria para hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, entre estos la violencia sexual (Art. 47); los criterios para su tasación siguen siendo los mismos de la Resolución 7381 de 2004, mediante la cual se desarrolla la Ley 418 de 1997, que sólo contempla la ayuda humanitaria respecto del hecho victimizante de homicidio. De tal modo, que respecto de la violencia sexual no estarían contemplados dentro de estas normas - de manera específica o expresa - aspectos propios de la ayuda humanitaria como: alojamiento, apoyo alimentario o atención psicosocial.

576. Organismos del Control. Primer Informe de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras 2012. Bogotá D.C., Agosto de 2012. Pág. 222.

las víctimas de violencia sexual perpetradas por actores armados en el marco del Programa de Protección, Salud Pública, Promoción y Prevención⁵⁷⁷, lo que sin lugar a dudas evidencia el deficiente cumplimiento que se le ha dado a las órdenes emitidas por esta Corte en el Auto 092 de 2008 en materia de generación de programas de prevención y atención.

Sobre este último punto, la Sala observa que en buena medida esto se origina, de un lado, en la falta de articulación inter-institucional entre la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Ministerio de Salud y de Protección Social para el diseño, implementación y evaluación del “Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas”, y de otro, en la falta de adopción de los criterios de racionalidad mínima establecidos por esta Corte en el Auto 092 de 2008⁵⁷⁸ al mo-

577. Conforme a los resultados obtenidos por indicador, en materia de mujeres víctimas de violencia sexual con ocasión al conflicto armado atendidas, este programa tan sólo reporta 123 casos conocidos y 89 casos atendidos, sin que a lo largo de 2012 se de cuenta de avances significativos en la materia. Ver al respecto: Organismos del Control. Segundo Informe de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras 2013. Bogotá D.C., Agosto de 2013. Pág. 278.

578. En el Auto 092 de 2008, la Corte estableció los criterios de racionalidad mínima para cada uno de los trece programas ordenados, así como pautas metodológicas para la revisión de los avances, retrocesos o estancamientos en su creación, implementación y seguimiento. Se precisó que los criterios de racionalidad mínima operan como: (i) indicaciones de los problemas básicos que deben abordar los programas en cuestión, y (ii) criterios constitucionales para orientar el diseño e implementación de los programas hacia la satisfacción efectiva de los derechos mínimos de la población afectada. De este modo, aunque el Ejecutivo es autónomo para escoger los instrumentos administrativos que considere pertinentes para materializar los programas ordenados, el diseño de estos programas, su implementación, el seguimiento y los resultados que se obtengan, deben reflejar todas y cada una de las pautas establecidas por esta Corte.

De acuerdo con lo señalado en el literal V.B.2 del Auto 092 de 2008, el programa de prevención de la violencia sexual contra las mujeres desplazadas y de atención a sus víctimas, debe: (i) contar con un ámbito de cobertura necesario y obligatorio, en términos de acatar los estándares constitucionales aplicables, y responder a la realidad fáctica con que se ha presentado la violencia sexual en el marco del conflicto y del desplazamiento forzado; (ii) perseguir el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres vulnerados por la violencia sexual, así como el cumplimiento de parámetros jurídicos vinculantes en la materia; (iii) incorporar un enfoque subdiferencial complementario que tenga en cuenta la etnia, el perfil etario y la presencia de discapacidades en las mujeres; y (iv) desarrollar los quince (15) elementos mínimos de racionalidad en tanto componente de una política pública. Dentro de estos elementos mínimos de racionalidad se puede dar cuenta de: (i) especificidad individual del programa, (ii) definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, (iii) contar con un cronograma acelerado de implementación, (iv) contar con un presupuesto suficiente y disponible, (v) contar con una cobertura material suficiente, (vi) mostrar garantías de continuidad hacia el futuro, (vii) adoptar e implementar indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de derechos fundamentales, (viii) contar con mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, (ix) desarrollar e implementar mecanismos de evaluación y seguimiento, (x) diseñar e implementar instrumentos de corrección oportuna, (xi) diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información para población desplazada, (xii) armonizar con los demás elementos de la política pública o de su integración formal, (xiii) contar con apropiación nacional y autonomía, y (xiv) armonizar con otros procesos y programas que adelanta el Gobierno Nacional. Igualmente, el programa debe ser coordinado de manera unitaria y centralizada por la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, debe ser adoptado de manera inmediata dada la gravedad del problema y la profundidad de la afectación en los derechos fundamentales de las mujeres, y debe contar con la participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y defensoras de los derechos humanos de las mujeres.

mento de formular esta clase de programas.

Al respecto, tras valorar la información remitida por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas⁵⁷⁹, esta Sala Especial pudo concluir que las acciones e iniciativas reportadas, en general no cumplen con los criterios mínimos exigidos por esta Corte en el Auto 092 de 2008⁵⁸⁰. La Sala encontró que tan sólo algunas de las acciones reportadas cumplen con los criterios de: (i) establecimiento de garantías de continuidad, (ii) desarrollo de indicadores de goce efectivo de derechos⁵⁸¹, (iii) armonización con los demás ele-

579. El 7 de marzo de 2013, por solicitud de esta Sala Especial (Auto 028 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004), la Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas presentó un informe sobre los avances en el diseño e implementación del Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas, e indicó que el informe en sí mismo evidenciaba “[...]el cumplimiento e implementación del programa de prevención de violencia sexual contra las mujeres desplazadas y de atención integral a sus víctimas, a partir de la información proporcionada por el Gobierno Nacional” Ver al respecto: Oficio OPT-A-055/2013 suscrito por Paula Gaviria Betancur, Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Dirigido al Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

580. La Procuraduría General de la Nación coincide con la conclusión de esta Sala Especial, en el sentido de que las acciones del Gobierno Nacional no cumplen con los criterios constitucionales mínimos definidos por esta Corte en el Auto 092 de 2008. Al respecto, el ente de control observó en su momento que: (i) la información remitida no permitía dimensionar en qué consistía el programa, si el mismo contaba con una mirada integral y si las acciones se presentaban de manera coordinada; (ii) en cuanto a la cobertura necesaria y obligatoria, sólo se mencionaban acciones específicas para la prevención de la violencia sexual desde lo sectorial, sin embargo para la atención integral a las víctimas, la respuesta se limitaba a la entrega de kits; (iii) dentro de los objetivos del programa, no se evidenciaba la inclusión de los derechos fundamentales a proteger, así como tampoco de los enfoques diferenciales a aplicar; (iv) no se evidenciaba la especificidad individual del programa; (v) no se presentaban metas de corto, mediano o largo plazo, o un cronograma de implementación para tales efectos; (vi) existía una carencia de presupuesto suficiente y disponible para la ejecución del programa; (vii) se evidenciaban dificultades para determinar la cobertura material del programa; (viii) no se presentaban elementos para garantizar la continuidad del programa hacia el futuro; (ix) no se presentaba información sobre: (a) la adopción e implementación de indicadores de resultados basados en el criterio de goce efectivo de efectivo de derechos, (b) la adopción e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, (c) el desarrollo o implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento, (d) la adopción de instrumentos de corrección oportuna y de respuesta ágil a las quejas y solicitudes puntuales de atención a la población desplazada, y (e) la adopción de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada; (x) no se evidenciaba la armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma; (xi) no observaba apropiación nacional y autonomía; (xii) no se evidenciaba la armonización con otros programas del gobierno nacional; (xiii) no se evidenciaba una coordinación unitaria y centralizada por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; y finalmente, (xiv) no se había logrado la implementación inmediata y efectiva del programa a través de un plan.

De acuerdo con esta valoración, el ente de control concluyó que el porcentaje de inclusión de los criterios de racionalidad en el programa de prevención de la violencia sexual contra las mujeres desplazadas y de atención a sus víctimas, era de un 7%. Lo que equivaldría, según la metodología establecida por el ente de control, a un nivel de inclusión prácticamente inexistente. Ver al respecto: Oficio 1110600000 –AF-SIAF-181542/12 –IMHC- Informe del 27 de junio de 2012. Observaciones al Informe presentado por el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) en abril de 2012. Presentado por la Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia. Pág.53. Así mismo, ver al Anexo 3 de este informe.

581. Esto se logró a través de la adopción del documento Conpes 3784 del 25 de noviembre de 2013.

mentos o componentes de la política pública, y (iv) vinculación de las organizaciones de población desplazada y defensoras de los derechos humanos de las mujeres. De tal manera, que aún restan esfuerzos tendientes a garantizar: (i) un ámbito de cobertura suficiente del Programa y del restablecimiento integral y transformador de los derechos de la mujeres víctimas de violencia sexual; (ii) gestiones interinstitucionales para lograr el cumplimiento de los criterios de racionalidad exigidos por esta Corte, en lo concerniente a la especificidad individual del Programa y a la definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres; (iii) una definición de un cronograma acelerado de implementación; (iv) un presupuesto suficiente y disponible; (v) el diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional⁵⁸² ; y (vi) el diseño e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento, contentivos a su vez de instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa⁵⁸³ .

Aunado a lo anterior, esta Sala también observa que se requiere adelantar gestiones para diseñar e implementar: (i) mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por las mujeres víctimas; (ii) mecanismos de divulgación periódica de información para las mujeres desplazadas sobre: los procedimientos, las responsabilidades y las metas institucionales en el marco del Programa; y (iii) mecanismos de armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional a través de: (a) el proceso de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), (b) la implementación de la Ley 1257 de 2008, (c) la puesta en marcha de la integralidad de los contenidos de la Ley 1448 de 2011 y (d) la ejecución de la reciente Ley 1719 de 2014.

582. Esta coordinación interinstitucional debe darse en los siguientes niveles: (i) al interior del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), (ii) nación-territorio, y (iii) intersectorial.

583. Para ver en detalle la evaluación efectuada por esta Sala Especial al Informe remitido por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, conforme a cada uno de los criterios constitucionales de racionalidad fijados en el literal V.B.2 del Auto 092 de 2008, ver el Numeral 2 de la Sección IV del Anexo Complementario del presente Auto.

Respecto de la Ley 1448 de 2011, no se debe perder de vista que el 21 Octubre de 2013 fue adoptado el PAPSIVI⁵⁸⁴, de conformidad con lo prescrito en sus Art.136 y 137. De tal suerte, que los lineamientos de este Programa que incorporan la Resolución 459 de 2012, y en este orden de ideas el Modelo de Atención Integral en Salud para las Víctimas de Violencia Sexual, deben hacerse efectivos a través de la incorporación de los criterios de racionalidad restantes en el “Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas”.

Para tales efectos, la Sala considera que también debe tenerse en cuenta el documento Conpes 3784 de 2013⁵⁸⁵, denominado “Lineamientos de Política Pública para la prevención de riesgos, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado”; toda vez que este documento, de un lado, parte del reconocimiento de los principales obstáculos institucionales para la prevenir y atender de manera efectiva la violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, y de otro, busca superar estos obstáculos a través de la adopción coordinada e integral de los 13 programas ordenados en el Auto 092 de 2008.

Al respecto, en el diagnóstico realizado por este documento Conpes, se refiere que “las mujeres víctimas con ocasión del conflicto armado enfrentan limitaciones para la garantía plena

584. En el aparte 7.2.1.1. del PAPSIVI se hace referencia expresa a la incorporación de la Resolución 459 de 2012, así como se describen los siguientes componentes como parte de la Atención Integral a las mujeres víctimas de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado: “(i) Apoyo emocional; (ii) Atender a todas las condiciones generales de salud relacionadas con la violencia sexual como los son: emergencias médicas / psicológicas – trauma, intoxicaciones, cuidado general de la salud, etc., así como los cuidados médicos específicos, tales como anticoncepción de emergencia, profilaxis de ITS y VIH, hepatitis B, Interrupción Voluntaria del Embarazo - IVE, etc; (iii) Realizar la toma de evidencias forenses cuando sea necesario (iv) Aplicar todas las medidas de protección para las víctimas; (v) Realizar el tratamiento y rehabilitación a la víctima para su salud mental; (vi) Orientación a nivel familiar; (vii) Realizar la denuncia, reporte y documentación de la violencia sexual; (viii) Activar las distintas redes de apoyo institucional, comunitario y familiar que permitan su atención integral; y (ix) Desde la institucionalidad, se debe garantizar que las víctimas de violencia sexual NO sean nuevamente vulneradas durante el proceso de atención.” Ver al respecto: Ministerio de Salud y de Protección Social. Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral en el Marco de la Ley 1448 de 2011. Versión ajustada del 25 de Febrero de 2013. Disponible en: http://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/Paginas/Victimas_PAPSIVI.aspx. Pág. 66.

585. Versión final aprobada el 25 de Noviembre de 2013.

del goce efectivo de sus derechos con reconocimiento de sus afectaciones particulares [...]”⁵⁸⁶, y se señala que para avanzar en la atención de las afectaciones particulares de las mujeres sobrevivientes del conflicto, se hace necesario adelantar acciones que permitan superar: “(i) las falencias existentes en los sistemas de información, monitoreo y evaluación, dado que no incluyen variables que permitan análisis de género para el proceso de formulación e implementación de planes, programas y proyectos; (ii) la dificultad de la inclusión del enfoque de género y diferencial en los planes, programas, estrategias y proyectos institucionales; y (iii) la débil articulación interinstitucional e intersectorial que se traduce en dificultades para la coordinación de la oferta institucional del nivel nacional con el territorial para la implementación de los planes, programas y estrategias institucionales; entre otros.”⁵⁸⁷ ”

En este sentido, la Sala observa que el mismo gobierno nacional ha reconocido los mínimos avances obtenidos en la implementación de los programas ordenados por el Auto 092 de 2008, y además de ello, ha reconocido las razones por las cuales estos programas no han podido ser adoptados en su integridad tras seis años de haber sido ordenados. Sin embargo, la Sala considera que la adopción del mencionado instrumento –Documento Conpes 3784 de 2013- en sí misma representa un primer esfuerzo para el diseño de lineamientos generales que permitan la implementación de una política pública de prevención y atención de la violencia sexual en el marco del conflicto armado y del desplazamiento forzado. Más aún cuando este instrumento apunta a adoptar de manera integral los trece programas ordenados por la Corte en el Auto 092 de 2008.

Por tanto, la Sala resalta el esfuerzo del Ejecutivo por situar estos programas en el ámbito de las políticas públicas prioritarias del Estado, con vocación de permanencia, que no dependan de las coyunturas gubernamentales, que apunten a generar una gestión pública sensible de las afectaciones diferenciadas de género en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, y que su vez desarrollen sinergias con las organizaciones de mujeres, que como se ha venido obser-

586. Documento Conpes 3784 de 2013. Pág. 16.

587. Documento Conpes 3784 de 2013. Ibíd. Pág. 17.

vando a lo largo de la presente providencia, son indispensables para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en la materia.

Sumado a ello, esta Sala resalta que los esfuerzos no sólo han sido del Ejecutivo, sino también del legislativo, quien mediante la Ley 1719 de 2014 incorporó los estándares internacionales en materia de prevención y atención de la violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado⁵⁸⁸. De tal manera, que entre otros aspectos, esta nueva Ley prevé: (i) la atención en salud gratuita para las mujeres víctimas de violencia sexual, por el tiempo que sea necesario y sin previa declaración o denuncia de los hechos; (ii) la atención psicosocial para las mujeres víctimas y sus familias, brindada por personal idóneo, de manera continuada y desde la fase inicial de los procesos judiciales o administrativos; (iii) la promoción de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres víctimas, así como la promoción general de la equidad de género; (iv) la construcción de una base de datos unificada y coordinada interinstitucionalmente sobre la violencia sexual en Colombia; y (v) la constitución de un comité especial de seguimiento a la implementación de la Ley en materia de prevención y atención de hechos constitutivos de violencia sexual.

No obstante, como se venía mencionando, los esfuerzos estatales en la materia aún son incipientes, y el panorama que predomina es aquel descrito en la Sección III del presente Auto, en el que además de presentarse una prevención y atención deficitaria frente a los hechos constitutivos de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado, la respuesta del Estado ha sido tardía.

Al respecto, desde marzo del año 2011 el Gobierno Nacional había anunciado la creación de un “Plan Integral para la Prevención y Atención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado y del conflicto armado sobre las mujeres en Colombia”, que recogería los trece programas ordenados por esta Corte en el Auto 092 de 2008, y que se materializaría a través de

588. Art. 23-24 y 30-33 de la Ley 1719 de 2014.

la adopción de un documento Conpes. Empero este documento sólo fue adoptado hasta finales del año 2013. De tal manera, que aún no se cuenta con evidencias sobre los resultados concretos de su implementación. Lo mismo que sucede con la Ley 1719, que apenas fue sancionada el 18 de Junio de 2014.

Así las cosas, para la Sala es preocupante, que aun cuando desde del año 2008 a través del Auto 092, ya se hubiera constatado la afectación agravada que sufren las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia, y se hubiera identificado la violencia sexual como un riesgo especial en razón del género; la respuesta estatal durante estos años haya oscilado entre las actividades aisladas y descoordinadas provistas por cada entidad, y la redefinición de los lineamientos generales de la política pública, sin mayor impacto concreto en el goce efectivo de los derechos de las mujeres sobrevivientes de violencia sexual⁵⁸⁹.

En este sentido, de manera concomitante a la mora excesiva en la adopción del documento

589. Sobre este aspecto, la Procuraduría General de la Nación señaló en relación al informe remitido por el Gobierno Nacional, que: “[...] si bien es cierto que las entidades responsables en el SNARIV de los programas [...] han desplegado acciones para abordar cada uno de los programas del Auto 092 de 2008, el informe no da cuenta de la incidencia que han tenido estos programas en el goce efectivo de derechos de la población femenina afectada por el desplazamiento forzado.” Al respecto, el ente de control encontró: (i) disparidad en la fecha de inicio de los programas; (ii) dificultades para determinar el nivel de ejecución de cada uno de los programas, pero que en todo caso pareciera encontrarse en una fase preliminar; (iii) falta de presentación general de los contenidos de cada programa; (iv) debilidad de las acciones gubernamentales en el nivel municipal, a pesar de que algunos programas mencionan acciones en municipios específicos; y (v) falta de integralidad en las acciones, en tanto, de un lado, “[...]no son acciones interrelacionadas que atiendan todas las dimensiones de los riesgos y las afectaciones de la población desplazada”, y de otro, “[...] no contribuyen a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de hechos victimizantes, ni apuntan a minimizar el riesgo en el que se encuentran las mujeres que son víctimas del desplazamiento forzado”.

Del mismo modo, en un ejercicio de estimación cuantitativa de incorporación de los criterios de racionalidad en cada uno de los programas, la Procuraduría concluyó que en general “[...] con un grado de inclusión de criterios mínimos necesarios para la ejecución de los programas, que no supera el 20% y que se ubica en el grado de inexistente, se evidencia que los programas no incluyen los criterios mínimos necesarios para su ejecución, o solamente se incluyen de manera parcial algunos elementos aislados que podrían hacer parte de los criterios mínimos, pero no hay elementos para concluirlo.” De tal modo, que de acuerdo con los parámetros metodológicos fijados por el estudio de la Procuraduría, se evidenciaría que: (i) no existe el conocimiento mínimo sobre la situación de conflicto armado y el desplazamiento forzado; (ii) es muy vago el conocimiento, o no hay ningún tipo de comprensión, sobre la situación, el número de personas afectadas y el tipo de daño que se está generando sobre los derechos fundamentales de las mujeres; y (iii) no parece haber ninguna comprensión, o existe una comprensión muy limitada, sobre las obligaciones y competencias institucionales que deben dar respuesta a estos daños y afectaciones. Ver al respecto: Oficio 1110600000 –AF-SIAF-181542/12 –IMHC- Informe del 27 de junio de 2012. Observaciones al Informe presentado por el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) en abril de 2012. Presentado por la Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia. Pág. 46-52. Por su parte, para ver las observaciones puntuales sobre la calificación porcentual de cada uno de los programas ordenados por la Corte en el Auto 092 de 2008, a partir de su inclusión de los criterios mínimos de racionalidad, ver el Anexo No. 3 del informe anteriormente citado.

Conpes 3784 del 25 de noviembre de 2013⁵⁹⁰, no hay evidencia que demuestre que las acciones reportadas por el Gobierno Nacional hayan impactado en el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado. Así, la Sala observa que persiste el incumplimiento de la orden tercera del Auto 092 de 2008, en lo que respecta a la prevención y atención de la violencia sexual como riesgo especial de género con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado.

En consecuencia, la Sala concluye que el panorama descrito deja entrever la necesidad de aumentar los esfuerzos de cara a lograr la máxima realización de los deberes de debida diligencia del Estado en la prevención de la violencia sexual y la atención a sus víctimas, de conformidad con los estándares internacionales en la materia ampliamente descritos en la Sección IV del presente Auto. Por tanto, la Sala ordenará la adopción de correctivos y ajustes con el propósito de salvaguardar los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual perpetradas por actores armados.

VII. MEDIDAS A ADOPTAR

En virtud de lo anterior, esta Sala Especial emitirá un conjunto de órdenes en el ámbito de: (i) la prevención de la violencia sexual contra las mujeres con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado, (ii) la atención y protección de las mujeres víctimas, y (iii) la realización de sus derechos fundamentales a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. No sin antes desarrollar algunas consideraciones detalladas sobre la necesidad de aplicar una presunción de proximidad entre los hechos de violencia sexual, el conflicto armado y el desplazamiento forzado.

590. En un informe presentado el 27 de junio de 2012, la Contraloría General de la República mencionó que conceptuaría sobre el proceso y los resultados de la formulación del Plan Integral Único para verificar la calidad del diagnóstico, la pertinencia de las acciones frente al diagnóstico, y la racionalidad y coherencia de los objetivos, estrategias, programas y proyectos, una vez hubiera sido finalizado dicho proceso, teniendo en cuenta al respecto, que el Gobierno Nacional en principio indicó que el documento sería finalizado en junio de 2012. Oficio No. 2012EE42566 del 26 de junio de 2012. Suscrito por la Contralora General de la República.

1. Establecimiento de una presunción de relación cercana y suficiente entre el conflicto armado interno, el desplazamiento forzado por la violencia y los actos violencia sexual cometidos contra las mujeres.

De acuerdo con las fuentes consultadas y los informes allegados a esta Sala Especial, numerosos actos de violencia sexual contra las mujeres han ocurrido en territorios controlados por grupos armados organizados o por grupos pos-desmovilización como agentes de violencia generalizada. De ahí, que la Sala concluya razonablemente que la violencia sexual cometida en estos territorios, cuenta con una estrecha relación con los contextos de conflicto armado y de violencia generalizada, a su vez, como causas del desplazamiento forzado o, factores que potencian per se los riesgos generados por el desplazamiento.

Al respecto, la Sala Especial recuerda que sobre las autoridades judiciales y administrativas recae la obligación constitucional de aplicar el principio hermenéutico pro persona en caso de dudas respecto de si un hecho victimizante se vincula o no con el conflicto armado. En este sentido, la Sala Plena de esta Corporación, en la Sentencia C-781 de 2012⁵⁹¹ por medio de la cual declaró exequible la expresión “ocurridas con ocasión del conflicto armado interno” del Artículo 3º de la Ley 1448 de 2011⁵⁹², precisó que la expresión “con ocasión del conflicto armado,” tiene

591. Sentencia C-781 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa

592. El problema jurídico que debió resolver la Corte Constitucional en la Sentencia C-781 de 2012 se relacionó con el contenido y alcance de la expresión “con ocasión al conflicto armado” del Art. 3 de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, como un posible factor que limitara a los beneficiarios de la Ley, y en ese orden de ideas, excluyera de su ámbito material de aplicación a aquellas víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos, que si bien no ocurrieron “con ocasión al conflicto armado”, si ocurrieron en el contexto del mismo o de la violencia socio-política o de la violencia generalizada que afronta el país. Al respecto, la Corte consideró que no se vulneran los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de las víctimas en este caso, al encontrar que de acuerdo con precedentes jurisprudenciales de la propia Corte en sede de constitucionalidad y de tutela, la restricción de la noción de víctima a las que lo hayan sido por vulneración de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario ocurridas “con ocasión del conflicto armado interno”, se ajusta a la Constitución. La Corte recordó que de acuerdo con la Sentencia C-253A de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), se constató que el Artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 consagra una definición operativa de la noción de “víctima” para los efectos de dicha ley, “puesto que se orienta a fijar el universo de los destinatarios de las medidas especiales de protección previstas en ella.” En esa oportunidad, la Corte aceptó que se introdujeran factores o condiciones que delimitasen el universo de víctimas beneficiarias de las medidas consagradas en la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, tales como requisitos temporales, cualificación de los hechos victimizantes y definición de las víctimas amparadas por esta Ley, siempre y cuando con ello no se incurriera en discriminación, en violación a otros preceptos de la Constitución, o en arbitrariedades manifiestas. En este orden de ideas, en la Sentencia C-253A de 2012 la Corte reconoció que resultaba acorde con la Constitución distinguir entre víctimas de delincuencia común y las que surgían en el contexto del conflicto armado para efectos de determinar la aplica-

un sentido amplio que cobija múltiples situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. Un concepto estrecho de conflicto armado puede pasar por alto la complejidad de este fenómeno social en desmedro de los derechos de las víctimas a recibir atención, protección, asistencia y reparación por parte del Estado⁵⁹³.

La Corte mencionó que en el caso del conflicto armado colombiano: “[...] las organizaciones armadas comparten y disputan territorios similares, ejercen control territorial sobre determinadas zonas, establecen relaciones de confrontación, o de cooperación dependiendo de los intereses en juego, participan de prácticas delictivas análogas para la financiación de sus actividades, así como de métodos, armamentos y estrategias de combate o de intimidación a la población, generando tanto enfrentamientos armados como situaciones de violencia generalizada de gran intensidad, en donde son frecuentes las violaciones de las normas internacionales de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario...”⁵⁹⁴” (Subrayas de la Sala Especial). En consecuencia, especificó la Corte que: “[e]n ese escenario, la distinción entre víctimas de la violencia generada por delincuencia común o por el conflicto armado no siempre resulta obvia y fácil de realizar, sino que con frecuencia requiere de un ejercicio de valoración y ponderación en cada caso concreto, de distintos factores del contexto del conflicto armado interno para determinar si existe esa relación cercana y suficiente amparada por la Ley 1448 de 2011.”⁵⁹⁵”

En esa oportunidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional fue enfática al señalar que la expresión “con ocasión del conflicto armado” tiene un sentido amplio que obliga al juez y a las au-

bilidad de la Ley 1448 de 2011, partiendo de que una concepción amplia de conflicto armado interno es garantía para brindar atención adecuada y oportuna a las víctimas y asegurarles el goce efectivo de sus derechos. De ahí, que la expresión “con ocasión del conflicto armado” contenida en el Artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, no conlleva una lectura restrictiva del concepto de conflicto armado, y es compatible con la protección constitucional de las víctimas.

593. Al respecto, el tenor literal de la Sentencia C-781 de 2012 refiere: “[...] una noción estrecha de conflicto armado en la que se lo limita a un conjunto específico de acciones y actores armados, lo caracteriza por el uso de ciertas armas y medios de guerra, o lo circunscribe a áreas geográficas específicas, vulnera los derechos de las víctimas, pero también reduce las posibilidades de cumplimiento del deber de prevención, atención y protección que deben brindar las autoridades a todos los habitantes del territorio colombiano frente a actos violentos y reduce la capacidad de las autoridades militares y de policía para enfrentar este fenómeno, así como las posibilidades de las autoridades judiciales de sancionar a los victimarios.”

594. Ver al respecto: Sentencia C-781 de 2012. Consideración 5.1.

595. Ver al respecto: Sentencia C-781 de 2012. Consideración 5.1.

toridades administrativas que deben aplicar la Ley 1448 de 2011, a analizar en cada caso concreto las circunstancias o el contexto en que se ha producido la violación a los Derechos Humanos o la infracción al Derecho Internacional Humanitario, para luego determinar si existe una relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno como vínculo de causalidad necesario para establecer la condición de víctima al amparo de la Ley 1448 de 2011. Pero, en todo caso, la Corte estableció que en los eventos en que se susciten dudas sobre el vínculo cercano y suficiente con el conflicto armado, la autoridad judicial o administrativa deberá optar por la interpretación más amplia y favorable para la protección de las víctimas.

A continuación, con el propósito de aportar elementos de interpretación constitucional a las autoridades judiciales y administrativas que deben decidir si un episodio de violencia sexual se vincula o no con el conflicto armado interno, y que al proceder a efectuar las correspondientes valoraciones del caso, se opte por la interpretación más protectora o garantista de los derechos de la víctima en caso de duda, esta Sala observa la necesidad de establecer una presunción de que un acto de violencia sexual cuenta con una relación cercana y suficiente con el conflicto armado y la violencia generalizada, si ha ocurrido en una región o localidad en la que hacen presencia actores armados, cualquiera que sea su denominación o *modus operandi*, tal como fue expuesto en el Numeral 3.1 y la Recapitulación de la Sección II del presente Auto.

Por tanto, 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. Así las cosas, esta presunción estará dirigida, por un lado, a las autoridades judiciales que adelantan las investigaciones penales por delitos sexuales, y por otro, a las autoridades administrativas que deben decidir si un hecho victimizante de índole sexual se encuentra vinculado con el conflicto armado interno para efectos de conceder las reparaciones contempladas en la Ley 1448 de 2011.

1.1. Facultades de la Fiscalía General de la Nación derivadas de la presunción de la relación cercana y suficiente de un acto de violencia sexual con el conflicto armado interno o con la violencia generalizada.

La presunción de que un acto de violencia sexual cuenta con un vínculo cercano y suficiente con el conflicto armado o la violencia generalizada, se deberá establecer a favor de la víctima durante la etapa preliminar del proceso penal por parte de la Fiscalía, quien de manera oficiosa deberá verificar la presencia de los elementos objetivos que constituyen la presunción. En consecuencia, una vez establecida la presunción de relación cercana y suficiente del hecho de violencia sexual con el conflicto armado o la violencia generalizada, el plan metodológico de la investigación deberá regirse por esta consideración, y en este orden de ideas, el Fiscal deberá cumplir con los mandatos de la debida diligencia, ampliamente descritos en la Sección IV del presente Auto.

Aunado a lo anterior, la víctima o su representante podrán solicitar en cualquier momento de la etapa preliminar que la Fiscalía aplique la presunción. De tal manera, que en la resolución que resuelve el resultado de la etapa preliminar, el fiscal deberá confirmar si aplica o no la misma de manera motivada.

Por lo pronto, la Fiscalía deberá tomar en consideración esta presunción, a fin de reevaluar las decisiones de preclusión, de inhibición o de archivo, aplicadas sobre los casos del Anexo Reservado del Auto 092 de 2008. De tal manera, que siempre y cuando sea procedente, se deberán reabrir inmediatamente estos casos.

1.2. Obligaciones para la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas derivadas de la presunción de la relación cercana y suficiente de un acto de violencia sexual con el conflicto armado interno o con la violencia generalizada.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como entidad competente para valorar y registrar los hechos victimizantes ocurridos “con ocasión al conflicto armado” , deberá aplicar la presunción anteriormente descrita con la finalidad de garantizar a las mujeres víctimas de violencia sexual en marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia, el acceso a la integralidad de las rutas de atención, protección, asistencia y reparación previstas por la Ley 1448 de 2011, y de manera complementaria por: la Ley 387 de 1997, la Ley 1257 de 2008, el documento Conpes 3784 de 2013 y la Ley 1719 de 2014.

Para tales efectos, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá tener en cuenta que independientemente de las características del actor armado con presencia en los territorios, lo realmente relevante es la condición de vulnerabilidad a la que estos someten a sus víctimas. De tal manera, que basta verificar esta condición para brindar la correspondiente protección constitucional y legal a las mujeres víctimas de violencia sexual. Más aun cuando la violencia sexual es causa y su vez consecuencia del desplazamiento forzado. Tal como se advirtió en el Numeral 2 de la Sección IV del presente Auto, en lo relación al Auto 119 de 2013 relativo al tema de Registro.

Finalmente, la carga de argumentativa y probatoria para desvirtuar esta presunción constitucional, recae sobre la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. De tal modo, que sólo bajo actos administrativos motivados de manera suficiente, que desvirtúen la vulnerabilidad de las mujeres víctimas de violencia sexual respecto de los actores armados, será admisible que estas mujeres no sean incluidas en el RUV. Por lo demás, regirá como regla general en materia de valoración y registro, la presunción constitucional desarrollada en este aparte.

2. Órdenes tendientes a la prevención y atención de actos de violencia sexual perpetradas por actores armados.

En el ámbito de la prevención de la violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia, la Corte emitirá una serie de órdenes encaminadas a que las autoridades competentes, mediante políticas públicas, contrarresten los estereotipos discriminatorios en virtud del género, que derivan en las diferentes formas de violencia contra las mujeres. En este sentido, la Sala ordenará que:

(i) Se elabore un diagnóstico en el que se describa de manera detallada cómo influye la discriminación y la violencia estructural de género, presente en los diferentes ámbitos de la vida social, tales como: los medios de comunicación, las esferas económica, cultural, productiva, estatal-institucional, educativa, entre otras; en la violencia sexual contra las mujeres con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado. Lo anterior, con el propósito de: (i) difundir este diagnóstico tanto en la institucionalidad como en la sociedad civil, particularmente en las entidades y los funcionarios encargados de prevenir, atender, investigar, enjuiciar y sancionar la violencia sexual contra las mujeres con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado, así como en las organizaciones de población desplazada; y (ii) sensibilizar a estos sujetos sobre cómo la prevención de la discriminación y la violencia estructural de género puede incidir de manera efectiva en la prevención de la violencia sexual contra las mujeres con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado.

(ii) Se diseñen y dicten jornadas pedagógicas sobre los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia y discriminación, para ser incluidas como un componente obligatorio en los programas educativos coordinados por el Ministerio de Educación Nacional, en regiones del país en las que se encuentre asentada la población en condición de desplazamiento, o haya mayores riesgos de desplazamiento forzado.

(iii) En el marco del programa “tolerancia cero a la violencia sexual” que se

imparte a las Fuerzas Armadas de Colombia, incluir módulos especializados sobre: (i) los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia y discriminación, y (ii) los impactos diferenciados de la violencia sexual en las mujeres. De tal modo, que estos módulos hagan parte del programa formativo básico, y cuenten con un sistema de verificación de aprendizaje efectivo.

(iv) Teniendo en cuenta que las medidas de reparación simbólica pueden incidir de manera decisiva en las garantías de no repetición o en la prevención de nuevos hechos victimizantes, se debe concertar con las mujeres víctimas de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado, medidas que apunten de un lado, a dignificarlas, y de otro, a repudiar toda clase de violencia contra las mujeres. Para tales efectos, se considera necesario que se articulen la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Centro Nacional de Memoria Histórica y la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, quienes a lo largo de su gestión han venido desarrollando esfuerzos en este sentido, y pueden coordinar medidas con gran impacto en la sociedad en general.

Ahora bien, en materia de atención de la violencia sexual perpetrada por actores armados, si bien se han desarrollado importantes esfuerzos por ajustar la normatividad y los instrumentos de política pública a los estándares internacionales en la materia, la Sala considera necesario que se asuman las siguientes medidas:

(i) Adoptar los criterios de racionalidad establecidos por esta Corte para efectos implementar el “Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas”, teniendo en cuenta para tales efectos la oferta institucional que traza: (i) la Ley 1448 de 2011, particularmente a través de los PAARI y el PAPSI-VI, (ii) el documento Conpes 3784 de 2013, como directriz de política pública que pretende

implementar de manera articulada los 13 programas ordenados por la corte en el Auto 092 de 2008, y (iii) la Ley 1719 de 2014, como norma que busca incorporar los estándares internacionales en materia de atención a las mujeres víctimas de violencia sexual.

(ii) Establecer una instancia de coordinación interinstitucional, integrada por el Ministerio Público, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Ministerio de Salud, representantes de las Entidades Territoriales, de las mujeres víctimas de violencia sexual y de las organizaciones de mujeres; que permita unificar las directrices en materia de atención de la violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado, teniendo en cuenta, de un lado, las diferentes dimensiones de la atención a las mujeres víctimas, a saber: la ayuda y asistencia humanitaria, la atención en salud, la atención psicosocial y la orientación jurídica; y de otro, la oferta institucional que introduce la Ley 1448 de 2011, el documento Conpes 3784 de 2011 y la Ley 1719 de 2014.

De tal modo, que esta instancia establezca: (i) canales de comunicación claros y permanentes entre las diferentes entidades que la integran; (ii) mecanismos de toma de decisiones; (iii) una ruta integrada que permita dar cobertura a las diferentes dimensiones de la atención integral; (iv) sistemas de información sobre la cobertura y calidad de la oferta institucional en la materia; (v) mecanismos de evaluación y control sobre el cumplimiento de los protocolos de atención en todos los niveles; y (vi) sanciones para aquellos funcionarios que se sustraigan de sus deberes de debida diligencia para con la atención de las mujeres víctimas de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado.

(iii) Se prioricen localidades y regiones del país acorde a las altas probabilidades de la concreción de los riesgos de violencia sexual contra las mujeres perpetrada por actores armados para aplicar allí de manera prioritaria y urgente los componentes del Progra-

ma de Prevención y Atención de conformidad con lo dispuesto en el Auto 092 de 2008, el documento Conpes 3784 de 2013 y las disposiciones de la reciente Ley 1719 de 2014. Esta aplicación deberá darse: (i) teniendo en cuenta herramientas como el Registro Único de Víctimas (RUV) y el Índice de Riesgos de Victimización (IRV), (ii) acorde a los estándares internacionales, (iii) de manera coordinada entre la nación y las entidades territoriales, (iv) incluyendo a las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, y (v) garantizando cobertura no sólo a las mujeres víctimas o en condición de vulnerabilidad, sino también a sus familias.

De tal manera, que dentro de los componentes mínimos este Programa, se deberá brindar a las mujeres y a sus familias: (i) atención en salud gratuita y por el tiempo que sea requerido por las mujeres, (ii) acompañamiento psicosocial, (iii) acompañamiento jurídico tanto para los procedimientos administrativos como para los judiciales, (iv) inclusión en programas de educación, (v) inclusión en programas de vivienda y de generación de ingresos, y (vi) inclusión en programas culturales, de manejo del tiempo libre y de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de las sobrevivientes al conflicto.

3. Órdenes tendientes a garantizar los derechos de las mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual perpetradas por actores armados a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición.

Las órdenes que emitirá esta Sala Especial, se orientarán a que las autoridades competentes asuman sus responsabilidades en la garantía de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas de violencia sexual. En ese sentido, se ordenará lo siguiente:

(i) Que las entidades que hacen parte del Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria, a saber: el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y seis (6) representantes del Congreso de la República, en conjunto con: el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; adopten directrices generales sobre la garantía de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

Estas directrices deberán estar encaminadas a: (i) solventar la falta de coordinación interinstitucional en el sector de la Administración de Justicia, para efectos de materializar las normas o reglamentos existentes en materia de debida diligencia en la investigación, enjuiciamiento y sanción de los responsables de actos de violencia sexual contra mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado (ii) mejorar la capacidad de gestión de la Fiscalía General de la Nación y de los jueces penales a cargo de los procesos para facilitar el acceso de las mujeres a la Justicia, lo anterior dando prioridad a los casos de los Anexos Reservados del Auto 092 de 2008 y del presente Auto, a fin de que estos se tornen en pilotos para fortalecer la actividad de la Fiscalía en los demás casos de violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia; y finalmente (iii) revisar los marcos normativos de la Justicia Transicional en Colombia, con el propósito de satisfacer los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado, como requisito sine qua non para el alcance del derecho fundamental y el valor supremo de la Paz.

Para efectos de solventar la falta de coordinación interinstitucional de las entidades que integran el sector Justicia, no sólo será necesario el desarrollo de nuevas directrices, sino que efectivamente estas se encuentren destinadas a generar acciones y cambios dentro de las entidades. De tal suerte, que estas puedan enfrentar retos puntuales, como: (i) diseñar e implementar programas integrales que permitan la garantía de los derechos fundamentales de las mujeres a través de la puesta en marcha de las recientes reformas legales introducidas, a saber, la Ley 1719 de 2014; (ii) desarrollar la capacidad institucional necesaria, previo a implementar estas reformas; (iii) dotar a las diferentes entidades encargadas de implementar estas reformas de un presupuesto suficiente; (iv) consolidar bases de datos unificadas, completas y consistentes en materia de casos de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado; (v) generar planes de formación o capacitación conjunta y permanente⁵⁹⁶ en materia del enfoque diferencial de género y de los estándares de debida diligencia que se deben adoptar respecto de los derechos de las mujeres⁵⁹⁷; (vi) desarrollar protocolos de actuación conjunta y coordinada a lo largo de los procesos judiciales; y (vii) establecer sistemas conjuntos de evaluación periódica de las intervenciones en los procesos judiciales, que identifiquen y apliquen correctivos para que los procesos no se mantengan en el estancamiento.

Por su parte, para efectos de que la Fiscalía supere sus falencias de manera priorizada sobre los casos de los Anexos Reservados del Auto 092 de 2008 y del presente Auto, se deberá diseñar un Plan Conjunto, Integral y Acelerado, que entre otros aspectos, contenga: (i) parámetros o criterios para dar trámite a casos de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado, bajo un enfoque de género y bajo la presunción expuesta en el aparte 1. de esta sección; (ii) criterios de reparto y asignación de competencias

596. La permanencia implica destinar recursos presupuestales, administrativos y logísticos suficientes a efectos de dar continuidad a los planes o programas de capacitación o formación a funcionarios.

597. Para tales efectos, se debe tener en cuenta que estos estándares cuentan con tres tipos de fuentes: internacionales, constitucionales y legales, y que para entender su funcionamiento no sólo se debe hacer énfasis en sus aspectos teóricos, sino también prácticos, en la medida que se debe hacer énfasis a los funcionarios judiciales sobre las herramientas que permiten hacerlos efectivos o materializarlos.

al interior del ente investigador, de tal manera, que incluyan la aplicación de la presunción anteriormente descrita, prevean los cambios al interior de las direcciones de Fiscalía, en aras de no afectar los derechos de las víctimas y garantizar la celeridad de los procesos; (iii) mecanismos de prevención de tratos discriminatorios o contrarios a la dignidad humana de las mujeres por parte de funcionarios de la Fiscalía, así como sanciones para los funcionarios que incurran en esta clase de tratos; (iv) medidas para garantizar el cumplimiento de los Art. 8 de la Ley 1257 de 2008 y 13.9 de la Ley 1719 de 2014, que señalan el derecho de las mujeres sobrevivientes de obtener asistencia jurídica durante el proceso penal; (v) parámetros y lineamientos para garantizar que en la investigación de los hechos de violencia sexual, las actuaciones administrativas y decisiones judiciales que se adopten, no aumenten el riesgo contra la seguridad de las sobrevivientes o sus familiares, y por el contrario, garanticen la protección de sus derechos a la vida y a la integridad personal; (vi) acciones para garantizar la incorporación de un enfoque psicosocial y jurídico como garantía de acceso a la justicia para las víctimas y sus familiares, desde la denuncia hasta la culminación del proceso; (vii) metodologías a ser desarrolladas en cada uno de los casos del Anexo Reservado del Auto 092 de 2008 que se encuentren en investigación preliminar o indagación, a fin de garantizar la obtención de todas las pruebas posibles, a la luz de los estándares internacionales y la jurisprudencia constitucional aplicable; (viii) estrategias para reactivar los procesos del Anexo Reservado que fueron precluidos o archivados, si en ejercicio de sus facultades legales y constitucionales, el ente investigador encuentra que resulta procedente la reapertura de los casos, de conformidad con los estándares internacionales y la jurisprudencia constitucional aplicable; (ix) información sobre las investigaciones penales iniciadas con ocasión de las amenazas denunciadas por las sobrevivientes de los casos incluidos en los Anexos Reservados del Auto 092 de 2008 y del presente Auto.

Finalmente, para efectos de revisar la normatividad propia de la Justicia Transicional, se deberán tener en cuenta: (i) la experiencia acumulada de la Ley de Justicia y Paz; (ii) los estándares internacionales sobre los derechos de las mujeres en contextos de transición; (iii)

las potencialidades de la Justicia Transicional para modificar estereotipos de género; y (iv) la ineludible obligación de satisfacer los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas, como requisito sine qua non para alcanzar el valor supremo de la paz.

(ii) Que la Procuraduría General de la Nación adopte un Plan para velar por el cumplimiento de una estrategia de fortalecimiento a la labor de supervigilancia a los procesos del Anexo Reservado, que garantice como mínimo: (i) la designación de agentes en cada uno de estos procesos; (ii) que los agentes designados cuenten con la formación e idoneidad para intervenir de manera efectiva en los procesos de cara a la salvaguarda de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas, de acuerdo con las reglas del debido proceso; (iii) que se cuente con mecanismos de verificación y evaluación permanentes que valoren la gestión de los agentes del ministerio público, y que incluyan indicadores de cumplimiento que midan la satisfacción de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas; y finalmente, (iv) que se establezcan mecanismos sancionatorios en caso de incumplimientos a los deberes constitucionales y legales de los funcionarios públicos que participan en los procesos penales.

Igualmente, la Procuraduría General de la Nación deberá informar a esta Sala Especial sobre las actuaciones disciplinarias que viene adelantado por quejas o denuncias por actos de violencia sexual cometidos presuntamente por miembros de la Fuerza Pública.

De acuerdo con lo expuesto, esta Sala Especial

RESUELVE:

Primero.- CONSTATAR la continuidad de los hechos y riesgos constitutivos de violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, que representan una situación fáctica alarmante que lesiona de manera grave los Derechos Humanos y los principios fundamentales del Derecho Internacional Humanitario. En consecuencia, DECLARAR que todas las autoridades colombianas cuentan con la obligación constitucional e internacional de actuar de manera urgente y con la debida diligencia para: (i) prevenir efectivamente los factores que han dado lugar a la persistencia de la violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado, (ii) atender y proteger a las sobrevivientes de violencia sexual, y (iii) garantizar el cumplimiento de sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Segundo.- CORRER TRASLADO del presente Auto, así como de su Anexo Reservado al Fiscal General de la Nación, para que en ejercicio de sus funciones, y sin perjuicio de las investigaciones que ya haya iniciado, adopte las medidas necesarias para asegurar que los hechos aquí descritos sean investigados a la mayor brevedad posible.

La Sala Especial DECLARA RESERVADO el documento que contiene las narraciones referidas a casos de violencia sexual contra mujeres desplazadas, con excepción de su acceso al Fiscal General de la Nación, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo, a la Directora de la Corporación Casa de la Mujer, a la Directora de la Corporación Sisma Mujer y al Director de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES), a quienes se les COMUNICARÁ el documento anexo para efectos de seguimiento y acompañamiento a las sobrevivientes de violencia sexual. Se SOLICITA al Fiscal General de la Nación que en el término de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de esta providencia, rinda un informe a la Corte Constitucional sobre los avances en las investigaciones relativas a los hechos descritos en el Anexo Reservado de la presente providencia.

Igualmente, se CORRE TRASLADO del Anexo al Quinto Informe de la Mesa de Seguimiento a la orden segunda del auto 092 de 2008 al Fiscal General de la Nación, en el cual se plantean observaciones puntuales a cada una de las investigaciones penales del anexo reservado del auto 092 de 2008.

Tercero.- CORRER TRASLADO de la presente providencia, así como de su Anexo Reservado, al Procurador General de la Nación, a quien se le SOLICITA que, en el ámbito de sus competencias constitucionales, efectúe la vigilancia permanente a los procesos penales y de restablecimiento de derechos fundamentales de las mujeres víctimas de violencia sexual referidas en el Anexo Reservado. En este sentido, se SOLICITA al Procurador General de la Nación, que con una periodicidad mensual contada partir de la comunicación de este auto, informe a esta Sala Especial de los resultados de esta vigilancia

Igualmente, se CORRE TRASLADO del Anexo al Quinto Informe de la Mesa de Seguimiento a la orden segunda del auto 092 de 2008 al Procurador General de la Nación, en el cual se plantean observaciones puntuales a cada una de las investigaciones penales del anexo reservado del auto 092 de 2008.

Cuarto.- CORRER TRASLADO del presente Auto, así como de su Anexo Reservado, al Defensor del Pueblo, a quien se le SOLICITA, que en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales, vele por la promoción, el ejercicio, la divulgación y la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

En este sentido, se SOLICITA al Defensor del Pueblo, que con una periodicidad mensual contada a partir de la comunicación de esta providencia, informe a esta Sala de Seguimiento de los resultados de la labor de promoción, garantía y protección de los derechos fundamentales de

las mujeres referidas en el Anexo Reservado que se le traslada.

Quinto.- COMUNICAR la presente providencia, así como su Anexo Reservado, a la Directora de la Corporación Casa de la Mujer, a la Directora de la Corporación Sisma Mujer y al Director de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES), a quienes se les INVITA a promover el acompañamiento y orientación de las mujeres víctimas referidas en el Anexo Reservado, se encuentren o no sus procesos administrativos o judiciales en curso.

Sexto.- CONSTATAR la persistencia falencias en la atención, protección y acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, conforme fue ampliamente descrito en la Sección III de la presente providencia.

Séptimo.- CONSTATAR que a pesar de los esfuerzos adelantados por la Fiscalía General de la Nación para efectos de impulsar las investigaciones de los hechos de violencia sexual incluidos en el Anexo Reservado del Auto 092 de 2008, se requiere de acciones mancomunadas entre el ente investigador, los jueces penales y las demás autoridades intervinientes para superar las dificultades y retos dados a conocer en la Sección V de la presente providencia.

Octavo.- RATIFICAR la invitación que hiciera esta Corte al Procurador General de la Nación para ejercer un proceso de vigilancia estricta a los procesos penales relacionados con casos de violencia sexual contenidos en el Anexo Reservado del Auto 092 de 2008, para efectos de hacer valer los derechos fundamentales de las víctimas. En consecuencia, se REQUERIRÁ al Procurador General de la Nación para que presente un plan de trabajo a esta Sala Especial en el término de un (1) mes, contado a partir de la comunicación de la presente providencia, en el que se indique la metodología, el talento humano y los indicadores de cumplimiento para ejercer un proceso de vigilancia estricta a los procesos penales por los casos de violencia sexual del Anexo

Reservado del Auto 092 de 2008, así como los casos del Anexo Reservado que se traslada en el presente Auto.

Noveno.- CONSTATAR- que la orden tercera del Auto 092 de 2008 en lo relativo a la implementación de programas de prevención y atención de la violencia sexual contra la mujer con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado no ha sido cumplida, pese a los recientes esfuerzos del ejecutivo y el legislativo por desarrollar marcos normativos que permitan la implementación de estos programas, tal como se explicó ampliamente en la Sección VI del presente Auto.

Décimo.- INVITAR al Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria del Estado para que, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, adopte directrices integrales para la garantía de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, dando prevalencia a aspectos como: (i) la promoción de la coordinación interinstitucional a la interior del Administración de Justicia, (ii) el fortalecimiento de la Fiscalía y (iii) la definición de criterios en torno a los derechos de las mujeres en el marco de la Justicia Transicional.

En cumplimiento de esta disposición, el Ministro de Justicia y del Derecho, en calidad de Secretario del Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria del Estado, en un (1) mes contado a partir de la comunicación del presente auto, deberá presentar a esta Sala Especial un informe sobre las gestiones tendientes a la adopción de estas directrices, que incluya adicionalmente: (i) mecanismos para el monitoreo y seguimiento de la adopción de estas directrices, (ii) mecanismos para dar cumplimiento a estas directrices en los procesos penales adelantados en: la jurisdicción penal ordinaria, la jurisdicción penal militar y la jurisdicción transicional, y (iii) mecanismos de monitoreo de las iniciativas legislativas, los proyectos de Ley y los actos legislativos, que puedan afectar los derechos fundamentales a la verdad, justicia, reparación y garantías

de no repetición de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

Para la adopción de las directrices señaladas en la presente providencia, se INVITA al Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria del Estado a promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan a favor de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual.

Décimo primero.- INVITAR al Fiscal General de la Nación para que en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales, en desarrollo de los programas de reestructuración y en aplicación de los protocolos de investigación de delitos sexuales implementados por la entidad, adopte estrategias para mejorar: (i) el trámite y avance de los procesos del Anexo Reservado del auto 092 de 2008, (ii) los problemas relacionados con la gestión administrativa y (iii) las falencias en los programas de protección a las sobrevivientes de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, a cargo de la Fiscalía General de la Nación.

Décimo segundo.- INVITAR al Fiscal General de la Nación para que, en ejercicio de la autonomía judicial conferida por la Constitución Política y la Ley, evalúe la inclusión de los casos de los Anexos Reservados del Auto 092 de 2008 y del presente Auto dentro de la política de priorización y análisis de contexto que viene desarrollando. Para tales efectos, y si las circunstancias fácticas así lo permiten, se solicita a la Fiscalía General de la Nación dar aplicación a la presunción constitucional establecida en la Sección VII de esta providencia, incluyendo su aplicación a los procesos archivados, cuando hubiere lugar a ello.

Décimo tercero.- INVITAR al Fiscal General de la Nación para que en el término de tres (3) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, adopte un Plan de Acción para que los programas de protección a víctimas y testigos, y el programa de protección a víctimas de la Ley

975 de 2005, garanticen de forma adecuada y efectiva la vida, seguridad e integridad personal de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, y la de sus familias. Este Plan deberá tener en cuenta a tales efectos: (i) los estándares internacionales en la materia, (ii) la jurisprudencia constitucional aplicable y (iii) la Ley 1719 de 2014.

Así mismo, se invita al Fiscal General de la Nación a que, en conjunto junto con el Director de la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior, diseñen e implementen estrategias concretas para dar aplicación a la presunción de riesgo extraordinario respecto de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, y respecto de sus familias; de manera reforzada cuando los riesgos se originan en la declaración o denuncia de los hechos constitutivos de violencia sexual frente a las autoridades públicas. En estos últimos casos, se invita al Fiscal General de la Nación para que evalúe la procedencia de la aplicación de medidas de protección respecto de las comunidades y las organizaciones de las que hacen parte las mujeres víctimas.

La aplicación de las medidas contempladas en la presente providencia estarán dirigidas a todas las mujeres víctimas de violencia sexual con ocasión conflicto armado y al desplazamiento forzado. Sin embargo, para efectos de su implementación en el corto plazo, se solicita la priorización de los casos del Anexo Reservado del Auto 092 de 2008 y del Anexo Reservado del presente Auto, si fuera procedente.

Décimo cuarto.- INVITAR al Procurador General de la Nación para que, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, adopte un Plan de Acción Integral para ejercer un proceso de vigilancia sobre los casos de violencia sexual del Anexo Reservado del Auto 092 de 2008, así como de los casos remitidos en el presente Auto. Para estos efectos, se solicita al ente de control considerar: (i) una estrategia jurídica articulada en todos los procesos, y especialmente en aquellos que se encuentren archivados y en etapa preliminar; (ii) mecanismos para el monitoreo

y evaluación de su gestión en los procesos penales relativos a hechos de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado, y (iii) indicadores para evaluar esta gestión de vigilancia acorde a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, especialmente los relativos a la interrupción voluntaria del embarazo, consagrados en la Sentencia C-355 de 2006.

Así mismo, se SOLICITA al Procurador General de la Nación presente a esta Sala Especial un informe detallado sobre las investigaciones disciplinarias que viene adelantando contra miembros de las Fuerzas Armadas involucrados en hechos de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado.

Décimo quinto.- SOLICITAR al Defensor del Pueblo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, diseñe e implemente un Plan de Acción Integral para asesorar e instruir a las mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia, teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes contempladas en la Ley 1448 de 2011 y la Ley 1719 de 2014.

Décimo sexto.- SOLICITAR al Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales: (i) diseñe e implemente un programa de formación para los funcionarios judiciales que tienen a su cargo procesos relacionados con violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, con la finalidad de capacitarlos en temas como: los estándares internacionales de debida diligencia, los derechos fundamentales de las mujeres y la jurisprudencia constitucional aplicable en la materia; y (ii) diseñe e implemente un sistema de información sobre los procesos penales relacionados con violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, sin perjuicio, de un lado, de las reservas y la confidencialidad de los datos de las mujeres víctimas, y de otro, de la coordinación interinstitucional con los sistemas de información de la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación.

Décimo séptimo.- SOLICITAR al Ministro del Interior, que en el término de un (1) mes contado a partir de la comunicación de este Auto, presente un informe detallado sobre las acciones emprendidas para desarrollar el diagnóstico del que trata el aparte 2 de la Sección VII del presente Auto.

A este informe, el Ministro del Interior deberá adjuntar un plan para la difusión de este diagnóstico, en el que se dé cuenta como mínimo de: (i) la fecha de su lanzamiento, (ii) las entidades destinatarias de los ejercicios de difusión, y (iii) las propuestas metodológicas para sensibilizar a los funcionarios públicos sobre la discriminación y violencia estructural de género como causante de la violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado.

Adicionalmente, el Ministro del Interior deberá coordinar a las entidades territoriales para efectos de dar cumplimiento a la orden vigésimo tercera de este Auto y deberá remitir a esta Sala Especial, en el término de dos (2) meses, el informe de que trata la orden vigésimo tercera de esta providencia.

Décimo octavo.- SOLICITAR al Ministro de Educación Nacional que en el término de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, remita a esta Sala de Seguimiento un informe contentivo de las regiones priorizadas a efectos de desarrollar las jornadas pedagógicas sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. En este informe también se deberá hacer referencia a los contenidos y metodologías seleccionadas para desarrollar estas jornadas.

Décimo noveno.- SOLICITAR al Ministro de Defensa, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, que en el término de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, presente a esta Sala de Seguimiento un informe detallado sobre las acciones y programas que viene adelantando para la prevención de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado. En este informe, el Ministro deberá precisar: (i)

los contenidos de los lineamientos y programas de formación y sensibilización a los miembros de la Fuerza Pública, especialmente en lo relativo a los derechos de las mujeres a una vida libre de violencias y discriminación; (ii) los resultados e impactos que estos lineamientos y programas han tenido en términos de prevención de la violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado; y (iii) los mecanismos de seguimiento, evaluación y sanción de los miembros de la Fuerza Pública sobre quienes existan denuncias por actos de violencia sexual.

Vigésimo.- ORDENAR a la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que en el término de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, presente un informe sobre las acciones adelantadas para dar aplicación a los Artículos 139 y 141 de la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia.

Vigésimo primero.- CONMINAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Centro Nacional de Memoria Histórica y a la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, a aunar esfuerzos para el desarrollo de medidas de reparación simbólica destinadas a las mujeres víctimas de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado. Estos esfuerzos deberán plasmarse en un informe que habrá de ser remitido a la Sala de Seguimiento, en el término de tres (3) meses contados a partir de la comunicación del presente Auto.

Vigésimo segundo.- ORDENAR a la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que en el término de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, presente un informe de avance sobre la implementación de las acciones y estrategias contenidas en el documento Conpes 3784 de 2013 y en la Ley 1719 de 2014, en lo que respecta a la prevención de la violencia sexual contra las mujeres en el marco del

conflicto armado y el desplazamiento forzado, y a la atención de las mujeres víctimas.

En este informe, la Directora deberá exponer las estrategias y acciones puntuales que se adoptarán dentro del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNA-RIV) para superar los problemas identificados por esta Sala Especial en las Secciones II y III del presente Auto.

Vigésimo tercero.- CONMINAR al Ministerio Público, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministerio de Salud, a los representantes de las Entidades Territoriales, a las representantes de las mujeres víctimas de violencia sexual y de las organizaciones de mujeres, a articularse a fin de: (i) adoptar criterios de racionalidad en el “Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas”; y (ii) priorizar las localidades o regiones en las que se va implementar de manera urgente este programa.

Estas entidades deberán configurar una instancia de carácter permanente, sin perjuicio de los avances desarrollados en el marco del Subcomité de Rehabilitación del Sistema Nacional de la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), con el propósito de garantizar las diferentes dimensiones de la atención integral a las mujeres víctimas de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado.

En consecuencia, esta instancia deberá remitir un informe a esta Sala Especial, en el término de dos (2) meses contados a partir de la comunicación del presente Auto, en el que se dé cuenta de su conformación y de sus objetivos específicos, de acuerdo con lo expuesto en el aparte 2 de la Sección VII del presente Auto.

Vigésimo cuarto.- ORDENAR a la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la

Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que de manera inmediata, en caso de que no lo hubiere hecho con anterioridad, surta los correspondientes procedimientos de valoración, registro y posterior desarrollo de Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI), respecto de las mujeres víctimas de violencia sexual referenciadas en el Anexo Reservado del Auto 092 de 2008, del Auto 098 de 2013 y del presente Auto. Lo anterior, con el objetivo de brindarles atención, asistencia y reparación integral de manera prioritaria y de conformidad con las disposiciones de la Ley 1448 de 2011 y la Ley 1719 de 2014.

La Directora deberá presentar un informe detallado sobre el cumplimiento de esta orden en el término de un (1) mes, contado a partir de la comunicación del presente Auto.

Vigésimo quinto.- COMUNICAR el presente Auto a las siguientes organizaciones: (1) CODHES; (2) Corporación Casa de la Mujer; (3) Corporación Sisma Mujer; (4) Liga de Mujeres Desplazadas; (5) AFRODES; (6) PROFAMILIA; (7) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado; (8) Plan Internacional; (9) Comité Internacional de la Cruz Roja; (10) Amnistía Internacional; (11) Human Rights Watch; (12) Comisión Colombiana de Juristas; (13) Comisión Intereclesial Justicia y Paz; (14) Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC); (15) Red Nacional de Mujeres Desplazadas; (16) Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado; (17) Consejo Noruego para Refugiados; (18) Corporación Opción Legal; (19) Pastoral Social de la Iglesia Católica; (20) Mesa Nacional de Víctimas; (21) UNICEF; (22) ONIC; (23) Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas; (24) Comisión Interamericana de Derechos Humanos; (25) Organización Femenina Popular; (26) Ruta Pacífica de Mujeres; (27) Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM); (28) Liga de Mujeres Desplazadas del Sector El Pozón (Cartagena); (29) Asociación de Mujeres Afro por la Paz –AFROMUPAZ-; (30) Corporación Mujer Sigue Mis Pasos (CMSMP); (31) Fundación Rostros y Huellas del Sentir Humano; (32) Organización Internacional Médicos Sin Fronteras.

Esta comunicación se efectúa con el propósito promover la más amplia participación de las entidades y organismos nacionales e internacionales en el seguimiento al proceso de cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia.

Vigésimo sexto.- COMUNICAR el contenido del presente Auto a la Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer, para efectos de que en marco de sus competencias legales, apoye y acompañe la implementación y seguimiento de las estrategias y acciones contempladas en la Ley 1257 de 2008, la Ley 1448 de 2011, el documento Conpes 3784 de 2013 y la Ley 1719 de 2014.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Presidente Sala Especial de Seguimiento T-025/04

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (e)

ANEXO COMPLEMENTARIO AL AUTO 009 DE 2015 RELATIVO A LA VIOLENCIA SEXUAL EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO.

I. COMPLEMENTO A LA SECCIÓN II DEL AUTO 009 DE 2015: “II. SUSTENTO FÁCTICO DE LA DECISIÓN: PERSISTENCIA DE LA VIOLENCIA SEXUAL CONTRA LAS MUJERES, NIÑAS, ADOLESCENTES Y ADULTAS MAYORES DESPLAZADAS, CON OCASIÓN DE SU CONDICIÓN DE GÉNERO E IDENTIFICACIÓN DE FACTORES CONTEXTUALES E INDIVIDUALES QUE AUMENTAN LA CONCRECIÓN DE

ESTE RIESGO.”

1. La violencia sexual contra mujeres desplazadas perpetrada por actores armados, sigue siendo una expresión exacerbada de contextos de discriminación y de violencia estructural de género.

Los informes, documentos y casos presentados por organismos internacionales con oficina en Colombia, organizaciones de la sociedad civil, entes de control y órganos estatales, señalan que la población femenina del país es objeto de recurrentes formas de violencias de género, incluidas las de connotación sexual, como expresión de la discriminación y violencia de género que ha padecido históricamente este colectivo dentro del conglomerado social, cuyas manifestaciones se recrudecen en situaciones de conflicto armado o de desplazamiento forzado por la violencia.

En contextos de discriminación y violencia de género, suele percibirse la condición femenina en una situación de inferioridad, sometimiento o desvalor respecto de otros roles de género. En muchos casos, la discriminación y violencias de género son normalizadas, invisibilizadas y socialmente toleradas.

De acuerdo con cifras del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), durante el año 2012 fueron reportadas 16.396 mujeres como víctimas de algún tipo violencia en razón del género en las siguientes proporciones: 9039 sufrieron violencia física (55,12%), 3543 sufrieron violencia sexual (21,6%), 3799 fueron atacadas psicológicamente (23,1%) y 15 (0,09%) no reportaron el tipo de violencia a la que fueron expuestas⁵⁹⁸.

Ahora bien, resulta alarmante que las agresiones sexuales que se han venido cometiendo

598. Información y análisis presentado por la Corporación Sisma Mujer en el informe titulado: Contexto de la violencia sexual en Colombia, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el marco de las audiencias realizadas en marzo de 2013. Esta información fue obtenida por la Corporación Sisma Mujer a través de una petición elevada al Ministerio de Salud y Protección Social sobre el pilotaje de vigilancia en violencia intrafamiliar, sexual y contra las mujeres en el país, llevado a cabo en el año 2012 (Petición del 11 de enero de 2013, radicado 201342300031512. SIVIGILA).

cobren como víctimas en una inmensa mayoría a las niñas y adolescentes del país. De acuerdo con las cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses⁵⁹⁹, durante los últimos 10 años la violencia sexual en el país se ha perpetrado principalmente contra la población femenina infantil. Del total de exámenes sexológicos practicados por la entidad, cerca del 85% de los casos han ocurrido contra niñas y adolescentes⁶⁰⁰ e, incluso, de acuerdo con el documento “[...] tener entre 8 y 12 años de edad es un factor de riesgo para sufrir abuso”⁶⁰¹. Esta conclusión, a su turno, es consistente con las cifras del Observatorio del Delito de la DIJIN que registra que las víctimas más recurrentes de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, son los niños, las niñas y las adolescentes, con porcentajes que van desde el 70 al 76% entre los años 2003 y 2010⁶⁰².

De acuerdo con lo anterior, la violencia sexual contra niñas y mujeres desplazadas en tanto expresión de discriminación y violencia de género, no debe comprenderse de manera aislada o

599. En este punto, se debe resaltar que los registros con que cuenta el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se basan en el conteo de los exámenes sexológicos que se realizan a lo largo del territorio nacional. Por lo tanto, tales registros no indican la dimensión cuantitativa real de la violencia sexual contra los niños, las niñas y las adolescentes en el país.

600. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF). *Forensis Datos para la vida 2011*. Ibídem. Pág. 238.

601. INMLCF. *Forensis, Datos para la vida 2011: Herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causas externas en Colombia, Descripción epidemiológica de los exámenes sexológicos forenses, Una aproximación a la violencia sexual en nuestro país*. Colombia, 2011. Pág. 238.

Igualmente, la afectación predominante de la violencia sexual contra población femenina, especialmente contra las niñas del país, es reiterada por el INMLCF en sus informes de los años 2009, 2010 y 2011. En el año 2009, de los 21.288 casos valorados por presunto delito sexual, el 84,25% correspondieron a mujeres y tan sólo el 15,75% correspondieron hombres. El 85,67% de los informes periciales por presunto delito sexual realizados por el INMLCF en ese año, se practicaron a menores de edad. Durante los años 2010 y 2011 se reportaron cifras similares. El INMLCF realizó valoraciones médico legales por presuntos delitos sexuales a 18.129 personas en el año 2010, de las cuales 15.191 (83,8 %) eran mujeres. Durante el mismo período el sector salud realizó estas valoraciones a 2.013 personas, de las cuales 1.725 (85,7%) eran mujeres. De los 20.142 de exámenes practicados durante el 2010, el 85,9% fueron realizados a menores de edad. Por su parte, en el año 2011 fueron realizados 22.597 exámenes sexológicos. El 84% fueron practicados a mujeres y el 16% a hombres. El 85 % del total de exámenes realizados durante este año se practicaron a menores de edad. Ver al respecto: INMLCF (Acero Álvarez Andrea del Pilar). *Forensis, Datos para la Vida 2009: Herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia, Informes periciales sexológicos 2009, Violencia sexual contra la pareja*. Colombia, 2009. Pág 167; INMLCF (Jiménez Pájaro Jorge Arturo). *Forensis: Datos para la Vida 2010. Herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia: Violencia sexual contra la mujer en los conflictos armados*. Colombia, 2010. Pág 162; INMLCF. *Forensis: Datos para la Vida 2011: Herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia: Descripción epidemiológica de los exámenes sexológicos forenses: Una aproximación a la violencia sexual en el país*. Colombia, 2011. Pág. 212-214

602. Policía Nacional. *Revista: Investigación Criminológica: Niños, Niñas y Adolescentes: Víctimas y Victimarios*. Volumen 1, Número 2, Bogotá, 2010.

coyuntural, en el sentido de que su impacto se agote exclusivamente en una situación de abuso individual. Su ocurrencia es síntoma de la exclusión, el rechazo o la aversión contra ciertas identidades, subjetividades y modos de ser y vivir, a los que no se les reconoce un valor intrínseco.⁶⁰³

Ahora bien, aunado a la violencia de género, en numerosos casos revisados por la Sala Especial se observa que sobre las víctimas de violencia sexual confluyen múltiples vulnerabilidades en razón de la pertenencia étnica, el grupo etario, contar con alguna discapacidad o tener una orientación sexual o la identidad de género diversa, entre otros factores. Sobre esta población, el Estado debe redoblar sus esfuerzos para garantizar la prevención y protección de las violencias de género.

En desarrollo de lo expuesto, se reitera que la violencia sexual contra la población femenina desplazada perpetrada por actores armados, suele inscribirse en contextos de discriminación y violencias de género que aún predominan en la sociedad colombiana y que siguen afectando de manera agravada a la población femenina sobre las que recaen vulnerabilidades derivadas de su etnia, grupo etario, orientación sexual o identidad de género diversa o contar con alguna discapacidad.

2. Gravedad de la violencia sexual en contra la población femenina desplazada perpetrada por actores armados.

La violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia, se ha caracterizado por su gravedad. Entre otros aspectos, desde el punto de vista jurídico la violencia sexual cometida en Colombia es grave, en razón de: (i) la

603. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en un informe del 2011 sobre acceso a la Justicia para mujeres víctimas de violencia sexual, ha señalado lo siguiente: “[...] las formas de violencia sexual como el abuso, el acoso, la pornografía, la explotación sexual, la esterilización forzada, la maternidad forzada, la negligencia contra las niñas o la violencia sexual, entre otras, se levantan como expresiones derivadas directamente de la discriminación social e histórica que han sufrido y sufren las mujeres: “sucede como culminación de una situación caracterizada por la violación reiterada y sistemática de los derechos humanos””. Ver al respecto: CIDH. Informe de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica. OEA/ Ser/L.V/II. Doc 63. 9 de diciembre de 2011. Párr. 51.

entidad de los bienes jurídicos o derechos fundamentales lesionados, (ii) la condición de sujetos de especial protección constitucional de las mujeres y (iii) la afectación a múltiples derechos fundamentales como consecuencia de las secuelas de los actos de violencia sexual. A continuación, serán expuestos en los aspectos jurídicos aquí señalados.

2.1. Gravedad en razón de la entidad de los bienes jurídicos vulnerados por los actos de violencia sexual perpetrada por actores armados.

La violencia sexual perpetrada por actores armados, vulnera múltiples bienes jurídicos protegidos por la Constitución Política, la legislación penal nacional y algunas normas internacionales. Estos actos desconocen de manera flagrante: (i) los derechos a la vida y a la dignidad humana, protegidos por: la Constitución Política Nacional en sus artículos 1º, 2º Pars. 2º, 5º, 11º y 12º, la Declaración Universal a los Derechos Humanos en su artículo 3º, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo 1º y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en su artículo 4º; (ii) el derecho a una vida libre de violencias, consagrado en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem do Pará)⁶⁰⁴; (iii) el derecho a no ser objeto de discriminación en razón del género, establecido en el ordenamiento jurídico interno a través de los artículos 13 y 43 de la Constitución Política y de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW- que hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto; (iv) el derecho a la integridad personal, cuya protección se encuentra consagrada, entre otras disposiciones normativas, en el artículo 12 de la Carta Política que proscribe la tortura, los tratos crueles, inhumanos y degradantes, el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece “todo individuo tiene derecho a la libertad y la seguridad de su persona” y los artículos 2º y 5º de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos; (v) los derechos a la seguridad personal y a la defensa de los derechos humanos, reconocidos por esta Corte por vía jurisprudencial⁶⁰⁵; (vi) los derechos a la libre circulación y a la inviolabilidad del domicilio,

604. Aprobada por Colombia mediante la Ley 248 de 1995.

605. Ver Auto 200 de 2007: M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, y Auto 098 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

consagrados en: los artículos 15 y 24 de la Carta Política, los artículos 12 y 13 la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los artículos VIII, IX y X de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 22 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos; (vii) el derecho a la familia y a la garantía del interés superior del niño, establecidos en: los artículos 42 y 44 de la Carta Política, el artículo 16 la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 23 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, el artículo 10 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los artículos 17 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por su parte, en el ámbito específico del ejercicio de las libertades y protección de los derechos sexuales y reproductivos en cabeza de las mujeres, la violencia sexual supone el desconocimiento de los bienes jurídicos de: (i) autonomía sexual, entendida en general como la facultad de elegir y ejercer consciente y libremente la sexualidad; (ii) integridad sexual, que pretende salvaguardar física y síquicamente el cuerpo humano, en tanto dimensión de satisfacción y expresión personal, para que no sea objeto de violencias, y se puede ejercer de manera libre la sexualidad; (iii) libertad sexual, que protege las posibilidades de una persona de autodeterminar su comportamiento sexual, bien sea mediante la acción y abstención de entablar comportamientos sexuales; y (iv) formación sexual, que supone la protección de los procesos de adquisición de conciencia sobre la propia sexualidad y de definición de criterios para elegir y ejercer la libertad sexual, siendo este bien jurídico especialmente protegido en los niños, niñas y adolescentes, para efectos de que las conductas de personas adultas no interfieran en su proceso de aprendizaje y ejercicio de la libertad sexual.⁶⁰⁶

2.2. Gravedad en virtud de que los actos de violencia sexual han sido cometidos en contra de sujetos de especial protección constitucional.

606. Ver: Corporación Sisma Mujer (Elaborado por: Viviana María Rodríguez Peña, Carolina Rodríguez Rincón y Linda María Cabrera Cifuentes.). Lineamientos de Política Criminal para la protección del derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencias. Bogotá. Mayo 2013. Pág. 99-106.

La gravedad de la violencia sexual perpetrada por actores armados contra población femenina desplazada, se manifiesta igualmente en la incidencia marcada de este delito en sujetos de especial protección constitucional, que además de ser titulares de protección especial por parte del Estado en razón de la violencia y discriminación estructural de género que preexiste al conflicto armado interno y al desplazamiento forzado, deben serlo en razón de las discriminaciones históricas y vulnerabilidades derivadas de su pertenencia étnica, perfil etario o contar con alguna discapacidad.

2.3. Gravedad de los actos de violencia sexual perpetrada por actores armados en contra de mujeres desplazadas, en razón de las secuelas que afectan ostensiblemente el ejercicio de distintos derechos fundamentales de sus víctimas.

En el Auto 092 de 2008, la Corte señaló que “los efectos perversos de la violencia sexual sobre el ejercicio de los derechos fundamentales de sus víctimas sobrevivientes se perpetúan en las distintas secuelas que aquélla puede conllevar.”⁶⁰⁷ Estas consecuencias pueden aparejar, entre otras, lesiones físicas y el contagio de infecciones de transmisión sexual –incluido el VIH/SIDA-, embarazos involuntarios y problemas ginecológicos –tales como problemas de infertilidad derivados del contagio de enfermedades de transmisión sexual o por lesiones recibidas durante el crimen, o por problemas en el desarrollo físico de las niñas víctimas de estos delitos-, graves traumas psicológicos que se proyectan a largo plazo sobre las distintas fases del ciclo vital de las víctimas, procesos de revictimización a través del rechazo y la estigmatización social por parte de las comunidades y las familias de las afectadas, y situaciones de temor y zozobra generalizadas en las zonas de ocurrencia de los hechos⁶⁰⁸.

En el proceso de seguimiento, esta Sala ha tenido noticia de un gran número de víctimas que deben afrontar estas secuelas sin que cuenten con la debida atención estatal. Se han allegado

607. Auto 092 de 2008.- M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Sección III.1.1.5.

608. En Auto 092 de 2008 señala que el desplazamiento forzado de las mujeres sobrevivientes de violencia sexual, de sus familias y de sus comunidades, es uno de los efectos o secuelas directas de la violencia sexual.

informes en los que se reportan embarazos no deseados, abortos productos de violencia intrafamiliar y enfermedades de transmisión sexual⁶⁰⁹, así como negación o presiones para no ejercer el derecho fundamental a interrumpir voluntariamente el embarazo⁶¹⁰ en casos actos de violencia sexual cometidos contra mujeres desplazadas por la violencia y el conflicto armado⁶¹¹.

Las secuelas físicas, sicológicas, siquiátricas y morales para las víctimas de violencia sexual, tienen un impacto devastador en el ejercicio de sus derechos fundamentales y de su vida en relación. En consecuencia, en tanto las entidades competentes no brinden atención integral y adecuada a las mujeres que padecen estas secuelas o afectaciones, no sólo serán perpetuas, sino que se agravarán progresivamente.

En un estudio reciente sobre el impacto del conflicto armado y la violencia en la salud mental de la población del sur del país⁶¹², la Organización Médicos Sin Fronteras señaló que: “[...] la población expuesta a factores de riesgo relacionado con la violencia sexual, tiene una mayor probabilidad de desarrollar cuadros depresivos”⁶¹³. Igualmente, el estudio destacó que “[e]n el caso de la población expuesta a violencia intrafamiliar y violencia sexual, la propensión a desarrollar ideas o intenciones suicidas en aquellos expuestos es 2.5 y 3.8 veces más alta, respectivamente”⁶¹⁴. En el estudio citado, la Organización señaló que de las 4455 personas atendidas en los departamentos de Caquetá, Cauca, Nariño y Putumayo, el 67%, es decir, 2987 personas, han vivido uno o

609. Human Rights Watch. Derechos Fuera de Alcance. Obstáculos a la Salud, la justicia y la protección para las mujeres desplazadas víctimas de violencia de género en Colombia. Noviembre de 2012. Pág. 54-55.

610. Human Rights Watch. Derechos Fuera de Alcance. Obstáculos a la Salud, la justicia y la protección para las mujeres desplazadas víctimas de violencia de género en Colombia. Noviembre de 2012. Pág. 52-53.

611. Derechos Fuera de Alcance. Noviembre de 2012. *Ibíd.* Pág. 49-50.

612. Organización Médicos Sin Fronteras. Las heridas menos visibles: salud mental, violencia y conflicto armado en el sur de Colombia. Junio de 2013. En el informe se menciona que los sicólogos de médicos sin fronteras atendieron a 4.455 pacientes en cuatro departamentos Caquetá, Cauca, Nariño y Putumayo. El 74% de los pacientes eran mujeres y el 26% eran hombres. El 51% de los pacientes fueron atendidos en Cauca, el 34% en Caquetá; 11% en Nariño; y el 4% restante en Putumayo. Cerca del 50% de los pacientes provenían de San Vicente del Caguán, Timbiquí, López de Micay y Buenaventura.

613. Organización Médicos Sin Fronteras. Las heridas menos visibles: salud mental, violencia y conflicto armado en el sur de Colombia. *Ibíd.* Pág. 16.

614. Organización Médicos Sin Fronteras. Las heridas menos visibles: salud mental, violencia y conflicto armado en el sur de Colombia. *Ibíd.* Pág. 16.

más hechos de violencia, y como consecuencia de ello, fueron detectados síntomas relacionados con depresión y ansiedad, seguidos de cuadros sicosomáticos y comportamentales tales como: humor triste, preocupación constante, ansiedad y estrés ⁶¹⁵.

4. Preceptos normativos vulnerados por los actos de violencia sexual perpetrados contra mujeres desplazadas.

A nivel del Sistema Universal de los Derechos Humanos, la violencia sexual puede configurar tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, esclavitud o trata de personas, violaciones a los derechos a la libertad y a la seguridad personal, y un desconocimiento a la “dignidad inherente a todo ser humano”. De tal manera, que este tipo de actos se encuentran proscritos a través de diferentes disposiciones, verbigracia: el preámbulo y los artículos 7°, 8°, 9° num. 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y los artículos 11° num. 1 y 12° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que obligan de manera específica al Estado a garantizar a todas las personas “un nivel de vida adecuado para sí y su familia” y “el disfrute más alto posible de salud física y mental”.

Del mismo modo, la concreción de actos de violencia sexual contra niñas y adolescentes, implica el incumplimiento del deber de protección especial que les asiste en virtud del artículo 24 del PIDCP, y que desarrollado en otros instrumentos del Sistema Universal de los Derechos Humanos, les confiere la potestad de ser protegidos contra “todas las formas de explotación y abusos sexuales”, “el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma”, “a no ser sometidos a tortura, ni a tratos o penas crueles inhumanas o degradantes”, a ser protegidos por todas las garantías de protección y atención del Derecho Internacional Humanitario al tratarse de niños afectados por el Conflicto Armado, entre otros estipulados en los artículos 34°, 35°, 37° Lit. a) y 38 de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), que teniendo en cuenta los

615. El estudio señala, entre los factores más recurrentes por pacientes: la violencia doméstica, ser testigo de eventos de violencia, la pérdida de ingresos familiares y el desplazamiento forzado. Organización Médicos Sin Fronteras. Las heridas menos visibles: salud mental, violencia y conflicto armado en el sur de Colombia. Ibíd. Pág. 7

Protocolos que la desarrollan, establece garantías adicionales y específicas, entre éstas: la prohibición de la venta de niños y niñas⁶¹⁶, la prohibición de la prostitución infantil y de la utilización de los niños y niñas en la pornografía⁶¹⁷, la prohibición de la utilización y victimización de los niños y niñas en el conflicto armado⁶¹⁸, y la prohibición de la trata o tráfico de niños y niñas⁶¹⁹.

Aunado a lo anterior, la violencia sexual contra las mujeres y niñas con discapacidad, conculca las garantías contempladas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en particular las contempladas en: (i) los artículos 6° y 7°, que obligan a los Estados a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el goce igualitario de los derechos fundamentales y libertades de las mujeres y niñas en condición de discapacidad; (ii) el artículo 11°, que obliga a los Estados a garantizar la seguridad y la protección de las personas en condición de discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales; (iii) el artículo 15°, que obliga a los Estados a proteger a las personas en condición de discapacidad contra tratos crueles, inhumanos o degradantes; (iv) el artículo 16°, que obliga a los Estados a proteger a las personas en condición de discapacidad frente a la explotación, la violencia y el abuso; (v) los artículos 25 y 26, que obligan a los Estados a garantizar a las personas en condición de discapacidad acceso a la salud, habilitación y rehabilitación; y (vi) el artículo 28, que obliga a los Estados a asegurar un nivel de vida adecuado para las mujeres en condición de discapacidad y sus familias.

Igualmente, la violencia sexual quebranta principios y normas establecidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW–, que

616. Ver al respecto: Protocolo facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Entrado en vigor el 18 de junio de 2002.

617. Ver al respecto: Protocolo facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. *Ibíd.* Entrado en vigor el 18 de junio de 2002.

618. Ver al respecto: Protocolo facultativo sobre la participación de los niños en los conflictos armados. Entrado en vigor el 12 de febrero de 2002.

619. Ver al respecto: Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Entrado en vigor: 25 de Diciembre de 2003.

obliga a los Estados a erradicar la discriminación contra la población femenina en el disfrute de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. La CEDAW igualmente contempla disposiciones que proscriben el tráfico y la explotación sexual contra las mujeres⁶²⁰, que cubre tanto situaciones de conflicto como de post-conflicto⁶²¹, y que reconoce que las mujeres en el marco de los conflictos son especialmente vulnerables a la violencia –física, psicológica y sexual-, y en consecuencia, los gobiernos deben tomar todas las medidas para apoyar a las víctimas y castigar a los perpetradores⁶²².

Por su parte, en el marco de las disposiciones normativas del Derecho Internacional Humanitario, contenidas en los Cuatro Convenios de Ginebra (1949) y en sus Dos Protocolos Adicionales (1977); los grupos armados organizados que participan de los conflictos armados -tanto internacionales como no internacionales-, deben asegurar protección a los civiles y a los combatientes que ya no participan de las hostilidades. Lo anterior, en aplicación de: (i) el principio de no discriminación, mediante el cual cierta categoría de personas, entre estas, las mujeres y los menores de edad, deben ser tratados con humanidad y sin discriminación desfavorable basada en el sexo por parte de los combatientes; (ii) el principio de trato humanitario, según el cual los combatientes deben tratar con humanidad a los civiles bajo su control, lo que se constituye en la base fundamental del artículo 3º común a los Cuatro Convenios de Ginebra; y (iii) el principio de distinción, que obliga a los combatientes a distinguir en todo momento y lugar, y especialmente a efectos de las hostilidades, entre civiles y combatientes, y entre bienes civiles y objetivos militares.

Sumado a lo anterior, como forma de proteger a la población civil y a los combatientes que no participan de las hostilidades, especialmente a las mujeres y a los niños y niñas, y como forma de desarrollar los principios anteriormente descritos; los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, proscriben la violencia sexual a través de las siguientes disposiciones: (i) el artículo

620. Art. 6 de la CEDAW.

621. Ver al respecto: Comité de la CEDAW. Recomendación General 30, sobre las Mujeres en la Prevención de Conflictos y en Situaciones de Conflicto y Posteriores a Conflictos. 1 de Noviembre de 2013.

622. Ver al respecto: Comité de la CEDAW. Recomendación General 30. *Ibíd.*

27 del IV Convenio de Ginebra, que establece que: “[l]as mujeres serán especialmente protegidas contra todo atentado a su honor⁶²³ y, en particular, contra la violación, la prostitución forzada y todo atentado contra su pudor” ; (ii) el literal b), numeral 2) del artículo 75 del Protocolo Adicional I, que establece que: “[e]stán y quedarán prohibidos en todo tiempo y lugar los siguientes actos, ya sean realizados por agentes civiles o militares: [...] los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado contra el pudor”⁶²⁴; (iii) el artículo 76.1 del Protocolo Adicional I, que señala que: “las mujeres serán objeto de un respeto especial y protegidas en particular contra la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de atentado al pudor”; y (iv) el literal e), numeral 2 del artículo 4 del Protocolo Adicional II, que señala que: “Sin perjuicio del carácter general de las disposiciones que preceden, están y quedarán prohibidas en todo tiempo y lugar con respecto a las personas a las que se refiere el párrafo 1):...e) los atentados contra la dignidad personal, en especial, los tratos humillantes y degradantes, la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de atentado contra el pudor.”

Sin embargo, se debe aclarar que aunque en los Convenios de Ginebra y en el Protocolo Adicional I, la violencia sexual no se encuentra enumerada como una “infracción grave”; se ha señalado que este tipo de violencia haría parte de las infracciones graves de “causar deliberadamente graves sufrimientos o atentar gravemente contra la integridad física o la salud”, o de considerarse como un acto de “tortura o trato inhumano”.

De otro lado, de acuerdo con el Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos de la Comisión de Derecho Internacional, aprobado el 12 de

623. La caracterización de la violación y otras formas de violencia sexual como ataques contra el “honor” en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, ha recibido críticas importantes, en tanto desconoce el hecho de que los crímenes sexuales ante todo son “crímenes de violencia” que atentan contra la dignidad humana y la integridad personal de la mujer. Ver al respecto: E/CN.4/Sub.2/1998/13.22 June 1998. Contemporary forms of slavery. Systematic rape, sexual slavery, and slavery-like practices during armed conflict. Final report submitted by Ms. Gay J. Mc Douglas, Special Rapporteur. Commission of Human Rights. Sub Commission on Prevention of Discrimination and protection of minorities. Fiftieth session.

624. Esta protección se establece para todo lugar y circunstancia y para todas las mujeres cualquiera sea su nacionalidad, raza, creencia religiosa, edad, estado civil o condición social.

diciembre de 2001; la esclavitud sexual y la violencia sexual, cuando se cometen en el marco de conflictos armados y configuran hechos internacionalmente ilícitos, bajo ciertas circunstancias específicas podrían ser caracterizadas como violatorias del *ius cogens*. Así las cosas, complementarían el catálogo de los crímenes que atentan contra el *ius cogens*, dentro de los cuales se encuentran hasta el momento: la esclavitud, los crímenes de lesa humanidad, algunos crímenes de guerra y la tortura. Las implicaciones de esta inclusión serían: (i) dar a la prohibición de los actos de violencia sexual y esclavitud sexual un carácter consuetudinario, (ii) permitir el ejercicio de la jurisdicción universal sobre este tipo de actos o delitos, y (iii) hacer que la acción penal respecto de estos delitos sea imprescriptible. En este sentido, los Estados deben adelantar todas las acciones necesarias para que los responsables de esta clase de delitos sean llevados ante la Administración de Justicia.

Finalmente, bajo una interpretación extensiva de los Principios Deng –relativos a los desplazamientos forzados internos–, la violencia sexual contra las mujeres en condición de desplazamiento se encontraría proscrita en los siguientes términos: (i) “[t]odas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de las condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas[...]

(Principio 5); (ii) “los desplazados tienen derecho a [...] d) recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y/o salud se encuentren en peligro” (Principio 15); y (iii) “[l]as autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad primarias de establecer condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro, digno de los desplazados internos a su hogar o a su lugar de residencia habitual, o a su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Estas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos” (Principio 28). Lo anterior, en el entendido de que la violencia sexual contra las mujeres es un hecho que concurre al desplazamiento forzado, y bien puede ser su causa o su consecuencia, y en casos específicos generar coacciones para promover o dilatar los procesos de retorno o reubicaciones de la pobla-

ción desplazada.

II. COMPLEMENTO A LA SECCIÓN IV DEL AUTO 009 DE 2015: “IV. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DERIVADAS DEL DEBER DE DEBIDA DILIGENCIA EN LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN PROTECCIÓN Y EL ACCESO A LA JUSTICIA A FAVOR DE LAS MUJERES SOBREVIVIENTES DE LA VIOLENCIA SEXUAL PERPETRADA POR ACTORES ARMADOS.”

2. Reconocimiento internacional del deber de diligencia debida en la prevención, atención, investigación, enjuiciamiento, sanción y reparación de los actos de violencia contra las mujeres.

Existe un consenso conceptual entre los órganos del Sistema Universal de los Derechos Humanos⁶²⁵ y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en el sentido de que las formas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia sexual, son una manifestación de discriminación estructural contra las mujeres, “que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos [...]”⁶²⁶. El espectro de derechos quebrantados por la violencia de género es amplio y comprende, entre otros, el derecho a la vida, la dignidad personal, la integridad física y moral, el libre desarrollo de la personalidad, la autonomía y la libertad sexual, la igualdad o equidad de género, el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, el derecho a no ser sometido a torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a la protección en condiciones de igualdad y con arreglo a normas humanitarias en tiempos de conflicto armado- internacional o interno-, el derecho a la libertad y a la seguridad personal, el derecho recibir protección ante situaciones de riesgo, el derecho a la protección de la familia, el derecho a gozar del más alto nivel

625. Ver: Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer, E/CN.4/2006/61, 20 de enero de 2006. Párr. 31. 69 Art. 4.

626. Organización de las Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General No. 19. 11º período de sesiones. 1992. Párrafo 7.

posible de salud física y mental, y el derecho a condiciones de empleo justas y favorables⁶²⁷.

Sobre el Estado colombiano recae la obligación de diseñar, adoptar e implementar todas las medidas judiciales, administrativas, legislativas y financieras que sean requeridas para que las mujeres realicen en el máximo grado posible sus derechos fundamentales, libres de cualquier expresión de discriminación y violencia. Este deber, conocido en la normatividad y jurisprudencia internacional, como diligencia debida, se encuentra consignado, entre otros instrumentos del Sistema Universal de los Derechos Humanos y del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos, en: el numeral 2 del artículo 2° y el artículo 3° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶²⁸, el numeral 1 del artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos, Económicos Sociales y Culturales⁶²⁹, y los artículos 1° y 2° de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos⁶³⁰.

De manera particular, la exigencia de debida diligencia formulada para eliminar la discriminación en razón del género, y promover el ejercicio de los derechos de las mujeres en pie de igualdad y libre de cualquier manifestación de violencia, se encuentra en el artículo 2° de la CEDAW, que estipula que los Estados “[...] convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer [...]”,

627. Organización de las Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General No. 19. *Ibíd.* Párr. 7.

628. Los citados artículos disponen: “Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.”; y “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.”

629. El citado artículo señala: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”

630. Los citados artículos establecer: “Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”; y “Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

y como mínimo, se obligan a: (i) establecer una legislación apropiada, medidas y sanciones que prohíban la discriminación contra las mujeres, (ii) garantizar protección jurídica por parte de los tribunales y demás entidades públicas competentes, (iii) abstenerse de todo acto discriminatorio, (iv) eliminar prácticas discriminatorias en personas, organizaciones o empresas, y (v) derogar o modificar toda disposición normativa, usos y prácticas constitutivas de actos discriminatorios.

El deber de debida diligencia también se encuentra consagrado en el literal b) del artículo 7 de la Convención Belem do Pará que establece el deber de los Estados de “[a]ctuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer”.

En su recomendación No. 19 de 1992, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer solicitó a los Estados proceder con la debida diligencia para prevenir la violencia contra la mujer y responder a ella. El Comité señaló: “[e]n virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos humanos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas.”⁶³¹

Por su parte, en el apartado c) del artículo 4° de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la Mujer,, la Asamblea General de las Naciones Unidas instó a los Estados a “proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares”⁶³² .

La obligación de debida diligencia hace parte también de la Convención sobre los derechos del niño, en términos de que el Estado debe adoptar “(...) todas las medidas legislativas, admi-

631. Organización de las Naciones Unidas ONU. Comité de la CEDAW. Recomendación General No. 19. La violencia contra la mujer, 11 períodos de sesiones. 1992, Doc. HRI/GEN/1/ Rev. 1 at 8. (1994).

632. Organización de las Naciones Unidas ONU. Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Resolución de la Asamblea General de la ONU 48/104,20 de diciembre de 1993.

nistrativas, sociales y educativas apropiadas”, las cuales deberán “(...) comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.”

De acuerdo con el Comité de los Derechos del Niño, estas obligaciones se concretan en “(...) actuar con la debida diligencia, prevenir la violencia o las violaciones de los derechos humanos, proteger a los niños que han sido víctimas o testigos de violaciones de los derechos humanos, investigar y castigar a los culpables, y ofrecer vías de reparación de las violaciones de los derechos humanos.”⁶³³

La exigencia de diligencia a los Estados para prevenir y atender todo tipo de violencia y discriminación contra las mujeres, especialmente en los casos de conflictos armados o de otra índole, también puede ser identificada a lo largo del texto de la Declaración y Plataforma de Acción Beijing proferida en el año 1995, por medio de la cual los Estados se comprometieron a “[...] promover los objetivos de igualdad, desarrollo y paz para todas las mujeres del mundo”, a través de la adopción de objetivos estratégicos y medidas, dentro las cuales se destacan: “garantizar a todas las mujeres y las niñas todos los derechos humanos y libertades fundamentales, y tomar medidas eficaces contra las violaciones de estos derechos y libertades”⁶³⁴, así como “[a]delantar las medidas que sean necesarias para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas, y suprimir todos los obstáculos a la igualdad de género y al adelanto y potenciación del papel de la mujer”⁶³⁵.

633. Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 13, relativa al Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia. 18 de abril de 2011.

634. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Cuarta Conferencia mundial sobre la mujer reunida en Septiembre de 1995. Párr. 23 de la Declaración.

635. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. *Ibíd.* Párr. 25.

La plataforma de Beijing identificó la persistencia de la violencia y discriminación en la gran mayoría de las sociedades del mundo, y al respecto enfatizó que se trata de un “problema que incumbe a todos Estados y exige que se adopten medidas al respecto”⁶³⁶. Para hacer frente a esta situación, en el marco de la plataforma fueron planteados como objetivos estratégicos a ser acatados por los Gobiernos, los Estados y grupos y organizaciones de la sociedad civil, la adopción de: “medidas integrales para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer”; “estudiar las causas y las consecuencias de la violencia contra la mujer y la eficacia de las medidas de protección”; “eliminar la trata de mujeres y prestar la debida asistencia a las víctimas de la violencia derivada de la prostitución y la trata de personas.” Particularmente, en relación con los actos de violencia abiertos y sistemáticos contra las mujeres en el marco de los conflictos armados o de otra índole, que constituyen una enorme barrera para el goce efectivo de los derechos humanos de las mujeres de acuerdo con este instrumento, la Plataforma de Beijing estableció como objetivos estratégicos para su eliminación, los siguientes: “incrementar la participación de la mujer en la solución de los conflictos a nivel de la adopción de decisiones y proteger a las mujeres que viven en situaciones de conflictos armados o de otra índole o de ocupación extranjera”; “reducir los gastos militares excesivos y limitar la disponibilidad de armamentos”; “promover formas no violentas solución de conflictos y reducir la incidencia de las violaciones de derechos humanos en las situaciones de conflicto”; “promover la contribución de la mujer al logro de una cultura de la paz”; “proporcionar protección, asistencia y capacitación a las mujeres refugiadas, a otras mujeres desplazadas que necesitan protección internacional y a las desplazadas internamente”, entre otros.

Aunque la Declaración y plataforma de Beijing formula y dirige los objetivos señalados como una búsqueda comprometida de varios actores sociales que cuentan con capacidades para su consecución, conforme a los roles que cada uno desempeña; sí es clara en afirmar que la responsabilidad de poner en marcha y materializar gradualmente el plan de acción trazado en este documento, radica de manera prioritaria en los Gobiernos y los Estados.

636. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. *Ibíd.* Párr. 112.

Por otra parte, en la Resolución 1994/45 en la que se estableció el mandato del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, se reiteró “el deber que los gobiernos tienen de evitar el empleo de la violencia contra la mujer y actuar con la necesaria diligencia para prevenir, investigar y, de conformidad con la legislación nacional, adoptar medidas apropiadas y eficaces respecto de los actos de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares, y facilitar a las víctimas una reparación equitativa y eficaz y una asistencia especializada (Párr. 2)”.

En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el principio de debida diligencia para actuar contra las violaciones de Derechos Humanos, se ha estipulado tanto en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, como en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, particularmente, en el artículo XVIII de la Declaración, y los artículos 8 y 25 de la Convención, que señalan el derecho de todas las personas a acceder a recursos judiciales y a ser oídas, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un tribunal competente, independiente e imparcial, cuando crean que sus derechos han sido violados.

La aplicación jurisprudencial del principio de debida diligencia en el Sistema Interamericano, inició en 1988 con el caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que, en aplicación del artículo 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Estado de Honduras era jurídicamente responsable, en tanto: “un acto ilegal que viola los derechos humanos y que en comienzo no es directamente imputable al Estado (por ejemplo, porque es el acto de un particular o porque la persona responsable no ha sido identificada) puede dar lugar a la responsabilidad internacional del Estado, no por el acto en sí, sino por la falta de debida diligencia para impedir la violación o reaccionar a ella tal como lo exige la convención.”⁶³⁷

637. Corte Interamericana de Derecho Humanos (CorteIDH). Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras. 19 de Julio de 1988. Series CI Decisiones y Juicios. No. 04. Ver, entre otras: Corte Europea de Derechos Humanos (CorteEDH). Caso Aydin vs. Turkia Aplicación 23178/94, 25 de setiembre de 1997; CorteEDH. Caso M.C vs Bulgaria, Aplicación 39272/98, 4 de diciembre de 2004; CorteEDH. Caso Opuz vs. Turkia, Aplicación 33401/02. Sentencia del 9 de Junio de 2009; CorteIDH. Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala, Reparaciones y Costas. Sentencia del 19 de Noviembre de 2004; CorteIDH. Caso del Penal Miguel

En el año 2001, en el caso *María da Penha vs. Brasil*⁶³⁸, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) determinó que el Estado de Brasil no había actuado con la diligencia debida para evitar actos de violencia doméstica contra una mujer y atenderla de manera adecuada, a pesar de que la víctima había interpuesto en varias oportunidades denuncias ante las entidades públicas. En este caso, la CIDH aplicó por primera vez el principio de debida diligencia en el marco de la Convención de Belem do Pará y, entre otras consideraciones, encontró un cuadro persistente de negligencia del Estado de Brasil en la adopción de medidas para investigar y sancionar a los agresores, así como para prevenir los ataques. En el citado caso, la CIDH determinó además que la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia no se agota en procesar y condenar, toda vez que incluye la obligación de “prevenir estas prácticas degradantes.”⁶³⁹

Incluso, varios organismos internacionales de protección de los derechos humanos, han enfatizado en que “[...] la falla del Estado de actuar con debida diligencia para proteger a las mujeres de la violencia constituye una forma de discriminación, y una negación de su derecho a la igual protección de la Ley y del deber de garantizar el acceso a la justicia.”⁶⁴⁰

Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) ha formulado imputaciones y condenas al Estado colombiano, entre otras razones, considerando que se genera responsabilidad internacional por el incumplimiento del principio de debida diligencia por actos de particulares, en principio no atribuibles al Estado⁶⁴¹, cuando se logra demostrar que las

Castro Castro vs. Perú. Fondo Reparaciones y Costas, Sentencia del 25 de noviembre de 2006; CorteIDH. Caso la Rochela vs. Colombia. Sentencia del 11 de Mayo de 2007; CorteIDH. Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México, Sentencia del 16 de Noviembre de 2009; CorteIDH. Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Sentencia del 31 de agosto de 2010; CorteIDH. Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Sentencia del 30 de agosto de 2010.

638. CIDH. Informe de Fondo, N° 54/01, Maria Da Penha Fernandes (Brasil), 16 de abril de 2001,

639. CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, Maria Da Penha Fernandes (Brasil), 16 de abril de 2001, párr. 56.

640. Comité de la CEDAW. Comunicación 2/2003, Sra. A.T, c Hungría, 26 de enero de 2005; CorteEDH. Caso de Opuz c. Turquía. Petición No. 33401/02 del 09 de Junio de 2009; CIDH, Informe No. 28/07, Casos 12.496 -12.498, Claudia Ivette González y otras, informes sobre el Fondo (México), 9 de marzo de 2007; Corte IDH. Caso González y otras (campo algodón) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo de Reparaciones y Costas, Sentencia del 16 de Noviembre. Serie C. No. 205, citado en: CIDH. Informe sobre el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica. Diciembre de 2011. Párr. 40.

641. CorteIDH. Caso de la “Masacre de Mapiripán”. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 111.

entidades competentes contaban con el “[...]conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo, o grupo de individuos determinado” y “se contaba con posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo”⁶⁴².

Ahora bien, la obligatoriedad de la observancia del deber de debida diligencia por parte de los Estados, comprende responsabilidades en materia de prevención, atención, protección, investigación, enjuiciamiento, sanción y reparación de las violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, incluida la vulneración de derechos derivada de los actos de violencia sexual⁶⁴³. En consecuencia, los Estados incurren en responsabilidad internacional de verificarse que no se adelantaron las acciones requeridas para evitar que los actos de violencia contra la mujer se cometieran, de establecerse que no se investigó, enjuició o sancionó de manera diligente a los responsables de estos actos, o de considerarse que no se reparó de manera adecuada a las víctimas⁶⁴⁴.

3. Jurisprudencia de tutela de la Corte Constitucional sobre los derechos y las garantías que les asisten a las niñas, adolescentes y mujeres víctimas de actos de violencia sexual en el marco de las investigaciones penales, y la observancia del deber de debida diligencia por parte del Estado en el proceso penal.

3.1.T-843 de 2011.

642. CorteIDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 123.

643. Al respecto la CIDH ha afirmado con claridad que “[...] los instrumentos de protección de derechos humanos vinculantes como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención de Belem do Pará, afirman el derechos de las mujeres de acceder a una protección judicial que cuente con adecuadas garantías frente a los actos de violencia. En dicho marco, los Estados tienen la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar estos actos”. Ver al respecto: CIDH. Acceso a la Justicia para la Mujeres Víctimas de Violencia. OEA/Ser/L/V/II. Doc 68. 20 de enero 2007. Párr. 4; CorteIDH. Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de Julio de 1988, Serie C N° 4. Párr. 166; CIDH, Informe de Fondo. No. 80/11 Caso 12.626 Jessica Lenahan (González) y otros (Estados Unidos) 21 de julio de 2011, Párrs. 125-128; CorteIDH. Caso González y otras (Campo Algodonero) Vs México. Excepción Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 16 de noviembre de 2006.

644. CIDH. Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Mesoamérica. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 63. 9 de diciembre de 2011. Párrs. 42-43.

En la Sentencia T-843 de 2011⁶⁴⁵, la Corte Constitucional se ocupó de examinar si la Fiscalía 234 Seccional de la Unidad de Delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales de Bogotá, vulneró los derechos a la dignidad humana, a la igualdad, al debido proceso, a la protección especial de los niños y las niñas, al acceso a la justicia y a vivir una vida libre de violencia, de una niña menor de catorce años, por no actuar con debida diligencia y abstenerse de formular cargos contra el padre de la menor dentro de la investigación por el delito de acto sexual abusivo.

Previo desarrollo de consideraciones en torno a⁶⁴⁶: (i) el derecho de los niños, niñas y adolescentes a no ser objeto de ninguna forma de violencia, entre estas la violencia sexual, (ii) la violencia sexual contra las niñas y mujeres como una vulneración múltiple de derechos fundamentales, (iii) las obligaciones del Estado para reestablecer los derechos de las niñas víctimas de violencia sexual, y (iv) los derechos específicos de las niñas víctimas de violencia sexual dentro del proceso penal; la Corte encontró que tanto la Fiscalía General de la Nación como el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), desconocieron varios preceptos constitucionales en cabeza de la menor de 14 años víctima de violencia sexual, específicamente, varias obligaciones derivadas del deber de debida diligencia que le asiste al Estado al momento de adelantar investigaciones penales por delitos sexuales cometidos en contra de niñas y mujeres.

La Corte encontró, por una parte, que el Fiscal a cargo de la investigación no observó los estándares internacionales de debida diligencia en la investigación, por cuanto, ordenó el testimonio de la víctima dos años después de los hechos, sin valorar si esta prueba causaría un perjuicio mayor a la niña víctima, lo que conllevó a la inobservancia de la debida diligencia, pues aunque “[...] el fiscal tiene discrecionalidad para ordenar la recolección de los elementos materiales probatorios que considere necesarios para determinar la ocurrencia de una conducta típica [...]”; cuando la recolección de esos materiales implica afectaciones a la intimidad y a la dignidad de las víctimas, entre otros derechos, debe examinar la proporcionalidad de la medida y consignar sus

645. Sentencia T-843/11. Del 8 de Noviembre de 2011. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

646. Estas consideraciones fueron extraídas de: las disposiciones constitucionales, la jurisprudencia constitucional, las disposiciones legales internas y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

argumentos en la respectiva orden.”

La Corte también encontró que el Fiscal no ejerció la facultad de decretar y practicar las pruebas de manera oficiosa en este tipo de delitos, en tanto, incorporó la mayor parte de elementos probatorios por solicitud de la apoderada de la víctima, e incurrió en una dilación injustificada en la adopción de medidas de protección a favor de la víctima menor de edad. Igualmente, la Corte encontró que el fiscal dilató injustificadamente la adopción de decisiones de fondo dentro de la investigación a su cargo, en tanto habiendo transcurrido más de dos años, no definió si precluiría la investigación o imputaría cargos.

La Corte consideró que la falta de debida diligencia en las investigaciones del caso, se expresó en la falta de ponderación entre, de un lado, el decreto y práctica de la prueba relativa al testimonio de la niña víctima de violencia sexual, y de otro, las posibles afectaciones y perjuicios que podrían acarrear este decreto y práctica de la prueba en términos de la dignidad e intimidad de la niña víctima. Del mismo modo, la Corte observó que la falta de oficiosidad en la investigación, la demora injustificada en la adopción de medidas de protección a favor de la víctima y la dilación injustificada en las decisiones de fondo en la investigación, desconocieron los derechos fundamentales de la niña demandante al debido proceso, a la igualdad, a la verdad y a la justicia, a un recurso judicial efectivo, a la integridad, a participar y ser oída en el proceso y a la reparación. En consecuencia, la Corte ordenó la revocatoria de los fallos de instancia y, en su lugar, tuteló los derechos fundamentales de la niña, requiriendo al fiscal para que adelante la investigación conforme a los estándares señalados en la decisión⁶⁴⁷.

Por otra parte, y partiendo de que la observancia de las obligaciones propias de la debida diligencia compete a todas la autoridades que participan en la investigación y juzgamiento de las

647. En la Sentencia T-843 de 2011, la Corte consideró que aunque en el caso no contaba con competencias para ordenar al fiscal demandado que formulara cargos contra el padre de la menor víctima, sí podía requerir al fiscal para que en valoración de los materiales probatorios y la evidencia, asumiera los estándares constitucionales de protección señalados en el fallo, y para que adoptara decisiones de fondo en el caso en un término perentorio.

agresiones sexuales, y no sólo a los jueces y fiscales, la Corte encontró que el INMLCF también vulneró los derechos de la niña tutelante al debido proceso y a recibir un trato digno dentro del proceso, al: (i) omitir dar prioridad al caso de la niña tutelante y tardar más de 4 meses en practicar la entrevista judicial⁶⁴⁸; (ii) no autorizar una segunda entrevista judicial de manera oportuna por errores imputables a la institución, y que conllevaron a que este procedimiento se realizara cerca de dos años después de sucedida la posible agresión; y (iii) incurrir en un trato indigno frente a la niña en la única entrevista que se pudo realizar, en razón a que esta debió esperar cinco horas para ser atendida. En consecuencia, la Corte exhortó al INMLCF para que adoptara mecanismos dirigidos a garantizar celeridad en la asignación de los turnos para la práctica de diligencias que involucren a niños, y para que implemente medidas que garanticen la provisión de un trato digno a los niños en lo que se refiere, por ejemplo, al tiempo de espera para la práctica de diligencias y a las técnicas de entrevista.

3.2. Sentencia T- 205 de 2011.

En la Sentencia T-205 de 2011⁶⁴⁹, la Corte debió determinar si: “atendiendo principios como los de inmediación y concentración, el cambio de juez dentro de un proceso adelantado en el marco del sistema penal acusatorio (Ley 906 de 2004), por los delitos de “acceso carnal abusivo con menor de 14 años en concurso con acto sexual abusivo con menor de 14 años agravado e incesto”, hace indispensable volver a efectuar toda la etapa probatoria, o si, por el contrario, ello vulneraría derechos fundamentales de menores de edad víctimas de tales delitos.” En esta providencia, la Corte señaló que aunque los principios de concentración y de inmediación de la prueba

648. Incluso, la Sala encontró que la dilación en la práctica de estas diligencias, era una práctica generalizada al momento de los hechos, toda vez que de acuerdo con una comunicación suscrita por el Director del INMLCF en el 2009, el tiempo de espera para entrevistas en la regional Bogotá era de 30 a 90 días, lo que a juicio de la Sala, no se corresponde con el trato digno que debe brindarse a los menores de edad víctimas de violencia sexual.

649. Sentencia T-205 del 24 de marzo de 2011. M.P. Nilson Pinilla. La acción de tutela fue interpuesta por el representante de tres menores de edad victimizadas, coadyuvada por el Fiscal Quinto de la Unidad de Vida de Pereira, para solicitar el amparo de los derechos de los niños y el debido proceso, vulnerados por el Tribunal Superior de Pereira, Sala Penal, al haber confirmado la decisión adoptada por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de la misma ciudad, decretando la nulidad de un juicio penal a partir del inicio del debate probatorio, por el cambio del juez de la causa, exponiendo nuevamente a tres menores a un proceso donde figuran como víctimas de los delitos de “acceso carnal abusivo con menor de 14 años en concurso con acto sexual abusivo con menor de 14 años agravado e incesto”.

resultan esenciales en el nuevo sistema penal acusatorio, por cuanto, apuntan a que las pruebas practicadas durante el juicio oral sean apreciadas directamente por el juez; estos principios no rigen de manera absoluta, de manera que: “[...] la repetición de un juicio oral para nominalmente preservar los principios de inmediación y concentración, debe ser excepcional y estar fundada en motivos muy serios y razonables”.

Para el caso concreto, la Corte encontró que con la declaratoria de nulidad de la etapa probatoria del proceso penal por acceso carnal violento contra tres menores de edad víctimas, se transgredía el artículo 44 superior, entre otros preceptos, al no valorarse debidamente el interés superior de las menores⁶⁵⁰. En lugar de decretarse dicha nulidad, la Corte encontró que dentro del proceso debió aplicarse el principio pro infans⁶⁵¹, que prevé que en los eventos donde resulten contrapuestas dos prerrogativas, deberá optarse por la solución que otorgue mayores garantías a los derechos de los menores de edad.

3.3. Sentencia T-1015 de 2010.

En la Sentencia T-1015 de 2010⁶⁵², la Corte debió examinar si la Fiscalía seccional 230 de la Unidad contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales de Bogotá, en primera instancia y la Fiscalía 34 Delegada ante el Tribunal Superior de Bogotá, en segunda instancia, vulneraron los derechos fundamentales de una niña víctima de violencia sexual, a la especial protección debida por las autoridades judiciales a los menores, al acceso a la administración de justicia, a la verdad, justicia y reparación de las víctimas de hechos punibles, al calificar el sumario en la investigación adelantada contra el padre de la menor con resolución de preclusión. En respuesta al problema jurídico planteado, la Sala de revisión encontró que la decisión impugnada incurrió en diversos defectos en el manejo del material probatorio y, principalmente, en la valoración contraevidente

650. En la providencia operó el fenómeno de carencia actual de objeto, dispuesto en el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991. Sin embargo, la Corte estimó necesario referirse a los asuntos debatidos.

651. La prevalencia del interés superior del menor de edad impone a las autoridades y a los particulares el deber de abstenerse de adoptar decisiones y actuaciones que trastornen, afecten o pongan en peligro los derechos del niño.

652. Sentencia T-1015 del 7 de diciembre de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

de determinados medios de prueba y la omisión en la valoración de otros elementos probatorios relevantes.

Así las cosas, pese a que la Corte encontró que las decisiones de preclusión de la investigación en primera y segunda instancia, no configuraron defecto fáctico alguno que conllevara a su revocatoria por vía de tutela⁶⁵³; reiteró las reglas de valoración de la prueba aplicables a casos de violencia sexual en contra de menores de edad, teniendo en cuenta que la especial protección constitucional que les asiste, se manifiesta a través de la aplicación del principio *pro infans*. La Corte precisó que la aplicación del principio *pro infans* no supone la prohibición absoluta de aplicar el principio del *in dubio pro reo*. Implica una condición para su aplicación, cuando al proceso atañe la salvaguarda de la integridad de un grupo poblacional objeto de especial protección, como es el caso de los menores de edad. Así, la Corte dejó claro que, si una vez agotada la investigación, aún permanece la duda razonable sobre la responsabilidad del presunto autor, “puede aplicarse el principio pues (i) a falta de certeza sobre los hechos no es claro tampoco que la medida redunde en beneficio del menor; y (ii) el derecho penal mantiene su carácter sancionatorio, de manera que su ejercicio requiere estándares serios de convicción”.

653. En primer término, porque la seriedad de la investigación realizada en el caso permite concluir plausiblemente, que la incorporación o evaluación de otros medios probatorios, no implicaría una modificación del sentido del fallo. La Corte encontró que las resoluciones controvertidas no desconocieron el principio *pro infans*, derivado de la aplicación del artículo 44 de la Constitución Política y de la indefensión de los menores de edad, que exige a las autoridades competentes que en las investigaciones penales adelantadas con el objeto de determinar la ocurrencia de conductas relacionadas con abuso sexual de menores, aplicar el principio *pro infans*. De tal manera, que éste limita la autonomía del juez en la aplicación del principio *in dubio pro reo*, en la medida en que éste último sólo puede ser utilizado por el operador judicial, como último recurso para la adopción de decisiones de fondo. La Sala encontró que la Fiscalía cumplió con la obligación de agotar toda la investigación antes de aplicar el *in dubio pro reo*, pues si bien la actividad probatoria y el impulso del proceso estuvo primordialmente a cargo de las partes, en el transcurso de la investigación la Fiscalía decretó y evaluó todas las pruebas pertinentes que –razonablemente– podían brindar elementos de juicio para adoptar una decisión ajustada a la verdad.

En segundo término, porque los defectos fácticos evidenciados en esas decisiones no cumplen con la exigencia de debilitar de manera grave la hipótesis asumida por la accionada. En ese sentido, la Sala encontró que la omisión de la Fiscalía de decretar los testimonios de los profesionales –psicólogo y psiquiatra– que mantuvieron un contacto más amplio con la menor, no configura un defecto fáctico, en tanto dicha omisión no tiene la entidad para variar el sentido del fallo, y en tanto las conclusiones de los profesionales se encontraban en el expediente y fueron tomadas en cuenta por la autoridad accionada.

Para el caso concreto, la Sala consideró que aunque las decisiones de preclusión fueron acertadas, la Fiscalía sí incurrió en la valoración errónea de algunos elementos probatorios, al afirmar o indicar: (i) la influencia de la madre en la menor víctima sobre la base de la incorporación de lenguaje “técnico” en el relato de la menor para referirse a los órganos sexuales⁶⁵⁴; (ii) la demora de la madre en interponer la denuncia; y (iii) la injerencia de la madre en el relato de la niña (síndrome de alienación parental)⁶⁵⁵, buscando un “positivo” en el supuesto de abuso, con el propósito de vengarse del padre de la menor tras el proceso de divorcio.

Igualmente, la Sala estimó que la Fiscalía incurrió en una inadecuada aplicación de la subregla que ordena al juez -en las investigaciones sobre delitos de violencia sexual- valorar la descripción de los hechos llevada a cabo por el menor, y no los juicios de valor que el niño atribuya a los sucesos narrados⁶⁵⁶. Lo anterior, por cuanto emitió una inferencia excesiva sobre la variación de los apelativos con que la menor se refirió a los juegos propiciados por su padre -primero como “chéveres” y luego como “malos”- como una muestra de contradicción en la declaración de la menor y, en esa medida, un elemento indicativo del menor peso de la declaración frente al conjunto de evidencias probatorias que obraban en el expediente. Sin embargo, advirtió que: “una vez se analiza la decisión de la fiscalía dejando de lado los defectos constatados por la Sala, es decir, dejando de lado la teoría de la injerencia de Amparo en el testimonio de Sofía (la menor de edad víctima); las conclusiones basadas en el calificativo “chéveres”, que utilizó Sofía para referirse a los juegos; y precisando que más que contradicciones se evidencian ciertas variaciones en los distintos relatos rendidos por Sofía a lo largo de la investigación, la hipótesis de la fiscalía se mantiene razonable”.

654. Sin embargo, la Sala consideró que esta inferencia (para el caso concreto) es contraria a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre el tema, que ha aclarado que la utilización de “términos técnicos” sobre los órganos sexuales por parte de los menores de edad en las declaraciones en el marco de investigaciones sobre delitos sexuales, puede explicarse por el aprendizaje de los términos por diversas fuentes, como los medios de comunicación, el colegio, el contacto con personas o por el tipo de enseñanza sexual que imparten los padres a los hijos; y no por la supuesta manipulación de uno de los padres.

655. El síndrome de alienación parental supone la incidencia de uno de los padres sobre los menores de edad, de tal suerte, que una declaración judicial sería el producto de la influencia ejercida por el padre o la madre de la víctima.

656. La Sala señaló que en virtud de la aplicación del principio de tipicidad, el funcionario judicial debe realizar un esfuerzo por no incorporar valoraciones prejuiciosas, y mucho menos estereotipadas en virtud del género, al momento de configurar o establecer los elementos objetivos del tipo penal.

De tal manera, que la Corte encontró que, debido a que algunas de las deficiencias constatadas no tienen que ver con el material probatorio ni tienen incidencia en la decisión, sino con el incumplimiento de deberes especiales para la protección de la integridad del menor, especialmente en los deberes que les asisten a los funcionarios judiciales de abstener de conductas o expresiones que atenten contra la dignidad de las víctimas, la Sala profirió órdenes de prevención para evitar la repetición de estas falencias⁶⁵⁷.

2.4. Sentencia T-078 de 2010.

En la Sentencia T-078 de 2010⁶⁵⁸, la Corte debió determinar si la Fiscalía 21 Seccional de Cartagena, en primera instancia, y si la Fiscalía Cuarta Delegada ante el Tribunal del Distrito Judicial de Cartagena, en segunda instancia, vulneraron los derechos fundamentales de una menor de 3 años, al no valorar de manera adecuada las pruebas y, de esa manera, proferir y confirmar una resolución de preclusión en un caso por actos sexuales abusivos presuntamente cometidos por el padre de la menor.

La Corte encontró que en la valoración probatoria, los Fiscales incurrieron en errores constitutivos de defectos fácticos al: (i) haber descartado un concepto psicológico de capital importancia dentro de la investigación, por no cumplir con una ritualidad formal; (ii) desestimar un dictamen pericial psicológico, por considerar que tal dictamen no era creíble a la luz de un diccionario jurídico consultado; y (iii) no tener en cuenta un dictamen psicológico forense, por cuanto, aunque sí cumplía con las formalidades de un dictamen pericial, la experta no había empleado unas técnicas de entrevista específicas para llegar a las conclusiones a las que arribó, según el funcionario. Al respecto, la Sala consideró que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, el testimonio de un menor, “[...] por la

657. Al respecto, la Corte resolvió: “SEGUNDO.- Prevenir a la Fiscalía 230 seccional de la unidad de delitos sexuales y la fiscalía 34 delegada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá para que, en lo sucesivo, se abstenga de incurrir en los errores puntuales que han sido evidenciados en el análisis del caso concreto y, por el contrario, aplique estrictamente las subreglas reiteradas en los fundamentos de esta providencia.”

658. T-078 del 11 de Febrero de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

naturaleza del acto y el impacto que genera en su memoria, adquiere gran credibilidad cuando es la víctima de abusos sexuales [...] lo que hicieron los fiscales cuestionados fue no tener en cuenta lo que la niña le contó a las psicólogas, y no se dieron a la tarea de seguir indagando sobre ese particular”.

Señaló la Sala igualmente que las decisiones probatorias de los Fiscales no identificaron cuáles eran las necesidades de la víctima, no privilegiaron sus intereses y le dieron a las pruebas los alcances que su arbitrio les dictó y, al actuar de esta forma, prescindieron del testimonio de la víctima menor, que debía ser valorado independientemente de que se hubiera dado por interpuestas personas, como fueron las psicólogas en este caso. Ignorar el testimonio de la menor, es igualmente incurrir en una vía de hecho por contrariar el precedente constitucional según el cual, en los casos de abusos de menores, el testimonio de la víctima puede bastar como prueba de cargo.

Además, la Sala resaltó que el testimonio de la víctima obtenido en las dos entrevistas psicológicas, estaba respaldado de las suficientes corroboraciones periféricas de carácter objetivo, que lo dotaban de aptitud probatoria y que, al “[...] tenor de las reglas de la sana crítica, son los profesionales de la salud, como cualquier perito, los que determinan qué técnicas utilizan pues son ellos quienes tienen los conocimientos que les permiten llegar a conclusiones que auxilian a la actividad judicial.”

Resaltó también la Sala que las decisiones violaron directamente el artículo 44 de la Constitución Política, al ignorar la aplicación del principio pro infans, que obligaba al funcionario a preferir las decisiones que maximizaran la protección de la niña víctima de violencia sexual, dada su condición de inferioridad –por encontrarse en un proceso formativo físico y mental.

Así mismo, a juicio de la Sala, las decisiones de la Fiscalía desconocieron que los menores

de edad, y en especial una niña de cuatro años que había sido presuntamente víctima de un delito de abuso sexual, no estaba obligada a declarar, y por lo tanto, no se podían deducir consecuencias jurídicas de la falta de comparencia de la menor en el trámite investigativo. La Sala recordó que de acuerdo con el artículo 193 de la Ley de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), en los procesos judiciales en los que haya víctimas niños o niñas, la autoridad judicial tendrá en cuenta que no se les deben generar nuevos daños (a los niños y niñas) a lo largo del proceso en contra del responsable. Así, señaló la Sala: “[...] el deber de los fiscales que fallaron la investigación de este caso, era velar por la protección del interés superior de la menor, y no deducir consecuencias jurídicas de una falta de comparencia que no era legalmente exigible. Por ende, incurre la providencia de primera instancia en un claro defecto sustantivo al sugerir la aplicación de una norma claramente inaplicable al caso sub examine.”

Conforme a lo señalado, la Sala encontró que las decisiones de la Fiscalía configuran defectos serios y, en esa medida, desconocieron múltiples derechos fundamentales de la niña víctima, tales como: el derecho al acceso a la justicia y al debido proceso, así como el precedente constitucional, según el cual el testimonio del menor abusado debe ser debidamente ponderado, de conformidad con el interés superior de los niños. En consecuencia, se ordenó a la Unidad Delegada ante el Tribunal del Distrito Judicial de Cartagena (Fiscalía Cuarta), proferir una nueva resolución, en la que se haga una valoración probatoria acorde con los argumentos expuestos por la Sala de revisión y los estándares constitucionales exigibles de imparcialidad, racionalidad y sana crítica. En esa perspectiva, la Sala ordenó dar efectos a las pruebas que reposaban en el expediente y que demostraban la existencia de un delito de actos sexuales con menor de catorce años de edad. Se ordenó igualmente al ICBF, realizar las diligencias para amparar a la menor con una medida cautelar de protección, contra toda forma de abuso sexual por parte de su padre.

2.5. Sentencia T-520 A de 2009.

Por otra parte, en la Sentencia T-520 A de 2009⁶⁵⁹, la Corte Constitucional examinó si la decisión del Fiscal Delegado 111 de archivar la investigación penal relacionada con la denuncia de una madre por el presunto delito de abuso sexual eventualmente cometido contra su hija de 3 años, vulneró los derechos de acceso a la justicia y a la protección especial de los niños y niñas en el marco del proceso penal. El fiscal contra el cual que fue interpuesta la acción de tutela decidió archivar la indagación, sin considerar los elementos aportados por la madre de la víctima, bajo los argumentos de que la tutelante “subjetivamente se ha creado en la mente esas circunstancias”, y de la supuesta inexistencia de la conducta típica.

En ese sentido, partiendo del análisis de procedencia de las decisiones de archivo de investigaciones en el marco del sistema penal acusatorio, las cuales deben ajustarse a estrictos requisitos de orden legal y constitucional⁶⁶⁰, la Sala consideró que el Fiscal Delegado 111 no cumplió con sus obligaciones de investigar de manera eficiente y exhaustiva la posible existencia de un delito sexual contra una niña de tres años, desconociendo con ello el derecho de la menor al acceso a la administración de justicia y al debido proceso. A juicio de la Sala, al Fiscal competente no le era procedente en la fase de indagación, “tachar” los elementos probatorios presentados por la madre, sin una pesquisa previa, y menos hacer afirmaciones desobligantes contra ella, alegando que todo era producto de su imaginación. La Sala estimó que la preocupación de la madre de la

659. Sentencia T-520 A del 21 de Julio de 2009. M.P. Mauricio González Cuervo.

660. “a) al principio de legalidad o de obligatoriedad, que consiste según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que la Fiscalía, ante conductas que se perfilan como delictivas (sospechas verosímiles), tiene la obligación de realizar las indagaciones e investigaciones pertinentes y, culminadas éstas, debe acusar a los presuntos responsables ante los jueces de la República, si a ello hubiere lugar. Por ende, (b) sólo en los caso en que “no existen motivos o circunstancias fácticas que permitan la caracterización del delito, o indiquen su posible existencia” (art.79 C.P) podrá archivar el expediente. Sobre el concepto de caracterización del delito, se recuerda que la Corte condicionó la expresión “caracterización del delito” a que corresponda a la tipicidad objetiva del mismo que mínimamente incluye un sujeto activo del delito, una acción típica y por regla general también la descripción del resultado penado. Con todo, para llegar a esa conclusión, el fiscal debe cumplir su función básica constitucional y legal en el nuevo sistema, que es (c) la de investigar los hechos que se le den a conocer con el fin de perseguir a los infractores. No puede olvidarse que la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación se inicia con la encomiable y comprometida labor de los Fiscales propender por ella. El Fiscal está obligado entonces, a llevar a cabo aquellas investigaciones que le permitan establecer los elementos esenciales probatorios y la evidencia física para la identificación e individualización de los presuntos responsables de los ilícitos, sin valoraciones subjetivas de la conducta del sujeto o de la víctima. (d) Sus actuaciones fundadas claramente en la legalidad del proceso penal, no pueden ser ajenas a los deberes constitucionales e internacionales existentes, relacionados con la garantía del acceso a la justicia que él represente, el respeto a la dignidad de las víctimas y la protección especial y reforzada de los derechos de los menores. Finalmente la orden de archivo, derivada del cumplimiento objetivo de las consideraciones anteriores debe ser motivada y comunicada a la víctima, partes y Ministerio Público.” Ver al respecto: Consideración 7.3 (ii) de la Sentencia T-520 A de 2009.

víctima surgió de consideraciones de expertos que afirmaron la posible ocurrencia de un delito sexual. Igualmente, consideró que “[...] cuando hay expertos de un lado sosteniendo la presunta existencia de una conducta punible y expertos del otro, señalando lo contrario, la duda debe ser resuelta constitucionalmente, en favor de los derechos del menor, de su interés superior y de su protección reforzada. La respuesta inversa, es la impunidad.” En ese sentido, las autoridades judiciales deben adoptar las decisiones que propendan por la verdad en la investigación, a través de la búsqueda de nuevas pruebas o valoraciones de expertos de mayor jerarquía, que expliquen esas diferencias sobre la existencia o no de la conducta típica, etc.

La omisión del Fiscal de investigar los elementos probatorios aportados por la madre, a partir de desestimaciones subjetivas, amenazó los derechos fundamentales de la accionante y los de su hija, en tanto fue adoptada una decisión de archivo de la investigación, bajo el supuesto de inexistencia de la conducta típica, cuando en realidad existía una duda importante apoyada en elementos técnicos relevantes. Así, la Sala ordenó al Fiscal Delegado 111 la reapertura de la investigación penal y adelantar una investigación técnica y completa, que tomara en consideración los hechos y las pruebas aportados por la madre de la menor, y permitiera dirimir la duda relativa a si existe o no la conducta típica.

2.6. Sentencia T-458 de 2007.

En la Sentencia T-458 de 2007⁶⁶¹, un representante del Ministerio Público solicita que se revoque por vía de tutela el auto de un juez de menores, mediante el cual ordenó cesar el procedimiento adelantado contra el menor XXX, por el delito de acceso carnal en persona puesta en incapacidad de resistir, al considerar que con dicha decisión el funcionario atentó contra el derecho de acceso a la justicia y al debido proceso de la víctima. Consideró el accionante que la decisión no contó con el acervo probatorio suficiente y, además, que las pruebas que obraban en el expediente fueron apreciadas contradictoriamente.

661. Sentencia T-458 de 2007 del 7 de junio de 2007. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

La Sala estimó que, en efecto, la decisión configuraba una vía de hecho por defecto fáctico y la vulneración de múltiples garantías fundamentales, como el debido proceso y la protección a la intimidad y dignidad de las víctimas de violencia sexual en el marco de los procesos penales. En cuanto a los yerros fácticos, la Corte encontró que el juez valoró de manera errónea un dictamen pericial del INMLCF, que indicó que la menor víctima, dado el grado de alcoholamiento determinado en la prueba, se hallaba imposibilitada para la marcha y se encontraba en un estado de inconsciencia e indefensión que le anuló su capacidad de determinarse. El juez, desconociendo las reglas de la lógica, la sana crítica y las normas legales pertinentes, dedujo en su apreciación del dictamen, que la menor sí tenía capacidad para discernir y consentir la relación sexual.

A juicio de la Corte, la juez del caso escindió “[...] el dictamen forense, para afirmar que estaban afectadas las funciones de memoria y fijación de la niña, más no las de discernimiento y las motoras [...]” y, a juicio de la Sala, tal decisión incidió en la valoración congruente de la prueba pericial y en el sentido del fallo, generándose una violación a los intereses superiores de la menor protegidos constitucionalmente y la valoración defectuosa de un dictamen pericial que terminó separando el fallo de lo que realmente aparecía probado, lo que llevó la Sala a conceder las pretensiones del accionante.

Por otra parte, la Corte encontró que el testimonio de la víctima no se tuvo en cuenta en la providencia atacada. A pesar de que la menor víctima insistió en que por el grado de embriaguez no recordaba lo sucedido y que no prestó su consentimiento para tener relación sexual alguna con el implicado, la Juez no valoró adecuadamente esta prueba, contrariando la jurisprudencia fijada por esta Corte en la Sentencia T-554 de 2003, que estableció que al tratarse de investigaciones por delitos sexuales contra menores, la prueba indiciaria adquiere gran relevancia, pues las circunstancias en las que estas infracciones suelen producirse, en los que la víctima y el agresor se encuentran en un espacio sustraído de observación de testigos, debe procederse en muchos casos a valorar de manera detallada la prueba indiciaria existente y la declaración de la víctima.

Así mismo, la Sala señaló que la juez habría incurrido un error en la valoración probatoria, al considerar la ausencia de evidencias de violencia física como un indicio del consentimiento de la relación sexual. Recordó que múltiples normas del derecho penal nacional⁶⁶² e internacional⁶⁶³ establecen las obligaciones de protección a la intimidad y dignidad de las víctimas de delitos sexuales en los procesos penales, para reiterar que el fallo ignoró el contenido de la prueba pericial, y con ello afectó el debido proceso de la accionante, puesto que en el informe médico legal se consignó claramente que en las condiciones en las que se encontraba la niña, era improbable que la relación sexual estuviere precedida por el consentimiento.

Además, la juez habría vulnerado el derecho de las víctimas de delitos sexuales a no recibir tratos discriminatorios y a la protección de su intimidad contra juicios, valoraciones y pruebas que impliquen una intromisión irrazonable, innecesaria y desproporcionada en su vida íntima, por referencias inapropiadas al comportamiento social de la menor antes del hecho investigado y a la conducta de la madre en el cuidado de su hija.

Dadas las consideraciones reseñadas, la Corte dejó sin efectos el auto que determinó la cesación del procedimiento penal, ordenó a la Juez emitiera un nuevo fallo acorde con los estándares constitucionales que protegen a las menores víctimas de violencia sexual, e hizo un llamado al plantel educativo del que hacían parte los menores para incluir contenidos pedagógicos de educación sexual.

2.7. Sentencia T-554 de 2003.

En la Sentencia T-554 de 2003⁶⁶⁴, la Corte se pronunció sobre la solicitud interpuesta por la

662. Artículos 1, 5, 9, 10 - incs 1 y 2-, 13, 16, 234, 235 y 238 de la Ley 600 de 2000.

663. Ver al respecto: El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, ratificado por Colombia mediante la Ley 742 del 5 de junio de 2002 “Por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma el día diecisiete (17) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998)” Revisado mediante sentencia C-578 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

664. Sentencia T-554 de 2003 del 10 de julio de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

madre de una menor de 14 años presuntamente abusada por su padre, con el propósito de evitar que a la niña se le practicara un nuevo examen ginecológico para determinar o descartar la ocurrencia de un acceso carnal. La accionante arguyó que la práctica de un tercer examen pericial a su hija lesionaba su intimidad, integridad y dignidad humana; además de constituir una prueba innecesaria, dada la existencia de suficientes elementos de juicio para que la autoridad accionada profiriera la correspondiente resolución de acusación.

En esta oportunidad, la Corte consideró que la tutela resultaba improcedente, pues la práctica del tercer examen era necesaria para adoptar una decisión ajustada a la verdad, y no suponía una lesión a la menor si se practicaba en forma adecuada, por profesionales expertos en ese tipo de exámenes y bajo estrictas condiciones científicas. Sin embargo, precisó que la decisión de la Fiscalía (accionada) de precluir la investigación aplicando el principio *in dubio pro reo*, sin ordenar la práctica de una prueba pericial necesaria para esclarecer las dudas sobre la ocurrencia de la agresión sexual, desconoció los especiales deberes de especial protección de los menores de edad que recaen sobre los encargados de investigar y sancionar los hechos punibles que afecten la integridad de niños y niñas.

Por ello, la Corte dejó sin efectos la decisión de la Fiscalía que ordenó la preclusión de la investigación, ordenó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) la adopción de medidas de protección a favor de la menor, y ordenó que la Fiscalía -en concurso con el ICBF- cumpliera con la orden de adelantar un nuevo examen pericial físico y psicológico a la menor víctima ante el INMLCF, acorde con las condiciones de dignidad para este tipo de casos.

En primer lugar, por cuanto, en los casos en que se registran menores de edad víctimas de violencia sexual, en el ejercicio del *ius puniendi* debe primar el principio de interés superior del menor (artículos 44 de la C.P y 3º de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)), lo que se traduce en obligaciones –negativas y positivas- de la Fiscalía General de adoptar las medidas

necesarias para lograr la protección integral del menor afectado. En su dimensión negativa, los funcionarios judiciales deben: (i) abstenerse de comportamientos y expresiones que afecten la dignidad de los menores; y (ii) evitar el decreto de pruebas que impliquen una intromisión excesiva en la intimidad o integridad física y emocional del niño o la niña, de tal suerte que, en los casos en que se advierta la necesidad de dichas pruebas relevantes, el funcionario debe ponderar la necesidad de la prueba y el nivel de afectación del menor en cada caso concreto.

En la dimensión positiva, las autoridades involucradas en la investigación y juzgamiento de conductas lesivas de la integridad sexual de un menor de edad, deben: (i) mostrar especial diligencia en la determinación de los hechos, la atribución de responsabilidad penal y el pleno restablecimiento de los derechos del menor; (ii) informar al ICBF sobre la presencia de un menor en situación de riesgo; (iii) procurar desde la noticia criminis la protección integral del menor; y finalmente, (iv) utilizar sus facultades para el decreto de pruebas que le permitan alcanzar la verdad procesal. De la misma manera, en desarrollo del principio de igualdad, el funcionario debe tomar decisiones que tengan en cuenta la situación de indefensión del menor, y darle al niño o la niña un trato diferenciado al que le daría a un adulto en la misma situación.

Igualmente, la Corte señaló que en los procesos penales tendientes a investigar sucesos relacionados con lesiones a la libertad e integridad sexuales de los menores y al castigo de los responsables de este tipo de conductas, el principio de presunción de inocencia cede parte de su poder normativo para acompasarse con las obligaciones de las autoridades de brindar una protección especial al menor –principio pro infans–.

En ese sentido, la aplicación del principio in dubio pro reo sólo opera una vez se ha agotado una investigación seria y exhaustiva, en la que se hayan decretado y practicado todas las pruebas conducentes y pertinentes para alcanzar la verdad sin lograr disipar la duda, de manera que no puede aplicarse para terminar apresuradamente el proceso, en beneficio del investigado⁶⁶⁵.

665. Al igual que en la sentencia T-1015 de 2010, en esta providencia la Corte aclaró que la aplicación del principio pro infans

En el caso concreto, la Corte encontró que el hecho de que la Fiscalía hubiera decidido precluir la investigación, sin haber agotado la práctica de las pruebas necesarias para esclarecer la verdad sobre la ocurrencia de la agresión sexual, aplicando el principio *in dubio pro reo*, sin ponderar y aplicar el principio *pro infans*, cuya observancia era obligatoria el caso, vulneró el artículo 44 de la Constitución Política.

También precisó la Corte que en las investigaciones penales que versan sobre delitos sexuales contra menores de edad, cobran especial importancia determinados medios de prueba, tales como: (i) los dictámenes periciales, que le permiten al juez incorporar máximas de la experiencia ajenas a su conocimiento profesional por su carácter técnico y especializado; (ii) los indicios, dado que el abuso suele producirse en circunstancias en las que no hay testigos directos ni rastros fisiológicos de los hechos; y (iii) el testimonio del menor, pues frecuentemente es el único elemento probatorio disponible, también por las condiciones en que ocurren los hechos. En estos casos, además, no le corresponde al menor agredido demostrar la ocurrencia del hecho sino al Estado⁶⁶⁶.

3. Jurisprudencia de los Tribunales Penales Internacionales para la Antigua Yugoslavia y Ruanda, y aportes del Estatuto de Roma o de la Corte Penal Internacional en casos de la violencia sexual.

3.1. Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY) aplicable a casos de violencia sexual: Casos Kunarac, Kovac y Vukovic, Tadic, Blaskic, Mrksic y Furundzija.

3.2.

en los procesos penales por delitos sexuales contra menores de edad, no implica la prohibición de aplicar el principio “*in dubio pro reo*”, sino que su ejercicio se condiciona a estándares particularmente exigentes en cuanto a la seriedad y diligencia de la investigación.

666. En el fallo citado, la Corte precisó que la oficiosidad de la investigación penal en los delitos sexuales contra menores de edad, es aún más clara en casos en los que por razones de índole cultural, “alguno de los padres considera como algo “normal” el ejercicio de la violencia sexual contra los niños o alguno de ellos considera ser titular de una especie de “derecho” sobre el cuerpo del menor.”

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 827 del 25 de mayo de 1993⁶⁶⁷, conformó el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, con el propósito de tramitar juicios contra los autores de graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, cometidas en la antigua Yugoslavia a partir del 1 de enero de 1991. En el transcurso de este conflicto, se calcula que aproximadamente 60.000 mujeres musulmanas fueron violadas en sus casas, en los centros de detención, en hoteles o en otros lugares, de manera organizada y sistemática, como parte de una estrategia de exterminio étnico de los serbio-bosnios contra los musulmanes-bosnios en Bosnia-Herzegovina y Croacia. Esta estrategia tuvo lugar sin que las autoridades competentes adelantasen acciones para prevenir estas graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario⁶⁶⁸. De tal manera, que la comisión de expertos para la antigua Yugoslavia logró documentar 1.100 casos de violencia sexual, y se calcula que como consecuencia de estas violaciones, 25.000 mujeres resultaron embarazadas⁶⁶⁹.

En este contexto, y conforme a su Estatuto, el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia obtuvo competencias para juzgar: las infracciones a las leyes o prácticas de guerra (artículo 3), el genocidio (artículo 4) y los crímenes de lesa humanidad (desarrollo jurisprudencial en torno al Estatuto), dentro de los cuales se incluye la tortura y la violación (literales f y g. Artículo 5)⁶⁷⁰. En su artículo 22, el Estatuto del Tribunal igualmente estableció medidas de protección para víctimas y testigos, consistentes en proporcionarles asesoramiento y apoyo, verbigracia: audiencias a puerta cerrada y protección de la identidad.

667. La Resolución se fundamentó en la vulneración del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que establece acciones en caso de amenazas contra la paz, quebrantamientos a la paz o casos de agresión.

668. Para ver la descripción de los patrones de violencia sexual que fueron empleados en Foca –localidad de la Antigua Yugoslavia- y los demás pueblos aledaños, ver párrafos 22 a 43 de la Sentencia del 22 de febrero de 2001, proferida por el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia: Caso N IT-96-23-t & IT-96-23/1-T. Fiscal vs. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac y Zoran Vukovic.

669. MOREYRA, María Julia. Conflictos armados y violencia sexual contra mujeres. Ediciones del Puerto: Buenos Aires, 2007. Pág. 63-66.

670. El artículo del Estatuto dispone: “El Tribunal Internacional está habilitado para juzgar a los presuntos responsables de los siguientes crímenes, cuando estos han sido cometidos en el curso de un conflicto armado, de carácter internacional o interno, y dirigido contra cualquier población civil (...) g) violaciones.” Ver también: MOREYRA, María Julia. *Ibíd.*

En 1996, el Fiscal presentó cargos contra Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac y Zoran Vukovic, junto con otros acusados ante el Tribunal, atribuyéndoles la responsabilidad de haber cometido crímenes de lesa humanidad e infracciones a las leyes y prácticas de la guerra, debido a las acciones que iniciaron en abril de 1992 y finalizaron en julio de ese mismo año en Foca⁶⁷¹, entre los cuales se contaron crímenes de violación, esclavitud, tortura y atentados contra la dignidad personal de las mujeres de origen musulmán⁶⁷².

Mediante Sentencia del 22 de febrero de 2001, la Sala de Primera Instancia del TPIY condenó a D. Kunarac, R. Kovac y Z. Vukovic, por crímenes de guerra y de lesa humanidad, incluyendo tortura, violación y esclavitud sexual. La Sala consideró que las violaciones que tuvieron lugar en Foca, constituyeron crímenes de guerra, que infringieron el artículo 3° común de los Cuatro Convenios de Ginebra, y los artículos 3° y 5° del Estatuto del TPIY⁶⁷³.

Para efectos de establecer si las acusaciones de violación, tortura y explotación sexual configuraban crímenes de lesa humanidad de acuerdo con el artículo 5° del Estatuto, el Tribunal debió determinar si los hechos aducidos por el Fiscal cumplían con los requisitos para estos crímenes, a saber: (i) la existencia de un ataque; (ii) que el ataque sea dirigido contra la población civil; (iii) que los actos del acusado sean parte del ataque; (iv) que el ataque sea de carácter generalizado o sistemático; y (v) que exista conocimiento por parte del acusado del contexto en el cual se cometió el ataque, y de que los actos por los cuales es procesado hacen parte de dicho

671. De acuerdo con la Sentencia del 22 de febrero de 2001, el Tribunal Penal Internacional señaló que: “[...] de acuerdo con el efecto coordinado del ataque a la población civil en Foca y municipios vecinos, se borró toda presencia musulmana en el área. Los civiles musulmanes, salvo un puñado de ellos, fueron expulsados de la región de una forma u otra. De acuerdo con el censo de 1991, el municipio de Foca tenía una población de aproximadamente 40.513 habitantes, antes de la guerra, de los cuales 52% eran musulmanes. De acuerdo con la evidencia del Fiscal permanecieron tan sólo alrededor de diez musulmanes cuando terminó el conflicto.”

672. Kunarac fue acusado de crímenes de violación, esclavitud, tortura y atentados contra la dignidad personal; Kovac fue acusado de violación, esclavitud y atentados contra la dignidad personal, y Vukovic fue acusado de tortura y violación.

673. Kunarac fue encontrado culpable de violación, tortura y esclavitud, y fue sentenciado a 28 años de prisión; Kovac fue encontrado culpable de esclavitud, violación y atentados contra la dignidad personal, fue y sentenciado a 20 años; y finalmente, Vukovic fue encontrado culpable de tortura y violación, y fue sentenciado a 12 de años. El 12 de junio de 2002, la Cámara de Apelaciones del TPIY confirmó las condenas a los tres perpetradores.

ataque.

En cuanto al primer requisito, en esta Sentencia, la Sala de Primera Instancia consideró que un ataque puede ser definido como un curso de conducta que implica la comisión de actos de violencia, sin que éstos necesariamente impliquen la existencia un conflicto armado: “[e]n materia de crímenes de lesa humanidad, el ataque no se limita a la conducción de hostilidades, sino que igualmente puede comprender situaciones de maltratos infligidos a personas que no participan directamente del conflicto, detenidos por ejemplo [...]”⁶⁷⁴.

En la sentencia de segunda instancia del 2 de junio de 2002, en el mismo caso, este Tribunal insistió en la diferencia entre un ataque en el marco de la comisión de crímenes de lesa humanidad, y la noción de “conflicto armado” en el derecho internacional humanitario. Sobre el particular, consideró: “Los conceptos de “ataque” y “conflicto armado” no son idénticos. Así como lo ha señalado la Sala de Apelaciones en el marco de una comparación entre el estado del derecho internacional consuetudinario y el estatuto del Tribunal: “ambas nociones (ataque contra una población civil y conflicto armado) deben ser, pues distintas, a pesar de que evidentemente, en los términos del artículo 5° del Estatuto, la primera pueda tener lugar en el ámbito de la segunda”. En el derecho internacional consuetudinario el ataque puede preceder al conflicto armado, continuar luego de que el conflicto armado haya cesado, o tener lugar durante el mismo, sin que necesariamente haga parte de aquel. Además, en el contexto de los crímenes contra la humanidad, el ataque no se limita al recurso de la Fuerza Armada, y comprende igualmente los malos tratos infligidos a la población civil.”⁶⁷⁵

En cuanto al requisito relativo a que el ataque debe ser perpetrado contra la población civil, en el caso Tadic, el TPIY parte de acoger en un sentido amplio la noción de población civil del

674. Sala de Primera Instancia. Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia. Caso Fiscal vs. Kunrac y otros. Sentencia del 22 de febrero de 2001. Párr. 416.

675. IT-96-23 e IT-96-23/1-A. Sala de Apelaciones. Asunto. Fiscal vs. Kunarac y otros. Sentencia del 2 de junio de 2002. Párr. 86.

derecho internacional humanitario. Al respecto, señala que de acuerdo con el artículo 5° del Estatuto del Tribunal: "...“población civil” no debe entenderse en el sentido de requerirse que aquel apunte a todos los habitantes de un Estado o un territorio determinado. La acepción “población civil” guarda relación con el carácter masivo o sistemático del ataque, que excluye la comisión de actos aislados...” “[...] El acento no es puesto en la víctima individual sino, ante todo, en la colectiva. Los actos son cometidos contra un grupo de la población civil y no contra ciertas personas en particular.”⁶⁷⁶

En cuanto al elemento relativo al vínculo entre los actos del acusado y el ataque generalizado o sistemático, la Sentencia contra Kunarac y otros precisó lo siguiente: “[d]ebe existir entre los actos del acusado y el ataque, un vínculo consistente en: (i) la comisión de un acto que por su naturaleza o por sus consecuencias, haga parte objetiva del ataque; aparejado con (ii) el conocimiento del acusado del ataque llevado a cabo contra la población civil y del hecho de que su acto se inscribía en aquel ataque.” “[...] Basta con demostrar que el acto criminal haya sido cometido mientras se multiplicaban los actos de violencia que, tomados individualmente, podían ser de naturaleza y gravedad variables.”⁶⁷⁷

En cuarto lugar, el ataque a la población debe ser asimismo generalizado o sistemático, en contraste de casos aislados o actos casuales de violencia⁶⁷⁸. De acuerdo con la sentencia del caso Blaskic del mismo Tribunal: “[e]l carácter masivo se refiere, en cuanto a él, a la amplitud de los actos perpetrados y al número de víctimas...” “[...] Los actos inhumanos deben ser cometidos a gran escala, es decir, dirigidos contra una multiplicidad de víctimas. Aquello excluye un acto inhumano aislado, cuyo autor actuaría por su propia iniciativa y que sería dirigido contra una

676. IT-94-1-T. Sala de Primera Instancia. Asunto. “Fiscal vs. Tadic”. Sentencia del 7 de Mayo de 1997. Párr. 644.

677. Sala de Primera Instancia. Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia. Caso Fiscal vs. Kunrac y otros. Sentencia del 22 de febrero de 2001. Párr. 418 y 419.

678. En el caso Tadic, el Tribunal sostuvo: “que la naturaleza de los actos criminales respecto a los cuales se le confiere la competencia al Tribunal por el artículo 5, en el sentido de que ellos deben ser dirigidos contra cualquier persona, asegura que lo que se alegue no sean actos particulares, sino un curso de conducta”.

única víctima.”⁶⁷⁹

Por su parte, el requisito de sistematicidad hace alusión a que el ataque comporte un nivel de organización y planeación del grupo armado que lo perpetra. En ese sentido, los ataques, deben denotar: “(i) La existencia de una finalidad política o de un plan en virtud del cual el ataque es perpetrado, o de una ideología en el sentido amplio del término, a saber, destruir, perseguir o debilitar a una comunidad; (ii) La perpetración de un acto criminal de gran amplitud contra un grupo de civiles o la comisión repetida y continua de actos inhumanos que presenten un vínculo entre ellos; (iii) La perpetración y la puesta en marcha de medios públicos o privados importantes, que sean militares o de otra naturaleza; (iv) La implicación de autoridades políticas o militares de alto nivel en la planeación o en el diseño de un método.” Y se agrega que: “[...] individuos, provistos de un poder de facto u organizados en bandas, son tan capaces como los dirigentes de un Estado de poner en ejecución una política de terror a gran escala y de cometer delitos de forma masiva.”⁶⁸⁰

Igualmente, en la Sentencia del caso Blaskic, la jurisprudencia del TPIY precisó que el diseño de la política o plan no necesariamente debe estar declarado de manera expresa o en forma manifiesta o precisa, y no se exige que su diseño y ejecución se lleve a cabo desde el más alto nivel del aparato estatal. La formulación y ejecución del plan o política podría inducirse de un conjunto de hechos, entre los que se cuentan: “(i) unas circunstancias históricas generales y de marco político global en el cual se inscribieron los actos criminales; (ii) la creación y la puesta en el territorio dado, sin importar a qué ámbito de poder, de estructuras políticas autónomas; (iii) la defensa de un programa político, tal y como lo demuestran sus autores y sus discursos; (iv) la propaganda mediática; (v) la creación y puesta en marcha de estructuras militares autónomas; (vi) la movilización de las fuerzas armadas; (vii) la realización de ofensivas militares repetidas y coordinadas en el tiempo y en el espacio; (viii) la existencia de vínculos entre la jerarquía militar

679. Proyecto de código de la CDI. Informe de la CDI. 1996. O. 116. Citado en: Caso Fiscal vs. Tihomir Blaskic. Sentencia del 3 de marzo de 2000. Párr. 206

680. Caso Fiscal vs. Tihomir Blaskic. Sentencia del 3 de marzo de 2000. Ibídem. Párr. 203-205.

y la estructura política y su programa; (ix) modificaciones en la composición étnica de poblaciones; (x) medidas discriminatorias, bien sean administrativas o de otra naturaleza; (x) la amplitud de los atropellos cometidos, particularmente, asesinatos y otras violencias físicas, violaciones, detenciones arbitrarias, deportaciones y expulsiones, o la destrucción de bienes de carácter civil, especialmente los de carácter religioso.”⁶⁸¹

La sentencia en el caso Blaskic, señaló además que: “[u]n crimen puede ser masivo o a gran escala por el “efecto acumulativo de una serie de actos inhumanos o por el efecto singular de un único acto de gran extensión”.⁶⁸² Y agregó que: “las condiciones de sistematicidad y generalidad no son necesariamente acumulativas [...] para que unos actos inhumanos puedan ser calificados como crímenes contra la humanidad basta con que una de las condiciones sea cumplida”, aclarando que : “[n]o es menos cierto que, en la práctica, ambos criterios pueden ser difícilmente separables uno del otro: un ataque masivo, que apunta a un elevado número de víctimas, generalmente se apoya sobre cualquier forma de planificación u organización. El criterio cuantitativo no es, en efecto, objetivamente definible: ni los textos internacionales, ni la jurisprudencia sea internacional o interna, suministran un rasero a partir del cual un crimen contra la humanidad ha sido cometido.”⁶⁸³

Aunado a lo anterior, de acuerdo con la jurisprudencia del TPIY, para que un acto criminal sea considerado crimen de lesa humanidad y, por ende, el responsable sea condenado, no es necesario que hayan sido cometidas numerosas infracciones, si se inscribe en un contexto de ataque sistemático y generalizado: “[d]e todas las pruebas, un acto único cometido por el actor en el contexto de un ataque generalizado o sistemático dirigido contra la población civil, conduce a una responsabilidad criminal individual, y un actor individual no tiene que cometer numerosas

681. Caso Fiscal vs. Tihomir Blaskic. Sentencia del 3 de marzo de 2000. Ibídem. Par. 204

682. Proyecto de código de la CDI. Informe de la CDI. 1996. O. 116. Citado en: Caso Fiscal vs. Tihomir Blaskic. Sentencia del 3 de marzo de 2000. Párr. 206.

683. Caso Fiscal vs. Tihomir Blaskic. Sentencia del 3 de marzo de 2000. Ibíd

infracciones para ser tenido como responsable.”⁶⁸⁴

En cuanto a la configuración del elemento relativo a que el acusado debe tener conocimiento de que sus acciones ocurrieron dentro de un contexto de un ataque más amplio contra la población civil, su existencia se infiere a partir de los siguientes elementos: (i) las circunstancias históricas y políticas en las cuales se cometieron los atropellos; (ii) las funciones del acusado al momento de los crímenes; (iii) las responsabilidades del acusado en la jerarquía política o militar; (iv) las relaciones directas e indirectas entre la jerarquía política o militar; (v) la extensión y gravedad de los actos perpetrados; (vi) la naturaleza de los crímenes cometidos y su notoriedad.

En el caso de los hechos ocurridos en la localidad de Foca, la Sala de Primera Instancia del TPIY sostuvo que las acciones de Kunarac, Kovaz y Vukovic, constituyeron un ataque amplio y sistemático contra la población civil en el conflicto de los Balcanes. Encontró que las violaciones de las mujeres musulmanas-bosnias en Foca fueron planeadas y coordinadas. Las víctimas fueron encerradas, colocadas bajo custodia, violadas, abusadas y utilizadas como esclavas sexuales. En ese sentido, la Sala encontró que los actos de violación, constituyeron crímenes de lesa humanidad, en virtud el artículo 5° del Estatuto de dicho tribunal⁶⁸⁵.

De otro lado, la Sala de Primera Instancia encontró que las violaciones y torturas cometidas por Kunarac, Kovac y Vukovic, además de configurar crímenes de lesa humanidad, también cons-

684. TPIY. El Fiscal contra Tadic. 1997. Párr. 649. En un caso anterior resuelto por el TPIY (Prosecutor v. Mrksic), dicho Tribunal clarificó la relación entre la naturaleza del ataque y su capacidad para constituir un crimen de lesa humanidad: “Los crímenes de lesa humanidad debe ser amplios o demostrar un carácter sistemático. Sin embargo, ya que existe un vínculo con el ataque amplio o sistemático contra una población civil, un acto individual podría considerarse un crimen de lesa humanidad. Un individuo que comete un crimen contra una víctima o un número limitado de víctimas, puede ser reconocido como culpable de crímenes de lesa humanidad, si sus actos fueron parte del contexto específico (de un ataque contra la población civil).”

685. En el caso “Fiscal vs Furundzija”, la Sala de Primera Instancia del TPIY, ya había indicado que: “[...] las reglas del derecho penal intencional reprimen no solamente la violación, sino también toda violencia sexual grave que no se acompañe de una verdadera penetración. Parecería que la prohibición está encaminada a todos los actos graves de violencia sexual que comporten atentados contra la dignidad física y moral de la persona, y que son infligidos por medio de la amenaza, la intimidación o la fuerza, de una manera que degrade o humille a la víctima. En todo caso, cualquier acto de violencia sexual constituye un crimen en derecho internacional, y la distinción es meramente material a efectos de la condena.” IT-95-17/1-T. Asunto “Fiscal vs Furundzija”. Sentencia proferida del 10 de diciembre de 1998 por la Sala de Primera Instancia del TPIY. Párr. 186.

tituyeron crímenes de guerra, a la luz del artículo 3° común a los Cuatro Convenios de Ginebra. La sentencia encontró que los hechos referidos en la acusación cumplieron los requisitos exigidos para dar aplicación al artículo 3° común, esto es: tuvieron lugar en el período de la ocupación serbia a Foca con ocasión al conflicto armado, y además, las violaciones y torturas allí ocurridas presentaron un vínculo con el conflicto.

Finalmente, citando el caso *Fiscal vs Tadic*, la Sala de Primera Instancia identificó cuatro requisitos adicionales específicos para la aplicación del artículo 3° común a los Cuatro Convenios de Ginebra: (i) que la violación constituya una infracción a una regla de derecho internacional humanitario; (ii) que la regla infringida sea de carácter consuetudinario o convencional, en cuyo caso, las condiciones exigidas en la norma de derecho internacional deben ser satisfechas; (iii) que el acto criminal sea grave, en el entendido de que debe tratarse de una infracción a una norma que proteja importantes valores y bienes y sus consecuencias deben ser graves para las víctimas; y (iv) que la infracción de la norma de carácter consuetudinario o convencional, apareje la responsabilidad penal individual respecto de quien la ha infringido. Adicionalmente, se considera que el artículo 3° común es aplicable cuando se configura un nexo entre los hechos criminales y el conflicto armado, y éstos a su vez son cometidos contra personas que no participan del conflicto.

A juicio de la Sala de Primera Instancia del TPIY, las violaciones ocurridas en la localidad de Foca constituyeron una infracción al Derecho Internacional Humanitario, al configurar la vulneración del artículo 3 común a los Cuatro Convenios de Ginebra. De tal modo, que los hechos allí ocurridos adquirieron tal gravedad, que cumplieron con los preceptos establecidos en mencionado artículo para ser aplicado. En consecuencia, se declaró la responsabilidad penal de los acusados en virtud del artículo 3° del Estatuto del TPIY relativo a crímenes de guerra, en concurrencia con el artículo 3° común a los Cuatro Convenios de Ginebra.

3.3. Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) aplicable a casos de violencia

sexual: Caso Jean Paul Akayesu.

Entre abril y junio de 1994, en Ruanda, aproximadamente 2000 hombres, mujeres, niños y niñas miembros de la etnia Tutsi fueron asesinados, y cientos de mujeres y niñas fueron víctimas de violencia sexual a manos del Ejército Interahamwe perteneciente a la etnia Hutu. Jean Paul Akayesu, quien se desempeñó como alcalde de la comuna de Taba durante esa época, no impidió que tales crímenes fueran cometidos e, incluso, de acuerdo a los testimonios rendidos por las víctimas, Akayesu observó, instigó y alentó la comisión de asesinatos y crímenes sexuales⁶⁸⁶. Cerca del 80% de las mujeres víctimas de estos crímenes sufrieron graves secuelas por estos hechos, tales como: daño psicológico, lesiones físicas y ostracismo social⁶⁸⁷.

De acuerdo con la acusación del Fiscal, Akayesu conocía los actos de violencia sexual y otros crímenes cometidos por los hombres del Ejército Interahamwe, presenció la comisión de los crímenes, facilitó los actos de violencia sexual (violaciones, mutilaciones sexuales, desnudez forzada, tratos humillantes), lesiones graves y asesinatos, y alentó a los hombres a que cometieran estos crímenes. De acuerdo con estos hechos, Akayesu fue acusado de cometer genocidio⁶⁸⁸, crímenes de lesa humanidad⁶⁸⁹ y crímenes de guerra⁶⁹⁰, de acuerdo con las disposiciones sobre

686. Para un recuento de los crímenes sexuales cometidos contra la población femenina tutsi, ver y la participación de Jean Paul Akayesu Ver: Tribunal Penal Internacional para Ruanda. Caso N°. ICTR-96-4-Y. Fiscal vs. Jean Paul Akayesu. Sentencia del 2 de septiembre de 1998. Párr. 449-460.

687. Informe de la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias. Misión a Ruanda, documentado por la ONU. E/CN4/1998/54/add. 1997..

688. Artículo 2 del Estatuto del TPIR dispone: “El Tribunal Internacional para Rwanda tendrá competencia para enjuiciar a las personas que cometan los actos de genocidio definidos en el párrafo 2 de este artículo o cualquiera de los demás actos enumerados en el párrafo 3 de este artículo. 2. Por genocidio se entenderá cualquiera de los actos que se enumeran a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal: a) Matanza de miembros del grupo; b) Lesiones graves a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de vida que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) Imposición de medidas destinadas a impedir los nacimientos dentro del grupo; e) Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo. Serán punibles los actos siguientes: a) El genocidio; b) La conspiración para cometer genocidio; c) La instigación directa y pública a cometer genocidio; d) La tentativa de genocidio; e) La complicidad en el genocidio.

689. El artículo 3 del Estatuto del TPIR dispone: “El Tribunal Internacional para Rwanda tendrá competencia para enjuiciar a los presuntos responsables de los crímenes que se señalan a continuación, cuando hayan sido cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil por razones de nacionalidad o por razones políticas, étnicas, raciales o religiosas: [...] g) violación [...] i) otros actos inhumanos.”

690. El artículo 4° del Estatuto del TPIR dispone: “El Tribunal Internacional para Rwanda tendrá competencia para enjuiciar a las personas que cometan u ordenen la comisión de graves violaciones del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra del

el particular contempladas en el Estatuto del TPIR.

Mediante Sentencia del 2 de septiembre de 1998, la Sala de Primera Instancia del TPIR estableció la responsabilidad penal de Akayesu por genocidio y por crímenes de lesa humanidad⁶⁹¹. La Sala encontró que las violaciones y demás actos de violencia sexual cometidos por el Ejército Interahamwe, con la connivencia del acusado, configuraron un crimen de Genocidio⁶⁹², de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 2 numeral 2 del Estatuto del Tribunal y la interpretación de la Sala de Primera Instancia. En ese sentido, la Sala estimó que la violación y la violencia sexual⁶⁹³, constituyen genocidio siempre que se haya ejecutado con el propósito específico de destruir, en parte o por completo, un grupo particular que es objeto de dicha destrucción. Precisó que éstas –la violación y la violencia sexual– “[...] constituyen la perpetración de daños corporales y mentales graves contra las víctimas [...] son unas de las peores formas de infligir daño sobre la víctima, ya que la víctima sufre daños tanto físicos como mentales.” “[...] fueron parte integral del proceso de destrucción, al haber estado dirigido hacia las mujeres tutsi y al haber contribuido específicamente con su destrucción y con la destrucción del grupo Tutsi en su totalidad.”⁶⁹⁴ De tal modo, que la Sala resaltó que estas agresiones conllevaron a la destrucción física y psicológica de las mujeres Tutsi, de sus familias y sus comunidades.

Igualmente, con el propósito de interpretar el literal d) del artículo 2 del Estatuto, que con-

12 de agosto de 1949, relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados, y del Protocolo Adicional II de los Convenios del 8 de junio de 1977. Dichas violaciones comprenderán los actos siguientes, sin que la lista sea exhaustiva: [...] e) Los ultrajes a la dignidad personal, en particular los tratos humillantes o degradantes, la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de agresión indecente.

691. En el año 2001, la condena fue confirmada en segunda instancia por la Sala de Apelaciones del TPIR.

692. “Contrario a la creencia popular, el crimen de genocidio no implica la exterminación real de un grupo completo, pero se entiende como tal cuando quiera que los actos mencionados en el artículo 2 (2) (a) hasta 2 (2) (e) se comete con la intención específica de destruir “en parte o por completo” un grupo nacional, étnico, racial o religioso.” Más adelante se agrega: “El genocidio es diferente de otros crímenes en tanto representa una intención especial o *dolus specialis* [...]. Ver al respecto: TPIR. Sentencia del 2 de septiembre de 1998. Caso N ICTR-96-4-T. Párr. 497- 498.

693. Estos actos incluyeron: humillaciones públicas, desnudez forzada, mutilaciones sexuales, violaciones reiteradas, generalmente en público, en las instalaciones del edificio de la comuna o en otros lugares públicos y, por lo general, por más de un agresor.

694. TPIR. Sentencia del 2 de septiembre de 1998. Caso N ICTR-96-4-T. Párr. 731.

templa las medidas para evitar los nacimientos en el grupo como una práctica de genocidio, la Sala precisó que la mutilación sexual, la práctica de la esterilización, el control de la natalidad forzado, la separación de los sexos y la prohibición del matrimonio y el embarazo forzado producto de una violación, configuran prácticas genocidas, en el entendido que se encaminan a evitar la procreación entre miembros de la etnia. Señaló también que estas medidas pueden ser tanto físicas como psicológicas, por ejemplo, en casos que, como consecuencia del trauma de la violación, la mujer se niegue a procrear o evite los embarazos en el grupo, o que como consecuencia de las amenazas, la mujer sea disuadida de quedar embarazada o culminar su gestación⁶⁹⁵.

Como fue señalado, Akayesu también fue encontrado culpable de cometer crímenes de lesa humanidad. De este modo, la Sala encontró que la violación y la violencia sexual perpetrada contra las mujeres y niñas Tutsi, configuraron los presupuestos señalados en los literales g (violación) e i (actos inhumanos) del artículo 3 del Estatuto, para ser considerados como actos gravemente ofensivos, cometidos en el marco de un ataque generalizado y sistemático en contra de la población civil, en tanto el acusado ordenó, instigó, ayudó y conspiró violaciones y diversos actos de violencia sexual⁶⁹⁶.

Para llegar a esta conclusión, en primer lugar, la Sala señaló que aunque el artículo 3° del Estatuto lista algunos actos que constituyen crímenes de lesa humanidad, a saber: asesinato, exterminio, esclavización, deportación, encarcelación, tortura, violación, persecución sobre bases políticas, raciales y religiosas, y otros actos inhumanos; esta lista no es exhaustiva. En ese sentido, aclaró que “cualquier acto que es inhumano por su naturaleza y carácter, puede constituir un crimen en contra de la humanidad, si se cumplen otros elementos.”⁶⁹⁷ Así, los crímenes de lesa humanidad, a juicio de la Sala, deben contar con cuatro elementos esenciales: (i) el acto debe ser inhumano en su naturaleza y carácter, causar sufrimientos graves o daños graves a la salud física

695. TPIR. Sentencia del 2 de septiembre de 1998. Caso N ICTR-96-4-T. Párrs: 507-508.

696. TPIR. Sentencia del 2 de septiembre de 1998. Caso N ICTR-96-4-T. Párr. 692.

697. Sentencia del 2 de septiembre de 1998. Tribunal Penal Internacional para Ruanda. Caso N ICTR-96-4-T. Párr. 585.

y mental; (ii) el acto debe cometerse como parte de un ataque generalizado o sistemático⁶⁹⁸ ; (iii) el acto debe cometerse contra miembros de la población civil; y (iv) el acto debe cometerse sobre una o más bases discriminatorias, a saber, bases nacionales, políticas, étnicas, raciales o religiosas⁶⁹⁹ .

Las diversas formas de violencia sexual que fueron perpetradas contra las niñas y mujeres Tutsi, como mutilaciones sexuales, desnudez forzada, abortos forzados, al ser actos inhumanos en sí mismos por su naturaleza y carácter, ocasionar sufrimientos y daños graves en sus víctimas y haber sido cometidos contra miembros de la población civil en el marco de un ataque generalizado y sistemático como el que ocurrió en Taba entre el 7 de abril y los últimos días de junio de 1994, son crímenes de lesa humanidad de acuerdo con el literal i) del artículo 3° del Estatuto del Tribunal. En ese sentido, el fallo diferenció la violación de otras formas de violencia sexual que, al igual que la violación, pueden ser igualmente considerados crímenes de lesa humanidad bajo la categoría de “actos inhumanos” del artículo 3° del Estatuto.

Igualmente, en el fallo contra Akayesu, la Sala adelantó una definición amplia del delito de violación como de otras modalidades de violencia sexual que no habían sido proporcionadas con anterioridad en el Derecho Internacional⁷⁰⁰ . Definió la violación como una invasión física de carácter sexual cometida contra una persona bajo circunstancias coercitivas. Se refirió a otras modalidades de violencia sexual, como cualquier acto de naturaleza sexual que se comete contra una persona bajo circunstancias coercitivas⁷⁰¹ . Igualmente consagró la desnudez forzada como

698. Esta Sentencia aclaró que para que se configure el elemento material del delito de lesa humanidad, el (s) acto (s) debe situarse en el marco de un ataque sistemático o generalizado, pero no es necesario que los ataques revistan ese doble carácter, es decir, que sean generalizados o sistemáticos simultáneamente. Caso Fiscal vs. Jean Paul Akayesu”. Sentencia del 2 de septiembre de 1998 por la Sala de Primera Instancia del Tribunal Penal para Yugoslavia. Párr. 579

699. TPIR. Sentencia del 2 de septiembre de 1998. Caso N ICTR-96-4-T. Párr. 578.

700. Askin, Kelly. Sexual Violence in decisions and indictments of Yugoslavia and Rwandan Tribunals: Current Status, The American Journal of International Law, vol.93:57.199.p.107. Citado en: Conflictos Armados y violencia sexual contra mujeres. Moreyra, María Julia. Editores del Puerto: Buenos Aires: 2007. Pág. 80.

701. TPIR. Sentencia del 2 de septiembre de 1998. Caso N ICTR-96-4-T. Párr. 598, 688. Esta definición amplia de la violación es consistente con algunos fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, en aplicación de la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujeres (Convención Belem do Pará), ha considerado igualmente que la violación sexual involucra acciones que pueden comprender la invasión física del cuerpo o aquellas que no implican penetración

constitutiva de un trato inhumano y reconoció que la violación es una forma de tortura.

A juicio, de la Sala de Primera Instancia del TPIR, la violación es un tipo de agresión cuyos elementos no se pueden limitar a descripción mecánica de objetos y partes del cuerpo. Indicó que, al igual que la tortura, la violación se usa para los propósitos como la amenaza, la degradación, la humillación, la discriminación, el castigo, el control o la discriminación de una persona y, en ese sentido ofende la dignidad personal. Aclaró que la violación constituye una tortura cuando la comete un funcionario público u otra persona con un puesto oficial o instiga a alguien para que la cometa o da su consentimiento a tales efectos⁷⁰².

Así mismo, observó que en contextos de presencia militar o conflicto armado interno, las circunstancias coactivas en contra de las víctimas de violencia sexual no tienen que estar demostradas por fuerza física: “las amenazas, la intimidación, la extorsión y otros tipos de maltrato que se aprovechen del miedo o la desesperación, pueden constituir coacción, y la coacción a su vez puede ser inherente a ciertas circunstancias, como el conflicto armado o la presencia militar de los Interahamwe entre las mujeres tutsi refugiadas en el edificio de la comuna.”⁷⁰³

3.4. El Estatuto de Roma o de la Corte Penal Internacional, y sus aportes a la investigación, enjuiciamiento y sanción de la violencia sexual.

De acuerdo con el Estatuto de Roma, ratificado por Colombia el 5 de Agosto de 2002, y de-

o contacto físico. En esa línea, la Corte Interamericana ha señalado en su jurisprudencia que: “la violación sexual no implica necesariamente un relación sexual sin consentimiento por vía vaginal, como se consideró tradicionalmente. Por violación sexual también puede entenderse actos de penetración vaginales o anales sin consentimiento de la víctima. Además, en la perpetración de este delito se pueden usar otras partes del cuerpo del agresor u objetos, e incluye la penetración bucal del miembro viril. Para que exista violación sexual no se requiere resistencia física a la agresión, es suficiente que haya elementos coercitivos en la conducta”. Ver al respecto: Corte IDH Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Sentencia del 25 de noviembre de 2006. Serie C. No. 160. Párrs. 310, 311; Corte IDH: Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Excepción Preliminar, Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C. No. 215. Párr. 105. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre el Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica. 2011. Párr. 65.

702. TPIR. Sentencia del 2 de septiembre de 1998. Caso N ICTR-96-4-T. Párr. 597.

703. TPIR. Sentencia del 2 de septiembre de 1998. Caso N ICTR-96-4-T. Párr. 688.

clarado constitucional por esta Corte mediante la Sentencia C-578 de 2002⁷⁰⁴ ; la violencia sexual puede ser calificada como un genocidio, un crimen de guerra o un crimen de lesa humanidad, dependiendo de si son cometidos como estrategia para destruir a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, en el marco de un conflicto armado interno o internacional, o si hace parte de un ataque masivo o sistemático contra la población civil, respectivamente. En este orden de ideas, la Corte Penal Internacional⁷⁰⁵ tiene competencia sobre actos de violencia sexual, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6°, 7° y 8° del Estatuto de Roma⁷⁰⁶ , que tipifican los delitos de genocidio, crimen de lesa humanidad y crimen de guerra, respectivamente.

El artículo 5 del Estatuto de Roma, establece que la Corte Penal Internacional tiene competencia respecto de los crímenes internacionales que ostentan de la mayor gravedad: crimen de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, o crímenes de agresión⁷⁰⁷ . En ese sentido, el consenso internacional respecto de la violencia sexual plasmado en el Estatuto de Roma, en tanto se encuentra tipificada como un crimen de guerra, de lesa humanidad o Genocidio, es que ofende bienes y valores de tal naturaleza, que la persecución de quienes los cometen trasciende la jurisdicción interna de los países, de acuerdo con las reglas de competencia expresas en el propio Estatuto⁷⁰⁸ .

704. C- 578 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

705. Conforme a las reservas hechas por el Estado colombiano al momento de ratificar el Estatuto de Roma (Art. 124 del Estatuto), la Corte Penal Internacional tiene competencia sobre los crímenes de genocidio y lesa de humanidad a partir del 1 de noviembre de 2002, mientras que sobre los crímenes de guerra a partir del 1 de noviembre de 2009.

706. La definición de “Género” se encuentra consagrada en el Estatuto de Roma en el Numeral 3, Artículo 7, en los siguientes términos: “A los efectos del presente Estatuto se entenderá que el término género se refiere a los dos sexos, masculino y femenino, en el contexto de la sociedad. El término género no tendrá más acepción que la que antecede.” Por su parte, el numeral 3 del artículo 21° consagra el principio de no discriminación, estableciendo: “[l]a aplicación e interpretación del derecho de conformidad con el presente artículo deberá ser compatible con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, sin distinción alguna basada en motivos como el género, definido en el párrafo 3 del artículo 7°, la edad, la raza, el color, la religión o el credo, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, el nacimiento u otra condición.”

707. Con respecto al crimen de agresión, la Corte ejercerá competencia sobre él, una vez aprobada su definición, conforme a los artículos 121, 122 y 123 del Estatuto.

708. Artículo 11 del Estatuto, establece la competencia *ratio temporis*, conforme a la cual la Corte Penal Internacional tiene competencia después de la entrada en vigor del Estatuto de Roma, y “si un Estado hace parte en el presente Estatuto, la Corte podrá ejercer su competencia únicamente con respecto a los crímenes cometidos después de la entrada en vigor del presente Estatuto respecto de ese Estado, a menos que éste haya hecho una declaración de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12”. El artículo 12 del Estatuto establece la competencia de la Corte Penal Internacional *ratione personae* y *ratione loci*.

El artículo 6 del Estatuto de Roma incluye el crimen de genocidio dentro de la competencia de la Corte Penal Internacional, sin referirse de manera específica a la violación o a la violencia sexual. Sin embargo, el numeral 1 del literal b) del artículo 6 de los Elementos de los Crímenes⁷⁰⁹ que complementa el Estatuto de Roma, al detenerse en el genocidio perpetrado mediante las lesiones graves a la integridad física o mental, aclara que “esta conducta puede incluir actos de tortura, violaciones, violencia sexual o tratos inhumanos o degradantes, pero no necesariamente se encuentra limitada a ellos.”⁷¹⁰

El numeral 1° del artículo 7° del Estatuto de Roma⁷¹¹, señala que se entenderá por “crimen de lesa humanidad”, los actos cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque⁷¹². Dentro de los actos susceptibles de ser considerados como crimen de lesa humanidad, se encuentran los crímenes de contenido sexual, como la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable⁷¹³, si se cometen como parte de un ataque masivo o sistemático contra la población⁷¹⁴. Los crímenes de lesa humanidad

709. La Asamblea de Estados Partes del Estatuto de Roma, a su vez suscribieron una normatividad denominada “Elementos de los Crímenes”, en la cual se incluyen las definiciones para la interpretación de los artículos 6°, 7° y 8° del Estatuto de Roma.

710. En ese sentido, resultan pertinentes las consideraciones de la Sala de Primera Instancia del Tribunal Penal Internacional para Ruanda en el caso Akayesu, que aclara que para la violencia sexual -incluida la violación, pero no limitada exclusivamente a ésta- sea considerada un acto constitutivo de Genocidio, debe concurrir el dolo típico del Genocidio, esto es, la intención de destruir total o parcialmente un grupo racial, nacional, étnico o religioso.

711. En el Proceso No° 34180 del 23 de mayo de 2012, la Corte Suprema de Justicia estableció: “[...] Esta Corporación ha sido enfática al precisar que la no incorporación en la legislación interna de normas que en estricto sentido definen los delitos de lesa humanidad, no impide su reconocimiento a nivel nacional, pues con base en el principio de integración (art.93 C. P.), debe acudir a los instrumentos internacionales alusivos a los derechos humanos y a los derechos fundamentales, en especial, en lo que al tema se refiere, al Estatuto de la Corte penal Internacional, instrumento que condensa la evolución del consenso internacional para la protección de los valores de la dignidad humana y el repudio a la barbarie.” Ver al respecto: Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Magistrado Ponente: JOSÉ LEONIDAS BUSTOS MARTÍNEZ. Proceso No° 34180 del 23 de mayo de 2012. En esta providencia, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, se ocupó de examinar la solicitud de revisión de la decisión interlocutoria con la cual la Corte declaró la cesación de procedimiento, por prescripción de la acción penal, dentro de la actuación adelantada con ocasión del secuestro y el homicidio de la señora Gloria Lara de Echeverri, conductas punibles que para el demandante constituyeron crímenes de lesa humanidad. Empero la Corte determinó que no se configuraban los presupuestos para revisar la actuación.

712. De acuerdo con el artículo 7° del Estatuto de Roma: “...A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes, cuando se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque...”

713. Estatuto de Roma. Literal g) del numeral 1 del Artículo 7°.

714. Los numerales 1°, 2° y 3° del artículo séptimo de los Elementos de los Crímenes, señalan el alcance de los elementos

pueden ser cometidos en tiempos de paz o en situaciones de conflicto armado, por agentes estatales o particulares.

Por su parte, el artículo 8 del Estatuto de Roma establece que la Corte Penal Internacional tiene competencia para enjuiciar los crímenes de guerra, especialmente al tratarse de actos cometidos como parte de un plan o política a gran escala de estos crímenes (numeral 1, artículo 8). En el mismo artículo se establece que dentro de los crímenes de guerra se encuentran: “cometer actos de violación, esclavitud sexual y embarazo forzado [...] esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual, que también constituya una infracción grave a los convenios de Ginebra (literal b, xxiii, numeral 2, artículo 8).⁷¹⁵”

De acuerdo con el literal c) del numeral 2 del artículo 8, en caso de conflictos armados que no sean de índole internacional, las violaciones graves del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, cometidos contra personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Los ultrajes contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes (Artículo 8, numeral 2. Literal b. xxi) y los actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado -definido en el apartado f) del párrafo 2 del artículo 7 del Estatuto de Roma-, esterilización forzada, o cualquier otra forma de violencia sexual que constituya también una violación grave del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra (Artículo 8º, numeral 2, literal e) vi)), son

generales de los delitos de lesa humanidad. Se aclara que los elementos contextuales que requiere la comisión del crimen de lesa humanidad, son: la participación de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, y el conocimiento de dicho ataque; pero además se precisa, que el requisito del conocimiento del ataque, no exige que el autor conozca todos los detalles del ataque ni del plan o la política de la organización o el Estado (numeral 2), definiéndose “ataque contra la población civil como una línea de conducta que implique la comisión de los actos enumerados en el párrafo 1º del artículo séptimo del Estatuto de Roma contra la población civil a fin de realizar o promover la política o plan de la organización o del Estado de cometer dicho ataque.”

715. Lo anterior, indica que per se la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado y la esterilización forzada, constituyen infracciones graves a los Convenio de Ginebra, de modo que la “expresión cualquier otra forma de violencia sexual que constituya una infracción grave a los convenios de Ginebra”, apela a otras modalidades de violencia sexual.

incluidos como actos constitutivos de crímenes de guerra cometidos en conflictos armados no internacionales⁷¹⁶.

Ahora bien, corresponde a jueces competentes determinar cuándo un crimen de índole sexual configura un crimen de guerra, de lesa humanidad o de genocidio. Tal caracterización dependerá del contexto en el que haya cometido el acto y la presencia de los elementos específicos de cada tipo penal. Sin embargo, un acto de violencia sexual puede ostentar ambas connotaciones. La violencia sexual en tanto delito de lesa humanidad puede ser cometida en el marco de un conflicto armado o en su ausencia, pero debe estar inscrito en el contexto de un ataque generalizado o sistemático contra la población. En cambio, para ser considerado un crimen de guerra, necesariamente deben cometerse en el contexto de un conflicto armado, sin que opere la exigencia de un contexto de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil.

El Estatuto de Roma aclara en qué circunstancias, ciertas conductas no serían consideradas como crímenes de guerra, por no reunir el requisito de haber sido cometidas en el marco de un “conflicto armado”. Al respecto, indica que: “[e]l párrafo 2, literal e) del artículo 8° se aplica a los conflictos armados que no son de índole internacional, y, por consiguiente, no se aplica a situaciones de disturbios y tensiones internas, como motines, actos aislados y esporádicos de

716. Sobre el particular, algunos comentarista y doctrinantes pusieron de presente la presentación incorrecta de los crímenes sexuales en la redacción inicial de los Convenio de Ginebra y de sus Protocolos Adicionales, a saber: el Artículo 27 del IV Convenio de Ginebra: “Las mujeres serán especialmente protegidas contra todo atentado a su honor y, en particular, contra la violación, la prostitución forzada y todo atentado a su pudor”; el Artículo 75.2.b del Protocolo Adicional I de 1977: “Están y quedarán prohibidos en todo tiempo y lugar los actos siguientes, ya sean realizados por agentes civiles o militares: b) atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor”; el Artículo 76.1 del Protocolo Adicional I de 1977: “las mujeres serán objeto de un respeto especial y protegidas en particular contra la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de atentado contra el pudor”; y el Artículo 4.2.e del Protocolo Adicional II de 1977: “ Sin perjuicio del carácter general de las disposiciones que la preceden, están y quedan prohibidos en todo tiempo y lugar con respecto a las personas a que se refiere el párrafo 1: e) los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de atentado contra el pudor”. La crítica se orientó a mostrar que la caracterización de la violencia sexual como un atentado contra el pudor, la dignidad personal o la integridad, vincula la gravedad del crimen con la lesión del “honor” y la “vergüenza”, dejándose en un segundo plano el hecho de que la violencia sexual constituye un acto de violencia en el que el perpetrador tiene como intención someter, degradar y producir profundas afectaciones físicas y mentales a las mujeres, en virtud de su condición de género. E/CN/4/ Sub. 2/1998/13. 22 June 1998. Contemporary forms of slavery. Systematic rape, sexual slavery –like practices during armed conflict. Final Report submitted by Ms. Gay J. Mc Dougall, Special Rapporteur. Commission on Human Rights. Sub Commision on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. Fifth session.

violencia u otros actos de carácter similar. Se aplica a los conflictos armados que tienen lugar en el territorio de un Estado cuando existe un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos”⁷¹⁷.

Por su parte, el artículo 8° de los Elementos de los Crímenes del Estatuto de Roma, aclara que para que se configuren los crímenes de guerra “no se exige que el autor haya hecho una evaluación en derecho acerca de la existencia de un conflicto armado ni de su carácter nacional o internacional”, “no se exige que el autor sea consciente de los hechos que hayan determinado que el conflicto tenga el carácter internacional o no internacional”, y “únicamente se exige el conocimiento de las circunstancias de hecho que hayan determinado la existencia de un conflicto armado, y que los actos hayan tenido lugar en el contexto de este conflicto y que hayan estado relacionados con él.”

Ahora bien, el literal g) del numeral 1) del artículo 7) de los Elementos de los Crímenes del Estatuto de Roma, establece los elementos específicos con que debe contar la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada y las demás manifestaciones de violencia sexual, para ser considerados como crímenes de lesa humanidad. Así mismo, el artículo 8 de este instrumento, establece los elementos específicos para que los “tratos inhumanos”, “causar deliberadamente graves sufrimientos”, “cometer atentados contra la dignidad personal”, la “violación”, la “esclavitud sexual”, la “prostitución forzada”, el “embarazo forzado”, la “esterilización forzada” y la “violencia sexual”, sean considerados como crímenes de guerra. En este sentido, este instrumento y los elementos allí desarrollados, aportan criterios hermenéuticos de utilidad para que las autoridades judiciales encargadas de la calificación de los hechos constitutivos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia, los consideren como crímenes de genocidio, de lesa humanidad o de guerra, según sea el caso. De tal modo, que en ejercicio de su autonomía jurisdiccional, las autoridades deberán evaluar en cada caso concreto la aplicación de los tipos penales y los cri-

717. Estatuto de Roma. Artículo 8 literal f.

terios establecidos tanto en el Estatuto como en sus instrumentos complementarios, de acuerdo con los requisitos exigidos para su incorporación en el sistema jurídico interno.

III. COMPLEMENTO A LA SECCIÓN V DEL AUTO 009 DEL 2015: “V PANORAMA GENERAL DE LOS CASOS DE VIOLENCIA SEXUAL COMETIDOS CONTRA MUJERES, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA TRASLADADOS A LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.”

1. Síntesis de los informes presentados por la Fiscalía General de la Nación en cumplimiento de la orden tercera del Auto 092 de 2008.

1.1. Informe del 13 de enero de 2009.

En el primer informe de cumplimiento allegado a esta Corporación, la Fiscalía informó como diagnóstico de los 183 casos remitidos en el Anexo Reservado del Auto 092 de 2008, que “[...] sólo en 30 de ellos las organizaciones de contacto referían que las víctimas habían puesto en conocimiento de alguna autoridad la agresión sexual de la que habían sido objeto” [...] de estos [...] 10 tuvieron ocurrencia y/o fueron reportados durante los últimos cinco años, evidenciándose la carencia de información respecto de un cuantioso número de ellos, acaecidos entre los años 1993 a 2004”⁷¹⁸. Igualmente, el ente investigador señaló como “otra dificultad detectada [...] la no identificación de las víctimas en un 64.48% [...] el mayor número de las que están identificadas, se relacionan con hechos acaecidos y/o reportados entre los años 2004 y 2008 [...]”⁷¹⁹. La Fiscalía comprobó que: “[...] de los ciento ochenta y tres (183) casos reportados [...] ciento veinticinco (125) habían ocurrido hace más de cinco años, de los cuales sólo once (11) fueron denunciados, de modo que en los restantes, es decir, en ciento catorce (114) hechos, las víctimas no acudieron a la autoridad penal o policiva, lo que tornó aún más difícil la recolección de las evidencias y

718. Oficio 0053 de 13 de enero de 2009. Fiscalía General de la Nación Ibíd. Pág. 5.

719. Oficio 0053 de 13 de enero de 2009. Fiscalía General de la Nación Ibíd. Pág 7.

la judicialización de los responsables”⁷²⁰ . El ente investigador destacó que de manera previa al pronunciamiento de la Corte en el Auto 092 de 2008, “36 hechos ya habían sido judicializados.”⁷²¹

La Fiscalía señaló igualmente que para impulsar los 183 casos, la entidad debía adelantar “enormes esfuerzos” para superar los problemas identificados, tales como: (i) que “[n]o se contaba con una infraestructura operativa suficiente para atender la cantidad de casos reportados”; (ii) que “las noticias criminales obtenidas [...] carecían de información que condujera a esclarecer los hechos”; (iii) que “[l]as víctimas no existían dentro de la realidad procesal y era muy difícil acceder a su concurso y cooperación pues estaban atemorizadas, desesperanzadas, solitarias y desconfiadas del accionar de la Justicia e inclusive, en su mayoría eran indeterminadas”; (iv) que “[l]as pruebas que se requerían para mostrar resultados habían huido ante el paso del tiempo y, las experiencias judiciales en nuestro país [...] tampoco eran de ayuda para resolver los desafíos que se presentan ante las complejidades de los casos de violencia sexual como arma de guerra.”⁷²²

Para hacer frente estos obstáculos, la Fiscalía resaltó la expedición de la Resolución 0266 del 9 de junio de 2008, en la que la entidad estableció estrategias para el abordaje investigativo de los 183 casos, que incluyó: “estrategias de reparto”, “estrategias investigativas”; “estrategias de seguimiento”; “estrategias de afianzamiento de los canales de comunicación con las organizaciones de contacto”; y “estrategias de capacitación”.

Como resultados de la estrategia de reparto, la Fiscalía destacó los siguientes avances: (i) la constatación de que a la fecha, “la totalidad de los hechos denunciados ante la Corte Constitucional fueron y/o son objeto de investigación”; (ii) la verificación de que “de los 183 casos denunciados, 61 fueron reasignados a la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH), mediante Resolución 0-5510 de 2008 del Fiscal General de la

720. Oficio 0053 de 13 de enero de 2009. Fiscalía General de la Nación Ibíd. Pág. 9.

721. Oficio 0053 de 13 de enero de 2009. Fiscalía General de la Nación Ibíd. Pág. 17.

722. Oficio 0053 de 13 de enero de 2009. Fiscalía General de la Nación Ibíd. Pág. 11

Nación (donde 5 más ya venían siendo investigados)”; (iii) la comprobación de que “los 177 casos restantes fueron asumidos hasta su culminación por las Fiscalías Seccionales o especializadas de las respectivas Direcciones Seccionales de Fiscalías, atendiendo al factor territorial”; y (iv) la entrega “a la [...] Directora Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación, del listado de los 177 casos para que [...] se efectuara un análisis de los mismos, con el objetivo de identificar aquellos que ofrecieran mayores posibilidades de éxito para su investigación”⁷²³.

Como resultados de la estrategia de investigación, se mencionaron: (i) la solicitud a los Directores Seccionales de designar un Fiscal, preferiblemente mujer, para que asumiera el conocimiento de las investigaciones; y (ii) la conformación de Unidades Seccionales para Asuntos Humanitarios, “[...] con el fin de dar impulso a las investigaciones, concluir el mayor número posible de estas, obtener decisiones jurídicas de fondo, y de este modo, paliar la impunidad que impacta la vida de la nación y constituye el principal reproche por parte de organismos internacionales”. Del mismo modo, en sede de las investigaciones adelantadas en la Unidad Nacional de Derechos Humanos y de DIH, se adoptaron como metodologías jurídicas, la designación de tres mujeres para asumir el conocimiento de las investigaciones; se determinó abordar las investigaciones atendiendo al grupo de pertenencia del victimario; y se emitió el Memorando 0117 del 10 de noviembre de 2008, contentivo de metodologías y pautas investigativas para los delitos de violencia sexual en el contexto del conflicto armado.

Como estrategia de seguimiento, la Fiscalía destacó la realización mensual de Comités Técnicos Jurídicos⁷²⁴, como espacio en el que se discuten las dificultades y falencias y se determinan soluciones de cara a la fluidez procesal de las investigaciones. Como avance de la estrategia de afianzamiento de canales de comunicación, se destacaron las reuniones efectuadas⁷²⁵ con varias organizaciones de mujeres, en las que fueron socializadas las estrategias adoptadas por la Fiscalía,

723. Oficio 0053 de 13 de enero de 2009. Fiscalía General de la Nación Ibíd. Pág. 12.

724. Con la presencia del Director Seccional de Fiscalías, los Fiscales y al Policía Judicial asignados para los casos.

725. En el oficio de la Fiscalía del 13 de enero de 2009, se señala la realización de una (1) reunión el 18 de julio de 2009. Oficio de la Fiscalía del 13 de enero de 2009. Ibíd. Pág. 15.

y en las que a su vez las organizaciones suministraron mayor información sobre los procesos en curso. En el marco de las estrategias de capacitación, se destacó la realización de talleres sobre “estrategias para la investigación de delitos de violencia sexual en el marco del conflicto armado”, en: Cartagena, Villavicencio, Pereira, Medellín, Barranquilla, Santa Marta y Manizales.

Así mismo, mediante la cooperación de varias agencias internacionales, fueron dictadas conferencias por parte de expertos, y durante el año 2009 la Escuela de Investigaciones Criminales y de Ciencias Forenses, incluyó dentro de su plan de capacitación la violencia sexual en el marco del conflicto armado. Igualmente, se destacó como un avance en la estrategia de atención psicosocial, la realización de talleres dirigidos a grupos focales de nueve víctimas por parte de una agencia internacional.

Además, como avances adicionales en materia de fortalecimiento de la capacidad institucional de la Fiscalía, se destacaron la designación de nueve investigadores de la DIJIN con dedicación exclusiva a la Unidad Nacional de Derechos Humanos y DIH, y la disposición de partidas presupuestales para los investigadores de Policía Judicial designados para apoyar los casos o procesos sobre violaciones de los derechos humanos en las Fiscalías Seccionales⁷²⁶.

1.2. Informe del 24 de agosto de 2009.

El 24 de agosto de 2009 la Fiscalía General de la Nación informó que, de los 183 casos remitidos por esta Corporación en relación con mujeres en condición de desplazamiento víctimas de violencia sexual, 70 casos contarían con la plena identificación de las víctimas; 50 presentarían inconvenientes para tales efectos; 3 estarían relacionados con violencia intrafamiliar; y 8 habrían sido perpetrados por “delincuentes comunes”⁷²⁷.

726. Oficio de la Fiscalía del 13 de enero de 2009. Ibid. Pág. 17.

727. Informe allegado mediante oficio No. DNF 22516 del 24 de agosto de 2009. Pág. 12.

La Fiscalía señaló en esa oportunidad como factores que obstaculizan el avance de las investigaciones: “la carencia de policía judicial suficiente para realizar la labor investigativa; la ausencia de recursos técnicos para enfrentar las complejidades propias de las zonas de ocurrencia de los hechos; la presencia de actores armados en las mismas; y la necesidad de contar con recursos humanos técnicos y calificados para adelantar las investigaciones”⁷²⁸.

En cuanto al trámite procesal de los casos, de acuerdo con la información de la Dirección Nacional de Fiscalías, se estableció que: (i) 99 casos se tramitarían bajo la norma procesal de la Ley 600 de 2000; (ii) 78 se encontrarían en investigaciones previas; (iii) 10 estarían en etapa de instrucción; (iv) 11 se encontrarían en etapa de juicio; y (v) 10 estarían siendo tramitados bajo la Ley 906 de 2004, donde 7 estarían en etapa de indagación y 3 en etapa de juicio.

Por su parte, como actuaciones procesales señaló la Fiscalía que: 10 casos obtuvieron resoluciones inhibitorias, 9 resoluciones de acusación, 8 medidas de aseguramiento, 7 siete sentencias condenatorias, 3 preclusiones, 1 suspensión de la investigación, y 5 se encontrarían en etapa de ejecución de penas⁷²⁹.

Como presuntos autores de los hechos, en 59 casos fueron señalados miembros de las Auto-defensas Unidas de Colombia, en 17 miembros del Ejército Nacional, en 8 miembros de las FARC, en 8 delincuentes comunes; en 2 grupos guerrilleros diferentes a las FARC, en 1 miembros de las Águilas Negras, y en 3 miembros del núcleo familiar de la víctima.⁷³⁰

En cuanto al enfoque sub-diferencial de las víctimas, la Fiscalía señaló que: 27 eran menores de edad, 7 eran mujeres indígenas, 3 eran niñas indígenas; 2 eran mujeres afro; 2 eran mujeres en condición de discapacidad; 2 eran niñas en condición de discapacidad; 1 era defensora de

728. *Ibíd.* Pág. 12.

729. *Ibíd.* Pág. 13.

730. *Ibíd.* Pág. 14.

derechos humanos; 1 era una mujer en estado de embarazo; y 1 era una mujer perteneciente a la comunidad LGBTI⁷³¹.

Adicionalmente, el ente investigador precisó que, la Dirección de Fiscalías implementó el “Plan Integral de Acción Para la Defensa de los Derechos Fundamentales de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado”, razón por la cual ha adelantado las siguientes actividades: (i) construcción de una base de datos exclusiva para los casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, con la clasificación de la información según la edad, la etnia y “el rol que desempeñan [las víctimas] en la familia y en el grupo social”; (ii) realización de “Comités Técnico-Jurídicos de impulso de casos” para la socialización de buenas prácticas e identificar los obstáculos en las investigaciones; (iii) implementación de metodologías de investigación diferencial para los casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado (Resolución 266 de 2008, y memorandos 0117 del 10 de noviembre de 2008 y 035 del 28 de abril de 2009); (iv) capacitación de funcionarios en “Estrategias para la Investigación de Delitos de Violencia Sexual en el contexto del conflicto armado”; (v) creación de unidades de fiscalía para atender los casos de violaciones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario⁷³²; (vi) creación de centros de Atención a Víctimas; (vii) articulación interinstitucional con el ICBF y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, a fin de dar un adecuado abordaje al tema; y (viii) creación de la Mesa Trabajo Intra-institucional para formular estrategias investigativas y asistenciales, destinadas a las víctimas de los delitos relacionados con la violencia de género.

1.3. Informe del 28 de mayo de 2012.

En su informe del 28 de mayo de 2012⁷³³, la Fiscalía señaló que “[...] en relación con los casos de violencia sexual contra mujeres en situación de desplazamiento del Anexo Reservado

731. Ibíd. Pág. 14.

732. En el informe, el ente investigador destacó que a la fecha habrían sido asignados diecinueve (19) casos del Auto 092 a estas unidades de la Fiscalía. Informe allegado mediante oficio No. DNF 22516 del 24 de agosto de 2009. Pág. 7.

733. El informe del 28 de mayo de 2012 fue presentado por la Fiscalía General de la Nación, atendiendo el requerimiento que efectuara esta Sala Especial de Seguimiento mediante el Auto del 2 de mayo de 2012.

del Auto 092 de 2008 y otros que se encuentran fuera del ámbito de alcance”; 112 casos cursan en las Direcciones Seccionales de Fiscalía⁷³⁴, con el siguiente estado procesal: 35 se encuentran en investigaciones preliminares; 25 fueron archivados con resolución inhibitoria; 11 se encuentran con sentencia condenatoria; 9 se encuentran en instrucción; 8 están en indagación; 4 cuentan con resolución de acusación; 3 tienen resolución de Preclusión; 3 se encuentran en juicio; 5 habrían sido remitidos a otras jurisdicciones; 1 cuenta con orden de captura; y 1 tiene medida de aseguramiento.⁷³⁵

En relación con los casos de violencia sexual tramitados en la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la Fiscalía afirma: (i) que de los 179 casos asignados, 57 se relacionan con hechos de violencia sexual; (ii) que de los 109 casos abiertos, 33 versan sobre hechos de violencia sexual; (iii) que de los 27 casos en instrucción, 17 tienen que ver con actos de violencia sexual; y (iv) que de las 115 personas vinculadas a las investigaciones, 93 lo han sido por actos relativos a violencia sexual⁷³⁶. Por su parte, en relación con los procesos que cursan en la Unidad Nacional contra los Delitos de Desaparición Forzada y Desplazamiento Forzado, la Fiscalía establece que 6 investigaciones se adelantan por desplazamiento forzado y acceso carnal violento, y 1 proceso se adelanta por desplazamiento forzado, acceso carnal abusivo con menor de 14 años y secuestro simple⁷³⁷.

734. De acuerdo con el informe, 8 casos se encuentran radicados en la Dirección Seccional de Antioquia, uno (1) en Barranquilla, tres (3) en Bogotá, ocho (8) en Bucaramanga, uno (1) en Buga, uno (1) en Cali, siete (7) en Cartagena, trece (13) en Cúcuta, dos (2) en Ibagué, diecisiete (17) en Medellín, cuatro (4) en Mocoa, dos (2) en Montería, uno (1) en Neiva, cinco (5) en Pasto, tres (3) en Pereira, doce (12) en Popayán, siete (7) en Quibdó, uno (1) en Riohacha, tres (3) en Santa Marta, dos (2) en Santa Rosa, cuatro (4) en Sincelejo, tres (3) en Valledupar, y seis (6) en Villavicencio.

735. Oficio No. DFGN-0001 No. 01347 del 28 de mayo de 2012. *Ibíd.* Págs. 4-5.

736. En el informe se indica que se han librado órdenes de captura contra cuarenta y un (41) personas; que veintitrés (23) personas han sido acusadas; que un (1) caso se encuentra en juicio; y que se han dictado ocho (8) sentencias condenatorias contra ocho (8) personas. No obstante, en el informe no se especifica si estas actuaciones corresponden a investigaciones penales relativas a actos de violencia sexual. Ver: Informe allegado con oficio No. DFGN-0001 No. 01347 del 28 de mayo de 2012. *Ibíd.* Pág. 6.

737. Se reporta por la Fiscalía que en la Unidad Nacional contra los Delitos de Desaparición Forzada y Desplazamiento Forzado cursan 70 procesos por Desplazamiento Forzado, uno (1) por amenazas y desplazamiento forzado; uno (1) por concierto para delinquir agravado, desplazamiento forzado e invasión de áreas de especial importancia ecológica; y uno (1) por concierto para delinquir, rebelión, desplazamiento forzado y homicidio en persona protegida. *Ibíd.* Pág. 7.

Como obstáculos para el avance de las investigaciones, la Fiscalía señaló las siguientes: “la no denuncia oportuna”; “la no identificación de las víctimas”; “la no comparencia de las mismas por el miedo y el temor”; “el paso del tiempo”, “la falta de memoria histórica”; “la falta de pruebas o evidencias físicas”; “la dificultad en los procesos de documentación”; “la multiplicidad de actores armados que actuaron y actúan en cada una de las zonas, lo que ha dificultado su identificación”; “el miedo y el desinterés de los testigos”; “lo inapropiado para aquel entonces de los procedimientos judiciales en punto de la valoración probatoria para la demostración de la ocurrencia de la violencia sexual”; “la inexistencia para aquella época de medidas eficaces de protección o de garantías de no repetición”; “lo difícil de la geografía nacional, que sirvió tempo-especialmente para la consumación de estas vulneraciones delictivas en contra de las mujeres, ocultando así a sus responsables”; “la falta de presencia estatal en muchos municipios del país”; y “la inexperiencia en la investigación de este tipo de conductas”.

Para superar estos obstáculos, la Fiscalía señala como medidas generales: (i) el seguimiento de la actividad judicial a través de estamentos de la misma entidad⁷³⁸, que aplica para las investigaciones de connotación nacional, incluidos los casos de violencia sexual cuando las víctimas son mujeres desplazadas; (ii) la realización de Comités Técnico Jurídicos⁷³⁹, de cuya realización el ente investigador destaca que cuatro indagaciones fueron desarchivadas; (iii) la investigación a través de la asociación o acumulación de casos mediante la investigación por contextos⁷⁴⁰; y (iv) la priorización de investigaciones con la finalidad de que los responsables de los crímenes más graves sean sancionados.

738. A saber: el Despacho del Fiscal General de la Nación, el despacho del Vice Fiscal General de la Nación, la Dirección de Asuntos Internacionales, la Dirección Nacional de Fiscalías y la Jefatura de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y DIH. Informe allegado con oficio No. DFGN-0001 No. 01347 del 28 de mayo de 2012. *Ibíd.* Pág. 8

739. El informe señala que en las Direcciones Seccionales de Fiscalías, se han realizado 55 Comités para las investigaciones adelantadas bajo la Ley 600 de 2000, y 8 para las adelantadas bajo la Ley 906 de 2004. En la Unidad Nacional de Derechos Humanos y DIH, por su parte, se habrían realizado 48 Comités para las investigaciones realizadas bajo la Ley 600 de 2000, y 11 para las desarrolladas bajo la Ley 906 de 2004. *Ibíd.* Pág. 9

740. Se indica que en este tipo de investigaciones, se tienen en cuenta el *modus operandi*, los períodos de los tiempos delictivos, los grupos armados al margen la Ley que operaban en la zona al momento del acaecimiento de los hechos, las estructuras criminales de estos grupos, entre otros aspectos. *Ibíd.* Pág. 9.

El ente investigador igualmente señaló que las investigaciones por violencia sexual estarían siendo llevadas por: los Fiscales Seccionales, los Fiscales Especializados de la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la Unidad Nacional contra los Delitos de Desaparición Forzada y Desplazamiento Forzado, y los Fiscales de la Unidad de Justicia y Paz. En relación con la Unidad de Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario, la Fiscalía destacó que su planta fue ampliada de 101 a 170 fiscales.

Como estrategias específicas para impulsar los casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno, se destacó: (i) el inicio de la elaboración de un protocolo de investigación de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, en el que serán incluidas medidas jurídicas, psicosociales y el fortalecimiento de las capacidades de los de los funcionarios para la investigación de los delitos y para brindar un trato digno a las víctimas; (ii) la inclusión de la perspectiva de género en las investigaciones por violencia sexual durante y con ocasión del conflicto armado; y (iii) la planeación de comisiones especiales para acelerar el trámite de las investigaciones por actos de violencia sexual, a fin de que por períodos de tres o cuatro meses se adelanten investigaciones exclusivas en la materia.

Como barreras de acceso a la justicia para las víctimas de violencia sexual, el ente investigador señaló: los “procedimientos demorados”; los “funcionarios que revictimizan a las mujeres”; los “funcionarios no capacitados y no sensibilizados frente al tema”; y los “errores en la apreciación de la prueba”, teniendo en cuenta la “[...] demasiada importancia que se le da a la prueba testimonial”.

Para hacer frente a esta dificultades, la Fiscalía menciona como iniciativas: (i) la modificación de la misión institucional con el acatamiento de los estándares internacionales sobre la materia; (ii) la inclusión de una política de igualdad y no discriminación en el direccionamiento estratégico de la entidad; (iii) la adopción de un programa específico con enfoque diferencial; (iv)

la incorporación de estándares internacionales en las investigaciones penales y en la valoración de la prueba; (v) la adopción de medidas correctivas en cinco casos denunciados por organizaciones de mujeres, en los que funcionarios incurrieron en tratos inadecuados contra las mujeres víctimas; (vi) la incorporación en los modelos de gestión de protocolos de atención diferenciados en razón del género, que entre otras dispongan medidas como, la atención por parte de funcionarias mujeres y la atención en cubículos que garanticen la privacidad; y (vii) la expedición del memorando 052 de diciembre de 2011, por el cual se imparten instrucciones a los servidores para el cabal cumplimiento del tratamiento diferencial de las víctimas de violencias de género.

Para hacer frente a las dinámicas de subregistro, la Fiscalía señala que la entidad ha continuado la aplicación de la Resolución 0266 del 9 de julio de 2008, destacando que “[...] en la actualidad continua trabajándose desde la Unidad Nacional de Derechos Humanos y DIH y la Dirección Nacional de Fiscalías en el fortalecimiento misional, mediante proyectos de caracterización de las víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, [...] en los que son registrados datos como: (i) el número único de la noticia criminal, (ii) la Dirección Seccional a la cual corresponde, (iii) la unidad, (iv) el número del despacho del fiscal, (v) el delito, (vi) el nombre de la víctima, (vii) el lugar y fecha de los hechos, (viii) la relación de los mismos, (ix) el nombre e identificación de los presuntos responsables, (x) el presunto grupo autor de los hechos, (xi) la gestión judicial, (xii) la etapa procesal y (xiii) las características específicas o el perfil sub-diferencial de la víctima.

En relación con las estrategias metodológicas que ha venido implementando la Fiscalía General de la Nación para que las investigaciones incorporen un enfoque diferencial en el marco del delito de desplazamiento forzado, se señala que para la Unidad de Justicia y Paz, se tienen previstos la incorporación de herramientas metodológicas para el levantamiento de contextos de género, que incluyan: (i) interrogatorios específicos para los postulados, en aras de establecer los arreglos o tratos discriminatorios de género en la zona de influencia; (ii) entrevistas aplicadas a

pobladores de las regiones sobre el mismo tema; y (iii) un contacto específico con las mujeres víctimas de violencia sexual, previo acompañamiento del personal de apoyo en psicología. Señala el informe que estas herramientas permitirán identificar: “las formas en que fueron involucradas las mujeres en el conflicto armado, las modalidades en que se llevó y lleva a cabo la violencia de género en los territorios, las finalidades pretendidas por los Grupos Armados Ilegales al Margen de la Ley al ejercer violencia contra las mujeres, los contextos en los que se realiza la violencia, y el impacto diferenciado que la violencia produjo en la vida de las mujeres a efectos de detectar el daño producido en ellas.”

Para adelantar esta estrategia, la Fiscalía señala que con el apoyo de la cooperación internacional, se construirá el programa: “estrategia de visibilización e investigación de los delitos cometidos contra mujeres en el marco del conflicto armado.”⁷⁴¹

En relación con la estrategia para la reparación efectiva de las mujeres desplazadas víctimas además de violencia sexual, la Fiscalía señaló que el Despacho del Fiscal General de la Nación expidió la Resolución No. 0-2608 de octubre de 2011, por medio del cual se creó la subunidad de Registro, Atención Integral y Orientación a las Víctimas de los Grupos Organizados al Margen de la Ley de la Unidad de Justicia y Paz, con el propósito de: definir los lineamientos de un esquema nacional y regional de registro, acreditación, atención integral y orientación a víctimas de grupos organizados al margen de la Ley, adecuar criterios de abordaje y manejo frente al proceso de registro de los hechos, y garantizar la participación de las víctimas en cada una de las diligencias desarrolladas dentro del proceso de Justicia y Paz.

Además, con la creación de la subunidad se pretende: brindar apoyo psicosocial, orientación jurídica y seguimiento a casos relacionados con delitos de grupos organizados al margen de la Ley, especialmente los que involucren niños, niñas, adolescentes, víctimas de género, indígenas y población afrodescendiente; la divulgación de derechos de las víctimas; y promover el reporte

741. Oficio No. DFGN-0001 No. 01347 del 28 de mayo de 2012. *Ibíd.* Pág. 14

y la denuncia de hechos.

La subunidad contará con Fiscales delegados en Bogotá, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Montería, Santa Marta, Valledupar y Villavicencio. Se señaló igualmente que con el apoyo del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, se publicó una cartilla dirigida a las víctimas, con el propósito de orientarlas en los contenidos de la Ley 975 de 2005 y la Ley 1448 de 2011.

En relación con las medidas para la protección y la asistencia en salud física y mental con enfoque psicosocial, la Fiscalía destacó: (i) la implementación del Programa de Justicia con enfoque diferencial desde la Dirección Nacional de Fiscalías; (ii) la expedición del memorando 052 de diciembre de 2011, relativo a modelos de atención, gestión y protección al interior de la Fiscalía bajo un enfoque diferencial; (iii) la atención preferencial para las mujeres en el acceso a la justicia, a través de: la recepción de la denuncia, los actos urgentes y las labores investigativas, y la creación de Centros de Atención a Víctimas pertenecientes a las Unidad Nacional de Derechos Humanos y DIH, y su implementación en Cartagena, Medellín y Villavicencio.

En estos centros se adelantan actividades como: (i) modelos interdisciplinarios de asistencia e intervención psicosocial, (ii) articulación con la red institucional y los Centros Regionales de Atención a Víctimas, (iii) asistencia a crisis y su remisión a psicología o psiquiatría, cuando estas lo requieran, y (iv) acompañamiento a los juicios y diligencias judiciales, así como asesoría y representación legal de la víctima.

1.4. Informe del 6 de marzo de 2013.

En su último informe sobre los avances en las investigaciones de los 183 casos violencia sexual del Anexo Reservado del Auto 092 de 2008⁷⁴², la Fiscalía destacó la expedición de la Di-

742. El informe fue presentado en atención al requerimiento de esta Sala Especial de Seguimiento mediante el Auto del 28 de

rectiva No. 001 de 2012, “por medio de la cual se adoptan criterios de priorización de situaciones y casos, y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de los mismos”, en cuya implementación se ha adoptado una política de priorización de los casos de violencia sexual.

En ese sentido, se han remitido dichas investigaciones a la Unidad Nacional de Análisis y Contexto. Sin embargo, en el informe se señala que “en esta primera etapa de análisis de contexto, se han tenido importantes obstáculos”, como lo son, el bajo número de denuncias de las mujeres, niñas y hombres víctimas de violencia sexual, que obedecería a factores como: el estigma social que recae sobre la víctima, el miedo a las retaliaciones, la falta de confianza frente a las distintas entidades estatales y la ausencia de información sobre los mecanismos de denuncia. Para superar estos obstáculos, la Fiscalía menciona la necesidad de trabajar de manera articulada con las organizaciones defensoras de derechos humanos.

La Fiscalía igualmente señala que las Unidades Nacionales vienen implementando: (i) las metodologías de asociación o acumulación de casos mediante la construcción de contextos, (ii) el abordaje y tratamiento psicosocial de las víctimas, (iii) la definición de geo-referenciación con base a la incidencia de los delitos, (iv) la canalización de las situaciones que implican riesgos para las víctimas, testigos y funcionarios encargados de las investigaciones, y (v) la participación periódica en espacios de interlocución interinstitucional y de fortalecimiento del recurso humano y logístico. En el caso particular de la Unidad Nacional contra los Delitos de Desaparición Forzada y Desplazamiento Forzado se abordarían igualmente las investigaciones por violencia sexual bajo los perfiles sub-diferenciales de las víctimas.

El informe también señala que el modelo de investigación bajo análisis de contextos o bajo patrones de macro-criminalidad, se construye a partir de las informaciones suministradas por: las víctimas, las investigaciones de los fiscales, los informes de las organizaciones defensoras de

febrero de 2013, en el que se solicita al ente investigador informar sobre los avances en las investigaciones de los 183 casos de violencia sexual remitidos en el Anexo Reservado del Auto 092 de 2008.

derechos humanos del nivel local, regional o nacional, las estadísticas de violencia sexual producidas por las diferentes entidades del Estado, las versiones libres de los postulados ante la jurisdicción de Justicia y Paz, entre otras.

En cuanto al avance de los 183 casos de violencia sexual remitidos por la Corte en el Auto 092 de 2008, se indicó por parte del ente investigador que 123 de los casos se encuentran en las Direcciones Seccionales del país; de estos casos: 48 se encuentran en investigaciones preliminares; 26 han sido archivados por resolución inhibitoria; 11 cuentan con sentencias condenatorias; 9 se encuentran en indagación; 8 en instrucción; 5 cuentan con órdenes de captura; 4 casos fueron precluidos; 3 cuentan con resolución de acusación; 4 fueron remitidos a otras jurisdicciones; uno cuenta con medida de aseguramiento; y un proceso cuenta con sentencia condenatoria.

En cuanto a los casos de violencia sexual que se encuentran en la Unidad Nacional de Derechos Humanos y DIH, el ente investigador indica que de los 181 casos asignados, 101 se encuentran en investigaciones preliminares; 29 fueron archivados con resolución inhibitoria; 13 se encuentran en etapa de instrucción; 14 cuentan con resoluciones de acusación; 7 cuentan con sentencias condenatorias; y 5 cuentan con órdenes de captura.

Por su parte, se menciona que en la Unidad Nacional contra los Delitos de Desaparición Forzada y Desplazamiento Forzado cursan 6 investigaciones por desplazamiento forzado en concurso con acceso carnal violento, un proceso por desplazamiento forzado en concurso con acceso carnal abusivo con menor de 14 años y un proceso por amenazas en concurso con desplazamiento forzado⁷⁴³.

En su último informe, la Fiscalía reitera los obstáculos que impiden el avance de las inves-

743. En el informe se señala que en la Unidad Nacional contra los Delitos de Desaparición Forzada y Desplazamiento Forzado cursan 70 investigaciones por el delito de Desplazamiento Forzado, una por el delito de concierto para delinquir agravado en concurso con desplazamiento forzado e invasión de áreas de especial importancia ecológica, y una por el delito de concierto para delinquir en concurso con rebelión, desplazamiento forzado y homicidio en persona protegida. Oficio DNF No. 5077 de 6 de marzo de 2013. Fiscalía General de la Nación. *Ibíd.* Pág. 9

tigaciones, así como las estrategias generales para hacer frente a esos obstáculos.⁷⁴⁴ Sin embargo, enfatiza en la expedición de la Directiva No. 001 de 2012, en la que el análisis criminal se aborda como “un estudio sistemático e interdisciplinario del delito y de los factores problemáticos que afectan la convivencia social e interesan a la investigación penal”.

Destaca igualmente que, de acuerdo con la Directiva señalada, la construcción de contextos tiene como propósito específico, conocer la verdad de lo sucedido, evitar su repetición, establecer las estructuras de las organizaciones criminales y determinar los grados de responsabilidad y colaboración, así como unificar actuaciones y lineamientos al interior de la Fiscalía. La asociación de casos demandaría en particular “un fortalecimiento en la articulación de las distintas dependencias de la Fiscalía”.

Se señala igualmente que dentro de las estrategias investigativas específicas, se encuentra la elaboración de un “Protocolo de investigación de delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexuales”, como fuera señalado en el informe del 28 de mayo de 2012. En este protocolo, según expresa la Fiscalía, se contemplarán medidas jurídicas, psicosociales y de fortalecimiento institucional, tendientes a garantizar un trato digno a las mujeres víctimas de violencia sexual y a garantizarles sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Dentro de las estrategias para superar las barreras identificadas que impiden o retrasan el acceso de la mujeres al sistema de justicia, se informó que se han diseñado jornadas específicas para la atención de mujeres con el apoyo de organizaciones no gubernamentales defensoras de derechos humanos, en donde se busca la divulgación de los derechos de las mujeres, de las diferentes formas de violencia que perciben las mujeres en su contra en razón del género, y de las rutas jurídicas ante las jurisdicciones ordinaria y de Justicia y Paz.

Se reitera que la Fiscalía viene impartiendo un curso de formación y capacitación entre sus

744. Oficio DNF No. 5077 de 6 de marzo de 2013. Fiscalía General de la Nación. *Ibíd.* Pág. 10-12.

funcionarios con la ayuda de cooperantes internacionales. Igualmente se indica que se tiene previsto la construcción de manuales para mejorar el acceso a la justicia desde un enfoque integrador y diferenciado, para lo cual se tienen previstas la realización de catorce mesas temáticas, a fin de identificar y superar los nudos de acceso a la justicia de las mujeres desde su diversidad (perfiles sub-diferenciales).

En materia de las acciones para superar los problemas de subregistro, el informe reitera lo mencionado en el informe de mayo de 2012, y en materia de acciones para garantizar la reparación integral y efectiva de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, la entidad igualmente reitera lo mencionado en el informe de mayo de 2012, agregando que se ha buscado garantizar el acceso a la justicia en los municipios con mayores índices de criminalidad a través de 235 puntos o centros de atención con que cuenta la Fiscalía General de la Nación es esos municipios⁷⁴⁵.

Aquí la Fiscalía señaló lo siguiente: “Para la Fiscalía General de la Nación resulta esencial en la investigación de estos delitos, identificar el contexto y la sistematicidad con la cual se han producido, en el marco del conflicto armado interno. Al respecto, debe adelantarse que en materia de investigaciones de las conductas que violan gravemente los derechos humanos e infringen el derecho internacional humanitario, existen inconvenientes relacionados con el hecho de que estos delitos no son de conocimiento inmediato por las autoridades judiciales, y por lo tanto su abordaje se torna difícil, de una parte (i) por el miedo de las víctimas de acceder a la justicia y, de otra (ii) por el riesgo que deben soportar los funcionarios judiciales para la realización de la actividad investigativa en pro de identificar y llevar ante los tribunales competentes a los perpetradores de estas agresiones”⁷⁴⁶.

745. Los centros de atención a los usuarios con que cuenta la Fiscalía General de la Nación, son los siguientes: 30 Centros de Atención a Víctimas de Violencia Sexual CAIVAS; 31 Centros de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar – CAVIF-; 69 Salas de Atención al Usuario SAU; 1 Grupo de Atención a Víctimas de Justicia y Paz, ubicado en Bogotá; y 5 Centros de Atención a Víctimas.

746. Informe allegado con oficio No. DFGN-0001 No. 01347 del 28 de mayo de 2012. Pág. 3.

2. Inconsistencias de las cifras generales aportadas por la Fiscalía General de la Nación.

La Sala Especial de seguimiento ha solicitado en dos ocasiones⁷⁴⁷ a la Fiscalía General de la Nación con el fin de suministrar información puntual sobre cada uno de los casos que hacen parte del Anexo Reservado. En algunos aspectos, la información aportada es inconsistente e incompleta. La falta de claridad de las cifras aportadas⁷⁴⁸ se advierte en dos puntos en particular.

En primer lugar, en la falta de información sobre los resultados de las gestiones del ente investigador en un número importante de casos de los 183 remitidos en el Anexo Reservado, y en la dificultad de diferenciar, dentro de los datos globales sobre los procesos que cursan en las Direcciones Seccionales de Fiscalía y en algunas de las Unidades Nacionales, cuáles hacen parte de los 183 casos del Anexo Reservado específicamente.

En segundo lugar, se advierte imprecisión en las cifras, por cuanto se presentan datos sobre la etapa procesal en que se encuentran las investigaciones, así como datos sobre algunas decisiones de fondo, sin que sea posible determinar su mutua correspondencia.

Se advierte igualmente la ausencia de información sobre un número importante de casos del Anexo Reservado, por cuanto en los tres últimos informes no se presentan datos sobre la totalidad de los procesos remitidos por la Corte. En efecto, en el informe de agosto de 2009, la Fiscalía aportó información sobre 109 casos del Auto 092⁷⁴⁹; cifra que no corresponde con el total de casos del Anexo Reservado.

747. Auto 036 de 2009 y Auto 028 de 2013. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

748. Al respecto, en su quinto informe, las organizaciones de Mujeres que hacen parte de la Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008, han observado que las respuestas y datos brindados por las entidades competentes, en particular por la Fiscalía y la Procuraduría General de la Nación, no arrojan información fiable sobre la situación real de la impunidad o de avance en la justicia en los casos de violencia sexual asociados al conflicto armado.

749. Fiscalía General de la Nación. Oficio No. DNF 22518 del 24 de agosto de 2009. Ibíd. Pág. 13.

De acuerdo con el primer informe presentado por el ente investigador, de los 183 casos del Anexo Reservado “36 hechos ya habían sido judicializados”, de modo que debía indicar información en su siguiente reporte sobre los 147 casos restantes. Sin embargo, como se mencionó, la Fiscalía se refirió en su informe de agosto de 2009 a 109 procesos, de modo que no se tiene noticia de las actuaciones surtidas en 38 casos del Anexo Reservado.

Ahora bien, en el informe de mayo de 2012 el ente investigador aporta información sobre “actos de violencia sexual contra mujeres en situación de desplazamiento forzado, relacionados con el Anexo Reservado del Auto 092 y otros que se encuentran fuera de su ámbito [...]”⁷⁵⁰ y, en sentido, menciona que en las Direcciones Seccionales del país cursan 112 investigaciones; 179 en la Unidad Nacional de Derechos Humanos y de DIH⁷⁵¹; y 80 procesos en la Unidad Nacional contra los Delitos de Desaparición Forzada y Desplazamiento Forzado⁷⁵².

En este informe, la Fiscalía no precisa si los tres procesos adicionales que se reportan en las Direcciones de Fiscalía, corresponden a casos del Anexo Reservado⁷⁵³, y si estos habrían sido reenviados desde la Unidad Nacional de Derechos Humanos y de DIH, de los 61 procesos que inicialmente fueron remitidos a esa Unidad, de acuerdo a lo señalado por el ente investigador en enero de 2009. Además, la Fiscalía no precisa cuántos procesos relacionados con actos de violencia sexual hay dentro de los que cursan en la Unidad Nacional de Derechos de Derechos Humanos y de DIH.

Se observa también que en algunas de las cifras del informe de mayo de 2012 y de sus anexos, se presentan algunas inconsistencias. Así, mientras que en el informe se indica que en

750. Oficio DFGN-0001 -0134 mayo 28 de 2012. Fiscalía General de la Nación. Pág. 4. *Ibíd.*

751. *Ibíd.* Pág. 5-6;

752. *Ibíd.* Pág. 6.

753. Lo anterior, teniendo en cuenta que en 2009 fue reportada información sobre 109 casos del Anexo Reservado del Auto 092 de 2008, y en 2012 sobre 112.

la Unidad de Derechos Humanos y de DIH cursan 33 casos abiertos por violencia sexual⁷⁵⁴, en sus anexos se listan un total de 88 investigaciones. E igualmente, no se precisa si los 80 procesos que cursan en la Unidad Nacional contra los Delitos de Desaparición Forzada y Desplazamiento Forzado, se vinculan con hechos de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia.

Por su parte, de la lectura del informe de marzo de 2013, se advierte igualmente que algunos de los datos reportados en el texto del informe no concuerdan con los de los archivos anexos. En ese sentido, en el informe se menciona que cursan en las direcciones seccionales de Fiscalía 123 procesos⁷⁵⁵, no obstante, en los archivos anexos se listan 117.

Además, se incluye un archivo en el que se listan 27 procesos relacionados con actos de violencia sexual, sin precisarse si tales procesos están siendo investigados como actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado. Se indica igualmente que en la Unidad Nacional contra los Delitos de Desaparición Forzada y Desplazamiento Forzado cursan 80 procesos⁷⁵⁶, mientras que en el archivo anexo se listan tan sólo 21. Por su parte, en el informe se indica que en la Unidad de Derechos Humanos y de DIH cursan 181 procesos⁷⁵⁷, sin embargo, en el archivo anexo son listados únicamente 27.

2.1. Falta de correspondencia entre el total de procesos reportados y la información sobre las etapas procesales y actuaciones surtidas en los procesos.

En los informes presentados por la Fiscalía en agosto de 2009, mayo de 2012 y marzo de 2013, no hay claridad sobre las cifras reportadas como “etapas procesales” y “actuaciones”. En el informe de agosto de 2009 se indica que en las Direccionales Seccionales se encuentran en curso

754. *Ibíd.* Pág. 6.

755. DNF. 5077 del 6 de marzo de 2013. Fiscalía General de la Nación. *Ibíd.* Pág. 7.

756. DNF. 5077 del 6 de marzo de 2013. Fiscalía General de la Nación. *Ibíd.* Pág. 9

757. DNF. 5077 del 6 de marzo de 2013. Fiscalía General de la Nación. *Ibíd.* Pág. 8.

109 procesos. A renglón seguido, se presenta un cuadro de salida denominado “actuaciones”, que sumadas ascienden a un total de 40⁷⁵⁸.

Sin embargo, no se indica si se trata de actuaciones vinculadas con los 109 procesos que cursan en las Direcciones Seccionales y, en ese caso, las actuaciones correspondientes con cada proceso. Adicionalmente, dentro del informe no se observa correspondencia entre las variables empleadas para los cuadros de salida de los 68 procesos que cursaban en ese entonces en la Unidad de Derechos Humanos y de DIH, y las empleadas para los cuadros de los procesos que se adelantaban para ese momento en las Direcciones Seccionales de Fiscalía.

Por ejemplo, mientras en la información que se reporta de la Unidad de Derechos Humanos y de DIH, se indica cuántas personas han sido vinculadas, cuántas acusadas y cuántas condenadas⁷⁵⁹; en los procesos tramitados bajo la Ley 600 de 2000, esta información no se suministra en los procesos radicados en las Direcciones Seccionales de Fiscalía. Tampoco se suministra esta información en los informes de mayo de 2012 y marzo de 2013.

De otro lado, algunas organizaciones de mujeres que intervienen en algunos casos de violencia sexual del Anexo Reservado, señalan la falta de correspondencia de algunos de los datos aportados, así como en los problemas de inconsistencia de la información, que dejaría entrever que el ente investigador aún carece de un sistema de información adecuado para la sistematización de los casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

2.2. Inconsistencias e incompletitud de los datos aportados por la Fiscalía General de la Nación en el plano cualitativo.

758. Fiscalía General de la Nación. Oficio No. DNF 22518 del 24 de agosto de 2009. *Ibíd.* Pág. 13.

759. Fiscalía General de la Nación. Oficio No. DNF 22518 del 24 de agosto de 2009. *Ibíd.* Pág. 15-16.

De acuerdo con las observaciones adelantadas por la Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008 en su quinto informe⁷⁶⁰, en la gestión judicial desarrollada por la Fiscalía en los casos del Anexo Reservado, se han advertido las siguientes falencias cualitativas: (i) ausencia de información sobre las actuaciones de la Fiscalía General de la Nación en relación con los avances en las investigaciones y el empleo de los mecanismos de búsqueda urgente en casos del Anexo Reservado en los que se reporta un presunto secuestro o desaparición forzada de la víctima; (ii) información y avances procesales precarios sobre actos de violencia sexual cometidos en marco de masacres, respecto de las cuales se han proferido resoluciones inhibitorias y de archivo; (iii) falta de reporte por parte de la Fiscalía General de la Nación en torno a los procesos por violencia sexual adelantados en la Unidad Nacional de Justicia y Paz⁷⁶¹; y (iv) la existencia de inconsistencias generales sobre: las autoridades a cargo de los procesos⁷⁶², la identificación de los procesos⁷⁶³, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos⁷⁶⁴, la identificación de los delitos⁷⁶⁵, la etapa procesal real de los casos y las fechas de sus actuaciones⁷⁶⁶.

La Mesa de seguimiento al auto 092 de 2008, resalta que se han presentado casos de in-

760. Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008. Documento Anexo al Quinto Informe de la Mesa de Seguimiento a la Orden Segunda del Auto 092 de 2008. Octubre de 2013. *Ibíd.* Pág. 9.

761. Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008. Documento de balance sobre los hallazgos encontrados en el estudio de la respuesta judicial a los 183 casos incluidos en el Anexo Reservado del Auto 092 de 2008, en: Documento Anexo al Quinto Informe de Seguimiento a la Orden Segunda del Auto 092 de 2008. Octubre de 2013. Pág. 6.

762. En el numeral 1.7 del Anexo al Quinto Informe de la Mesa de Seguimiento, ésta señala que: “[e]n algunos casos, la Mesa pudo constatar que para el año 2013 la Fiscalía reporta como autoridad de conocimiento de las investigaciones a la Unidad de Asuntos Humanitarios, que de acuerdo con información pública, ya no existe.” Así mismo, la Mesa señala que en otros procesos del Anexo, por ejemplo, se indican fiscalías de Derechos Humanos distintas para un mismo proceso. *Ibíd.* Pág. 7-9.

763. Sobre esta falencia, en el numeral 1.7 del Anexo al Quinto Informe, la Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008: “[...] pudo constatar que una misma investigación cambia de número de radicación en dos o más oportunidades sin ninguna justificación aparente.” *Ibíd.* 7-9.

764. La Mesa de Seguimiento encontró casos en los cuales se reportan hechos diferentes con el mismo número de identificación o radicación, aun cuando no corresponden a las mismas regiones de ocurrencia de los hechos, ni a las mismas víctimas. *Ibíd.* Pág. 7.

765. La Fiscalía reporta investigaciones relacionadas con homicidios u otros, y no con violencia sexual, con lo cual no es posible identificar si el caso hace parte o no del Anexo Reservado del Auto 092 de 2008. Por ejemplo, en su primer informe la Fiscalía señala que un proceso se encuentra en investigación previa; posteriormente en instrucción hace referencia al procesamiento por el tipo penal de rebelión; y finalmente, en el informe de junio de 2013 entregado por la Fiscalía a la Mesa de Seguimiento, se informa que el proceso se encuentra siendo promovido por el tipo penal de acceso carnal violento. Ver al respecto: *Ibíd.* Pág. 8-9.

766. Observaciones presentadas por la Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008 respecto de seis (6) casos del Anexo Reservado. *Ibíd.* Pág. 9.

coherencias o de falta de información en por los menos 22 casos particularmente graves del Anexo Reservado⁷⁶⁷.

En este mismo orden de ideas, han observado que en muchos casos no se reporta información actualizada sobre el avance de los procesos. Este vacío de información se habría identificado en por lo menos 16 procesos⁷⁶⁸. Igualmente, han observado inconsistencias relacionadas con: la autoridad judicial a cargo del proceso, el tipo penal, la etapa procesal en que se encuentra el caso, los registros de por lo menos 52 procesos remitidos mediante el Anexo Reservado del Auto 092 de 2008, entre otras.⁷⁶⁹

3. Actividades reportadas por la Procuraduría General de la Nación en cumplimiento del Auto del 2 de mayo de 2012, en ejercicio de su función preventiva.

Dentro de las actividades adelantadas por la Procuraduría General de la Nación en el ámbito de prevención, se destacan las siguientes:

(i) La emisión de la Directiva 006 del 17 de mayo de 2011, por medio del cual se imparten directrices para abordar la lucha contra la impunidad en casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, especialmente los que se cometan contra las mujeres.

Con esta directiva se establecen órdenes puntuales a la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales y Judiciales, que interviene en las investigaciones por violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado. En ese sentido, específicamente, se insta a los procuradores a lo siguiente: (a) que apliquen de manera irrestricta los protocolos de

767. Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008. Documento de balance sobre la respuesta judicial al Auto 092 de 2008. Octubre de 2013. *Ibíd.* Pág. 13-15.

768. Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008. Documento de balance sobre la respuesta judicial al Auto 092 de 2008. Octubre de 2013. *Ibíd.* Pág. 18.

769. Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008. Documento de balance sobre la respuesta judicial al Auto 092 de 2008. Octubre de 2013. *Ibíd.* Pág. 19.

información, orientación y atención a las víctimas; (b) que tengan en cuenta los principios de la prueba en casos de violencia sexual, así como las reglas de procedimiento y prueba dentro de las investigaciones por delitos sexuales dentro del marco del conflicto armado interno, incorporadas al ordenamiento jurídico mediante la Ley 1448 de 2011; (c) que garanticen la aplicación de los principios consagrados en el manual para la investigación y documentación de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes- protocolo de Estambul; (d) que vigilen la aplicación del enfoque de género en los procesos relativos a violencia sexual con ocasión al conflicto armado, en los que intervienen; y (e) que garanticen los derechos de las víctimas en los procesos, a saber: ser escuchadas a lo largo del proceso, participar de las diferentes etapas procesales, ser comunicadas de decisiones que afecten sus derechos, percibir un trato respetuoso y digno por parte de los funcionarios judiciales y/o no ser sujetas de tratos o conductas revictimizantes.

(ii) El seguimiento de la aplicación de la directiva en mención, el ente de control reconoce los esfuerzos de la Fiscalía General de la Nación⁷⁷⁰, el Ministerio de Salud y Protección Salud⁷⁷¹, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación⁷⁷², el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar⁷⁷³, la Defensoría del Pueblo⁷⁷⁴ y la Fuerza Pública⁷⁷⁵. No obstante, considera que los desafíos estatales persisten y las acciones no logran garantizar el acceso a la justicia y el restablecimiento de derechos efectivo de las mujeres, niños, niñas víctimas de violencia sexual⁷⁷⁶.

770. Se destaca como principal avance la expedición del memorando 117 de 2008, alusivo al impulso investigativo de los procesos relacionados con violencia sexual en el marco del conflicto armado y a la labor de los Comités Técnicos Jurídicos.

771. Se destaca el Modelo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual.

772. Participación en la estrategia “Mujer tienes Derechos”; sensibilización, asesoría y acompañamiento a servidores públicos y organizaciones sociales en temas de género, violencia basada en género y violencia sexual.

773. Participación en los 33 CAIVAS –Centros de Atención Integral a Víctimas de Violencia Sexual- y en el diseño y la implementación de un instrumento de caracterización de niños, niñas y adolescentes vinculados al conflicto armado.

774. Elaboración de “Protocolo para la Orientación Psicojurídica a Mujeres, Niñas y Niños Víctimas de Violencia Sexual en el Marco del Conflicto Armado Interno”, así como incremento progresivo de defensoras y defensores públicos destinados a asesorar a las víctimas de violencia sexual.

775. Labor curricular, preventiva, de sensibilización y capacitación, a efectos de evitar que miembros de sus instituciones incurran en conductas de violencia sexual.

776. La Procuraduría también adelantó dos proyectos adicionales: (i) Estado del arte documental y estadístico sobre violaciones a los derechos humanos de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia, y (ii) Seguimiento a la política pública de lucha contra la impunidad por violencia sexual en el marco del conflicto armado.

(iii) La ejecución del proyecto “Estado del arte documental y estadístico sobre las violaciones a los derechos humanos de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia.

(iv) La publicación en diciembre de 2012 del documento titulado “Evaluación y seguimiento a las políticas públicas y programas de atención integral, prevención, promoción y protección de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado colombiano”.

IV. COMPLEMENTO A LA SECCIÓN VI DEL AUTO 009 DE 2015. “RESPUESTA A LA ORDEN TERCERA DEL AUTO 092 DE 2008, EN LO CONCERNIENTE A LA CREACIÓN Y DISEÑO DE UN PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA SEXUAL CONTRA LAS MUJERES DESPLAZADAS Y DE ATENCIÓN INTEGRAL A SUS VÍCTIMAS.”

1. Informes presentados por el Gobierno Nacional en respuesta a la orden de creación e implementación de un programa prevención de riesgos de género en el marco del conflicto armado, y de un programa de prevención de la violencia sexual contra la mujer desplazada y de atención integral a sus víctimas.

El primer informe allegado a la Sala Especial, fechado del 6 de septiembre de 2008 y suscrito por el entonces Director de la Agencia Presidencial para Acción Social y la Cooperación Internacional, fue evaluado por esta Corte en el Auto 237 de 2008⁷⁷⁷. En este auto, la Corte constató el incumplimiento de la orden tercera y, en ese sentido, resaltó que el Director de Acción Social no dio la oportunidad a las organizaciones de la sociedad civil de participar en el diseño de los trece programas ordenados por la Corte. En consecuencia, se ordenó al Director dar cumplimiento a la orden en los términos exigidos por el Auto 092 de 2008 y proceder a la adopción formal de los lineamientos para un “Plan Integral de Prevención y Protección del impacto desproporcionado

777. Auto 237 del 19 de septiembre de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

y diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas”, presentado por algunas organizaciones de mujeres⁷⁷⁸, disponiéndose su incorporación obligatoria en el diseño e implementación de los trece programas⁷⁷⁹.

Ahora bien, en los informes presentados desde el año 2009 hasta el primer trimestre del año 2011 a esta Sala Especial, el Director de Acción Social enumeró y describió acciones destinadas al diseño e implementación de los trece programas del Auto 092 de 2008, sin hacer mención a la creación de un Plan Único que integrara los trece programas como estrategia para responder la orden de esta Corte. En ese sentido, en el informe presentado el 1° de Julio de 2010, el Director destacó como avances en la coordinación del diseño e implementación de los programas: (i) la creación de la Mesa Interinstitucional, conformada por las entidades que lideran cada uno de los programas específicos, (ii) la realización de las mesas interinstitucionales para cada uno de ellos, (iii) la realización de un proceso de selección y contratación de un equipo de consultores con el objeto de elaborar los Manuales Operativos de cada uno de los programas, (iv) la “Validación institucional” de siete programas⁷⁸⁰ y (v) la posterior socialización de los programas validados con las organizaciones de población desplazada. Incluso, en el citado informe, se reportó la realización de actividades en cada uno de los trece programas que, a su juicio, darían cuenta de avances no sólo en su diseño sino también en su implementación. En particular, como avances del programa de prevención de la violencia sexual contra la mujer desplazada y de atención integral a sus víctimas, el gobierno destacó: (i) el fortalecimiento de las unidades móviles especializadas para la atención de casos de violencia sexual coordinadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, (ii) la contratación de dos expertos en violencia de género y desplazamiento

778. Los lineamientos del Plan Integral de prevención y atención del impacto desproporcionado de género contra la mujer desplazada, pueden ser consultados en el anexo II del Auto 237 de 2008.

779. Se señaló que el Gobierno Nacional bien podría presentar los programas de manera individual o integralmente.

780. Al respecto, en el informe se indicó: “posteriormente se realizarán los talleres de validación de los manuales de los programas de: “Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos” y “Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas”. A pesar de que se realizaron los manuales de los programas de Garantía de los Derechos a la Justicia, la Verdad, la Reparación y las Garantías de no Repetición, y el programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes, para éstos no se han definido las fechas de validación institucional, debido a que serán sometidos a un proceso de ajustes y replanteamientos por parte de las instituciones responsables.”

forzado por parte del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) para la construcción de un modelo pedagógico para el abordaje de la violencia con énfasis en mujeres desplazadas, y (iii) la elaboración y difusión de un material audiovisual con información sobre los derechos de mujeres desplazadas por parte del INMLCF.

Posteriormente, el 16 de marzo de 2011, en un documento denominado “Pronunciamiento del Gobierno nacional sobre la política pública para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia”, en la perspectiva de exponer resultados de cara al cumplimiento de la orden tercera del Auto 092 de 2008, el Director de Acción Social destacó: (i) el lanzamiento de una Estrategia Nacional para la Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales de las Mujeres en Riesgo o en Situación de Desplazamiento; (ii) la “Implementación de 10 de los 13 programas”; (iii) la construcción de 10 manuales operativos correspondientes a 10 programas específicos del Auto 092; (iv) el proceso de validación institucional de 7 de 10 manuales operativos formulados, con funcionarios del nivel territorial y nacional; (v) los ajustes normativos y la expedición de lineamientos desde algunas de las entidades líderes de programa, con el fin de establecer procedimientos para disminuir las barreras de acceso a la oferta institucional⁷⁸¹; (vi) las reuniones coordinadas por el Ministerio del Interior y de Justicia en Cartagena, Sincelejo, Florencia y Cali, para “prevenir futuros atentados o situaciones de amenazas que puedan colocar en riesgo a las mujeres lideresas.”⁷⁸²; y (vii) la elaboración de un proyecto por parte del Ministerio del Interior tendiente a “lograr avances en el Programa de protección a las mujeres, que impacte

781. De la lectura del informe no se desprenden cuáles son los ajustes y las entidades. Sin embargo, se señalan como acciones tendientes a proteger los derechos de las mujeres desplazadas, las siguientes: (i) el desarrollo del proyecto de inclusión dentro del seguimiento y monitoreo de las entidades a los “13 riesgos a los que se ven avocadas las mujeres”; (ii) la formación de funcionarios públicos y mujeres líderes de Población Desplazada (PD) “en los problemas y necesidades específicas de las mujeres desplazadas”; (iii) la promoción de la participación de las Mujeres Desplazadas (MD) a través de las Mesas Territoriales; (iv) la inclusión del enfoque diferencial de género y de los riesgos extraordinarios de género en la Matriz de Evaluación de Riesgos de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT); (v) la realización junto con la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, de la Estrategia de Comunicaciones del Estado colombiano para Prevenir la Violencia contra la Mujer, en el año 2010; (vi) el desarrollo de talleres departamentales para la puesta en marcha de los programas; y (vii) la realización de reuniones de seguimiento y coordinación con las entidades responsables de la implementación de los programas. Ver al respecto: Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). “Pronunciamiento del Gobierno nacional sobre la política pública para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia”. Informe del 16 de Marzo de 2011. Pág. 83-84.

782. *Ibíd.* Pág. 84.

en la promoción de la participación de la mujer desplazada y de prevención de la violencia sociopolítica contra las mujeres líderes de población desplazada.⁷⁸³ ”

Ahora bien, en el mismo informe del 16 de marzo de 2011, el Director de Acción Social anunció la formulación de un “Plan integral para la prevención y atención integral al impacto diferencial y desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres en Colombia”, manifestando a esta Sala las dificultades para poner en marcha los trece programas del Auto 092 de 2008, relacionadas fundamentalmente con: (i) la imposibilidad de incidir eficazmente en los presupuestos institucionales que requieren los programas para su ejecución; (ii) problemas para “transferir los programas de manera efectiva al ámbito territorial⁷⁸⁴ ”; y (iii) obstáculos para articular las acciones que se adelantan en los diferentes programas⁷⁸⁵ .

En ese informe, el Director de Acción Social dio a conocer a esta Sala Especial que el Ejecutivo decidió “[...] adoptar una nueva política pública para la protección de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, cuya agenda legislativa está en construcción a partir de la elaboración y presentación del proyecto de ley que contiene el nuevo Plan Nacional de Desarrollo para el período 2011-2014” , correspondiente a la Política Pública Nacional de Equidad de Género para Garantizar los Derechos Humanos Integrales e Interdependientes de las Mujeres y la Igualdad de Género, que pretendía impulsar el Gobierno entrante a la fecha de la presentación del informe.⁷⁸⁶

783. *Ibíd.* Pág. 35.

784. *Ibíd.* Pág. 299.

785. Al respecto, el Director de Acción Social señaló lo siguiente: “No obstante el mejor esfuerzo y dedicación que, con absoluta buena fe, para la adopción e implementación que Acción Social y las demás entidades competentes hicieron de los programas concretos para las mujeres, con el objeto exclusivo de cumplir las precisas órdenes de la H. Corte Constitucional, como era de esperarse, el balance que se ha expuesto en distintas ocasiones no es el más aceptable, dados los diferentes ritmos de ejecución de cada programa por parte de cada entidad lo que exige un esfuerzo de coordinación excesivo para garantizar su cumplimiento.” Ver al respecto: *Ibíd.* Pág. 303.

786. De acuerdo con el informe del 16 de marzo de 2011 allegado a la Sala Especial de Seguimiento, en resumen, el Plan Integral contaría con: a) los componentes generales de atención y protección a la población desplazada, a saber: i) protección y prevención, (ii) atención y asistencia integral, y (iii) verdad, justicia y reparación; b) ejes estratégicos, basados en un enfoque de derechos (una vida libre de violencias, igualdad y no discriminación, salud integral, educación, igualdad de oportunidades en el acceso a recursos para la generación de ingresos, propiedad, vivienda digna y participación); c) líneas de acción para cada eje estratégico (capacidad institucional del Estado, empoderamiento y movilización social, información e investigación, y divul-

De acuerdo con el recuento anterior, en el período transcurrido entre la fecha de promulgación del Auto 092 de 2008 hasta marzo de 2011, las respuestas del Gobierno Nacional se enfocaron en mostrar acciones adelantadas por las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), desde la oferta institucional de cada entidad, como respuestas a la orden de creación e implementación de los programas contemplados en el Auto 092 de 2008. Sin embargo, en el informe del 16 de marzo de 2011 el Gobierno, advirtiendo las dificultades que enfrentaba para crear e implementar los trece programas de manera individualizada, puso en conocimiento de la Sala la rectificación de las estrategias para atender la orden, consistente en la creación de un Plan Integral de Prevención y Atención del Impacto Diferenciado del Desplazamiento sobre las Mujeres, que se insertaría a su vez en el impulso de una Política Pública Nacional de Equidad de Género para Garantizar los Derechos Humanos Integrales e Interdependientes de las Mujeres y la Igualdad de Género, de acuerdo con las directrices sugeridas por el nuevo Gobierno.

Ahora bien, el 1 de julio de 2011, el Director de Acción Social presentó un nuevo informe de avance, en el que reiteró la reformulación de la política de prevención y atención de los riesgos diferenciales del conflicto y el desplazamiento sobre las mujeres a través de la formulación de un Plan Integral. No obstante, nuevamente presentó como acciones de avance en la atención de la orden tercera: la conformación de una Mesa interinstitucional de diseño e implementación de los trece programas, las reuniones bilaterales de seguimiento a su implementación, la participación en el Comité Interinstitucional de Comunicaciones para la validación de la respuesta del Estado contra la violencia basada en Género, la evaluación de las acciones de cumplimiento del Auto 092 de 2008 para su inclusión en el Plan Integral, y el inicio de la identificación de recursos y metas para prevenir el impacto diferencial, así como acciones puntuales en cada uno de los programas ordenados.

gación); y d) una ruta de vinculación integral a la oferta institucional nacional y local de prevención, atención y reparación, de acuerdo con las necesidades específicas de las mujeres y sus núcleos familiares, que en una primera etapa atendería a las 600 mujeres protegidas en el Auto 092 de 2008, y en una segunda etapa a un grupo de mujeres priorizadas de acuerdo con cruces de informes entre el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), la Red Juntos y las Mujeres beneficiarias del Programa “Mis derechos Primero”.

Particularmente, para el programa de prevención de la violencia sexual contra la mujer desplazada y de atención integral a sus víctimas, se resaltaron acciones de: “fortalecimiento de la capacidad del Estado”⁷⁸⁷ ; “fortalecimiento institucional, interinstitucional y de coordinación”⁷⁸⁸ ; “prevención de la violencia sexual”⁷⁸⁹ ; y “atención integral a sus víctimas”⁷⁹⁰ . En el mismo sentido, se pronunció la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Repa-

787. En este componente fueron listadas las siguientes acciones: (i) el ajuste y actualización del documento preliminar del “Modelo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual”; (ii) la reglamentación de la Ley 1257 de 2008 en lo que respecta a: (a) la propuesta técnica sobre la inclusión de la violencia por motivos de género y la violencia contra la mujer dentro del Plan Nacional de Salud Pública, y (b) la propuesta de ruta para el cumplimiento de lo establecido en la Ley 1257 de 2008 sobre el diseño interinstitucional de políticas para prevenir la violencia de género; (iii) el desarrollo de la primera fase del Observatorio Nacional de Violencias que dará prioridad a las mujeres, niños, niñas y adolescentes; (iv) la revisión junto con la Comisión Reguladora de Salud -CRES- de la inclusión de la atención en salud mental en el POS (Literal 19 C Ley 1257 de 2008) para las víctimas de violencia sexual; (v) la implementación de planes de mejora de las Instituciones Prestadoras de Servicio (IPS) frente a la violencia sexual y doméstica; (vi) el análisis de los esquemas de financiación para atender las prestaciones relacionadas con el alojamiento, alimentación y transporte de las mujeres víctimas de la violencia; y (vii) la expedición de la política sobre Salud Sexual y Reproductiva, Equidad y Violencia basada en Género por parte del Ministerio de Defensa.

788. Por parte del Ministerio de la Protección Social se priorizaron 92 municipios en 10 departamentos, en los cuales se efectuaron capacitaciones a 675 funcionarios de 280 entidades; se destaca como logro de estas jornadas, la creación de una metodología de fortalecimiento de redes y actualización de rutas municipales, así como acciones de seguimiento a los procesos intersectoriales que se están realizando en cada departamento por parte de los responsables del tema de violencia de género en las Secretarías Departamentales de Salud. En el caso del ICBF, éste ha adelantado acciones de fortalecimiento de las Unidades Móviles Especializadas, la definición de lineamientos para el funcionamiento de las mismas y talleres con grupos poblacionales y familiares de las víctimas de agresiones sexuales. Del mismo modo, el INMLCF continuó con el fortalecimiento y apropiación por parte de los profesionales y funcionarios del Modelo Pedagógico para el abordaje de la violencia de género con énfasis en mujeres en situación de desplazamiento. Aunado a lo anterior, en el marco de la implementación de la Resolución 3598 de 2008, el Ministerio del Interior conformó el Grupo de Lucha contra la Trata de Personas; desde el año 2010 se han creado 27 Comités Regionales –sobre el total de los 32 departamentos- en la materia. De la misma manera, el Ministerio de Educación Nacional divulgará una cartilla de promoción de la equidad de género y del ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos en 90 secretarías de educación del país. Y finalmente, el Ministerio de Defensa Nacional expidió la Directiva No 11 del 21 de julio de 2010, cuyo objetivo es reiterar por parte de la fuerza pública su deber de prevención de todas las formas de violencia, acogiendo los instrumentos internacionales ratificados por Colombia.

789. El informe menciona como acciones de prevención de la violencia sexual: (i) la realización de cuatro talleres de prevención y atención a víctimas de violencia sexual, dirigidos a la población desplazada y con discapacidad, en los cuales se contó con la participación de 172 personas provenientes de los departamentos de: Bolívar, Arauca, Guaviare, Sucre, Chocó y Valle del Cauca; (ii) el desarrollo de jornadas de resignificación de masculinidades con los colectivos y redes de hombres en las ciudades de Sincelejo, Arauca, Apartadó, Cartagena y San José del Guaviare, las cuales contaron con la participación de 466 personas; (iii) la celebración del Encuentro Nacional del Buen Trato, en asocio con USAID y OIM, que contó con 211 participantes; (iv) la continuación de la campaña de sensibilización sobre el fenómeno de la trata de personas, denominada “Con la trata no hay trato” y promovida desde el año 2009 por parte del Ministerio del Interior y de Justicia; y (v) la difusión de campañas publicitarias de prevención de la violencia sexual.

790. En cuanto a la atención integral, a partir del segundo semestre de 2010: (i) se adelantaron capacitaciones a 249 funcionarios del sector salud en 84 municipios en materia de atención a víctimas de violencia doméstica y sexual; (ii) se realizó un piloto para el Modelo de Planes de Mejoramiento Institucional, Monitoreo y Seguimiento para el Fortalecimiento de la Atención Integral a Víctimas de Violencia Doméstica y Sexual, destinado a las IPS y Direcciones Territoriales de Salud-DTS en los niveles departamental, distrital y municipal; y (iii) se desarrolló una actividad de seguimiento a la entrega y uso de KITS, realizada durante el año 2009. En lo atinente a la atención psicosocial y en salud mental, se elaboró un documento preliminar sobre protocolos de abordaje psicosocial para la adopción de medidas de atención integral y acompañamiento psicosocial de las víctimas del conflicto armado, así como una guía de intervención en salud mental comunitaria específica y diferencial por delitos de lesa humanidad.

ración Integral a las Víctimas, en el informe del 12 de abril de 2012, en el que resaltó que el Estado continuaba en el proceso de elaboración del Plan Integral para la prevención y atención del impacto diferencial y desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres⁷⁹¹ e, igualmente, reportó acciones en cada uno de los trece programas ordenados por la Corte⁷⁹².

El 7 de marzo de 2013, por solicitud de esta Sala Especial, la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas presentó un informe sobre los avances del Plan Integral y el Programa de Prevención de la violencia sexual contra la mujer desplazada y de atención integral a sus víctimas, indicando que el “el plan se materializará en un documento de política pública sectorial y regional CONPES, enmarcado en lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011 y el artículo 177 de la Ley 1450 de 2011”⁷⁹³, pero que a la fecha del informe no se había adoptado⁷⁹⁴.

791. Resaltó la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que en el segundo semestre del 2011, se avanzó en la construcción de los lineamientos del Plan Integral de forma participativa y deliberativa con las organizaciones de mujeres. El Plan Integral cuenta con tres enfoques: participativo, institucional y estratégico sectorial. En varias reuniones regionales en el marco del Comité tripartito creado para tales efectos, se estableció que el Plan Integral debía contar con los siguientes componentes de atención y reparación: Prevención y Protección del Desplazamiento, Ayuda Humanitaria, Atención y Asistencia, Retornos y Reubicación, Medidas de Reparación y Garantías de no Repetición, y Participación y Protección a Mujeres Líderes Desplazadas. En diciembre de 2011 se realizó un encuentro nacional con mujeres desplazadas con el propósito realizar un proceso informativo y deliberativo, que permitiera la construcción colectiva de análisis, propuestas e iniciativas para la elaboración del Plan Integral. El informe presenta una relación detallada de los aportes realizados por las mujeres desplazadas y las organizaciones a las que pertenecen, en cada uno de los componentes.

792. Informe presentado el 19 de abril de 2012 por la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Pág. 50-198.

793. El artículo 177 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo (2011-2014), establece que “El Gobierno nacional adoptará una política pública nacional de Equidad de Género para garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género, teniendo en cuenta las particularidades que afectan a los grupos de población urbana y rural, afrocolombiana, indígena, campesina y rom. La política desarrollará planes específicos que garanticen los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.”

794. Con la adopción del documento CONPES, señala el Informe del 7 de marzo de 2013, se persigue: (i) reafirmar los compromisos de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de las Mujeres y de otras entidades del Gobierno Nacional -que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV)-, frente a las afectaciones especiales de las mujeres víctimas del conflicto armado y del desplazamiento forzado; (ii) articular institucionalmente la Ley 1448 de 2011, el Auto 092 de 2008 y otras políticas relacionadas con la protección y la garantía de los derechos humanos de las mujeres con perspectiva de género; (iii) asistir y orientar técnicamente la implementación de las acciones de atención y reparación integral de las mujeres en sus entornos, antes, durante y después de los hechos victimizantes; y (iv) direccionar los esfuerzos institucionales para que las medidas de atención y reparación integral de las mujeres se traduzcan en el goce efectivo de derechos. Respecto de su concepción conceptual, señala el informe que el documento partirá de la presunción constitucional de que las mujeres víctimas de agresiones con ocasión del conflicto armado, no cuentan con garantías para el goce efectivo de sus derechos que reconozcan sus afectaciones particulares y la identificación de cuatro ejes problemáticos -establecidos por las mismas mujeres-, a saber: (i) la vulnerabilidad exacerbada de las mujeres en cuanto son víctimas graves y particulares de varias formas de violencia en el marco del conflicto armado; (ii)

2. Observaciones al informe presentado por el Gobierno Nacional el 7 de marzo de 2013, por medio del cual reporta acciones para el cumplimiento de la orden de creación e implementación de un programa de prevención de la violencia sexual contra la mujer desplazada y de atención integral a sus víctimas.

2.1. Ámbito de cobertura necesario y obligatorio.

El programa de prevención de la violencia sexual contra la mujer desplazada y de atención integral a sus víctimas debe ser diseñado e implementado de conformidad con los estándares constitucionales e internacionales aplicables, y debe responder al hecho identificado por la Corte en el Auto 092 de 2008 relativo a que las mujeres, niñas y adolescentes se encuentran altamente expuestas a sufrir actos de violencia sexual, prostitución forzada y esclavitud sexual, entre otras circunstancias: (i) durante la etapa de emergencia del desplazamiento, en virtud de las condiciones de hacinamiento que por lo general prevalecen en los albergues, alojamientos temporales y asentamientos, donde las mujeres se ven altamente expuestas a sufrir violencia, abuso y acoso sexuales; (ii) a lo largo del desplazamiento forzado, dado que las condiciones de vulnerabilidad material tornan a las mujeres altamente proclives a ser víctimas de proxenetismo o de trata de personas con fines de explotación sexual hacia el interior del país o hacia el exterior; y (iii) durante el ejercicio de la prostitución forzada, así como durante el sometimiento a la esclavitud sexual, que hace que las niñas, adolescentes y mujeres desplazadas se vean expuestas a: enfermedades e infecciones de transmisión sexual, violencia sexual y embarazos no deseados.

Además, señaló la Corte en el Auto 092 de 2008 que, al igual que la criminalidad perpetrada

la discriminación que han sufrido las víctimas distancia a las mujeres del goce efectivo de las garantías legales e incrementa las barreras para el acceso a la justicia debido a que los entornos y las prácticas socio-culturales, desconocen a las mujeres víctimas como sujetas de derechos; y (iii) los problemas que deben enfrentar las mujeres víctimas respecto del acceso a la atención y al restablecimiento de sus derechos. Igualmente, se informó a la Sala que, entre el segundo semestre de 2012 y el primer semestre de 2013, se adelantaron gestiones para consolidar acciones con 22 entidades del Gobierno Nacional. Así las cosas, como actividades de corto y mediano plazo se plantearon: (i) sesiones de trabajo entre las entidades concernidas; (ii) reuniones de alto nivel entre al Alta Consejería para la Equidad de la Mujer y la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; y (iii) la construcción, adopción, publicación, difusión, implementación y seguimiento al documento Conpes para las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado y del Desplazamiento Forzado.

por actores armados, la prevalencia de la violencia sexual que victimizan a las mujeres, niñas y adolescentes desplazadas, es un fenómeno altamente invisibilizado, en otras razones, por el silencio de sus víctimas, derivado de condiciones de seguridad adversas y amenazantes, y de la falta de capacidad para exigir sus derechos.

Revisada la información contenida en el último informe presentado por el Gobierno Nacional, se encuentra, por un lado, que la información suministrada no permite evaluar si, en efecto, el criterio obligatorio de cobertura suficiente, en términos de los estándares constitucionales aplicables y de la adecuación material al hecho de la mayor exposición que experimentan las mujeres desplazadas, ha sido acogido.

Al respecto, el informe se limita a indicar que “[...] en el diseño del programa se atendieron los principios ordenados por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008. Y una vez expedido el Auto 237 de 2008, se dio cumplimiento a la inclusión de los lineamientos presentados por las organizaciones de mujeres en situación de desplazamiento. De igual forma ocurrió en la implementación de las acciones de compromiso de cada entidad del programa”⁷⁹⁵. Sin embargo, no se aportan medios probatorios que acrediten la efectividad de esta incorporación.

Pese al vacío señalado, en el informe anteriormente mencionado (Informe de marzo de 2013) se enuncian acciones de avance en materia de “fortalecimiento de la capacidad del Estado”, en lo que respecta: “al ajuste y actualización de la normatividad”, “al fortalecimiento institucional, interinstitucional y de coordinación” y a la “coordinación nación-territorio”. Empero no se evidencian elementos que permitan verificar la cobertura suficiente y obligatoria del programa.

De tal manera que, en las acciones de ajuste y actualización de la normatividad, en las que se listan Decretos, Resoluciones, Proyectos de Resoluciones y Capacitaciones promovidas por

795. Oficio OPT-A-055/2013 del 7 de marzo de 2013, suscrito por Paula Gaviria Betancur -Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-, dirigido al Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Pág. 21.

el Ministerio de Salud y la Protección⁷⁹⁶, no se define una línea de articulación de estos instrumentos, que dé cuenta de: (i) cómo se garantizará el goce efectivo de los derechos de las mujeres desplazadas del país, en el nivel de incorporación y aplicación de los estándares constitucionales, y (ii) cómo se responderá al hecho de que las mujeres víctimas de desplazamiento se encuentran mayormente expuestas a la violencia sexual, y que este fenómeno es invisible.

Así mismo, en las acciones reportadas sobre “fortalecimiento institucional, interinstitucional y de coordinación”⁷⁹⁷, se informa de actividades adelantadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Defensa, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, y la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, que planteadas desde la oferta de servicios y desde la atención propia de cada una de las entidades, no evidencian la inclusión completa e integral de todos los estándares constitucionales que le son aplicables a las mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual, así como tampoco plantean una línea de trabajo coordinada y articulada entre todas las entidades competentes, que: (i) apunte a disminuir la exposición de las mujeres, niñas y adolescentes desplazadas a la violencia sexual, que (ii) las atienda y asista conforme a los estándares constitucionales en la materia, y que (iii) a su vez visibilice el fenómeno. Lo anterior, por cuanto las actividades son desarrolladas a corto plazo y son dirigidas a un número

796. El informe destaca como “el fortalecimiento de la capacidad del Estado”, en la línea de actualización y reestructuración de la normatividad pertinente, que el Ministerio de Salud y Protección Social -en ejercicio de las competencias reglamentarias otorgadas por la Ley 1257 de 2008-, expidió: (i) el Decreto 4796 de 2011, por el cual dispuso actualizar los protocolos y guías de atención de las mujeres víctimas y establecer los criterios para el otorgamiento de las medidas de habitación, alimentación, transporte y subsidio monetario; (ii) el Decreto 1792 de 2012, por el cual se expidió un procedimiento para evitar los recobros al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) por la prestación de los servicios de atención establecidos en el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008; (iii) el Decreto 2734 de 2012, por medio del cual se reglamentan las medidas de atención a las víctimas de violencia; y (iv) la Resolución 459 de 2012, que adopta el modelo y protocolo de atención integral en salud a víctimas de violencia sexual, dirigido a los profesionales de la salud que atienden en urgencias a las víctimas de violencia sexual en las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS). Adicionalmente, se señala que se encuentra en trámite un proyecto de resolución que establece: medidas para la financiación de los componentes de atención, criterios de distribución entre las entidades territoriales, entre otros aspectos. Por su parte, el informe señala que el Ministerio de Defensa - el 13 de noviembre de 2012- realizó el lanzamiento de su política sobre Salud Sexual y Reproductiva, Equidad y Violencia basada en Género, con dos estrategias: el protocolo y la cartilla operativa para la Fuerza Pública en el manejo de la violencia sexual, con énfasis en violencia sexual en el marco del conflicto armado.

797. Oficio OPT-A-055/2013 del 7 de marzo de 2013, suscrito por Paula Gaviria Betancur -Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-, dirigido al Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. *Ibíd.* Págs. 5-15.

limitado de mujeres víctimas. Además, las acciones se mueven en el terreno de la construcción de diagnósticos locales, sin que se evidencien rutas de atención coordinadas y articuladas entre las autoridades competentes del nivel nacional, departamental y local.

Conforme a lo anterior, no se ha incorporado el criterio de cobertura suficiente y obligatoria.

2.2. Derechos a garantizar mediante el programa y parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento.

En el Auto 092 de 2008, la Corte señaló que el objetivo del programa debe ser la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de violencia sexual; tales derechos y parámetros jurídicos constituyen el marco de referencia necesario que debe primar durante el proceso de verificación del cumplimiento de las órdenes.

Se indicó igualmente que, el diseño e implementación del programa deberá incorporar un enfoque sub-diferencial complementario de etnia, edad y discapacidad dentro del enfoque diferencial de género, con el propósito de que el programa sea sensible y responda efectivamente a las diferencias que existen entre las mujeres desplazadas en razón de su edad, pertenencia a una comunidad indígena o afro descendiente, o contar con alguna discapacidad.

Sobre la atención a este requerimiento, el Gobierno Nacional respondió que:

“[...] en el tiempo transcurrido desde el diseño del Programa a la fecha, las entidades responsables de la atención integral de las mujeres víctimas de la violencia, han incorporado en las acciones de fortalecimiento a la institucionalidad elementos normativos que garanticen el acceso de las mujeres a la atención acorde a la competencia de cada sector. De igual forma, se han invo-

lucrado acciones con el enfoque sub-diferencial planteado por la Corte Constitucional, a partir de la creación de espacios de interlocución -sectoriales e intersectoriales-, que han permitido ampliar el espectro de actuación de las entidades en los niveles nacional y territorial.”⁷⁹⁸

Sobre el particular el Gobierno Nacional no aporta información detallada que valide la conclusión aseverada. Particularmente, la Sala no observa acciones integrales y articuladas que apunten al goce efectivo de derechos de las víctimas y tampoco a identificar cuáles son estos derechos. En ese orden de ideas, no se evidencia una base probatoria minuciosa y pormenorizada, que permita identificar la inclusión de todos los derechos de los que son titulares las mujeres, y que muestre, a su vez, que el resultado de las acciones gubernamentales persigue el goce efectivo de esos derechos.

2.3. Elementos mínimos de racionalidad del Programa en tanto componente de una política pública.

Los elementos mínimos de racionalidad del programa de prevención de la violencia sexual contra la mujer desplazada, de acuerdo con el Auto 092 de 2008, deben ser observados de manera estricta, en tanto reflejan los elementos mínimos de la política pública de atención al desplazamiento forzado -exigidos en el Auto 178 de 2005 de la Corte-, y que constituyen, a su turno, elementos derivados de los mandatos constitucionales e internacionales que han sido desarrollados por la Corte en su jurisprudencia. Se examinará si los criterios de racionalidad han sido incluidos por el Gobierno Nacional en los avances presentados el 7 de marzo de 2013.

2.3.1. Especificidad individual del Programa.

El programa de prevención de la violencia sexual contra la mujer desplazada y de atención

798. Oficio OPT-A-055/2013 del 7 de marzo de 2013 suscrito por Paula Gaviria Betancur Directora General de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-, dirigido al Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Ibíd. Pág. 21.

integral a sus víctimas, debe ser diseñado e implementado de manera específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada. Justamente, con el propósito de resaltar la gravedad de la violencia sexual, la explotación sexual y la prostitución forzada; esta Corte fue enfática en señalar que debe crearse un nuevo programa específicamente diseñado para los efectos del cumplimiento de la orden y, en ese sentido, no sería admisible que los objetivos del programa se incorporen o se pretendan cumplir a través de otros programas desarrollados para atender las necesidades de la población vulnerable en general, o a través de otros componentes o programas ya existentes en el marco del sistema nacional de atención a la población desplazada en general.

Sobre el cumplimiento de este criterio, en el informe del 7 de marzo de 2013 el Gobierno Nacional señaló que: “si bien inicialmente se presentó un programa que vinculaba lo ordenado por la Corte en los programas de prevención de la violencia intrafamiliar y comunitaria, en cumplimiento de lo ordenado en el Auto 237 de 2008, se presentaron cada uno de ellos por separado”⁷⁹⁹.

Pese a la afirmación del gobierno, no se observa el cumplimiento de este requisito, por cuanto las acciones que se reportan en el informe de marzo de 2013 constituyen servicios dentro de los procedimientos preexistentes, en los que las mujeres desplazadas son una parte de las beneficiarias dentro de un conjunto integrado por víctimas de otro tipo de delitos dentro de los programas generales que se ofrecen a la población desplazada o a la población vulnerable.

Esto resulta especialmente claro en el caso de la atención en salud, en la que no se observa autonomía presupuestal, administrativa y de gestión de los recursos técnicos y logísticos de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) dirigidos a las víctimas de violencia sexual, que se traduzcan en rutas de atención activas, que atiendan las necesidades específicas de las mujeres y que garanticen el ejercicio pleno de sus derechos en salud mental, psicosocial, sexual y reproductiva,

799. *Ibíd.* Pág. 21.

y el disfrute pleno de sus derechos a la vida e integridad personal.

2.3.2. Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo, basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas.

La Corte señaló como uno de los requisitos de racionalidad, que el programa de prevención y atención de la violencia sexual definiera metas puntuales a corto, mediano y largo plazo. Respecto de la adopción de este criterio, el gobierno señaló que “[e]l programa cumplió con la definición de esas metas, no obstante, por la naturaleza institucional solamente hasta finales del 2009 se dio inicio a la implementación territorial conjunta”⁸⁰⁰.

Sin embargo, de la lectura del informe no se desprende el establecimiento de metas concebidas u orientadas a que las mujeres obtengan los medios necesarios para realizar efectivamente sus derechos fundamentales.

Incluso, en el perfil que aporta el Gobierno Nacional del Plan Integral para la prevención y atención al impacto diferencial y desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, se indican como “actividades a corto y mediano plazo”, las siguientes: “sesiones de trabajo con entidades concernidas para consolidar información; reuniones de alto nivel entre la Alta Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer y la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de vincular y reforzar el trabajo interinstitucional entre las entidades del Gobierno Nacional; y la construcción de un documento CONPES para las mujeres víctimas y el inicio de la implementación, seguimiento y evaluación de resultados”⁸⁰¹. Sin embargo, no se explica cómo tales actividades redundarán en el goce efectivo de derechos de las mujeres, y si estas actividades configuran las metas del programa.

800. *Ibíd.* Pág. 21.

801. *Ibíd.* Pág. 29.

2.3.3. Cronograma acelerado de implementación.

En el informe del 7 de marzo de 2013, el Gobierno Nacional no presenta información sobre el cronograma acelerado de implementación. Lo anterior, indica la falta de adopción de este criterio de racionalidad.

2.3.4. Presupuesto suficiente y oportunamente disponible.

Aunque el requisito de un presupuesto oportuno y disponible fue planteado en el Auto 092 de 2008 en términos negativos y, en ese sentido, se aclaró que la inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de las mismas, no sería admitida por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de la creación del programa; se mencionó igualmente en el Auto 092 de 2008, que la exigencia relacionada con la disponibilidad presupuestal oportuna debía interpretarse a la luz de las consideraciones de esta Corte en la Sentencia T-025 de 2004, que se señaló que una de las falencias graves de la política pública de atención y protección a la población desplazada, era la falta de apropiaciones presupuestales suficientes para garantizar el mínimo de protección de los derechos a favor de la población desplazada.

De acuerdo con este precedente, el programa de prevención de la violencia sexual contra la mujer desplazada, debe contar con el respaldo presupuestal que sea necesario para que las víctimas de violencia sexual ejerzan plenamente sus derechos fundamentales.

Ahora bien, en la respuesta emitida por el Gobierno en relación con el acatamiento de este criterio, se comunicó lo siguiente:

“[...] cada una de las entidades ha realizado importantes esfuerzos presupuestales en forma progresiva y gradual para dar cumplimiento y sostenibilidad a las actividades comprometidas en el Programa. Asimismo, en el marco del CONPES 3726 se gestionaron recursos adicionales,

producto de lo cual se creó un rubro para el enfoque diferencial de género para, por una parte, brindar acompañamiento a las mujeres víctimas de violencia sexual en los departamentos del país más afectados por este delito y, por otra, prevenir el embarazo adolescente dentro de la población desplazada, con un costo estimado de 22 millones de pesos. Finalmente, el ICBF cuenta con los recursos asignados a futuro para garantizar la sostenibilidad de la propuesta para la atención de la violencia sexual, intrafamiliar y comunitaria, para la operación de las unidades móviles para la atención de la población desplazada y para el desarrollo de la estrategia educativa-comunicativa “palabras de colores”.⁸⁰² ”

La respuesta del Gobierno Nacional deja entrever la inobservancia del criterio de un presupuesto oportuno y suficiente. Primero, por cuanto no se especifica de qué manera las entidades han apropiado partidas presupuestales de manera progresiva para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas y, además, no se entiende cómo habrían de hacerlo, si aún el programa no ha sido diseñado de manera definitiva.

Segundo, por cuanto los rubros adicionales gestionados en el marco del Conpes 3726 de 2012 para dar acompañamiento a las víctimas de violencia sexual en los departamentos más afectados del país y para la prevención del embarazo adolescente, resultan claramente insuficientes, dada la magnitud de las actividades a adelantar y de la población a atender.

Tercero, en razón a que no es posible establecer si los recursos destinados para brindar sostenibilidad a la atención de la población desplazada víctima de violencia sexual, intrafamiliar y comunitaria -a través de las Unidades Móviles del ICBF-, son suficientes, por cuanto: (i) se desconoce el universo de las víctimas de violencia sexual que requerían de esta atención, (ii) el presupuesto debe ser compartido con acciones para la atención de la violencia intrafamiliar y comunitaria en general, y finalmente, (iii) el presupuesto que se esgrime como sostenible, es el de una sola entidad entre el amplio conjunto de entidades que conforman el sistema nacional de

802. Ibíd. Pág 21- 22.

atención y reparación a las víctimas de violencia sexual perpetrada por actores armados.

2.3.5. Cobertura material suficiente.

La exigencia de que el programa de prevención de la violencia sexual cuente con una cobertura material suficiente, apela a que sus objetivos, metas de corto, mediano y largo plazo, líneas de acción, presupuesto, resultados esperados, indicadores de medición de los resultados apunten, por un lado, a que sean eliminados los factores que inciden en que las mujeres, niñas y adolescentes desplazadas sean especialmente vulnerables a sufrir violencia sexual, tales como: la vulnerabilidad socioeconómica, fracturas en el núcleo familiar, fracturas comunitarias, presencia de actores armados, ausencia o debilidad de redes sociales, ausencia o debilidad de la institucionalidad estatal, barreras de acceso para ejercer derechos económicos, sociales y culturales, entre otras.

Por otro lado, la exigencia de cobertura material suficiente se relaciona con que las mujeres desplazadas, puedan ser restablecidas plenamente en los derechos fundamentales que les fueron vulnerados, y gozar efectivamente de las garantías constitucionales de las que son titulares, a través de los programas e instrumentos que el Ejecutivo cree o diseñe para tales efectos.

En su informe del 7 de marzo de 2013, en relación con el cumplimiento de la cobertura material suficiente, el Gobierno Nacional indicó lo siguiente:

“[l]as acciones han sufrido un proceso de expansión gradual a todo el país buscando impactar en el fortalecimiento institucional, sectorial e intersectorial, y en la prevención y atención a todas las mujeres en situación de desplazamiento, víctimas o no de violencia sexual o en riesgo de serlo. El ICBF viene atendiendo en todo el territorio nacional y articulando acciones con otras entidades del sistema en lo local, a fin de contribuir al restablecimiento de derechos. Desde que se profirió el Auto a la fecha, la estrategia viene funcio-

nando y cualificándose, y el acompañamiento a los niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado a través de las Unidades Móviles, tiene cobertura nacional y busca llegar a los hogares en sitio. Así, los productos diseñados en este proyecto permiten al ICBF un cambio de actitud en la atención y orientación con enfoque diferencial. Igualmente se acude a los objetivos y a la descripción por líneas generales y metas del Programa de violencia sexual contra la mujer desplazada y de atención integral a sus víctimas, entre otros.”⁸⁰³

De acuerdo con la información suministrada, no es claro que se haya dado cumplimiento al criterio de cobertura material suficiente. En primer lugar, por cuanto, a pesar de que se afirma que todas las acciones han estado dirigidas gradualmente a fortalecer las capacidades institucionales de las entidades del sector y de otros sectores en la prevención y la atención de las mujeres desplazadas -víctimas o no de violencia sexual-, no se aportan elementos que respalden esta conclusión y no se demuestra que tales esfuerzos se concreten en el goce efectivo de derechos de las mujeres.

En un segundo lugar, en razón a que si bien se afirma que el programa garantiza cobertura territorial a través de las Unidades Móviles del ICBF, no se aporta información que dé cuenta de la suficiencia de las capacidades institucionales para desplegar esta estrategia, en aras de atender de manera integral, oportuna y con enfoque diferencial de género las necesidades inminentes de las mujeres.

En tercer lugar, en la respuesta no se observa la participación de todas las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del conflicto armado interno y que, en su respectivo ámbito de competencias, tendrían que asegurar la cobertura material de las acciones, tanto en el nivel de su adecuación a la realidad fáctica de la violencia sexual contra las mujeres desplazadas, como en la incorporación y aplicación efectiva de las garantías constitucionales de las que son titulares las mujeres, niñas y adolescentes desplazadas

803. *Ibíd.* Pág. 22.

víctimas de violencia sexual.

2.3.6. Garantías de continuidad hacia el futuro.

La gravedad y la dimensión con que ha ocurrido la violencia sexual contra las mujeres en el país, llevó a la Corte a establecer la continuidad hacia el futuro del programa, como un condicionamiento esencial para que el Estado prevenga este tipo de criminalidad y atienda a sus víctimas, independientemente de los cambios de gobierno. En su última respuesta, el Gobierno Nacional señaló que el cumplimiento de este criterio se observa en el Documento Conpes 3726 de 2012 -Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismos de Seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas- que incluye: (i) varias menciones al Plan Integral para las mujeres desplazadas, (ii) indicadores de gestión para el enfoque de género, (iii) recomendaciones para el diseño de una estrategia de prevención de la violencia sexual contra las mujeres, (iv) sistemas de información con enfoque diferencial, (v) una mesa de trabajo para el seguimiento a la implementación de las acciones dirigidas a las mujeres víctimas, entre otras⁸⁰⁴.

Igualmente, en el marco de la implementación de la Ley 1448 de 2011, se indicaron como acciones de cumplimiento de la exigencia de continuidad del programa, las siguientes: (i) la conformación de un Comité Interinstitucional para la Salud y la protección Social de las víctimas del conflicto armado⁸⁰⁵; (ii) la emisión de las “Recomendaciones para la atención integral en salud” de las víctimas del conflicto armado, las cuales se estarían implementando de manera progresiva, iniciando en lugares en los cuales hay víctimas cobijadas por órdenes judiciales e identificando responsabilidades de cada uno de los actores del SGSSS⁸⁰⁶; (iii) el cruce de información perió-

804. Ibíd. Pág. 22.

805. Mediante la Resolución 888 del 23 de abril de 2012 del Ministerio de Salud y Protección Social.

806. De acuerdo con el informe del 7 de marzo de 2013, estos lineamientos se articulan con el Protocolo de Atención en Salud con Enfoque Diferencial. Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social aportó insumos para precisar los alcances de las medidas de asistencia en salud y de reparación integral, específicamente en lo concerniente al documento Conpes 3726 de 2012, que perfila el contenido de la medida de rehabilitación, consagrada en el Art. 135 de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas.

dico entre diferentes bases de datos (SIPOD⁸⁰⁷ , RUPD⁸⁰⁸ , BDUA⁸⁰⁹ y RUAF⁸¹⁰) en el marco del Sistema Integral de Información de Protección Social –SISPRO-, con el propósito de conocer el estado de afiliación al sistema de las víctimas y los servicios brindados; (iv) el desarrollo de un modelo de sistematización, monitoreo y evaluación de las acciones territoriales ejecutadas en respuesta a los Autos de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, (v) el diseño de un Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), el cual contenga las directrices, estrategias y acciones diseñadas por el Ministerio de Salud y Protección Social para desarrollar el componente de asistencia y rehabilitación de la Ley 1448 de 2011.

De acuerdo con lo señalado, se observa que se han mostrado esfuerzos por dar cumplimiento a algunas órdenes relativas al diseño e implementación de los programas ordenados en el Auto 092 de 2008, mediante la incorporación de los mismos a los instrumentos legales y administrativos que adoptan políticas generales del gobierno nacional, a través de la adopción de reglamentaciones de la Ley 1448 de 2011 y la adopción del Documento Conpes 3784 del 25 de noviembre de 2013. No obstante, estos esfuerzos resultan insuficientes para garantizar la continuidad del programa, si no se surte un proceso de implementación, seguimiento y evaluación periódica, que apunte al goce efectivo de derechos fundamentales de las víctimas.

2.3.7. Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales.

En el Auto 092 de 2008, la Corte dispuso la adopción e implementación de indicadores de resultado para medir el goce efectivo de los derechos fundamentales quebrantados por la violencia sexual que se ejerce contra las mujeres desplazadas. Se precisó que estos indicadores debían ser específicos para el programa de prevención de la violencia sexual y atención a sus víctimas,

807. Sistema de Información para la Población Desplazada.

808. Registro Único de Población Desplazada.

809. Base Única de Afiliados.

810. Registro Único de Afiliación.

y podrían ser armonizados con la batería de indicadores que ya ha sido adoptada por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.

En el informe del 7 de marzo de 2013, se informó que, bajo la coordinación de: la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Departamento Nacional de Planeación y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, se incluyeron siete (7) indicadores relacionados con violencia sexual en el marco del desplazamiento forzado y del conflicto armado interno⁸¹¹. Así mismo, se informó que el Ministerio de Salud se encuentra diseñado una herramienta de monitoreo y evaluación al cumplimiento de los Autos de la Corte, organizada a través de la construcción de indicadores.

La inclusión de los siete indicadores referidos a la violencia sexual contra las mujeres en el marco del desplazamiento forzado y del conflicto armado, en el ámbito de los derechos a la salud, integridad personal, reparación y prevención, configura un avance en la aplicación del criterio de racionalidad que dispone el diseño de indicadores específicos para el programa que se revisa.

Sin embargo, este avance no se traduce en el acatamiento total del criterio, en tanto la batería de indicadores relativos a la violencia sexual debe cobijar todos los derechos que le son

811. Los indicadores fueron planteados desde los derechos de la población desplazada a la salud, integridad, reparación y prevención. En salud, se establecieron dos indicadores sectoriales: (i) Proporción de mujeres víctimas de desplazamiento registradas, que son víctimas de violencia y reciben anticoncepción de emergencia y profilaxis para las ITS/VIH, y (ii) Proporción de mujeres víctimas de desplazamiento registradas, que son víctimas de violencia sexual después del desplazamiento, y que tienen informe de la autoridad y recomendación de protección. En integridad, se definió un indicador complementario: (iii) número de personas víctimas de desplazamiento forzado registradas, que han sido víctimas de violencia sexual después del desplazamiento, sobre el número total de personas víctimas de desplazamiento forzado registradas. En reparación, se estableció un indicador sectorial: (iv) número de mujeres víctimas de desplazamiento forzado y violencia sexual incluidas en el RUPD, que cuentan con un Plan individual de reparación, sobre el número de mujeres víctimas de desplazamiento forzado y de violencia sexual incluidas en el registro. En prevención fueron incluidos tres indicadores sectoriales: (v) número de casos de violencia sexual ocurridos en el año t en municipios con procesos de retorno acompañados en el mismo año, sobre el número de casos de violencia sexual en el año t1 en municipios con procesos de retorno acompañados en el mismo año; (vi) número de casos de violencia sexual ocurridos en el año t en municipios priorizados en procesos de restitución de tierras, sobre el número de casos de violencia sexual en el año t1 en municipios priorizados en procesos de restitución de tierras; y (vii) número de casos de violencia sexual ocurridos en el año t en zonas de consolidación, sobre el número de casos de violencia sexual en el año t1 en zonas de consolidación.

vulnerados a las víctimas y, además, debe ser detallada y exhaustiva en las dimensiones de las afectaciones a los derechos fundamentales.

En ese sentido, y por citar un caso de suma relevancia y urgencia, no se cuenta con un indicador que dé cuenta de la cobertura, eficiencia, efectividad y calidad de la atención psicosocial para las mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual y para los miembros de su núcleo familiar.

2.3.8 Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, tanto entre las entidades del SNAIPD⁸¹², como en las entidades públicas externas con las cuales se establezcan vínculos de colaboración al interior del programa, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

En el informe del 7 de marzo de 2013, se informó que fueron establecidos como mecanismos de coordinación en el nivel territorial una mesa de Coordinación interinstitucional para el Auto 092 de 2008, liderada por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, y una Mesa temática para el Programa de Prevención de la violencia sexual y atención integral a sus víctimas, liderada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Además, en el mismo informe, el Gobierno señala que en el marco de la implementación de la Ley 1448 de 2011, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial, han desarrollado una estrategia de acompañamiento a los entes territoriales en el marco de la Ley, como una línea de trabajo de coordinación nación-territorio que se ha consolidado fundamentalmente en la difusión de lineamientos por parte del Departamento Nacional de Planeación a los entes territoriales para la elaboración de los Planes de Acción Territorial (PAT) con inclusión de una perspectiva de género, de acuerdo con los hechos victimizantes, incluido hechos relativos a violencia sexual; la valoración de los PAT por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral

812. Hoy SNARIV o Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

a Víctimas, se elabora a través de la herramienta técnica denominada HORPAT que permitiría conocer los diferentes avances en los componentes de la política pública establecida en el documento Conpes 3726 de 2012.

Al respecto, se encuentra, por una parte, que la información es insuficiente para efectos de determinar la operatividad y eficacia de los mecanismos de coordinación del programa en el nivel territorial. En ese sentido, no se indica: (i) si las mesas, en tanto mecanismos instancias de coordinación territorial, han impactado de manera positiva en el diseño y ejecución planes de acción locales o de rutas específicas; (ii) si existen mecanismos de seguimiento a la efectividad de dicha coordinación; y (iii) si existe una articulación adecuada entre las mesas temáticas de violencia sexual y las instancias coordinadoras del nivel nacional.

2.3.9. Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento.

En el Auto 092, la Corte señaló como un criterio de racionalidad mínima el diseño y puesta en marcha de mecanismos que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento o el retroceso del programa, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger, y que faciliten a su vez la participación de las organizaciones de población desplazada y defensoras de los derechos humanos de las mujeres, en el proceso de seguimiento y evaluación del logro de las metas del programa y de su funcionamiento en general. Sin embargo, en el informe presentado el 7 de marzo de 2013, no se presenta información puntual sobre este elemento de racionalidad de la política.

2.3.10. Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Programa.

En el informe del 7 de marzo de 2013, se informó que en lo relacionado con el conocimiento de las barreras de acceso o la falta de oportunidad en atención en salud para los casos de violencia

sexual, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 459 de 2012 por medio de la cual se adopta el Modelo y Protocolo de Atención Integral en Salud para las Víctimas de Violencia Sexual, para ser utilizado por los profesionales de la Salud que atienden a las víctimas de este delito en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) del país. El protocolo además incluye información sobre procesos de articulación sectorial con las entidades encargadas de la protección y la administración justicia, así como con el sector educación, encargado también de la atención integral de las víctimas de violencia sexual.

Sobre el particular, la Sala nota la ausencia de información sobre las herramientas puntuales que permitan hacer seguimiento a la aplicación efectiva del protocolo de atención integral en salud y, en esa medida, si las autoridades cuentan con procedimientos claros y ágiles que permitan ajustar el funcionamiento de la ruta de atención planteada en este protocolo.

Además, no se presentan herramientas de seguimiento que permitan establecer el avance, retroceso o estancamiento del programa de prevención de la violencia sexual y de atención integral a sus víctimas en cuanto tal, en tanto el protocolo se concentra fundamentalmente en el acceso del derecho a la salud.

2.3.11. Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.

En el informe del 7 de marzo de 2013, no se presentan datos relativos al diseño y aplicación de este criterio.

2.3.12. Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada, y específicamente para las mujeres desplazadas, sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales, y las metas institucionales

en el marco de este programa.

En el informe del 7 de marzo de 2013, no se presentan datos relativos al diseño y aplicación de este criterio.

2.3.13. Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma.

En cuanto a la armonización con los demás elementos de la política pública, se informó sobre los siguientes resultados:

(i). La inclusión del artículo 177 en el Plan Nacional de Desarrollo, en el marco de los lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, que contempla como estrategia la “protección de los derechos de las mujeres en riesgo o víctimas de desplazamiento forzado y otras violencias contra las mujeres en el marco del conflicto”, así como lineamientos específicos para “la prevención, protección, atención y reparación de los impactos diferenciados del conflicto armado y el desplazamiento forzado en la vida de las mujeres”.

(ii) Inclusión de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en el Comité de lucha contra la trata de personas, a fin de implementar acciones en Buenaventura en el marco del Programa Integral contra las violencias de Género.

(iii) Publicación del Manual para la elaboración de las políticas públicas de lucha contra la trata de personas.

(iv) Suscripción de un convenio con la Fundación la Esperanza para la implementación de planes de prevención de la trata de personas en Cartagena y Buenaventura.

(v).Publicación de un Manual para el abordaje, orientación y asistencia a víctimas del delito de trata de personas con enfoque de género y de derechos, apoyado en el Estudio Nacional sobre la magnitud de este delito.

(vi) la reglamentación de los procedimientos de las entidades responsables de atender y proteger a las víctimas de violencia sexual.

(vi).La construcción por parte del ICBF de una propuesta que incluye lineamientos definidos en el Programa de Prevención de la Violencia Sexual y de Atención Integral a sus Víctimas, y que a su vez integra los demás servicios del ICBF al Programa, entre estos, la estrategia de Unidades Móviles;.

(viii) la inclusión del Programa de Prevención de la Violencia Sexual y de Atención a sus Víctimas en el documento Conpes 3784 de 2013, que para el 7 de marzo de 2013, se encontraba aun en elaboración.

Al respecto, se observa que el Gobierno Nacional ha venido impulsando gestiones tendientes a la armonización de lineamientos generales con perspectiva de género en instrumentos de política pública, que tienen la posibilidad de incidir en el goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas de las violencias de género. Sin embargo, la Sala observa que el criterio de racionalidad que exige la armonización formal del programa de prevención de la violencia sexual y de atención integral a sus víctimas, no ha sido aplicado, en tanto las acciones presentadas corresponden a iniciativas desarticuladas y pertenecientes a la oferta institucional de cada entidad.

2.3.14. Apropiación nacional y autonomía.

En el Auto 092 de 2008, la Corte estableció como criterio de racionalidad mínimo, que el diseño e implementación del Programa no dependa totalmente de la cooperación internacional, sino que sea un programa de base nacional, establecido por las autoridades colombianas que conforman el SNAIPD. Se señaló la necesidad de contar con autonomía nacional, como condición de su estabilidad a mediano y largo plazo, en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzado y de su gerencia exclusiva por parte del gobierno nacional.

Sobre el particular, el Gobierno informó en marzo de 2013 lo siguiente: “si bien en el marco de la cooperación que tiene el ICBF con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se han desarrollado las líneas generales de la propuesta para la prevención de las violencias sexual, intrafamiliar y comunitaria; el desarrollo de las mismas se realiza a través de las Unidades Móviles. El apoyo brindado por la OIM es de importancia para el desarrollo de la propuesta por contar con un grupo de profesionales altamente calificado en temas de violencia sexual, en particular sobre los niños, niñas y adolescentes.

El acompañamiento que brinda la OIM sigue siendo importante durante la continuación del proyecto, sin embargo, es claro que la apropiación del ICBF se ha venido llevando a cabo y se está extendiendo tanto a grupos internos de trabajo, como a otras instituciones vinculadas a la prevención de las violencias. De igual forma, el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) cuenta con cooperación técnica de organismos internacionales, como la OIM y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).”

Al respecto, debe señalarse, en primer término, que la Sala carece de elementos de juicio para determinar si, en efecto, las iniciativas que viene impulsando el Gobierno Nacional para implementar el programa cuentan con plena autonomía nacional, en la medida en que sólo se aporta información sobre el ICBF y un cooperante internacional.

Adicionalmente, la información presentada no es detallada y no es posible observar en qué grado las iniciativas y programas dependen de las ayudas de las organizaciones cooperantes para cada una de las entidades que deben participar en el diseño e implementación del programa de prevención de la violencia sexual contra la mujer desplazada y de atención integral a sus víctimas.

2.3.15. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, tales como el proceso de la Ley de Justicia y Paz, u otros que sean relevantes, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

En el informe del 7 de marzo de 2013, el Gobierno Nacional no se pronuncia sobre este criterio. Esta ausencia impide que la Sala evalúe si el diseño e implementación del programa de prevención de la violencia sexual y de atención integral a sus víctimas, se encuentra articulado de manera adecuada a los procedimientos de: la Ley 294 de 1996 – Ley relativa a la prevención, remedio y sanción de la violencia intrafamiliar-, la Ley 387 de 1997 – Ley relativa a la atención, asistencia y protección de la población desplazada-, la Ley 599 de 2000 – Código Penal-, la Ley 906 de 2004 – Código de Procedimiento Penal-, la Ley 975 de 2005 – Ley de Justicia y Paz-, la Ley 1257 de 2008 – Ley relativa a la prevención y sanción de la violencia y discriminación contra las mujeres-, la Ley 1448 de 2011 – Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras- y la Ley 1719 de 2014 – Ley relativa al Acceso a la Justicia de las Víctimas de Violencia Sexual con Ocasión al Conflicto Armado-.

De acuerdo con ello, se requerirá al Gobierno Nacional para que presente información sobre el particular.

2.4. Coordinación unitaria y centralizada por el Director de Acción Social.

En el Auto 092 de 2008, la Sala estableció que la coordinación del diseño, adopción e implementación del programa de prevención de la violencia sexual y de atención integral a sus

víctimas, es un deber que corresponde al Director de Acción Social. Con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, esta labor de coordinación corresponde a la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, quien en ejercicio de las facultades conferidas en la mencionada norma, debe ejercer un rol articulador y coordinador para efectos de que las instituciones que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), cumplan con la orden tercera del Auto 092 de 2008.

Ahora bien, para efectos de conocer las funciones que viene adelantando la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en procura de cumplir con las labores exigidas por la Corte en el Auto 092 de 2008, la Sala solicitará a la entidad que precise las labores de coordinación que adelantará para que el gobierno nacional cumpla con la orden tercera del Auto 092 de 2008, en lo que respecta al programa de prevención de la violencia sexual y de atención integral a sus víctimas, especialmente a través de la implementación y puesta en marcha del Documento Conpes 3784 del 25 de noviembre de 2013, con el cual se pretende cumplir con la citada orden.

2.5. Adopción inmediata por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados.

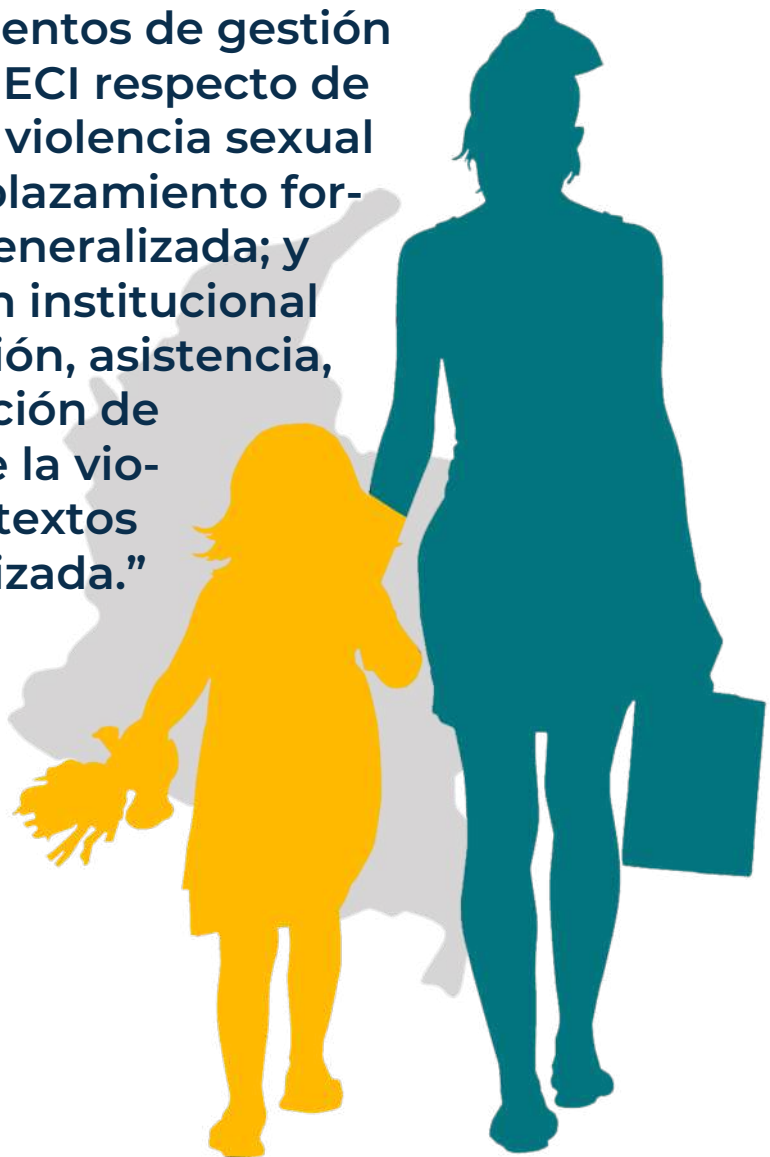
En el Auto 092 de 2008, la Corte estableció un plazo perentorio de tres (3) meses para que el Gobierno Nacional diseñara e implementara el programa de prevención de la violencia sexual y de atención integral a sus víctimas, después de la notificación del Auto. Como es evidente, esta exigencia de inmediatez por parte de la Corte, ha sido desconocida por el Gobierno Nacional, en tanto el programa no ha sido implementado.

2.6. Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada por la violencia.

En el Auto 092 de 2008, la Corte señaló la participación activa de las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres desplazadas, como un criterio mínimo de racionalidad para el proceso de diseño, adopción e implementación del Programa de Prevención de la Violencia Sexual y de Atención Integral a sus Víctimas. En este sentido, se señaló que, como mínimo, en este proceso debían participar las organizaciones –nacionales e internacionales- comunicadas del Auto 092 de 2008. De acuerdo con lo anterior, resulta necesario que el Gobierno Nacional en el proceso de implementación de del Documento Conpes 3784 del 25 de noviembre de 2013, la Ley 1448 de 2011 y la Ley 1719 de 2014, asegure la participación representativa e incidente de las organizaciones de mujeres, especialmente las de las mujeres indígenas, afrodescendientes, campesinas y con preferencias sexuales diversas.

Auto 737/17

“Persisten bloqueos institucionales relativos a: (i) la falta de una política pública cualificada conforme a los riesgos de género, y que incorpore los criterios mínimos de racionalidad; (ii) la falta de información objetiva, suficiente y pertinente y de mecanismos para hacer seguimiento y evaluación, que le impiden a esta Sala Especial conocer el impacto de los instrumentos de gestión en la superación del ECI respecto de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del desplazamiento forzado y la violencia generalizada; y (iii) la desarticulación institucional en materia de atención, asistencia, prevención y reparación de las sobrevivientes de la violencia sexual en contextos de violencia generalizada.”



“Persisten bloqueos institucionales relativos a: (i) la falta de una política pública cualificada conforme a los riesgos de género, y que incorpore los criterios mínimos de racionalidad; (ii) la falta de información objetiva, suficiente y pertinente y de mecanismos para hacer seguimiento y evaluación, que le impiden a esta Sala Especial conocer el impacto de los instrumentos de gestión en la superación del ECI respecto de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del desplazamiento forzado y la violencia generalizada; y (iii) la desarticulación institucional en materia de atención, asistencia, prevención y reparación de las sobrevivientes de la violencia sexual en contextos de violencia generalizada.”

Notas Introductorias del Compilador

El Auto 737 de 2017 constituye uno de los pronunciamientos más rigurosos dentro del proceso de seguimiento al estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004, al evidenciar que, pese a más de una década de órdenes constitucionales dirigidas a proteger a las mujeres víctimas del conflicto armado, persistían profundas deficiencias estructurales en la formulación, implementación y evaluación de la política pública destinada a prevenir, atender y reparar la violencia sexual en contextos de desplazamiento forzado y violencia generalizada. A diferencia de los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015, cuyo énfasis estuvo orientado a identificar riesgos específicos y fortalecer la protección reforzada de las mujeres, el Auto 737 desplaza el análisis hacia el funcionamiento institucional del Estado, examinando si las entidades responsables habían construido una política pública capaz de materializar las obligaciones constitucionales e internacionales previamente definidas por la Corte. El resultado de dicho examen fue contundente: la Sala Especial concluyó que los bloqueos institucionales existentes impedían garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres sobrevivientes de violencia sexual, perpetuando el incumplimiento del Estado frente a sus deberes constitucionales.

Desde una perspectiva jurídica, el Auto desarrolla el contenido de los artículos 2, 13, 42, 43, 93 y 209 de la Constitución Política, reafirmando que la garantía efectiva de los derechos fundamentales no depende exclusivamente de la existencia formal de normas, programas o entidades públicas, sino de la capacidad real de las instituciones para diseñar políticas públicas racionales, articuladas, evaluables y orientadas a producir resultados verificables. La Corte incorpora una dimensión funcional del principio de eficacia administrativa, al sostener que la actuación estatal solo satisface los mandatos constitucionales cuando logra remover las barreras estructurales que impiden el ejercicio efectivo de los derechos de las personas especialmente protegidas. Bajo esta lógica, la ineficiencia institucional deja de ser un simple problema de gestión pública para convertirse en una forma de vulneración constitucional susceptible de control judicial.

Uno de los aportes más relevantes de esta providencia consiste en identificar que el principal obstáculo para la protección de las mujeres víctimas de violencia sexual ya no radicaba únicamente en la ausencia de reconocimiento jurídico de sus derechos, pues dicho reconocimiento había sido ampliamente desarrollado por la propia jurisprudencia constitucional, sino en la incapacidad del Estado para traducir ese marco normativo en políticas públicas coherentes, articuladas y medibles. La Corte advierte que las entidades responsables continuaban implementando programas fragmentados, con escasa coordinación interinstitucional, ausencia de indicadores de impacto, deficiencias en la producción de información estadística confiable y serias limitaciones para identificar si las medidas adoptadas estaban contribuyendo realmente a disminuir los niveles de violencia o mejorar las condiciones de atención y reparación de las víctimas. De esta manera, el Auto introduce una dimensión de control constitucional sobre la calidad técnica de las políticas públicas, exigiendo estándares mínimos de racionalidad, planeación y evaluación.

En este contexto, la providencia desarrolla el concepto de política pública cualificada con enfoque de género, señalando que no basta con incorporar referencias generales a la igualdad entre hombres y mujeres dentro de los instrumentos de planeación estatal. Para la Corte, una política pública compatible con la Constitución debe partir de la identificación precisa de los riesgos diferenciados que enfrentan las mujeres, establecer objetivos verificables, definir indicadores de cumplimiento, asignar recursos suficientes, articular competencias institucionales y generar mecanismos permanentes de seguimiento que permitan corregir oportunamente las deficiencias detectadas. En otras palabras, el enfoque de género deja de ser una simple categoría discursiva para convertirse en un criterio técnico y jurídico obligatorio en el diseño y ejecución de la acción estatal.

Otro aspecto de especial importancia radica en el análisis que realiza la Corte sobre el derecho a la información como presupuesto indispensable para la protección de los derechos fundamentales. El Auto concluye que la inexistencia de sistemas integrados de información, la disper-

sión de bases de datos, la ausencia de indicadores comunes entre entidades y la falta de registros confiables sobre las mujeres sobrevivientes de violencia sexual impedían evaluar la efectividad de las políticas implementadas y dificultaban la adopción de decisiones públicas basadas en evidencia. Desde esta perspectiva, la información deja de ser un simple instrumento administrativo para convertirse en un componente esencial del derecho a la verdad, del principio de transparencia administrativa y del deber estatal de garantizar políticas públicas fundadas en criterios objetivos, verificables y técnicamente sustentados. La providencia también fortalece el alcance del principio de coordinación administrativa previsto en el artículo 209 de la Constitución. La Corte identifica que la atención de las mujeres víctimas de violencia sexual continuaba caracterizándose por la fragmentación institucional, la duplicidad de funciones, la ausencia de protocolos comunes, la falta de intercambio de información y la inexistencia de mecanismos eficaces de articulación entre las entidades encargadas de la prevención, atención, protección, investigación, judicialización y reparación. Esta desarticulación generaba procesos reiterados de revictimización, obligando a las sobrevivientes a recorrer múltiples instituciones sin obtener respuestas oportunas, integrales ni coordinadas. El Auto reafirma que la coordinación interinstitucional constituye una obligación constitucional cuyo incumplimiento compromete directamente la efectividad de los derechos fundamentales.

Desde la perspectiva del bloque de constitucionalidad, el Auto 737 de 2017 profundiza la incorporación de los estándares internacionales desarrollados por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención de Belém do Pará, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las recomendaciones de distintos órganos internacionales de protección de derechos humanos. A partir de estos instrumentos, la Corte reafirma que el deber de debida diligencia reforzada exige no solo investigar y sancionar la violencia sexual, sino también construir instituciones capaces de prevenir su ocurrencia, garantizar una atención integral y adoptar políticas públicas eficaces orientadas a eliminar las causas estructurales que perpetúan la discriminación y la violencia basada en género. En términos de evolución jurisprudencial,

el Auto 737 representa un cambio significativo en el objeto del control constitucional. Mientras los primeros autos de seguimiento estuvieron dirigidos principalmente a reconocer la existencia de riesgos extraordinarios y ordenar medidas de protección específicas para las mujeres víctimas del conflicto armado, esta providencia traslada el énfasis hacia la evaluación de la capacidad institucional del Estado para cumplir dichas órdenes. Así, la Corte deja de preguntarse únicamente qué derechos deben protegerse para examinar cómo deben diseñarse, implementarse, coordinarse y evaluarse las políticas públicas destinadas a garantizar esos derechos. Esta transición refleja una comprensión más sofisticada del control constitucional estructural, en la cual la eficacia administrativa, la planeación estratégica y la evaluación permanente se convierten en componentes indispensables del cumplimiento de la Constitución.

Este Auto consolida la idea de que la persistencia del estado de cosas inconstitucional no puede atribuirse exclusivamente a la complejidad del conflicto armado, sino también a las fallencias estructurales de la administración pública. La ausencia de una política pública técnicamente cualificada, la insuficiencia de información confiable para medir resultados y la desarticulación entre las instituciones encargadas de atender a las mujeres sobrevivientes de violencia sexual constituyen, según la Corte, verdaderos bloqueos institucionales que impiden la realización efectiva de los derechos fundamentales. En tal sentido la providencia reafirma que el Estado Social de Derecho no satisface sus obligaciones mediante la expedición de normas o la creación formal de programas, sino únicamente cuando logra construir una institucionalidad capaz de ofrecer respuestas oportunas, coordinadas, diferenciadas y eficaces frente a las necesidades de las mujeres víctimas del conflicto armado. Por ello, el Auto 737 de 2017 representa un punto de consolidación de la jurisprudencia constitucional sobre violencia basada en género, al trasladar el centro del debate desde el reconocimiento jurídico de los derechos hacia la exigencia de una gobernanza pública eficiente, articulada y compatible con los estándares nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres.

Auto 737/17

SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Verifica el cumplimiento de órdenes dictadas en sentencia T-025/04 y autos de seguimiento

SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Factores que lo determinan/DESPLAZAMIENTO FORZADO-Persistencia del estado de cosas inconstitucional/DESPLAZAMIENTO FORZADO-Ejes de la superación del estado de cosas inconstitucional

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Riesgos de género y cargas extraordinarias

PRESUNCIONES CONSTITUCIONALES A FAVOR DE MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Presunción de vulnerabilidad y presunción de prórroga automática de la ayuda humanitaria, contenidas en el Auto 092/08

(i) la presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas, para efectos de su acceso a los distintos componentes de la política de atención, y la valoración integral de su situación por parte de los funcionarios competentes para atenderlas; y (ii) la presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas, hasta que se compruebe la autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad de cada mujer en particular.

PRESUNCION DE RIESGO EXTRAORDINARIO DE GENERO-Protección de mujeres defensoras de derechos humanos

Las autoridades gubernamentales competentes están en la obligación de reconocer tal presunción al momento de evaluar los riesgos de las mujeres defensoras de derechos humanos en situación de desplazamiento, con el propósito de adoptar las medidas de protección pertinentes.

CORTE CONSTITUCIONAL-Seguimiento al avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y goce efectivo de derechos de población desplazada

El Estado debe: (i) disponer de una política pública, generalmente plasmada en un plan; (ii) dicho plan debe estar orientado a garantizar el goce efectivo de los derechos; y (iii) el plan debe ser sensible a la participación ciudadana.

POBLACION DESPLAZADA-No se cuenta con una batería de indicadores de resultados para medir el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y la garantía del goce efectivo de los derechos

BLOQUEO INSTITUCIONAL-Configuración

El bloqueo institucional es producto de la deficiencia o de la ausencia de políticas públicas para atender la faceta prestacional de los derechos fundamentales, situación que impide su protección efectiva, tanto en el corto como en el largo plazo.

PRACTICAS INCONSTITUCIONALES-Alcance

Las prácticas inconstitucionales implican una carga adicional para que las poblaciones más

vulnerables accedan a los medios para garantizar el goce efectivo de sus derechos.

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Riesgo de violencia sexual contra la mujer/MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas/MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas

CORTE CONSTITUCIONAL-Adopción de medidas para la protección a mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado

Persiste un bloqueo institucional relacionado con la ausencia de una política que contenga o mitigue los riesgos de género reiterados en esta providencia, y que incorpore las presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas, el cual es necesario superar para asegurar el goce efectivo de derechos por parte de esta población.

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Agravamiento del riesgo de mujeres desplazadas líderes y miembros de organizaciones de mujeres por ejercicio de actividades de defensa y promoción de derechos humanos

Las autoridades competentes no dieron cuenta de la ejecución de las medidas específicas, acordes con las necesidades y riesgos particulares que enfrentan las mujeres desplazadas líderes y miembros de organizaciones de mujeres desplazadas.

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Metas puntuales a corto, mediano y largo plazo basadas en el goce efectivo de derechos fundamentales de mujeres víctimas

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONFLICTO ARMADO-Desarrollo e implementa-

ción de mecanismos de evaluación y seguimiento

POBLACION DESPLAZADA-Adaptación de metodología para contar con indicadores de resultado para medir el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y la garantía del goce efectivo de los derechos

Persisten bloqueos institucionales relativos a: (i) la falta de una política pública cualificada conforme a los riesgos de género, y que incorpore los criterios mínimos de racionalidad; (ii) la falta de información objetiva, suficiente y pertinente y de mecanismos para hacer seguimiento y evaluación, que le impiden a esta Sala Especial conocer el impacto de los instrumentos de gestión en la superación del ECI respecto de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del desplazamiento forzado y la violencia generalizada; y (iii) la desarticulación institucional en materia de atención, asistencia, prevención y reparación de las sobrevivientes de la violencia sexual en contextos de violencia generalizada.

Referencia: Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y la violencia generalizada, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios, en particular los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015.

Magistrada Ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de diciembre de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 del 2004, integrada por el Magistrado

Luis Guillermo Guerrero Pérez y las Magistradas Diana Fajardo Rivera y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, adopta la presente providencia con fundamento en los siguientes:

ANTECEDENTES

1. En la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) respecto de la situación de la población desplazada al constatar, de un lado, la grave, masiva y sistemática vulneración de sus derechos fundamentales y, por otro, la precaria capacidad institucional y presupuestal del Estado colombiano para atender a dicha población.

2. De conformidad con lo establecido en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, respecto que “el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”⁸¹³ ; esta Corporación resolvió mantener la competencia para verificar el cumplimiento de sus órdenes y asegurar que las autoridades adopten las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada. Posteriormente, decidió conformar una Sala Especial de Seguimiento, como órgano especializado de la Sala Plena, para monitorear los avances, rezagos o retrocesos presentados por las autoridades responsables en la superación del ECI declarado en el 2004.

3. En el marco de este seguimiento, esta Corporación profirió el Auto 218 de 2006⁸¹⁴ , a través del cual advirtió la necesidad de incorporar un enfoque diferencial específico en la política pública, que reconozca que el desplazamiento forzado afecta de forma acentuada “a los ancianos, los niños y las mujeres cabeza de familia que conforman la población a atender”, al no verificar

813. Sobre la competencia de la Corte Constitucional para dictar autos que aseguren que el cumplimiento de lo ordenado en sentencias de tutela, siempre que ello sea necesario, ver, entre otros, los Autos 010 y 045 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil; Sentencia T-086 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

814. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

avances en la adopción de dicho enfoque para la protección y garantía de los derechos de estos sujetos de especial protección constitucional, a pesar de haberlo advertido desde la Sentencia T-025 de 2004⁸¹⁵.

4. Posteriormente, esta Corporación profirió el Auto 092 de 2008⁸¹⁶ relativo a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas y a la prevención del impacto de género desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado. En esa providencia, la Corte concluyó que existe un impacto gravoso y focalizado del conflicto armado y del desplazamiento forzado en términos cuantitativos y cualitativos sobre las mujeres colombianas, a partir de la identificación de diez (10) riesgos de género⁸¹⁷ en el ámbito de la prevención, y dieciocho (18) facetas de género del desplazamiento forzado⁸¹⁸ que impactan de manera diferencial, espe-

815. Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Tal como lo advirtió la Corte, debido a “las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños (apartados 5 y 6)” (énfasis fuera del texto original).

816. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

817. Corte Constitucional, Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamentos III.1.1. a III.1.10. Los riesgos de género identificados en el Auto son: “(i) el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado; (ii) el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales; (iii) el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; (iv) los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos; (v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; (viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; (ix) los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento”.

818. Corte Constitucional, Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento II.2. Las 18 facetas de género del desplazamiento identificadas por la Corte se clasifican en dos categorías: “(1) patrones de violencia y discriminación de género de índole estructural en la sociedad colombiana, preexistentes al desplazamiento pero que se ven potenciados y degenerados por el mismo”; y “(2) problemas específicos de las mujeres desplazadas, producto de la conjunción de los factores de vulnerabilidad que soportan, y que no afectan ni a las mujeres no desplazadas, ni a los hombres desplazados”. En la primera categoría se encuentra los riesgos acentuados de las mujeres desplazadas de ser víctimas de patrones estructurales de violencia y discriminación de género tales como: “(i) la violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata

cífica y aguda en la atención de las mujeres desplazadas.

Como consecuencia de esta evaluación, la Corte Constitucional ordenó: (i) el diseño de trece (13) programas específicos para colmar los vacíos críticos en materia de género en la política pública de atención al desplazamiento forzado en el país, de tal manera que se contrarresten efectivamente los riesgos de género en el conflicto armado y las facetas de género del desplazamiento forzado⁸¹⁹; (ii) el establecimiento de dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas⁸²⁰; (iii) la adopción de órdenes individuales de protección concreta para

de personas con fines de explotación sexual; (ii) la violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género; (iii) el desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos a todo nivel, con particular gravedad en el caso de las niñas y adolescentes pero también de las mujeres gestantes y lactantes; (iv) la asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, con especiales complicaciones en casos de mujeres con niños pequeños, mujeres con problemas de salud, mujeres con discapacidad o adultas mayores; (v) obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo; (vi) obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas; (vii) la explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica; (viii) obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación; (ix) los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas; (x) la violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos; (xi) la discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación; y (xii) el desconocimiento frontal de sus derechos como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición”. En la segunda categoría se identifican: “(xiii) los especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas, que se han visto gravemente insatisfechos; (xiv) problemas específicos de las mujeres ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, así como ante el proceso de caracterización; (xv) problemas de accesibilidad de las mujeres al sistema de atención a la población desplazada; (xvi) una alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas, o abiertamente hostiles e insensibles a su situación; (xvii) el enfoque a menudo ‘familista’ del sistema de atención a la población desplazada, que descuida la atención de un altísimo número de mujeres desplazadas que no son cabezas de familia; y (xviii) la reticencia estructural del sistema de atención a otorgar la prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia a las mujeres que llenan las condiciones para recibirla”.

819. Corte Constitucional, Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamentos V.B.1. a V.B.13. Los trece (13) programas relacionados en la orden tercera son: “a. El Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado; b. El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas; c. El Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas; d. El Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas; e. El Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada; f. El Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años; g. El Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas; h. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas; i. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas; j. El Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Desplazadas Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos; k. El Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición; l. El Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas; m. El Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas”.

820. Corte Constitucional, Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento V.C. Las presunciones que amparan a las mujeres desplazadas, en tanto sujetos de protección constitucional reforzada, son: “a. La presunción constitucional de

seiscientas (600) mujeres desplazadas en el país; y (iv) la comunicación al Fiscal General de la Nación de numerosos relatos de crímenes sexuales cometidos en el marco del conflicto armado interno colombiano.

5. En seguimiento a la incorporación del referido enfoque diferencial en la política y, en particular, respecto de la verificación sobre los avances o rezagos en materia de prevención y protección de los derechos a la vida, integridad y seguridad personal de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que, desde sus organizaciones, trabajan en favor de la población desplazada por el conflicto armado, esta Sala Especial profirió el Auto 098 de 2013⁸²¹.

En esa providencia, la Corte evaluó el cumplimiento de las órdenes dictadas en el Auto 200 de 2007⁸²², respecto de la protección de algunas lideresas e integrantes de las organizaciones de mujeres; así como de la orden tercera del Auto 092 de 2008⁸²³, en particular, respecto del diseño e implementación de un programa de promoción a la participación de la mujer líderes desplazadas y de prevención de la violencia sociopolítica ejercida en su contra.

Como consecuencia de esta evaluación, constató “que el riesgo derivado del liderazgo y el trabajo cívico, comunitario y social impulsado por mujeres desplazadas y mujeres integrantes de organizaciones que trabajan a favor de la población desplazada por el conflicto armado interno se ha agravado de forma alarmante a partir del año 2009”, motivo por el cual conminó “a las

vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas, para efectos de su acceso a los distintos componentes del SNAIPD y de la valoración integral de su situación por parte de los funcionarios competentes para atenderlas; y b. La presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas, hasta que se compruebe la autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad de cada mujer en particular”.

821. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

822. Corte Constitucional. Auto 200 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Entre otras, la Corte ordenó al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior la adopción de un plan de acción específico tendiente a la superación de las falencias en el procedimiento de protección de líderes y personas en riesgo extraordinario, y la aplicación de la presunción de riesgo extraordinario adoptada por esta Corte en la misma providencia.

823. Corte Constitucional, Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Esta Corporación advirtió que el riesgo derivado de la pertenencia de las mujeres a organizaciones sociales, comunitarias o políticas, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos, constituye una situación fáctica alarmante por ser altamente lesiva de los derechos humanos y del DIH que ampara a las mujeres como víctimas del conflicto.

entidades competentes a redoblar sus esfuerzos para evitar la perpetuidad de esta situación de cara a contener la continuidad del impacto desproporcionado, agravado y desproporcionado del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres defensoras de derechos humanos”⁸²⁴.

6. Posteriormente, la Sala Especial profirió el Auto 009 de 2015⁸²⁵, mediante el cual realizó el seguimiento a las órdenes segunda⁸²⁶ y tercera⁸²⁷ del Auto 092 de 2008, en lo concerniente al traslado de casos de violencia sexual a la Fiscalía General de la Nación, y al diseño e implementación del Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado y el Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.

En dicha providencia, esta Sala Especial de Seguimiento se pronunció sobre: (i) la persistencia de serias afectaciones sobre los derechos fundamentales de las niñas, mujeres, adolescentes

824. Corte Constitucional. Auto 098 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Orden primera.

825. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

826. Corte Constitucional. Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. “Segundo.- En el ámbito de la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, CONSTATAR que, entre los diversos riesgos de género en el marco del conflicto armado colombiano identificados en la presente providencia como causa de desplazamiento, el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado configura una situación fáctica alarmante por ser abiertamente lesiva de los derechos humanos en su integridad y de los postulados más básicos del Derecho Internacional Humanitario que ampara a las mujeres como víctimas del conflicto [...]. // En consecuencia, SE CORRE TRASLADO de la presente providencia, así como del documento separado en el que constan los relatos fácticos sobre episodios de violencia sexual, al señor Fiscal General de la Nación, para que éste, en ejercicio autónomo e independiente de sus competencias y sin perjuicio de las investigaciones que ya se han iniciado, adopte a la mayor brevedad las medidas a las que haya lugar en relación con los hechos allí descritos, con miras a asegurar que las investigaciones que estén en curso avancen aceleradamente, y que se inicien los procedimientos investigativos de imperativo desarrollo respecto de los hechos que aún no han sido objeto de atención por la justicia penal ordinaria. [...]”

827. Corte Constitucional, Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. “Tercero.- Para prevenir el impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas, y proteger de manera efectiva los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento, se ORDENA al Director de Acción Social que lleve a su debido término el diseño e implementación de los trece Programas enunciados en la presente providencia para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado [...]. Se ORDENA al Director de Acción Social que garantice que cada uno de estos programas cumpla en su diseño e implementación con las condiciones y los elementos mínimos de racionalidad descritos en detalle en la sección V.B. de la presente providencia. En particular, se ORDENA al Director de Acción Social que garantice la participación activa y efectiva, en el diseño e implementación de estos trece programas, de las organizaciones que velan por los derechos de las mujeres desplazadas en el país [...]”.

y adultas mayores víctimas de los hechos de violencia perpetrados por los actores armados en medio del conflicto armado⁸²⁸; (ii) la identificación de nuevos riesgos de violencia sexual contra las mujeres desplazadas⁸²⁹; (iii) precisó el concepto de “debida diligencia” que recae en el Estado colombiano en los temas de prevención, atención, protección y los derechos a la verdad, la justicia, reparación y garantías de no repetición para las víctimas de violencia sexual⁸³⁰; (iv) se refirió a la respuesta del Gobierno a la orden segunda del Auto 092 de 2008 con respecto a los ciento ochenta y tres (183) casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado que fueron trasladados en documento reservado a la Fiscalía General de la Nación⁸³¹; y (v) analizó la apuesta del Gobierno para brindar atención diferencial a las mujeres víctimas del conflicto y de violencia sexual a través de los programas de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos extraordinarios de Género en el Marco del Conflicto Armado; y de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas⁸³².

Además, el Auto 009 de 2015 declaró reservado el anexo con las narraciones referidas a casos de violencia sexual contra mujeres desplazadas y solicitó el seguimiento de tales casos a la Fiscalía General de la Nación y al Ministerio Público.

828. Tales como la violencia sexual, la esclavitud sexual y la prostitución forzada, tortura física y psicológica, actos de ferocidad y barbarie sexual, abusos y acosos sexuales.

829. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamentos 2 y 3. La Sala Especial identificó dos riesgos adicionales de violencia sexual contra las mujeres desplazadas, a los advertidos en el año 2008, a saber: (i) violencia sexual asociada a la explotación ilegal de recursos mineros; y (ii) violencia sexual contra mujeres con orientación sexual diversa. Adicionalmente, advirtió la existencia de dos factores que potencian los riesgos de la violencia sexual contra las mujeres en contextos de conflicto armado y desplazamiento forzado por la violencia, en virtud de su condición de género, a saber: (i) factores contextuales que aumentan el riesgo de violencia sexual contra las mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia; y (ii) factores subjetivos que potencian el riesgo de violencia sexual en contextos de conflicto armado: Enfoques Sub-diferenciales Étnico, Étnico y de Condición de Discapacidad.

830. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento IV. En particular la Sala Especial precisó el alcance de: (i) la debida diligencia en la prevención de actos de violencia sexual contra mujeres; (ii) la debida diligencia en la atención y asistencia especializada a las mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores sobrevivientes a la violencia sexual perpetrada por actores armados; y (iii) los deberes mínimos de debida diligencia del Estado en la investigación, juicio y sanción de actos de violencia sexual en contra de mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores perpetradas por actores armados.

831. Corte Constitucional, Auto 009 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento V.

832. Corte Constitucional, Auto 009 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento VI.

7. Luego de estos pronunciamientos, y con el fin de indagar sobre los avances o rezagos en la respuesta del Gobierno Nacional, en cumplimiento de las medidas ordenadas en los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015 para la protección de las mujeres desplazadas por el conflicto armado y la violencia, mediante Auto 443 de 2015, se solicitó información adicional sobre: (i) la implementación del Documento CONPES 3784 de 2013⁸³³; (ii) las dificultades en el goce efectivo del derecho a la vida, la seguridad y la integridad personal de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que trabajan en favor de la población desplazada; (iii) las dificultades en el goce efectivo del derecho a la salud de las mujeres desplazadas; (iv) el cumplimiento de las presunciones constitucionales establecidas por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008; (v) la atención a seiscientas (600) mujeres individualizadas en el Auto 092 de 2008; y (vi) la atención a mujeres afrodescendientes víctimas de desplazamiento forzado.

8. En respuesta a esta solicitud de información por parte del Gobierno Nacional, en cabeza de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante Unidad para las Víctimas o UARIV), recibida por esta Corporación el 27 de octubre de 2015, el Gobierno resaltó que “[l]a incorporación de una perspectiva diferencial de género en la política pública de atención, asistencia y reparación ha sido una tarea en constante evolución”; y que es sobre la base de los informes presentados en respuesta al Auto del 11 de marzo de 2014 y al Auto 009 de 2015, que “se espera que la Sala de Seguimiento realice seguimiento sobre el estado actual de las mujeres víctimas de desplazamiento y la incorporación del enfoque diferencial”⁸³⁴.

En efecto, en el referido informe de respuesta al Auto 443 de 2015, el Gobierno Nacional presentó los avances con relación a las medidas adoptadas para dar cumplimiento de los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015, e informó en particular sobre: (i) la implementación del documento CONPES 3784 de 2013 como respuesta gubernamental al Estado de Cosas In-

833. Documento CONPES 3784 del 25 de noviembre de 2013. “Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado”.

834. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Informe al Auto 443 de 2015. 27 de octubre de 2015.

constitucional sobre el enfoque diferencial de mujer y género⁸³⁵ ; (ii) los resultados del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos⁸³⁶ ; (iii) la aplicación de las presunciones constitucionales⁸³⁷ ; (iv) la atención prestada a las seiscientas (600) mujeres individualizadas en el Auto 092 de 2008⁸³⁸ ; y (v) la atención a mujeres afrodescendientes víctimas de desplazamiento forzado⁸³⁹ .

9. Con relación a la referida respuesta del Gobierno Nacional al Auto 443 de 2015, la Procuraduría General de la Nación (en adelante la Procuraduría) manifestó su preocupación en tres sentidos fundamentales.

835. En esta sección el Gobierno da cuenta de: (i) la relación que existe entre los riesgos y facetas de género identificados por la Corte en el Auto 092 de 2008 y el árbol de problemas como base para la elaboración del CONPES; (ii) el reporte de un 58% de avance en la ejecución de las acciones previstas en el CONPES al 31 de mayo de 2015; (iii) las medidas de implementación de las acciones del CONPES en el nivel territorial; (iv) los resultados alcanzados en la implementación de las acciones del CONPES; (v) los recursos reportados por las entidades concernidas en el Plan de Acción del CONPES; (vi) la formulación o actualización de 92 Planes Integrales de Prevención y Protección de Derechos Humanos (PIPP); (vii) los reportes semestrales de la ejecución del CONPES y la programación de una evaluación sobre la política de mujeres víctimas en el año 2016; y (viii) el reporte de mujeres víctimas de desplazamiento, beneficiarias de las acciones del CONPES y de estrategias complementarias.

836. En esta sección el Gobierno presenta: (i) los antecedentes, objetivos, componentes y acciones previstas a través del Programa Integral de Garantías, e información sobre un proyecto de decreto, en el cual se contempla que “la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos” como responsable del plan de acción del programa; (ii) los tres ámbitos de articulación con los Planes de Prevención y el Sistema de Alertas Tempranas; (iii) las mujeres protegidas en el marco del Programa de Prevención y Protección del Ministerio del Interior - Unidad Nacional de Protección, dado que a la fecha del informe el Programa Integral de Garantías aún no estaba en ejecución; (iv) el contenido jurídico y material de las medidas de protección, a partir de lo establecido el Decreto 1066 de 2015 y la Resolución 0805 de 2012; (v) la inclusión como población objeto del Programa de Garantías a las reclamantes de tierras y las y los líderes o representantes de población reclamante; (vi) el “Espacio de Interlocución para la Formulación, Implementación y Seguimiento de la Política de Prevención y Protección de los derechos de las Mujeres Defensoras”, como instancia para garantizar la participación de las mujeres víctimas; y (vii) la adopción de medidas de protección en los departamentos de Guaviare y Córdoba.

837. En esta sección el Gobierno Nacional reportó los avances alcanzados en la incorporación de las presunciones en la política, por parte de: (i) los Subcomités del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV); (ii) la Unidad para las Víctimas; (iii) el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; (iv) el Ministerio de Educación Nacional y, finalmente, (v) el Ministerio de Justicia y del Derecho.

838. En esta sección el Gobierno Nacional informó que, del listado de mujeres contenidas en el Auto 092 de 2008, se encontraron 591 registros únicos, los cuales fueron priorizados en la ruta de reparación individual, de las cuales 100 habían sido indemnizadas a la fecha del informe.

839. En esta Sección el Gobierno manifestó que (i) “la estrategia que garantiza la participación de las mujeres afrodescendientes, indígenas, en condición de discapacidad, adultas mayores y con orientación sexual diversa es el proceso de elección de las cuatro mujeres invitadas permanentes al CERREM de mujeres, consagrado en el artículo 5 literal a de la Resolución 0805 de 2012”; e informó que (ii) un total de 17 casos de mujeres afrodescendientes víctimas de desplazamiento forzado o en riesgo de serlo, que fueron analizados en el marco del CERREM de mujeres; y (iii) los avances en la reparación colectiva de (3) sujetos que tienen en sus integrantes mujeres víctimas afrodescendientes.

En primer lugar, advirtió que las acciones concebidas para la implementación del CONPES 3784 de 2013 “no son suficientes para garantizar la protección de las mujeres víctimas de desplazamiento por el conflicto armado y la violencia”⁸⁴⁰ y que, además, no se cuenta con instrumentos de medición de sus objetivos.

En segundo lugar, el ente de control conminó al Gobierno a activar e implementar el Plan de Acción del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, necesario para mitigar el impacto de los riesgos de las mujeres víctimas de desplazamiento, así como a establecer un mecanismo de conocimiento y divulgación de ese Programa.

En tercer lugar, la Procuraduría reconoció los avances en materia de atención psicosocial y salud integral, pero llamó la atención sobre las dificultades en el goce efectivo del derecho a la salud, en tanto el informe del Gobierno muestra que aún no se llega al 100% de cobertura en atención de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y la violencia generalizada.

La Procuraduría expresó su preocupación por dos asuntos adicionales: por un lado, la carencia de datos que permitan verificar el cumplimiento de las presunciones constitucionales establecidas por la Corte en el Auto 092 de 2008; y, por otro lado, las barreras para la participación de las mujeres afrodescendientes víctimas de desplazamiento forzado, por lo cual solicitó fortalecer los programas de atención, en general, para minorías étnicas.

10. Por su parte, la Contraloría General de la República (en adelante la Contraloría), en ejercicio de sus competencias constitucionales, solicitó información a la Unidad para las Víctimas, a la Fiscalía General de la Nación (en adelante la Fiscalía), a la Unidad Nacional de Protección (en adelante UNP) y a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (en adelante CPEM), la cual contrastó con la respuesta gubernamental al Auto 443 de 2015. De tal ejercicio, se

840. Procuraduría General de la Nación. Observaciones de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia al informe presentado por la UARIV en calidad de coordinadora del SNARIV y en respuesta a los interrogantes planteados en el Auto 443 de 2015 de la Corte Constitucional. Marzo de 2016.

destacan las principales recomendaciones de la Contraloría.

Con relación a las dificultades de las mujeres víctimas en el acceso, la atención y el restablecimiento de sus derechos, “la Contraloría observa que si bien hay avances en capacitación, implementación de pilotajes de atención a mujeres víctimas de violencia sexual, ejecución de proyectos y en el diseño de indicadores que permiten visibilizar y medir la inclusión de la perspectiva de género, este esfuerzo apenas inicial”⁸⁴¹. Adicionalmente, los esfuerzos por responder a esta afectación institucional diferenciada, por ejemplo, a través de capacitaciones a los funcionarios, a juicio del órgano de control, deben ser sostenibles y continuos.

La Contraloría, además, puso de presente la falta de variables para visibilizar el impacto del conflicto armado sobre las mujeres, en especial, las dificultades de medición del Estado colombiano en temas como violencia de género, mercado laboral y participación política. Al respecto, la Contraloría hizo un llamado para implementar el sistema unificado sobre violencia sexual, que se ordenó crear en la Ley 1719 de 2014.

Con relación al presupuesto reportado por el Gobierno Nacional para la implementación del CONPES 3784, la Contraloría advirtió que se trata de cifras gruesas y rubros generales⁸⁴² que no dan cuenta de: (a) el monto por año de la inversión; (b) las acciones desagregadas con su respectivo rubro, por lo cual no puede afirmarse que el total de los recursos se orientó a la

841. Contraloría General de la República. Observaciones de la CGR al Informe presentado por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 443 de 2015, relacionado con el impacto del conflicto armado sobre las mujeres. Diciembre de 2015, p. 9.

842. Contraloría General de la República, Observaciones al informe presentado por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 443 de 2015. Diciembre 16 de 2015. “La CGR llama la atención en relación con el reporte presupuestal entregado por el Gobierno Nacional, según afirma para la ejecución del CONPES se han asignado \$5.9 billones de pesos, esta presentación se realiza de manera general y no es rigurosa. Dicho informe señala rubros generales de apropiación, sin especificar si fue la asignación inicial o la final y sin precisar el monto por año de la inversión. El reporte en mención no desagrega las acciones realizadas para detallar el valor de las mismas, por lo cual no puede afirmarse que el total de los recursos estuvo dirigido a la implementación del CONPES 3784. Dicho informe carece de la ejecución de las partidas asignadas (obligaciones, compromisos, pagos), de tal forma que no puede asumirse que tales recursos hayan sido ejecutados en su totalidad. En general, se limita a la presentación de cifras gruesas que limitan la realización de un análisis de orden presupuestal. Este tipo de informe, de carácter general, caren- te de discriminación de acciones y de identificación del nivel de ejecución, impiden analizar los esfuerzos institucionales y la visibilización de la aplicación de un presupuesto con enfoque diferencial”.

implementación del CONPES; y (c) el grado de ejecución de las partidas asignadas, por lo cual se desconoce si los recursos se ejecutaron en su totalidad. En consideración a estas carencias, la Contraloría advirtió la necesidad de avanzar hacia Presupuestos Sensibles al Género (PSG) y fijó algunos lineamientos para su construcción.

Además, la Contraloría expresó su preocupación por la demora excesiva en el proceso de elaboración participativa del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, en tanto esta dilación afecta la protección de las mujeres que se encuentran en riesgo en el marco del conflicto armado. Sobre este mismo asunto, la Contraloría solicitó a la UNP acogerse a lo ordenado en el Auto 009 de 2015 proferido por esta Corporación, con relación a la presunción constitucional de riesgo extraordinario respecto de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

11. Finalmente, en el mismo ejercicio de contraste de la información aportada por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 443 de 2015, la Corporación Sisma Mujer⁸⁴³ identificó la persistencia de los siguientes problemas:

- La carencia de un modelo de atención en salud, especializado en temas de violencia de género en escenarios de conflicto armado, así como las deficiencias en la atención psicológica y en la atención a la salud sexual y reproductiva, específicamente a las mujeres víctimas de violencia sexual, a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI). Al respecto, esa organización señaló que, incluso, las víctimas de los casos que han hecho parte de los anexos reservados no cuentan aún con tal acompañamiento;

- La inexistencia de un enfoque diferencial de género en las medidas de protección para las mujeres lideresas, desplazadas y víctimas de violencia sexual y, además, los esquemas ordinarios de protección no tienen en cuenta las modalidades con que ocurre la violencia sexual, por lo que

843. Corporación Sisma Mujer, Respuesta al Auto 443 de 2015, Octubre 16 de 2015.

el riesgo no se previene de manera adecuada ni oportuna;

- La falta de articulación entre los programas internos de protección y las medidas cautelares concedidas por la CIDH a las lideresas, en tanto contar con estas últimas no constituye un valor agregado para la mujer en riesgo en términos de su protección efectiva.

12. Ahora bien, en una etapa más reciente de este proceso de seguimiento, mediante Auto 373 de 2016, la Corte Constitucional precisó, de una parte, las pautas y los criterios para el levantamiento del ECI definidos a lo largo del proceso de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004; y de otra, los umbrales que deben satisfacer las autoridades para entender superado el ECI en materia de desplazamiento forzado. Adicionalmente, definió los criterios para considerar superadas las condiciones que dan lugar a la intervención excepcional del juez constitucional en la política pública⁸⁴⁴.

Conforme a estos parámetros, realizó una evaluación de la política de atención integral actual a las personas internamente desplazadas y concluyó que: si bien hay importantes avances en la garantía de los derechos de esta población (i.e. registro y participación), persisten diferentes bloqueos institucionales⁸⁴⁵ y prácticas inconstitucionales⁸⁴⁶ que aun impiden superar el ECI declarado en la Sentencia T-025 de 2004.

844. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. “En la medida en la que las órdenes estructurales se insertan en dinámicas sociales, institucionales y políticas públicas más complejas, la permanencia de la intervención del juez constitucional se fundamenta, en última instancia, en el nivel de cumplimiento dado a las órdenes estructurales proferidas (alto, medio, bajo o incumplimiento)”.

845. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. p. 35. “Un bloqueo institucional se presenta en aquellos casos en los que existe un grado profundo de desarticulación o de falta de coordinación entre distintas entidades estatales encargadas de una política pública que depende de varias agencias, instituciones y actores sociales; en aquellas situaciones en las que la asignación de funciones y responsabilidades en cabeza de las distintas entidades es difusa; o cuando la capacidad institucional y la apropiación de recursos destinados para atender los distintos componentes de una política, en contrapunto con las obligaciones legales y constitucionales que el Estado asumió al respecto, es insuficiente, como se argumentó en la Sentencia T-025 de 2004”.

846. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. p. 37. “[L]as prácticas inconstitucionales se presentan incluso cuando las conductas de las autoridades están encaminadas hacia el logro de fines constitucionalmente legítimos, pero cuyas medidas no son adecuadas en tanto acarrear la tergiversación de los instrumentos constitucionales y, con ello, afectan los derechos constitucionales ya sea de las personas a las que están dirigidas o de terceros”.

Como consecuencia de esta valoración, la Sala Especial de Seguimiento definió, por una parte, los aspectos puntuales de la política sobre los cuales mantendrá el seguimiento y aquellos sobre los cuales entendió superado el ECI (i.e. registro y participación); y, por otra, ordenó una serie de medidas y acciones a las autoridades responsables en cada componente⁸⁴⁷, para impulsar su cumplimiento y avanzar de manera sostenida en la superación del ECI.

Sin embargo, y a pesar de que el Auto 373 de 2016 representa un corte de cuentas respecto de las medidas ordenadas en la Sentencia T-025 de 2004 y en los diferentes autos complementarios, y a las acciones adelantadas por las autoridades responsables de la política a lo largo de más de trece (13) años que ha durado este proceso de seguimiento, también advirtió que, respecto de los enfoques diferenciales, realizaría pronunciamientos específicos.

13. En esta medida, y de conformidad con los parámetros fijados en el referido Auto 373 de 2016, esta Sala Especial de Seguimiento presentará el contexto general en el que se enmarca la decisión (sección I); precisará la metodología a partir de la cual se evaluarán los avances, rezagos o retrocesos en la superación del ECI respecto de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado como sujetos de especial protección constitucional, en razón a las afectaciones diferenciadas del conflicto armado (sección II); presentará la situación fáctica actual de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado en razón a los riesgos que aún enfrentan en el escenario de postconflicto o de violencia generalizada y el desplazamiento forzado (sección III); verificará tanto el cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas en los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015, como el nivel de cumplimiento en términos de goce efectivo de derechos de estos sujetos de especial protección (sección IV); y, finalmente, definirá las medidas que es necesario adoptar para avanzar en la garantía de sus derechos (sección V).

847. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. La Corte decidió mantener el seguimiento respecto de los componentes de tierras; vivienda; generación de ingresos; prevención y protección; verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición; ayuda humanitaria; retornos y reubicaciones; y educación.

CONSIDERACIONES

I. Contexto actual de la decisión. Persistencia de la violencia generalizada⁸⁴⁸ en un escenario de posconflicto.

1. Durante el proceso de seguimiento que adelanta esta Sala Especial al ECI declarado en materia de desplazamiento forzado y, tal como lo reconoció esta Sala Especial en el Auto 474 de 2017⁸⁴⁹, ocurrió un hecho trascendental en el país, con la firma del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” (AFP) el 24 de noviembre de 2016, seguido de su refrendación a través del Congreso de la República los días 29 y 30 de noviembre del mismo año, hecho que dio inicio al cronograma de implementación de los compromisos pactados.

El Auto 474 de 2017 solicitó información al Gobierno Nacional sobre la articulación de la política de atención y reparación a la población desplazada y el proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz. En respuesta a dicho Auto, el 17 de noviembre de 2017, el Gobierno manifestó que “todas las medidas [del AFP] buscan proteger los derechos humanos y fomentar la tolerancia, la convivencia y garantizar la no repetición”. En esta medida, la firma del AFP, sumado al proceso de dejación de armas y a la reincorporación de los miembros de las FARC-EP a la vida civil, sin duda marcan un hito en el proceso de seguimiento a la Sentencia T-025 que adelanta esta Corporación desde el año 2004; y constituye un avance significativo en la búsqueda de la paz como principal garantía de no repetición del delito de desplazamiento forzado interno.

2. Sin embargo, esta Sala Especial no puede desconocer la persistencia de múltiples hechos de violencia generalizada y violaciones masivas de derechos humanos que se registran en algunas regiones del país a causa de: (i) las acciones armadas del Ejército de Liberación Nacional (ELN)

848. La violencia generalizada, desde la declaratoria del ECI en la Sentencia T-025 de 2004 y, en el marco de la Ley 387 de 1997 (artículo 1º) se considera causa del desplazamiento forzado. Además, el Auto 119 de 2013 de esta Sala Especial reiteró tal connotación y las obligaciones que se desprenden de ello.

849. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

que, a pesar del cese al fuego pactado entre el 1 de octubre de 2017 y el 12 de diciembre de 2018 en el marco de los diálogos de paz⁸⁵⁰, originaron desplazamientos y afectaciones contra la vida y la integridad de varias poblaciones, tal como lo reportaron durante el año 2017 diferentes agencias internacionales y los organismos de control; y (ii) las acciones armadas por parte de los Grupos Delictivos Organizados (GDO) y Grupos Armados Organizados (GAO)⁸⁵¹, igualmente registradas por los organismos de control, como causa de múltiples eventos de desplazamiento.

En el mismo sentido lo reconoció esta Sala Especial en el Auto 009 de 2015, en el cual le advirtió a la Unidad para las Víctimas que, independientemente de las características del actor armado (FARC-EP, ELN, BACRIM) que hace presencia en los territorios, lo realmente relevante a tomar en cuenta “es la condición de vulnerabilidad a la que éstos someten a sus víctimas. De tal manera, que basta verificar esta condición para brindar la correspondiente protección constitucional y legal a las mujeres víctimas de violencia sexual. Más aun cuando la violencia sexual es causa y su vez consecuencia del desplazamiento forzado”.

3. Tal como lo reportó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en sus informes periódicos sobre desplazamientos masivos, entre enero y noviembre de 2017, se registraron 66 eventos de desplazamiento masivo, con un total de 3.903 familias desplazadas, correspondientes a 14.602 personas, concentrados en su mayoría en los departamentos de Chocó (29 eventos, 6.347 personas) y Nariño (14 eventos, 4.270 personas)⁸⁵². Así mismo, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas reiteró lo advertido por la Defensoría del Pueblo en Informe Especial de Riesgo 010⁸⁵³ sobre 156 homicidios, 5 desapariciones forzadas

850. Delegaciones del Gobierno Nacional y del ELN. Comunicado conjunto, cierre del ciclo III. Acuerdo de Quito, septiembre 4 de 2017. Tomado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/dialogos-eln/Paginas/Comunicados-conjuntos/acuerdo-comunicado-cese-fuego-bilateral-temporal-gobierno-ELN.aspx>

851. A través de la Directiva Permanente No. 0015 del 22 de abril de 2016 “Lineamientos del Ministerio de Defensa Nacional para caracterizar y enfrentar a los Grupos Armados Organizados (GAO)” se modificó la acepción de las denominadas BACRIM, por los Grupos Delictivos Organizados (GDO) y los Grupos Armados Organizados (GAO).

852. ACNUR. Informe de desplazamientos masivos 2017. Corte, 01 de diciembre de 2017. Information Management UNHCR Colombia / leyton@unhcr.org

853. Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. Informe Especial de Riesgo No. 010 del 30 de marzo de 2017.

y 33 casos de atentados contra líderes y defensores de Derechos Humanos ocurridos entre el 1° de enero de 2016 y el 1° de marzo de 2017⁸⁵⁴, e identificó tres escenarios principales de violencia, a saber: “1) La transformación del escenario de confrontación armada con las FARC; 2) La expansión del ELN hacia zonas antes controladas por las FARC; 3) La expansión y fortalecimiento de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia – AGC y la profusión de estructuras armadas ilegales y organizaciones criminales en áreas estratégicas para el control de economías ilegales”⁸⁵⁵.

4. Por su parte, si bien las cifras reportadas en el Registro Único de Víctimas (RUV) sobre el número de personas desplazadas, dan cuenta de una importante reducción de población víctima durante el período comprendido entre 2015 y 2017⁸⁵⁶, preocupa a esta Corporación la persistencia de este fenómeno con mayor acento en algunas regiones del país (Chocó, Nariño y Norte de Santander), y el alto número de población afectada en los últimos años, pese a las conversaciones de paz y la firma de un Acuerdo para poner fin al conflicto (152.041 personas desplazadas entre los años 2016 y 2017)⁸⁵⁷.

5. Ahora bien, sobre esta grave situación de violencia generalizada y, en particular, sobre la afectación a los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes a causa de ella, esta Sala Especial se pronunció en el Auto 266 de 2017⁸⁵⁸, en el cual advirtió sobre los riesgos que enfrenta esta población en sus territorios, y el impacto diferenciado y desproporcionado que recae sobre ella, el cual “se refleja en la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes, emergencias recu-

854. La cifra de homicidios de líderes y defensores, se amplía a 186 casos al 5 de julio de 2017, de conformidad con el informe de la CSMLV de agosto de 2017.

855. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. Cuarto informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República 2016-2017. Agosto de 2017.

856. De conformidad con la información contenida en el RUV, se observa una disminución de población víctima de desplazamiento en un 50,7% para el año 2016 (93.479 personas) respecto del año inmediatamente anterior (2015 – 184.281 personas); y del 62,6% del número de víctimas para el año 2017 (58.562 personas) con relación al año 2016 (93.479 personas).

857. Unidad para las Víctimas. Registro Único de Víctimas. Reporte con corte al 01 de diciembre de 2017. Tomado de: <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

858. Corte Constitucional. Auto 266 de 2017 M.P. Gloria Stela Ortiz Delgado. “Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 004 y 005 de 2009”.

rrentes y agudización de su crisis humanitaria”.

De igual manera, mediante Auto 620 de 2017⁸⁵⁹, esta Corporación adoptó medidas provisionales urgentes para la protección de la población afrodescendiente e indígena de la Costa Nariñense, debido a “la gravedad de la situación que se vive en los territorios de las comunidades afrodescendientes y los pueblos Eperara-Siapidaara y Awá, especialmente por las condiciones de seguridad de los municipios del Pacífico Nariñense y el recrudecimiento de los riesgos y las diferentes afectaciones que enfrentan los grupos étnicos que allí habitan”.

6. Estos hechos de violencia generalizada, que siguen registrándose en varias regiones del país, y en los términos que fue valorado respecto de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, impactan igualmente de manera diferenciada y desproporcionada sobre las mujeres víctimas de desplazamiento, dados los riesgos que éstas enfrentan, no solo en contextos de conflicto armado sino que, además, tal como precisó el Auto 009 de 2015, sigue siendo un grupo altamente vulnerable a la victimización sexual, incluso por actores no armados. Así, los riesgos de género persisten en atención a las nuevas fuentes de violencia generalizada y de desplazamiento forzado.

En efecto, al verificar las cifras contenidas en el RUV, se tiene que para el año 2016, de las 93.479 víctimas de desplazamiento registradas, 48.777 (52,1%) fueron mujeres; y de las 58.562 personas desplazadas en el año 2017, 30.172 (51,5%) corresponden a mujeres⁸⁶⁰. Esta concentración mayoritaria de las afectaciones a causa de la violencia generalizada sobre las mujeres da cuenta de la persistencia de los riesgos que recaen sobre ellas y de la necesidad de insistir en el deber de protección reforzada que tienen las autoridades sobre este segmento poblacional, de

859. Auto 620 de 2017 M.P. Gloria Stela Ortiz Delgado. “Adopción de medidas provisionales urgentes para la protección de la población afrodescendiente e indígena de la Costa Nariñense, en el marco del seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios 004 y 005 de 2009, 174 de 2011, 073 de 2014 y 373 de 2016”.

860. Unidad para las Víctimas. Registro Único de Víctimas. Reporte con corte al 01 de diciembre de 2017. Tomado de: <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

cara a la superación del estado de cosas contrario a la Constitución objeto del seguimiento actual.

7. Con todo lo anterior, esta Sala Especial debe advertir que, pese al escenario transicional y de posconflicto que tiene lugar en el país, mantiene su competencia para hacer seguimiento a la situación de la población víctima de desplazamiento en general, y de las mujeres desplazadas en particular, debido, por un lado, a la grave persistencia de la violencia generalizada como factor objetivo de los riesgos acentuados que éstas enfrentan y de los múltiples eventos de desplazamiento forzado (individuales y masivos) que se registran a la fecha y, por otro lado, en virtud de las graves afectaciones a los derechos fundamentales de este grupo poblacional (ver infra sección III), algunas de las cuales persisten, a pesar de tener su origen en hechos anteriores, debido a la situación de impunidad, como es el caso de los crímenes de violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

En consideración a lo anterior, esta Sala Especial igualmente reconoce que su intervención en la protección del goce efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada no solo sigue vigente, sino que es imperativa. Al igual que la necesidad de continuar alertando sobre los daños específicos y violaciones de derechos de las mujeres, quienes durante el conflicto armado y en el contexto de esta violencia sufren mayores afectaciones por su género.

II. Metodología a partir de la cual se evaluarán los avances, rezagos o retrocesos en la superación del ECI respecto de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado como sujetos de especial protección constitucional, en razón a las afectaciones diferenciadas del conflicto armado

Carácter estructural del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado en el año 2004 y criterios para su levantamiento.

8. En primer lugar, es necesario recordar el carácter estructural del ECI declarado en la Sen-

tencia T-025 de 2004, el cual fue referido en extenso en el Auto 373 de 2016, y cuyo fundamento fue la vulneración de múltiples derechos constitucionales, tanto de los actores que interpusieron los amparos que la Corte concedió en esa ocasión, como de la población desplazada en general⁸⁶¹. Dicha situación de vulneración masiva de derechos, a juicio de esta Corporación, se sustentó en la confluencia de dos factores: “las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención”⁸⁶².

El análisis estructural que la Corte Constitucional realizó en su momento sobre la situación de la población desplazada, se soportó en los componentes de la política de protección y atención del desplazamiento forzado dispuesta en la Ley 387 de 1997, de la cual encontró una escasa cobertura de las medidas allí dispuestas y falta de garantías para el goce efectivo de los derechos de esta población. Lo anterior, lo atribuyó a la débil capacidad institucional y a la insuficiente asignación presupuestal, en contraste con las obligaciones y compromisos que el mismo Estado asumió para atender los problemas asociados al desplazamiento forzado, a través de diferentes instrumentos legales, administrativos y de política pública.

Sin embargo, conforme lo advirtió esta Corporación en el referido Auto 373 de 2016, “el simple reverso o la mejora de las falencias estructurales que dieron lugar al ECI no puede considerarse como un elemento de juicio suficiente para determinar su superación, pues el análisis que

861. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Conforme lo identificó esta Corporación, dentro de los derechos vulnerados se encuentran: “1. El derecho a la vida en condiciones de dignidad (...); 2. Los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos (...); 3. El derecho a escoger su lugar de domicilio (...); 4. Los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación (...); 5. (...) Los derechos económicos, sociales y culturales fuertemente afectados; 6. (...) El derecho a la unidad familiar y a la protección integral de la familia; 7. El derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida (...); 8. El derecho a la integridad personal (...); 9. El derecho a la seguridad personal; 10. La libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir (...); 11. El derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio (...); 12. El derecho a una alimentación mínima (...); 13. El derecho a la educación (...); 14. El derecho a una vivienda digna (...); 15. El derecho a la paz (...); 16. El derecho a la personalidad jurídica (...); 17. El derecho a la igualdad”.

862. En el apartado 6 de la Sentencia T-025 de 2004, la Corte advierte además que la vulneración de derechos de la población desplazada responde a que “las políticas públicas de atención a la población desplazada no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos”.

se realizó para declararlo no es el mismo que se efectúa para superarlo”. En efecto, el análisis para determinar la superación del ECI, parte de la disposición de elementos sustantivos y objetivos que le permitan a esta Sala Especial, valorar si las causas que motivaron la declaratoria del ECI fueron superadas o si éstas persisten por la ausencia de una probada demostración del goce material y sustancial de los derechos fundamentales de la población desplazada⁸⁶³.

9. Para estos efectos, la Corte ofreció en diversos momentos del seguimiento a la superación del ECI⁸⁶⁴, algunas pautas y parámetros relevantes para evaluar los avances en dicha superación, dentro de los cuales la cobertura y el grado de satisfacción de derechos fundamentales de la población desplazada, constituye desde la misma declaratoria del ECI, el eje central de dicha evaluación⁸⁶⁵. En efecto, la Corte precisó que “las medidas que adopten las autoridades para superar las falencias estructurales que afectan la capacidad institucional deben tener un impacto directo, claro e indiscutible en el avance del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, y deben garantizar que se va a avanzar en la meta de que todos los desplazados gocen de sus derechos constitucionales”. (Énfasis fuera del texto original)

Otro de los parámetros que la Corte destacó, fue la incorporación de enfoques diferenciales en la política pública dispuesta para las víctimas de desplazamiento forzado. En efecto, “[a]l analizar la situación en la que se encuentran las mujeres (cf. auto 092 de 2008), las niñas, niños y adolescentes (cf. auto 251 de 2008), los pueblos indígenas (cf. auto 004 de 2009) y las comunidades afro descendientes (cf. auto 005 de 2009), y las personas con discapacidad y el adulto mayor desplazados (cf. auto 006 de 2009), la Corte constató que se trata de grupos en los que no sólo ‘se

863. Cfr. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. 1. Parte General, p. 9 y ss.

864. Corte Constitucional. Autos 176, 177 y 178 del 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Auto 218 del 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Auto 008 del 2009 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Auto 385 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Auto 219 del 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

865. Corte Constitucional. Auto 008 de 2009 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. “[L]a superación del estado de cosas inconstitucional exige que el gobierno nacional muestre que ha alcanzado soluciones duraderas respecto de, a lo menos, los siguientes ejes, estrechamente relacionados entre sí: a) Goce efectivo de derechos por parte de un alto porcentaje de la población desplazada y demostración de que están dadas las condiciones para mantener este resultado y avanzar sosteniblemente en lograr que todos los desplazados gocen de sus derechos constitucionales (...)”.

manifiesta la continuidad del ECI' sino en los que este último se expresa de manera más 'crítica, alarmante y apremiante'. Con ello la Corte consideró que, por mandato de la Carta Política, la superación del ECI implica una solución estatal inmediata, decidida y efectiva 'que amerita medidas específicas de resolución' a favor de esos grupos poblacionales, atendiendo al impacto diferencial y desproporcionado que el desplazamiento forzado provoca en tales casos. La adopción de un enfoque diferencial, en consecuencia, contribuye a avanzar de manera acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia. Por el contrario, la ausencia de un enfoque que permita comprender la particular problemática y los riesgos que enfrentan esos grupos poblacionales y, con ello, la profundización de la exclusión que sufren, hace que 'difícilmente se pueda dar por superado el Estado de Cosas Inconstitucional'⁸⁶⁶ .

10. Dado que la más reciente evaluación sobre los avances, rezagos y retrocesos en la superación del ECI declarado en 2004, quedó contenida en el Auto 373 de 2016, particularmente sobre los componentes específicos de la política pública dirigida a la población víctima de desplazamiento forzado en general; en esta oportunidad, y con base en los criterios y pautas de ese Auto que se acogen en específico en la presente sección, el seguimiento a la superación del ECI respecto de la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, se centrará en: (i) la verificación objetiva del goce material y sustancial de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas; y en (ii) la efectiva incorporación del enfoque diferencial en la política pública dispuesta para la atención de las víctimas de desplazamiento forzado, sensible a las necesidades específicas de las mujeres desplazadas, y de conformidad con los riesgos y facetas de género advertidas por la Corte.

11. En efecto, para el caso particular de los riesgos de género que enfrentan y las presunciones que amparan a las mujeres víctimas de desplazamiento forzado como sujetos de especial protección constitucional, en razón a las afectaciones diferenciadas que afrontan en situaciones de violencia generalizada y de desplazamiento forzado, esta Corporación fijó, particularmente en

866. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015, criterios que deben ser tenidos en cuenta por la Administración, en el diseño e implementación de una política pública o de cualquier acción de política dirigida a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas.

12. De esta manera, en el Auto 092 de 2008, al analizar el componente de prevención del desplazamiento forzado, la Corte identificó diez (10) riesgos de género en el marco del conflicto armado, esto es, “factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina en el marco de la confrontación armada interna colombiana, que no son compartidos por los hombres, y que explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso sobre las mujeres”.

Dentro de los riesgos identificados por esta Corporación, están:

1). Riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado;

2). Riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales;

3). Riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia;

4). Riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos;

5). Riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado;

6). Riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional;

7). Riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social;

8). Riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales;

9). Riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes;

10). Riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento⁸⁶⁷.

Como consecuencia de la valoración jurídica y fáctica que realizó esta Corporación en su momento, la Corte ordenó al Gobierno Nacional adoptar e implementar un programa para la prevención de los riesgos de género que causan un impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres, el cual debía estar diseñado e iniciar su ejecución, en un término breve en atención a la gravedad del asunto, esto es, tres (3) meses a partir de la comunicación del Auto 092

867. Cfr. Corte Constitucional. Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico II.1.

de 2008.

13. Por su parte, en el ámbito de la atención a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, esta Corporación identificó dieciocho (18) facetas de género, esto es, aspectos del desplazamiento que impactan de manera diferencial, específica y aguda a las mujeres, por causa de su condición femenina en el marco del conflicto armado colombiano. Estas facetas incluyen tanto: (i) “patrones de violencia y discriminación de género de índole estructural en la sociedad colombiana, preexistentes al desplazamiento pero que se ven potenciados y degenerados por el mismo, impactando en forma más aguda a las mujeres desplazadas”, como: (ii) “problemas específicos de las mujeres desplazadas, producto de la conjunción de los factores de vulnerabilidad que soportan, y que no afectan ni a las mujeres no desplazadas, ni a los hombres desplazados”⁸⁶⁸.

Respecto de estas facetas, y con el propósito de garantizar la atención efectiva de las mujeres víctimas de desplazamiento, en forma concomitante a la creación e implementación de los programas que respondieran a los riesgos advertidos por la Corte, el Auto 092 de 2008 ordenó a las autoridades concernidas la incorporación, dentro de sus procedimientos ordinarios de funcionamiento, de dos (2) presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas en tanto sujetos de protección constitucional reforzada, a saber: (i) la presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas, para efectos de su acceso a los distintos componentes de la política de atención, y la valoración integral de su situación por parte de los funcionarios competentes para atenderlas; y (ii) la presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas, hasta que se compruebe la autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad de cada mujer en particular.

Con relación a esta última presunción de prórroga automática, es necesario advertir que su incorporación en los procedimientos dispuestos para la atención de las mujeres víctimas de desplazamiento, es determinante e implica un deber reforzado de protección en cabeza del Esta-

868. Cfr. Corte Constitucional. Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico II.2.

do, cuando se esté ante la presencia de situaciones que impliquen una discriminación múltiple o interseccional, esto es, “ante situaciones donde una persona es sometida a mayores riesgos o desventajas por la confluencia de diferentes criterios sospechosos que agravan o añaden obstáculos en el ejercicio de un derecho o libertad fundamental”⁸⁶⁹ .

14. Adicionalmente, el Auto 098 de 2013, al advertir diversos riesgos que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento, contra su vida, integridad y seguridad personal asociados con su condición femenina y las labores que adelantan; esta Sala Especial consideró necesario adoptar una presunción adicional de riesgo extraordinario de género, “precisamente, por cuanto su condición femenina, aunada a las labores que desempeñan, las hace especialmente susceptibles de sufrir múltiples, reiterados y escalonados ataques de violencia y persecuciones”. Las autoridades gubernamentales competentes están en la obligación de reconocer tal presunción al momento de evaluar los riesgos de las mujeres defensoras de derechos humanos en situación de desplazamiento, con el propósito de adoptar las medidas de protección pertinentes.

15. Por otra parte, el Auto 009 de 2015 identificó factores contextuales y factores subjetivos que aumentan el riesgo de violencia sexual contra las mujeres con ocasión del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia. Dentro de los primeros factores se encuentran: (i) la presencia o influencia de actores armados en los territorios sobre la vida individual, familiar, organizativa y comunitaria de las mujeres; y (ii) la ausencia o debilidad del Estado para prevenir la violencia sexual contra las mujeres. Los factores subjetivos, por su parte, aluden al incremento de los riesgos desde los enfoques sub-diferenciales de: (i) edad; (ii) pertenencia étnica o racial; y (iii) condición de discapacidad.

El mencionado Auto también identificó las obligaciones constitucionales derivadas del deber de debida diligencia⁸⁷⁰ en la prevención, protección, atención y acceso a la justicia a favor

869. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-754 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

870. Consagrado en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW- 142

de las mujeres sobrevivientes⁸⁷¹ de la violencia sexual perpetrada por actores armados⁸⁷². Esas obligaciones, de acuerdo con esta Sala Especial, son: (i) prevenir la violencia sexual en el marco de la violencia generalizada y el desplazamiento forzado; (ii) atender y proteger a sus víctimas; y (iii) garantizar la investigación, el enjuiciamiento y la sanción de los responsables.

16. Esta Sala, además, estableció en esa oportunidad una presunción de la relación cercana y suficiente de un acto de violencia sexual con el conflicto armado interno, adicional a las fijadas en el año 2008; e identificó las características de la violencia sexual contra mujeres desplazadas: “(i) Se inscribe en contextos de discriminación y violencias de género; (ii) Se ha manifestado en toda clase de actos de barbarie contra las mujeres perpetrados por los diferentes actores armados; (iii) Es susceptible también de ser perpetrada por actores no armados, principalmente aquellos pertenecientes a los círculos próximos de las mujeres en condición de desplazamiento; (iv) Tiene alta probabilidad de repetición o de generación de fenómenos de revictimización; (v) Tiene como principales zonas de ocurrencia a los departamentos y regiones periféricas del país; (vi) Tiene como principales responsables a actores armados como: los paramilitares, las guerrillas, algunos integrantes de la Fuerza Pública y los grupos posdesmovilización”⁸⁷³.

17. En consideración a lo anterior, esta Sala Especial reitera y fija como criterios sustantivos para evaluar los avances, rezagos o retrocesos en la superación del ECI respecto de la situación de

y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres –Convención de Belem do Pará–.

871. De conformidad con el Auto 009 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, “Es de aclarar que el término “sobreviviente” puede ser empleado también para identificar a las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento interno, con el objetivo de no relegar a las mujeres a una calidad o condición perpetua de victimización, pues bajo un enfoque psicosocial se debe hacer énfasis en las capacidades de resiliencia de las mujeres, así como en la capacidad del Estado de apoyar este proceso mediante la administración de justicia, la atención, protección y reparación integral. En este orden de ideas, será frecuente encontrar en la presente providencia el uso indistinto de los términos “víctimas” y “sobrevivientes” para hacer referencia a una misma población específica que es sujeta de derechos fundamentales, y que se espera supere su condición de vulnerabilidad mediante la debida diligencia del Estado.”

872. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Esta Sala Especial le advirtió a la Unidad para las Víctimas que, independientemente de las características del actor armado (FARC-EP, ELN, BACRIM) que hace presencia en los territorios, lo realmente relevante a tomar en cuenta “es la condición de vulnerabilidad a la que éstos someten a sus víctimas. De tal manera, que basta verificar esta condición para brindar la correspondiente protección constitucional y legal a las mujeres víctimas de violencia sexual. Más aun cuando la violencia sexual es causa y su vez consecuencia del desplazamiento forzado”.

873. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

las mujeres víctimas de desplazamiento: (i) la incorporación efectiva y verificable en la política pública de medidas para atender cada uno de los riesgos de género identificados, de violencia sexual y la implementación de las presunciones constitucionales relacionadas en esta providencia ⁸⁷⁴(efectiva incorporación del enfoque diferencial de mujer y género); y (ii) que dicha incorporación efectivamente se traduce en una mejora significativa y constatable en el goce efectivo de derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado (verificación objetiva del goce material y sustancial de los derechos). Se trata, por tanto, de contar con una política pública cualificada que involucre los criterios enunciados atrás y que incida, de manera objetiva y verificable, en los derechos de esta población.

Distinción entre el cumplimiento de órdenes complejas y los niveles de cumplimiento en términos de goce efectivo de derechos

18. Para efectos de precisar el tipo de seguimiento que adelanta esta Corporación respecto de órdenes estructurales en el marco de la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional, y los niveles de cumplimiento relativos al goce efectivo de los derechos que se protegen con dicha declaratoria; esta Sala Especial considera importante delimitar los alcances y diferenciar los efectos que tiene el cumplimiento de sus órdenes complejas como un instrumento de impulso a los deberes de la Administración, de los niveles de cumplimiento en términos de goce efectivo de derechos.

19. En primer lugar, tal como lo ha señalado esta Corporación, el propósito de las órdenes complejas dictadas en el marco de fallos estructurales, es precisamente el de producir efectos en las políticas públicas, de tal manera que éstos se traduzcan en el goce efectivo de derechos que tales decisiones aspiran salvaguardar⁸⁷⁵. En efecto, la definición de las órdenes complejas se ha

874. A saber: (i) vulnerabilidad acentuada; (ii) prórroga automática; (iii) riesgo extraordinario de género; y (iv) proximidad entre los hechos de violencia sexual, el conflicto armado y el desplazamiento forzado.

875. Cfr. Corte Constitucional. Auto 097 de 2017 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

consolidado en función de su contenido: (i) por su objeto, es decir por las acciones plurales y coordinadas que formulan; (ii) por sus destinatarios, por la multiplicidad de entidades a quienes se les convoca para ejecutarlas; y (iii) por el tiempo previsto para su ejecución, esto es por el mediano o largo plazo en el que se espera el restablecimiento de los derechos de las personas afectadas. Bajo esa óptica, a la orden compleja, se le ha dado una relación de sinonimia con los conceptos de “orden general” y “orden estructural”⁸⁷⁶.

En esta medida, y en razón del objeto, de los destinatarios y de la temporalidad que caracteriza el contenido de las órdenes complejas que dicta esta Corporación, es probable que las autoridades compelidas por ellas respondan formalmente al contenido de la orden; sin embargo, su impacto, en términos de goce efectivo de derechos, solo podrá ser constatable en un período razonable de tiempo y a través de información objetiva que dé cuenta de ello.

Ante dicha situación, desde el punto de vista de la verificación formal, la Corte puede apreciar en la respuesta gubernamental acciones dirigidas a un cumplimiento, o cumplimiento parcial, o incumplimiento de lo ordenado. Esta calificación, sin embargo, no implica que esta Corporación logre establecer y dar por probado el efecto objetivo de sus órdenes complejas en términos de una mejora sustantiva en el goce efectivo de derechos de los sujetos de protección.

20. Ahora bien, para efectos de evaluar el cumplimiento en términos de goce efectivo de derechos, esta Sala Especial desarrolló en el Auto 373 de 2016 los parámetros para verificar los niveles de cumplimiento de las órdenes estructurales. En efecto, tal como lo advirtió la Sala, en la medida en la que este tipo de órdenes se insertan en dinámicas sociales, institucionales y políticas públicas más complejas, el papel del juez constitucional “se fundamenta, en última instancia, en el nivel de cumplimiento dado a las órdenes estructurales proferidas (alto, medio, bajo o incumplimiento)”⁸⁷⁷.

876. Cfr. Corte Constitucional. Auto 548 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

877. Los niveles de cumplimiento de órdenes complejas encaminadas a la protección de los derechos fundamentales fueron

Así, esta Corporación considera válida y útil la adopción de criterios que permitan evaluar los grados de cumplimiento que han alcanzado las autoridades. El propósito de este modelo es contar con criterios flexibles para valorar los avances, rezagos o retrocesos gubernamentales en el ciclo de las políticas públicas dispuestas para la garantía de derechos, sin que estos matices se pierdan ni desaparezcan como resultado de un examen que sólo tenga en cuenta el resultado alcanzado⁸⁷⁸. Al respecto, esta Corporación sostuvo lo siguiente:

“(iv) Determinación del nivel de cumplimiento (...) (1) El nivel de cumplimiento alto, implica que los parámetros evidencien la existencia de un plan completo, coherente y racionalmente orientado a asegurar el goce efectivo del derecho fundamental, que se está implementando adecuadamente y que evidencia progresos y avances reales y tangibles en el goce efectivo del derecho, o indicios claros de que éstos efectivamente se darán. (2) El nivel de cumplimiento medio, supone que los parámetros muestren que se cuenta con planes e instituciones formalmente aceptables, que medianamente se estén implementando y evidencien algunos resultados que impactan favorablemente el goce efectivo del derecho. (3) El nivel de cumplimiento bajo, que los parámetros revelen deficientes planes e instituciones, pobres ejecuciones y resultados parciales y limitados, o evidencia de que así serán. (4) El incumplimiento supone que los parámetros revelen que no se cuenta con planes e instituciones al menos deficientes, que no se haya adelantado prácticamente ninguna acción de las planeadas, o que no se hayan alcanzado mejoras en la realización progresiva del goce efectivo derecho fundamental, o que se tenga indicios ciertos de que eso será así. Por supuesto, en esta categoría estarían aquellos casos en los que el nivel de protección que existía

tratados por la Corte Constitucional en diferentes momentos. Inicialmente, respecto de la situación de la población desplazada, estos niveles fueron fijados en el Auto 185 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; en cuanto a la protección de las personas que requieren servicios de salud, se abordaron en el Auto 226 de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; respecto del estado de cosas inconstitucional declarado sobre la situación de la población privada de la libertad, fueron usados en la Sentencia T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle.

878. Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle. “Un parámetro de resultado suele ser un parámetro lento, menos sensible a las variaciones transitorias que un indicador de proceso. En cualquier caso, se ha de contar con indicadores de goce efectivo del derecho (IGED), que aseguren medir específicamente la realización progresiva del derecho fundamental que se esté evaluando. Estos indicadores de goce efectivo deberían ser sensibles a las diferentes etapas y momentos de diseño, implementación y proceso de evaluación de la política adoptada”.

al momento de impartir la orden compleja no sólo no avanza, o avanzó insignificadamente, sino en los que se haya retrocedido en asegurar el goce efectivo del derecho”⁸⁷⁹.

Este modelo de valoración sobre el cumplimiento de órdenes estructurales tiene consecuencias sobre el rol del juez constitucional y, en principio, determina la necesidad de que éste mantenga o no el seguimiento de manera excepcional respecto de la política pública dispuesta para el goce efectivo de derechos. Al respecto, esta Corporación también señaló:

“(v) Respuesta judicial frente al nivel de cumplimiento verificado. Ahora bien, en la medida que los poderes del juez de tutela orientados a asegurar el cabal cumplimiento de las órdenes dadas en la sentencia, tienen por objeto asegurar el goce efectivo del derecho fundamental tutelado, el nivel de cumplimiento determinará qué debe hacer el juez. En efecto, si el nivel de cumplimiento es alto, el juez de tutela podrá dar por cumplidas sus órdenes y por protegido el derecho, pues a la persona se le está respetando, protegiendo y garantizando su derecho. En tal caso el juez pierde la competencia, pues ésta se mantenía, justamente, hasta que estuviera superada la violación o las causas de la amenaza. En los casos en que el cumplimiento sea medio, el juez de tutela valorará si puede dar por cumplida la tutela, con ciertas advertencias y medidas de protección final, o si mantiene ciertas órdenes, las cuales, necesariamente deberán ser altamente respetuosas de unas autoridades que han demostrado estar actuando al menos aceptablemente. Si el nivel de cumplimiento es bajo, el juez de tutela, por supuesto, mantendrá su competencia, pues la violación y la amenaza al derecho no han cesado; aunque existen avances y progresos mínimos, el riesgo sobre los derechos es significativo y, por tanto, demanda la atención del juez. Su competencia y las órdenes, deberán mantenerse y complementarse en la medida en que se requiera. Por supuesto, en el dramático caso del incumplimiento, el juez de tutela deberá tomar medidas drásticas e ingeniosas que impidan que el ‘marasmo institucional’ pretenda impedir el imperio de la Constitución Política de 1991 y el goce efectivo de los derechos fundamentales, de forma abusiva

879. Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle.

y arbitraria. En otras palabras, la respuesta judicial debe ser inversamente proporcional al nivel de cumplimiento que se haya verificado. Si el nivel de cumplimiento es alto o medio, la intervención judicial debe ser mínima o ninguna. Si el nivel de cumplimiento es bajo o es de incumplimiento, la respuesta judicial debe ser significativa e incluso drástica”⁸⁸⁰.

En suma, la verificación de los niveles de cumplimiento de órdenes estructurales dictadas para asegurar el goce efectivo de derechos, le permite a la Sala Especial complementar su labor de seguimiento a la superación del ECI declarado en el año 2004, en general, y a la efectiva protección y atención de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, en particular.

21. En esta medida, la Sala Especial centrará su valoración en los niveles de cumplimiento en el goce efectivo de derechos de las mujeres víctimas, a partir de lo ordenado en los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015, en particular sobre los criterios fijados en términos de riesgos de género, violencia sexual y presunciones constitucionales, que advierte vigentes y pertinentes en el nuevo contexto de la política pública de atención y reparación dispuesta para las víctimas del desplazamiento forzado (ver infra sección IV).

Esta valoración, además, se realizará sobre la base de la aplicación de los parámetros de evaluación de los avances, rezagos o retrocesos en la superación del ECI relativo a las mujeres víctimas de desplazamiento forzado que se presentan a continuación.

Parámetros para evaluar los avances, rezagos o retrocesos en la superación del ECI respecto de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado

22. Con el propósito de evaluar los avances, rezagos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, en particular, en el marco de la superación del ECI declarado en el 2004, en general, es necesario delimitar los pará-

880. Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle.

metros que guiarán dicho ejercicio de seguimiento y evaluación.

En esta medida, los parámetros sobre los cuales se verificarán los avances, rezagos o retrocesos en la superación del ECI con relación al enfoque diferencial de mujer y género en la política de atención y reparación a la población desplazada, son: (a) la disposición de una política pública que incorpore los criterios mínimos de racionalidad⁸⁸¹ fijados por esta Corporación para dar respuesta efectiva a las necesidades y riesgos que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado; y (b) la disposición de información objetiva, suficiente y pertinente, así como instrumentos de medición idóneos que permitan la evaluación del goce efectivo de derechos.

Conviene aclarar, por tanto, que no es función de esta Sala Especial de Seguimiento valorar la adecuada o inadecuada gestión estatal. En efecto, la Sentencia T-025 de 2004 advirtió que el juez de tutela no puede solucionar todos los problemas de capacidad institucional de la política de desplazamiento forzado, lo cual “corresponde tanto al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales, como al Congreso de la República, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia”.⁸⁸² Sin embargo, tal providencia aclaró que, al constatar la vulneración de derechos fundamentales, es necesario que “la Corte adopte correctivos encaminados a asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados”.⁸⁸³

Mal haría, entonces, el juez constitucional en evaluar las acciones del gobierno, al margen de su impacto en el goce efectivo de los derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado y de situaciones de violencia generalizada. En otras palabras, el proceso de valoración de los avances, rezagos o retrocesos para determinar la superación parcial o total del ECI, no se fundamenta en la confrontación de la situación fáctica de las mujeres respecto de la gestión ins-

881. Corte Constitucional. Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte señaló que los elementos mínimos de racionalidad aplicables a los programas ordenados constituyen: “(i) indicaciones de los problemas básicos mínimos que deben abordar los programas en cuestión, y (ii) criterios constitucionales para orientar el diseño e implementación de los programas hacia la satisfacción efectiva de los derechos mínimos de la población afectada”.

882. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento 6.3.1.4.

883. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento 6.3.1.4.

titucional, esto es, el número de actividades reportadas por las entidades encargadas (reuniones o capacitaciones realizadas, documentos elaborados, etc.), sino que se sustenta en la verificación de la mejora ostensible de los derechos de las mujeres. Para ello, es requisito indispensable contar con información objetiva y verificable que permita apreciar dicha mejora.

a. Disposición de una política pública que incorpore los criterios mínimos de racionalidad fijados por esta Corporación para dar respuesta efectiva a las necesidades y riesgos que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado

23. Es claro que el seguimiento de la Corte Constitucional al proceso de superación del ECI en materia de desplazamiento forzado en Colombia no se encuentra en la misma etapa que hace trece (13) años, cuando esta Corporación profirió la Sentencia T-025 de 2004. En línea con lo anterior, la labor de la Sala Especial de Seguimiento a esa sentencia también se ha modificado sustancialmente desde su creación en el año 2009, en tanto el Gobierno Nacional ha sido receptivo al proceso de seguimiento y ha dispuesto, en general, instrumentos de intervención para dar respuesta a los distintas problemáticas asociadas al desplazamiento forzado y a la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado, en cumplimiento de las órdenes dictadas en este proceso.

En consideración a la evolución que han tenido en estos años, tanto el problema del desplazamiento forzado, como la respuesta institucional a éste y, para procurar una actuación más efectiva de las entidades vinculadas a la superación del ECI, incluida la Corte, esta Sala Especial se detendrá en las distintas etapas de la política pública para centrarse en las necesidades y urgencias actuales del proceso de seguimiento, en aras de lograr mayor claridad para la efectiva superación del estado de anormalidad que persiste en la política de desplazamiento forzado, especialmente en lo relacionado con la protección de los derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento.

24. Esta Corporación ha señalado que, para avanzar progresivamente en la garantía efectiva

de los derechos constitucionales, el Estado debe: (i) disponer de una política pública, generalmente plasmada en un plan; (ii) dicho plan debe estar orientado a garantizar el goce efectivo de los derechos; y (iii) el plan debe ser sensible a la participación ciudadana⁸⁸⁴. Por tanto, resulta inaceptable desde el punto de vista constitucional, no solo la ausencia de instrumentos de intervención gubernamental sino que, pese a su existencia, “(i) sólo esté escrito y no haya sido iniciada su ejecución, o (ii) que así se esté implementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazonable”⁸⁸⁵.

Sin embargo, en los casos en los que esta Corporación declara un ECI y profiere órdenes relacionadas con la disposición de instrumentos de intervención como planes o políticas, es posible que, al evaluar el cumplimiento de la sentencia la Corte concluya que el plan existe o que, incluso, ha iniciado su ejecución. El asunto es que ni el diseño ni la efectiva implementación de la política en mención de manera aislada o en sí mismos, pueden dar cuenta de la garantía del derecho y, por tanto, no son medios conducentes ni definitivos para valorar la superación del ECI.

Así lo ha señalado esta Sala Especial en otras oportunidades:

“La mera demostración de ajustes presupuestales, la expedición de normas o el diseño y ejecución parcial de políticas públicas, no constituye en modo alguno un motivo o una razón concluyente para dar por superado el estado de cosas inconstitucional. Estos hechos pueden ser relevantes en cuanto se traduzcan en un mejoramiento significativo en el goce efectivo de los derechos, pero no son per se un criterio para dar por terminado el proceso judicial”⁸⁸⁶.

884. Corte Constitucional. Sentencia T-595 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

885. Corte Constitucional. Sentencia T-595 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 5.5.2.

886. Corte Constitucional. Auto 385 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

25. Ahora bien, la aplicación de este parámetro de evaluación de los avances, rezagos o retrocesos en la superación del ECI, respecto de la situación de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, en razón al impacto desproporcionado que éste tiene sobre ellas, esta Corporación advirtió la necesidad de que la política sea además cualificada, esto es, que cumpla con unos criterios mínimos de racionalidad para prevenir o contrarrestar los riesgos de género y de violencia sexual que enfrentan las mujeres en el contexto del conflicto armado y el desplazamiento forzado; y que, a su vez, dé cuenta de una adecuada incorporación de las presunciones constitucionales que las ampara.

Dentro de los elementos mínimos de racionalidad que debe observar la política, a juicio de esta Corporación, están: (i) especificidad individual del Programa; (ii) definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo; (iii) cronograma acelerado de implementación; (iv) presupuesto suficiente y oportunamente disponible; (v) cobertura material suficiente; (vi) garantías de continuidad hacia el futuro; (vii) adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales; (viii) diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional; (ix) desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento; (x) diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna; (xi) diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada; (xii) diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada; (xiii) armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma; (xiv) apropiación nacional y autonomía; y (xv) armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional⁸⁸⁷.

26. En esta medida, y bajo el parámetro aquí descrito, la evaluación sobre la disposición de una política pública que responda a las necesidades y riesgos que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, requiere que el Estado, no solo demuestre la existencia formal de una

887. Cfr. Corte Constitucional. Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico V.B.1.3.

política pública, sino que ésta sea cualificada. Esto implica que la política cumpla con los criterios mínimos de racionalidad reiterados por esta Corporación y, además, que dé cuenta, de forma objetiva y cierta, del impacto que ésta tiene en la eliminación de riesgos de género, advertidos en los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015, y de la incorporación efectiva de las presunciones constitucionales de forma tal que asegure el goce efectivo de los derechos de las mujeres víctimas.

b. Disposición de información objetiva, suficiente y pertinente, así como instrumentos de medición idóneos que permitan la evaluación del goce efectivo de derechos

27. La Corte Constitucional, desde el momento que profirió la Sentencia T-025 de 2004, y al referirse sobre el diseño y desarrollo reglamentario de la política pública, advirtió que “[n]o se han fijado metas específicas o indicadores que permitan detectar si los fines de las políticas se han cumplido. No existen prioridades e indicadores claros”⁸⁸⁸. Este vacío de información ha sido advertido en diferentes momentos del seguimiento que adelanta esta Sala Especial⁸⁸⁹.

Sumado a este parámetro de evaluación, el Auto 373 de 2016 incorporó la definición de umbrales que deben satisfacer las autoridades responsables, en el respectivo derecho y componente de la política de atención y reparación a la población víctima de desplazamiento, para efectos de determinar cuándo se entiende superado el ECI.

Sobre el particular, con ocasión de la reiteración del ECI en materia penitenciaria y carcelaria declarado en la Sentencia T-388 de 2013, la Sentencia T-762 de 2015 aclaró:

“[Q]ue el ECI no puede superarse en virtud de la mera gestión administrativa para lograr su levantamiento, y que los avances en cuanto a la disposición de recursos o a la ar-

888. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Fundamento jurídico 6.3.1.1.

889. Cfr. Corte Constitucional. Auto 185 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Auto 178 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Auto 218 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Auto 116 de 2008 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y Auto 266 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

monización de las instituciones, entre otros tantos, serán valorados en su calidad de medios para alcanzar el fin propuesto: el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad. Implica ello que no pueda pretenderse que el seguimiento se concentre en medios y no en resultados, como corresponde”⁸⁹⁰.

Así, en tanto el ECI no se supera por la mera gestión administrativa, el seguimiento debe atender a resultados y, en el proceso de seguimiento, éstos se evalúan en términos de goce efectivo de derechos. En esta medida, advirtió la necesidad de establecer metas que deben dar cuenta de los avances en la protección de los derechos implicados y no de las actividades y gestiones diseñadas para lograrlo.

De esta manera, establecer umbrales de cumplimiento le permite a esta Sala Especial valorar la superación o la persistencia del ECI a partir de objetivos concretos que trascienden el cumplimiento de las órdenes, tanto de la Sentencia T-025 de 2004 como de sus posteriores autos de cumplimiento. Esta distinción entre seguimiento por órdenes y por objetivos se fundamenta en que “el nivel de cumplimiento o incumplimiento a las órdenes no refleja de manera directa la constitucionalidad de la situación que atraviesa la población destinataria de las mismas”⁸⁹¹. En tal sentido, “la superación del ECI constituye una meta cuyo alcance depende, más que del cumplimiento de las órdenes proferidas en [la] sentencia, en la consecución de los fines propuestos”⁸⁹². Lo anterior, sugiere entonces que la sola demostración de ajustes presupuestales, la expedición de normas o de políticas públicas o el simple paso del tiempo, “no son criterios concluyentes, por sí mismos, para dar por superado el ECI”⁸⁹³.

28. Así las cosas, la superación del ECI depende de los criterios y umbrales que determina

890. Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 115.

891. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral 1.4.

892. Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

893. Corte Constitucional. Auto 385 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

la misma Corte Constitucional con el apoyo de grupos especializados que nutren su trabajo. En todo caso, esta Corporación ha reiterado que, si bien el propósito de toda declaratoria de un estado de cosas contrario a la Constitución es responder a las causas que le dieron origen, la gestión y las medidas adoptadas por las autoridades responsables en cumplimiento de la sentencia que declaró el ECI, adquieren relevancia en tanto se traduzcan en un mejoramiento significativo en el goce efectivo de los derechos implicados en tal declaratoria⁸⁹⁴. Sin embargo, esta Sala Especial también precisó que, “la consideración del goce efectivo de los derechos de la población desplazada como el criterio central para evaluar la superación del ECI no quiere decir que su levantamiento implique que todos los derechos de esa población deban ser satisfechos de forma concomitante hasta su máximo desarrollo posible”⁸⁹⁵, de ahí la utilidad de los umbrales que esta misma Sala fija en sus pronunciamientos.

Sin embargo, a la fecha de este pronunciamiento, y tal como lo advirtieron la Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) y el propio Gobierno Nacional, no se cuenta con información suficiente que le permita establecer una línea base sobre la situación de las mujeres víctimas de desplazamiento, ni se cuenta con todas las fuentes de información requeridas para realizar un ejercicio de evaluación a través del cual sea posible establecer que la política adoptada, contrarresta los riesgos de género y la violencia sexual que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento.

En consideración a lo anterior, en lo relativo al enfoque diferencial de género, la ausencia de información objetiva ubica el proceso de seguimiento en una etapa incluso anterior a la evaluación de superación del ECI realizada en el Auto 373 de 2016 que impide la fijación de umbrales de cumplimiento. Por tal motivo, esta Sala ordenará la adopción de las medidas que sean necesarias para superar este vacío, tal como se valorará más adelante (ver infra sección IV).

894. Corte Constitucional. Auto 385 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas. Fundamento jurídico 26.

895. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas.

Condiciones que dan lugar a la intervención excepcional del juez constitucional en la política pública por la persistencia de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales

29. Finalmente, esta Sala considera necesario reiterar lo establecido por el Auto 373 de 2016, respecto de las condiciones que dan lugar a la intervención excepcional del juez constitucional en la política, dada la persistencia de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales que impiden el goce efectivo de derechos por parte de esta población.

Conforme fue señalado desde el mismo momento que se profirió la Sentencia T-025 de 2004, y retomado en el Auto 373 de 2016, la intervención del juez constitucional en política pública no puede darse ante cualquier falla de la política, ni puede el juez solucionar todas las dificultades que ésta enfrenta⁸⁹⁶, pues tal postura implicaría que su labor se extendiera en el tiempo de manera indefinida⁸⁹⁷. Así, en el referido Auto, esta Sala señaló que:

“[l]a labor del control judicial a una política pública de la cual depende el goce efectivo de un derecho fundamental, por lo tanto, ‘no busca suplantarse las funciones y labores de las entidades estatales, pretende encauzarlas cuando han demostrado fallas o defectos graves’. Por lo tanto, cuando las fallas y el desconocimiento de los derechos puedan considerarse tan solo esporádicos, en la medida en la que puedan servir de los mecanismos habituales, constitucionales y legales de protección, no hace falta que la Corte mantenga la intervención en la materia”⁸⁹⁸.

896. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento 6.3.1.4.

897. Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle. “Una política pública, en estricto sentido, no logra solucionar y resolver de forma definitiva los problemas a los cuáles está dirigida. Por tanto, es obvio el cumplimiento de una orden compleja no puede someterse a que se verifique el utópico momento en el cual todo esté arreglado. Si el juez tuviera que esperar a que el servicio de agua estuviera plenamente garantizado, los derechos de la población reclusa absolutamente garantizados o los programas y planes de salud estuvieran perfectamente concebidos, el control judicial terminaría, irremediablemente, extendiéndose de forma indefinida en el tiempo”.

898. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

En efecto, esta Sala Especial de Seguimiento reconoció el carácter excepcional y residual que tiene la intervención del juez constitucional en las políticas públicas dispuestas para la satisfacción de derechos fundamentales; pero también estableció que dicha intervención se justifica respecto de situaciones complejas derivadas de la presencia de bloqueos institucionales o de prácticas inconstitucionales, las cuales no reciben una adecuada ni oportuna respuesta por parte de las autoridades concernidas, pese a que dichas situaciones implican una masiva y sistemática vulneración de los derechos fundamentales⁸⁹⁹.

Ahora bien, con el ánimo de concretar y focalizar el seguimiento precisamente a esas situaciones complejas que provocan una masiva y sistemática vulneración de derechos fundamentales, conviene reiterar la distinción hecha en el Auto 373 de 2016 sobre los conceptos de bloqueo institucional y práctica inconstitucional. Esta diferenciación implica que el seguimiento que adelanta esta Corporación se centre además en la identificación de estos obstáculos, con el fin de adoptar las medidas necesarias para desbloquear la política pública e impulsar, con ello, el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y, especialmente, de las mujeres víctimas.

En primer lugar, conforme lo estableció esta Sala Especial en el Auto 373 de 2016, el bloqueo institucional es producto de la deficiencia o de la ausencia de políticas públicas para atender la faceta prestacional de los derechos fundamentales, situación que impide su protección efectiva, tanto en el corto como en el largo plazo.

En el caso de la deficiencia de las políticas públicas, la vulneración de derechos se origina en el fracaso de las medidas institucionales dispuestas por el Estado para responder a sus deberes constitucionales con relación a tales derechos. Ya sea por un problema de diseño institucional, de falta de recursos o por hechos no previstos en la etapa de diseño, lo cierto es que la respuesta del Estado ha sido insuficiente o inadecuada. El bloqueo también puede ocurrir por la inexistencia

899. Cfr. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.4.

de planes o políticas para atender los derechos afectados⁹⁰⁰.

Mientras el bloqueo institucional se mantenga, persistirá a su vez la vulneración de derechos, razón por la cual es deber de la Corte Constitucional destrabar esta situación de estancamiento o anquilosamiento que ha permanecido inmune durante mucho tiempo a otros mecanismos de corrección y, ante la cual, mal haría el juez constitucional en permanecer inmóvil⁹⁰¹.

Ahora bien, en el citado Auto, esta Sala también advirtió que no cualquier falla administrativa o cualquier problema de política pública constituyen un bloqueo institucional. De ahí la importancia de reconocer las prácticas inconstitucionales, es decir, situaciones que, de facto, en la interpretación y ejecución que hacen los operadores de una determinada política en su implementación, resultan lesivas de los derechos de sus beneficiarios. En tal sentido, las prácticas inconstitucionales implican una carga adicional para que las poblaciones más vulnerables accedan a los medios para garantizar el goce efectivo de sus derechos y, en últimas, pueden ser la manifestación de un bloqueo institucional, pero en sí mismas no lo son.

Así las cosas, en el seguimiento a la superación de un ECI, el juez constitucional debe distinguir, por un lado, la persistencia de los bloqueos institucionales, ante los cuales no es posible de forma alguna declarar la superación del ECI y, por lo cual, se requiere su intervención urgente para asegurar la protección de los derechos constitucionales; y, por otro lado, la presencia de prácticas inconstitucionales que, si bien pueden ser síntomas de una situación de bloqueo, justi-

900. Cfr. Sentencia T-760 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

901. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. “Un bloqueo institucional se presenta en aquellos casos en los que existe un grado profundo de desarticulación o de falta de coordinación entre distintas entidades estatales encargadas de una política pública que depende de varias agencias, instituciones y actores sociales; en aquellas situaciones en las que la asignación de funciones y responsabilidades en cabeza de las distintas entidades es difusa; o cuando la capacidad institucional y la apropiación de recursos destinados para atender los distintos componentes de una política, en contrapunto con las obligaciones legales y constitucionales que el Estado asumió al respecto, es insuficiente, como se argumentó en la Sentencia T-025 de 2004. Esta situación también ha sido denominada por la jurisprudencia constitucional como una situación de ‘marasmo institucional’. Este escenario de parálisis de la administración se refleja en un problema estructural de ineficiencia e inoperancia administrativa que vulnera los derechos constitucionales de un número significativo de personas. Lo anterior se manifiesta en omisiones que se presentan de manera reiterada a lo largo del tiempo, así como en la realización actuaciones que generan una situación de parálisis institucional.”

fican la intervención del juez constitucional solo ante la presencia de situaciones de invisibilidad de la población objeto de atención por parte de la Administración, o por un trato discriminatorio al que sea sometida⁹⁰²; lo que, en últimas, se traduce en un déficit de protección injustificado de un importante segmento de la población⁹⁰³.

III. Situación fáctica actual de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado en razón a los riesgos que aún enfrentan con ocasión del conflicto armado y el desplazamiento forzado

30. Con corte al 1º de diciembre de 2017, el Registro Único de Víctimas (RUV) reporta un total de 3.736.800 mujeres víctimas de desplazamiento forzado, lo que representa el 51% del total de la población desplazada⁹⁰⁴ y el 90,9% del total de mujeres víctimas del conflicto armado en el país⁹⁰⁵. De acuerdo con el Gobierno Nacional, para el año 2016 esta cifra era de 3.648.999, de las cuales 9.198 mujeres sufrieron nuevos hechos victimizantes en ese mismo año⁹⁰⁶. Por su parte, el RUV también da cuenta de un total de 21.794 mujeres víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual, para el mismo corte de 2017.

Las cifras oficiales con las que dispone el Gobierno Nacional, dan cuenta del impacto que tuvo en su momento el conflicto armado y el desplazamiento forzado, y de la violencia que hoy se ejerce en el escenario del posconflicto, sobre la vida e integridad de las mujeres en Colombia. En efecto, en el diagnóstico del Documento CONPES 3784 de 2013, el cual fue presentado como

902. Cfr. Corte Constitucional. Auto 119 del 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sección IV.

903. Ante la situación de “déficit de protección” de las personas no incluidas en el registro, analizada en el Auto 119 de 2013, las personas desplazadas comenzaron a interponer acciones de tutela mediante las cuales accedieron a la garantía del derecho a la inscripción en ese instrumento. Ver, por ejemplo, las sentencias T-006 de 2014 M.P. Mauricio Gonzáles Cuervo; T-692 de 2014 M.P. Gabriel Mendoza; T-689 de 2014 M.P. Martha Victoria Sáchica.

904. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2017). Red Nacional de Información, tomado de: <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>. De conformidad con el RUV, el número histórico de personas desplazadas en el país es de 7.325.975.

905. El total de mujeres víctimas del conflicto armado, incluidas en el RUV por diferentes hechos victimizantes, asciende a 4.106.483, con corte al 1º de diciembre de 2017.

906. Informe Anual del Gobierno Nacional en respuesta al numeral (ii) de la orden primera del Auto del 11 de marzo de 2014. 8 de agosto de 2017. p. 118 y ss.

respuesta del Gobierno Nacional “al impacto diferencial y desproporcionado del conflicto armado sobre las mujeres”, se advierte que:

“Existen escenarios y situaciones que ponen a las mujeres en situaciones de vulnerabilidad y que en su conjunto permiten observar los impactos desproporcionados del conflicto armado sobre sus vidas, entre los que se destacan: i) desplazamiento forzado y despojo de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada la relación histórica de las mujeres con la propiedad y el territorio, y las afectaciones que sufren las niñas y adolescentes huérfanas en situaciones de abandono de tierras y/o despojo; ii) persecución, amenaza, tortura, desaparición forzada y asesinato como estrategia de control coercitivo del comportamiento público y privado por parte de los GAOML; iii) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; iv) reclutamiento forzado de ellas o sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas, tratos degradantes, extorsiones; y v) violencia sexual que incluye los riesgos asociados con la explotación o esclavización por parte de los actores armados ilegales para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales”⁹⁰⁷.

31. Por su parte, la Defensoría del Pueblo⁹⁰⁸, al analizar la situación de riesgos que enfrentaban las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, especialmente en algunas zonas del país en el año 2015, advirtió: (i) la persistencia de actos de violencia sexual contra las mujeres víctimas de desplazamiento forzado que contrasta con la ausencia de atención psicosocial por parte del Estado, particularmente en el departamento del Chocó⁹⁰⁹, en el municipio de Buenaventura (Valle del

907. Documento CONPES 3784 de 2013. “Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado”. p. 18.

908. Defensoría del Pueblo. Informe de Seguimiento a los Riesgos para las Mujeres en el marco de la Sentencia T-025 de 2004. 11 de marzo de 2016.

909. La Defensoría informó que, en el año 2015, atendió treinta y un (31) casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, ligados con la minería, la mayoría de estos en corregimientos cercanos a Quibdó, en el municipio de Atrato, Vigía del Fuerte (Antioquia) y el Río Bebará. Así mismo, advirtió que: “la atención psicosocial está quedando limitada a las acciones realizadas la Unidad de víctimas, en donde no es posible contar con un proceso continuo, prolongado en el tiempo, que permita

Cauca)⁹¹⁰ , y en la subregión de la costa pacífica caucana (Guapi, Timbiquí y López de Micay)⁹¹¹ ; (ii) la persistencia de violencias de género por la labor de liderazgo que ejercen las mujeres en el departamento del Caquetá⁹¹² y como reclamantes de tierras en el departamento de Córdoba⁹¹³ ; (iii) los riesgos de desintegración de los grupos familiares y redes de apoyo de las adultas mayores víctimas de desplazamiento en la subregión de Montes de María en Bolívar y Sucre⁹¹⁴ ; (iv) las violencias de género registradas por la presencia de actores armados en el departamento de Norte de Santander⁹¹⁵ ; (v) la persistencia de riesgos, amenazas, y violencia de género por el rol de jefatura femenina del hogar en el departamento de Santander⁹¹⁶ ; y (vi) la persistencia de riesgos acentuados por la discriminación para mujeres afrodescendientes víctimas de desplazamiento forzado en Bogotá⁹¹⁷ .

Por otra parte, la misma Defensoría del Pueblo alertó que “en el lapso de catorce meses comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 5 de marzo de 2017, se han registrado 156 homicidios contra los líderes sociales, comunitarios y defensores(as) de derechos humanos (...). // En el un restablecimiento profundo de las afectaciones generadas a nivel emocional”.

910. la Defensoría del Pueblo informó que, en el periodo entre enero de 2013 y diciembre de 2015 acompañó 114 casos que generaron 279 acciones defensoriales. Para el año 2015, el mayor número de atenciones se relacionan estuvo relacionado con la violencia sexual en el marco del conflicto armado (44%), seguido de las Violencias Basadas en Género (violencia física, psicológica, sexual fuera del conflicto armado, económica y/o patrimonial).

911. Informó la Defensoría que, para el año 2015, según reporte de la Secretaría de Salud del departamento del Cauca, en los tres municipios de la costa caucana, se registraron 50 casos de violencia basada en género, en su mayoría correspondientes a abuso sexual (21 casos) y violencia física contra la mujer (18 casos).

912. Señala la Defensoría que en el año 2015 conoció de cinco (5) casos de amenazas contra lideresas y funcionarias públicas en el departamento del Caquetá, con el agravante que, pese a haber sido publicitado, el Decreto del Plan de Garantías para lideresas y Defensoras de Derechos Humanos nunca fue expedido ni menos ha sido implementado.

913. La Defensoría tuvo conocimiento de nueve (9) mujeres líderes comunitarias que fueron víctimas de amenazas y/o violencias de género a raíz de su participación en procesos de restitución de tierras, incluso, dos (2) de ellas miembros de la Mesa Departamental para la participación efectiva de víctimas.

914. La Defensoría también manifestó que se seguían presentando al menos dos de las formas victimización advertidas por la Corte, esto es: (i) persiste la afectación psicológica de las mujeres adultas; y (ii) la respuesta que da el Estado sigue siendo insuficiente.

915. Entre abril de 2015 y enero de 2016, la Defensoría atendió en el Catatumbo “82 casos de violencia de género en el conflicto armado, de estos 75 corresponden a mujeres heterosexuales, 5 a mujeres lesbianas, 2 a mujeres trans y 1 a un hombre gay”.

916. Señaló la Defensoría que identificó situaciones de inequidad para el acceso al trabajo y el logro de una calidad de vida digna, lo que se incrementa cuando se trata de mujeres víctimas de desplazamiento cabeza de familia.

917. Manifestó la Defensoría que el enfoque de género y étnico convirtió en un discurso que se encuentra en los lineamientos orientadores de los procesos de cada entidad, pero los funcionarios y funcionarias, más allá de usar un lenguaje políticamente correcto sobre la igualdad, no lo aplican en su actuar.

caso de las mujeres líderes, los ataques contra ellas revisten especial gravedad, pues además buscan humillarlas y generar un escarmiento frente a la comunidad, al atentar contra su integridad física y psicológica, conculcando su derecho al honor, intimidad y pudor, a través de violaciones y atropellos sexuales contra ellas, sus hijas u otras mujeres de su entorno familiar.”⁹¹⁸ .

32. Ahora bien, las cifras sobre la violencia sexual en el marco del desplazamiento forzado muestran un panorama preocupante para las mujeres⁹¹⁹ . Según el Observatorio de Memoria y Conflicto (en adelante OMC) del Centro Nacional de Memoria Histórica (en adelante CNMH), desde el año 1958 y con corte al veinte (20) de septiembre de 2017, 15.076 personas sufrieron delitos contra la libertad y la integridad sexual en el marco del conflicto armado, de ellas, el 91,6% son mujeres⁹²⁰ . La cifra es más alta aún en el RUV, el cual indica que, a diciembre de 2017, 24.284 personas han sido víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual y, de ellas, 21.794, que corresponde al 89,7%, son mujeres⁹²¹ .

El informe del OMC, además, asegura que la violencia sexual ha sido ejercida de manera ininterrumpida con puntos de mayor intensidad a lo largo del periodo, lo que muestra que, pese a que se trata de delitos que permanecen ampliamente subregistrados⁹²² , responden a los patrones

918. Defensoría del Pueblo. Informe Especial de Riesgo: “Violencia y amenazas contra los líderes sociales y los defensores de derechos humanos”. Bogotá, 30 de marzo de 2017.

919. El Centro Nacional de Memoria Histórica entiende la violencia sexual como “una modalidad de violencia de género, que se constituye en un ejercicio de dominación y poder ejercido violenta y arbitrariamente a través de la imposición de realizar o presenciar actos sexuales en contra de la voluntad de una persona. No se considera propia de instintos desenfrenados inherentes de la masculinidad, ni de una patología que obedece a la conducta individual, sino a una forma de violencia de género utilizada por los perpetradores para expresar control sobre un territorio-población y ‘sobre el cuerpo del otro como anexo a ese territorio’ (Segato, 2013, página 20)”. Centro Nacional de Memoria Histórica. La guerra inscrita en el cuerpo. Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado, noviembre de 2017, p. 21.

920. Centro Nacional de Memoria Histórica. La guerra inscrita en el cuerpo. Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado, noviembre de 2017, p. 25

921. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2017). Red Nacional de Información, tomado de: <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>.

922. Según el “Diagnóstico sobre factores de la violencia estructural de género asociados a la violencia sexual”, “el subregistro de los casos de violencia sexual asociados al conflicto armado, reiterado por las organizaciones de mujeres consultadas, no solo ha impedido visibilizar la magnitud de su ocurrencia sino también determinar su gravedad respecto de las afectaciones a la población civil. Según las organizaciones no gubernamentales de mujeres y de derechos humanos las poblaciones con mayor impacto en el conflicto armado en Colombia han sido la campesina, indígena y afrodescendiente (Corporación Sisma Mujer, 2007)” Diagnóstico sobre factores de la violencia estructural de género asociados a la violencia sexual, Ministerio del Interior, Escuela

fácticos identificados por esta Sala Especial⁹²³ y a la forma en que, tales delitos, fueron cometidos por todos los actores del conflicto armado como una “práctica habitual, extendida, sistemática e invisible”⁹²⁴.

33. En similar sentido, la Mesa de Seguimiento a los Autos 092 y 009 –Anexos Reservados–, que agrupa a distintas organizaciones de la sociedad civil, ha emitido seis (6) informes del cumplimiento con relación al primer Auto y un informe del segundo, en los cuales se refiere, específicamente, a los casos implicados en tales anexos⁹²⁵. En tal sentido, advirtió el alto nivel de impunidad que, a partir de la información que registra la Mesa, supera el 97% de los casos⁹²⁶. Por su parte, la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas a través de sus representantes en la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, también manifestó su preocupación por el escaso avance en las garantías de los derechos de las víctimas de violencia sexual, especialmente con relación a su rehabilitación psicosocial⁹²⁷.

Tal Comisión, además, recogió recientemente algunas preocupaciones de los delegados y

de Estudios de Género de la Universidad Nacional de Colombia, enero de 2016, p. 105.

923. Los patrones fácticos que identificó el Auto 092 de 2008 son: (i) la ejecución de actos de violencia sexual como parte integrante de las operaciones violentas de mayor envergadura; (ii) acciones ejecutadas individualmente por los miembros de todos los grupos armados con diversos fines, tales como: amedrentamiento de la población, retaliaciones y venganzas, estrategia de avance y control territorial, obtención de información o de simple ferocidad; (iii) violencia sexual contra mujeres señaladas de tener relaciones familiares o afectivas con un miembro o colaborador de alguno de los actores legales e ilegales; (iv) la comisión de diversos crímenes de índole sexual en el marco del reclutamiento forzado de niñas y mujeres; (v) violaciones y abusos sexuales por parte de los miembros de los grupos armados para obtener su propio placer sexual, o contra las mujeres que se niegan a tener relaciones sexuales o se niegan a su explotación; (vi) actos de violencia sexual, tortura, mutilaciones sexuales, desnudez pública forzada, o humillación sexual de las mujeres civiles que quebrantan con su comportamiento público o privado los códigos sociales de conducta impuestos de facto por los grupos armados al margen de la Ley; (vii) actos de violencia sexual contra mujeres que forman parte de las organizaciones sociales, comunitarias o políticas o que se desempeñan como líderes o promotoras de derechos humanos, o contra mujeres miembros de sus familias, en tanto forma de retaliación, represión o silenciamiento de sus actividades por parte de los actores armados; (viii) prostitución forzada y esclavización sexual de mujeres civiles perpetradas por miembros de los grupos armados ilegales al margen de la Ley, principalmente los paramilitares y las guerrillas; y (ix) la coacción de trabajadoras sexuales de distintas partes del país para realizar actos sexuales con miembros de las guerrillas o los grupos paramilitares. Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

924. Corte Constitucional. Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

925. La UARIV ha adelantado una labor de identificación y reporta un universo de 1.190 mujeres reconocidas en los Autos y los anexos reservados, de las cuales, se pudo establecer la ubicación de 1.103. Cuarto informe de la comisión de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de la ley 1448 de 2011, agosto de 2017, p. 82.

926. Cuarto informe de la comisión de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de la ley 1448 de 2011, agosto de 2017 p. 81

927. Cuarto informe de la comisión de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de la ley 1448 de 2011, agosto de 2017, p.81

delegadas de víctimas del hecho victimizante de violencia sexual⁹²⁸ . Algunas de ellas son:

i. Falta de información y de disposición de los servidores públicos para atender de manera digna y respetuosa a las víctimas de violencia sexual, lo cual puede dar lugar a estigmatización y revictimización;

ii. Falta de espacios adecuados para su proceso de declaración y registro;

iii. Falta de una adecuada medición de la situación de vulnerabilidad que pueda fundamentar la suspensión definitiva o la reducción de la ayuda humanitaria;

iv. Demoras en la contratación de los operadores territoriales del PAPSIVI; y

v. Falta de participación efectiva de las víctimas en programas relacionados con violencia sexual.

Así las cosas, en lo relativo a la prevención, atención, asistencia y reparación a las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del desplazamiento forzado, las autoridades competentes no han logrado demostrar avances significativos en el goce efectivo de los derechos de las víctimas, tanto de aquellas incluidas en los casos de los anexos reservados, como del resto de mujeres que han sufrido estos hechos o que están en riesgo de sufrirlos.

34. Ahora bien, a la luz de los criterios reiterados⁹²⁹ y de los parámetros fijados⁹³⁰ en la

928. Información obtenida en el Encuentro Nacional de Enfoque Diferencial de Género, 14 de agosto de 2017. Cuarto informe de la comisión de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de la ley 1448 de 2011, agosto de 2017, p. 88.

929. Tal como se advirtió en la Sección I, los criterios son: los riesgos de género, la violencia sexual y las presunciones constitucionales que amparan a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado como sujetos de especial protección constitucional.

930. Los parámetros ya mencionados son: i) la disposición de una política pública que incorpore los criterios mínimos de racionalidad fijados por esta Corporación para dar respuesta efectiva a las necesidades y riesgos que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado; y ii) la disposición de información objetiva e instrumentos de medición que permitan la

sección anterior, esta Sala Especial pasa a evaluar la respuesta gubernamental con relación a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado. En aquellos casos donde identifique la persistencia de bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales en los términos descritos atrás, esta Corporación mantendrá su competencia y proferirá, en consecuencia, las órdenes necesarias para superar tal situación o direccionará lo pertinente a los organismos de control, a pesar de que se hayan logrado niveles aceptables en el cumplimiento formal de sus órdenes estructurales.

IV. Niveles de cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas en los autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015

Verificación del nivel de cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas en el Auto 092 de 2008

35. En el Auto 092 de 2008, esta Corporación adoptó una serie de medidas orientadas a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por el conflicto armado en el país y la prevención del impacto de género desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado, para lo cual le ordenó al Gobierno Nacional: (i) la creación de trece (13) programas específicos para colmar los vacíos existentes en la política pública para la atención del desplazamiento forzado desde la perspectiva de las mujeres, de manera tal que se contrarresten efectivamente los riesgos de género en el conflicto armado y las facetas de género del desplazamiento forzado; (ii) el establecimiento de dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas⁹³¹ ; (iii) la adopción de órdenes individuales de protección concreta para seiscientas (600) mujeres desplazadas en el país⁹³² ; y (iv) la comunicación al Fiscal General de la Nación de numerosos relatos de crímenes sexuales cometidos en el marco del conflicto armado

definición de umbrales de cumplimiento.

931. Presunciones de: (i) vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas; y (ii) prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia en favor de las mujeres desplazadas.

932. Ver Anexo II del Auto 092 de 2008.

interno colombiano⁹³³.

En relación con estas órdenes, el Gobierno Nacional, en respuesta a la solicitud de información del Auto 443 de 2015, solicitó expresamente a esta Sala Especial de Seguimiento que reconociera que “el Documento CONPES 3784 de 2013 y la Ley 1448 de 2011 contribuyen a la garantía, protección y el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres víctimas a la atención, asistencia y reparación integral, también facilitan la incorporación del enfoque diferencial en la política pública de población en situación de desplazamiento y, finalmente, se erigen como la base esencial para el restablecimiento y aseguramiento de los derechos de referidas mujeres, cuya implementación, tiene la potencialidad de responder asertivamente frente a las graves y particulares manifestaciones y riesgos de la violencia contra las mujeres en el marco del conflicto armado que fueron identificadas por la Corte Constitucional en los autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015”.

36. En primer lugar, con relación a la orden de diseño de los trece (13) programas para colmar los vacíos críticos en materia de género en la política pública, el Gobierno Nacional manifestó que el Documento CONPES 3784 de 2013, era el instrumento que daba cuenta de la efectiva incorporación del enfoque de género en la política pública de atención y reparación las víctimas de desplazamiento forzado, por cuanto los riesgos de género en el marco del conflicto armado y las facetas de género del desplazamiento forzado, identificadas por la Corte en el Auto 092 de 2008 fueron tomados como base para la construcción del árbol de problemas de dicho documento de política.

En lo relacionado con la ejecución de las acciones previstas en el CONPES, el Gobierno reportó inicialmente un avance del 58% con corte al 31 de mayo de 2015⁹³⁴, pese a que estaba pre-

933. El Auto 092 de 2008, en su orden segunda, dispuso el traslado de información de 183 casos de violencia sexual a la Fiscalía General (Anexo I Auto 092 de 2008); sobre los cuales posteriormente, mediante Auto 009 de 2015, realizó un nuevo seguimiento al cumplimiento de dicha orden del Auto de 2008, dando traslado de 435 casos adicionales de violencia sexual registrados por la Sala Especial. Por esta razón, en esta sección no se verificará el nivel de cumplimiento de esta orden, por cuanto dicho ejercicio se precisará en la valoración del cumplimiento del Auto 009 de 2015. (Ver infra, fundamentos 47 y ss.)

934. Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 443 de 2015. Octubre de 2015

visto que dichas acciones concluyeran el 31 de diciembre del mismo año (vigencia del CONPES). Posteriormente, en el informe final de seguimiento este documento de política, presentado por el Gobierno Nacional un año y medio después de concluida la vigencia de las doscientas veintitrés (223) acciones contenidas en dicho instrumento, se reportó un avance del “85% de acciones cumplidas al 100%, el 3% de acciones tuvo avances importantes entre 80-99%, mientras que un 9% del total de acciones restantes tuvo avances inferiores al 80% de cumplimiento, y otro 3% no presentó reporte”⁹³⁵.

Adicionalmente, el Gobierno informó acerca de las medidas de implementación del CONPES en el nivel territorial, mediante la disposición de herramientas de socialización⁹³⁶; la inclusión de preguntas con enfoque de género en el instrumento denominado Tablero PAT (Plan de Acción Territorial), para orientar el proceso de planeación local; la inclusión del enfoque de género como criterio de priorización del mecanismo de cofinanciación de proyectos de inversión en el nivel territorial; y la modificación del Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial en Materia de Prevención, Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas (RUSICST), para incluir preguntas con enfoque de género.

En el informe del Gobierno Nacional también se presentaron los recursos destinados y efectivamente ejecutados por las entidades concernidas en el Plan de Acción del CONPES 3784 de 2013, los cuales ascendieron a 5.6 billones de pesos al cierre de la vigencia de este instrumento. Además, se informó sobre la formulación y/o actualización de 92 Planes Integrales de Prevención y Protección de Derechos Humanos (PIPP); los reportes semestrales de la ejecución del CONPES; la programación de una evaluación sobre la política de mujeres víctimas para el año 2016; y el reporte de mujeres víctimas de desplazamiento, beneficiarias de las acciones del CONPES 3784⁹³⁷

935. Departamento Nacional de Planeación. Informe Final de Seguimiento al Documento CONPES 3784 de 2013. Julio de 2017.

936. El Gobierno informó sobre la socialización de la cartilla de “Lineamientos sobre enfoque de género, derechos humanos de las mujeres, orientación sexual e identidades de género”, la cual brinda orientaciones a las entidades territoriales sobre la importancia de incorporar el de género en los instrumentos de planificación, en especial en el Plan de Acción Territorial (PAT).

937. En el Anexo 1 de la respuesta del Gobierno al Auto 443 de 2015, se desagrega el número total de mujeres beneficiarias de las acciones previstas en el CONPES, por cada una de las actividades y cada una de las entidades responsables de su ejecución,

y de estrategias complementarias a éste⁹³⁸.

37. En segundo lugar, con relación a los avances en la aplicación de las presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas en tanto sujetos de protección constitucional reforzada⁹³⁹, el Gobierno Nacional informó los resultados alcanzados en la incorporación de dichas presunciones en la política, por parte de: (i) los Subcomités del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV); (ii) la Unidad para las Víctimas; (iii) el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; (iv) el Ministerio de Educación Nacional y, finalmente, (v) el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Respecto de las instancias de coordinación interinstitucional, el Gobierno informó sobre la constitución de la Mesa Técnica del CONPES 3784 de 2013 Mujer Víctimas, la cual hace parte del Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial y es liderado por el Grupo de Mujer y Género de la Unidad para las Víctimas, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y son responsables de orientar técnicamente la incorporación del enfoque de género en la política pública.

El Gobierno manifestó además que la presunción constitucional de prórroga automática fue incorporada en la labor de la Unidad para las Víctimas a través de la Resolución No. 1956 de 2012⁹⁴⁰. En ella se determinan los criterios para la entrega de atención humanitaria a la población desplazada de manera prioritaria para las personas que se encuentren en las siguientes cate-

lo cual impide contar con una cifra acumulativa del número de mujeres beneficiarias.

938. En el Anexo 2 de la respuesta del Gobierno al Auto 443 de 2015, se relaciona el número total de mujeres beneficiarias de estrategias complementarias, de manera desagregada por el tipo de actividad y entidad responsable, de lo cual puede identificarse un total de 3.434 registros de beneficiarias. Sin embargo, dada la presentación del anexo, no es posible determinar si se trata de beneficiarias diferentes en cada actividad, o si una misma persona es beneficiaria de varias actividades, e incluso varias actividades no aplica el cálculo de beneficiarias o simplemente no se informa de ello.

939. Presunciones de: (i) vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas; y (ii) prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia en favor de las mujeres desplazadas.

940. “Por la cual se dicta el procedimiento para la solicitud y el trámite prioritario para la entrega de la atención humanitaria de transición para las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran en condición de extrema vulnerabilidad”.

rías: (i) niños, niñas y adolescentes; (ii) personas mayores; (iii) discapacidad; (iv) enfermedades crónicas; y (v) personas con incapacidades médicas. Sin embargo, también advirtió que estas disposiciones fueron modificadas e incorporadas en el Decreto 1084 de 2015⁹⁴¹, con relación al concepto de medición de carencias⁹⁴².

Igualmente, sobre la incorporación de la presunción de prórroga automática en la política, específicamente respecto de la oferta de ayuda humanitaria de transición a cargo del ICBF, el Gobierno informó que ésta se concentra en el “Programa de Alimentación en la Transición para Hogares Desplazados”, el cual funciona por demanda. En este programa, el porcentaje de mujeres solicitantes y atendidas es superior al 60% del total de la población que accede a éste.

Ahora bien, con relación a la incorporación de la presunción de vulnerabilidad acentuada, en el caso del Ministerio de Educación, el Gobierno informó que su oferta se concentra en: (i) el Programa Nacional de Alfabetización, con una vinculación al programa de 34.119 mujeres víctimas del conflicto mayores de 15 años a 2015; (ii) los Planes Escolares para la Gestión del Riesgo; (iii) la implementación de Modelos Educativos Flexibles, con un total de 227.055 mujeres víctimas atendidas con corte al 31 de diciembre de 2014; y (iv) el Fondo de reparación para el acceso, permanencia y graduación en educación superior, con un total de 1.010 mujeres beneficiarias en el año 2015.

En aplicación de esta misma presunción, y respecto de las estrategias lideradas por el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Gobierno informó sobre: (i) las Unidades Móviles de Atención y Orientación a Víctimas del Conflicto Armado, que registraron un total de 24.522 mujeres atendidas dentro del lapso comprendido entre abril de 2013 y octubre de 2015, de las cuales 4.982 declararon el hecho victimizante del desplazamiento forzado; y (ii) la Estrategia de Acceso a la

941. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”.

942. El artículo 2.2.6.5.4.1. del Decreto 1084 de 2015 establece: “Definición de carencias en la atención humanitaria. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, definirá mediante resolución, las condiciones constitutivas de carencias graves y leves en los componentes de alojamiento temporal y/o alimentación”.

Justicia a Jóvenes y Mujeres Sobrevivientes de Violencia Basada en Género en el Marco del Conflicto Armado, a través de la cual fueron atendidas entre noviembre de 2013 y junio de 2015 un total de 998 mujeres, de las cuales 934 formularon denuncias ante la Fiscalía y 881 declararon ante el Ministerio Público, por los hechos de violencia sexual⁹⁴³.

En definitiva, las presunciones constitucionales referidas a: (i) la vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas, para efectos de acceder los distintos componentes de la política; y (ii) la prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia, de conformidad con la información presentada por el Gobierno Nacional, fueron incorporadas a la política pública en esta materia a través de diferentes herramientas de caracterización y priorización de las mujeres víctimas de desplazamiento, construidas en espacios interinstitucionales de coordinación, y reflejadas en el acceso a la oferta dispuesta por las entidades del SNARIV.

38. En tercer lugar, respecto de los avances en la protección y atención concreta a seiscientas (600) mujeres desplazadas en el país, el Gobierno Nacional, en su informe de respuesta al Auto 443 de 2015 advirtió que, del listado de mujeres contenidas en el Auto 092 de 2008, lograron identificar 591 casos incluidos en el registro único, los cuales fueron priorizados en la ruta de reparación individual; y de éstos, 100 mujeres habían sido indemnizadas al momento de presentación del informe⁹⁴⁴.

Adicionalmente, el Gobierno reportó, a septiembre de 2015, un total de 88 mujeres a las cuales la Unidad para las Víctimas les aplicó el instrumento de caracterización del Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral (PAARI) con el fin de orientarlas hacia la oferta estatal

943. Cifras no acumulativas, en la medida que varias de las mujeres denunciaban los hechos ante la Fiscalía y, de forma simultánea, acudían ante el Ministerio Público a rendir su declaración como víctimas del conflicto armado

944. Vale recordar que en el informe del 11 de septiembre de 2008, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) reportó, con relación a este universo poblacional identificado por la Corte en el Auto 092 de 2008, importantes avances en el acceso a medidas de atención en la mayoría de los casos: “a las 597 mujeres se les programó la ayuda humanitaria integral, de éstas, 498 mujeres la hicieron efectiva, lo que corresponde al 83% del total de las mujeres protegidas”; pese a las dificultades de ubicación de algunas mujeres para garantizar su acceso a la oferta: “99 mujeres no reclamaron dicha ayuda, a pesar de las gestiones adelantadas para su localización”.

disponible; 47 mujeres fueron beneficiarias de acompañamiento y asesoría mediante charlas y talleres de educación financiera; 69 mujeres fueron beneficiarias de la Estrategia de Recuperación Emocional Grupal (EREG); 36 mujeres fueron direccionadas al Ministerio de Salud y Protección Social para la asistencia en salud, rehabilitación física, mental y de atención psicosocial; y 73 mujeres recibieron el mensaje estatal de reconocimiento del daño y dignificación de su condición de víctimas, como una medida de satisfacción en su proceso de reparación integral.

39. A pesar de estos avances en la respuesta institucional, el mismo Gobierno Nacional en su informe de respuesta al Auto 443 de 2015, advirtió que:

“[c]on base en lo establecido como vulnerabilidad acentuada en el marco del Decreto 1084 de 2015, la aplicación de esto (sic) criterios hasta el momento no están fundamentados en lineamientos específicos para el enfoque de género, si bien es cierto se establece un documento que da cuenta de la situación actual y normativa de las mujeres en el conflicto armado, esto no implica que se estén ejecutando en el marco del modelo acciones concretas que permitan identificar carencias específicamente en hogares de jefatura de hogar femenina o que cumplan los criterios de vulnerabilidad acentuada solo por su género. Estos criterios están dados para que se establezcan carencias en cualquiera de los grupos familiares. // Actualmente los únicos casos con enfoque de género que ingresan por la ruta integral, están relacionados con situaciones especiales que cumplen con los criterios de vulnerabilidad acentuada los cuales son redireccionados desde diferentes instancias distintas a los canales de atención establecidos. Estos casos cuentan con una ruta definida especialmente lo que incurre en situaciones de alto riesgo y cuentan con medidas de protección”⁹⁴⁵. (Énfasis fuera del texto original)

40. Luego del ejercicio de triangulación y traslado de los documentos presentados por el Gobierno Nacional, los Organismos de Control y los otros acompañantes del proceso entre sí, y

945. Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 443 de 2015. Octubre de 2015. p. 175.

que ha orientado la labor de esta Sala Especial, se analizaron las observaciones de la Procuraduría General de la Nación, al informe del Gobierno Nacional presentado en respuesta al Auto 443 de 2015. Dentro de los aspectos que aborda la Procuraduría, es importante destacar que:

- Las acciones concebidas para la implementación del documento CONPES 3784 de 2013 “no son suficientes para garantizar la protección de las mujeres víctimas de desplazamiento por el conflicto armado y la violencia”⁹⁴⁶ y, además, no se evidencia ninguna acción concreta que contribuya a la solución de los problemas ni a la eliminación de los riesgos y barreras advertidos por la Corte Constitucional;

- Las estrategias definidas en el CONPES de aplicación territorial se limitan a: (i) la socialización de los contenidos de una cartilla; (ii) la asesoría técnica para la implementación de algunas medidas; y (iii) la cofinanciación de algunos proyectos;

- La información presentada por el Gobierno no permite identificar la existencia de diagnósticos locales actualizados sobre los riesgos que enfrentan las mujeres, así como de los vacíos de protección que se deben atender;

- La información presentada por el Gobierno tampoco permite identificar el número de mujeres víctimas beneficiarias de las medidas adoptadas, ni de las acciones para garantizar la protección de las mismas, en los términos requeridos por el Auto 092 de 2008; y

- La Procuraduría manifestó además su preocupación por la carencia de datos que permitan verificar el cumplimiento de las presunciones constitucionales establecidas por la Corte en el Auto 092 de 2008.

946. Procuraduría General de la Nación. Observaciones de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia al informe presentado por la UARIV en calidad de coordinadora del SNARIV y en respuesta a los interrogantes planteados en el Auto 443 de 2015 de la Corte Constitucional. Marzo de 2016.

Por su parte, la Contraloría General de la República, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, señaló que el presupuesto reportado por el Gobierno Nacional para la implementación del CONPES 3784, únicamente presenta cifras gruesas y rubros generales⁹⁴⁷ que no dan cuenta de: (a) el monto por año de la inversión; (b) las acciones desagregadas con su respectivo rubro, por lo cual no puede afirmarse que el total de los recursos se orientó exclusivamente a la implementación del CONPES; y (c) el grado de ejecución de las partidas asignadas, por lo cual se desconoce si los recursos se ejecutaron en su totalidad.

41. Ahora bien, pese a valorar el esfuerzo institucional en cumplir lo ordenado por esta Corporación en el Auto 092 de 2008, a partir de la información presentada por el Gobierno y de las observaciones que realizaron los organismos de control, no es posible eludir el hecho que la respuesta institucional consignada en la formulación de un instrumento de política, como fue el CONPES 3784 de 2013, se diera cinco (5) años después que esta Sala Especial advirtiera los riesgos de género en el marco del conflicto armado y las facetas de género del desplazamiento forzado que enfrentan las mujeres desplazadas.

Más aún, preocupa a esta Sala Especial que, pasado este tiempo, y solo hasta el año 2015, se señalara que este instrumento permitiría avanzar en la superación de las falencias identificadas respecto de la incorporación del enfoque de género en la política pública; esto, a pesar de que en su mismo informe advierte que los criterios que emplea “no están fundamentados en lineamientos específicos para el enfoque de género”.

947. Contraloría General de la República, Observaciones al informe presentado por el Gobierno Nacional en respuesta al Auto 443 de 2015. Diciembre 16 de 2015. “La CGR llama la atención en relación con el reporte presupuestal entregado por el Gobierno Nacional, según afirma para la ejecución del CONPES se han asignado \$5.9 billones de pesos, esta presentación se realiza de manera general y no es rigurosa. Dicho informe señala rubros generales de apropiación, sin especificar si fue la asignación inicial o la final y sin precisar el monto por año de la inversión. El reporte en mención no desagrega las acciones realizadas para detallar el valor de las mismas, por lo cual no puede afirmarse que el total de los recursos estuvo dirigido a la implementación del CONPES 3784. Dicho informe carece de la ejecución de las partidas asignadas (obligaciones, compromisos, pagos), de tal forma que no puede asumirse que tales recursos hayan sido ejecutados en su totalidad. En general, se limita a la presentación de cifras gruesas que limitan la realización de un análisis de orden presupuestal. Este tipo de informe, de carácter general, carente de discriminación de acciones y de identificación del nivel de ejecución, impiden analizar los esfuerzos institucionales y la visibilización de la aplicación de un presupuesto con enfoque diferencial”.

Preocupa igualmente a esta Sala que, a la fecha de este pronunciamiento, los avances que expone el Gobierno continúen concentrándose en la adopción de acciones de fortalecimiento de la capacidad institucional, en ejercicios de formación, capacitación a funcionarios y orientación, o el diseño de materiales de socialización de la política⁹⁴⁸ ; sin que sea claro el impacto objetivo y cierto que tales medidas tienen en una mejora sustantiva de la realidad de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, y sin que se precise sobre la forma en que las estrategias previstas en el aludido instrumento de política, son sostenibles hasta tanto se eliminen los riesgos que enfrentan las mujeres víctimas.

En efecto, dado que la vigencia de las 223 actividades consignadas en el Documento CONPES 3784 de 2013 culminaron en diciembre de 2015, resulta claramente regresivo que el Gobierno no dé cuenta en el informe final de seguimiento a este instrumento ni en ninguna de sus intervenciones o informes posteriores presentados a esta Sala Especial⁹⁴⁹ , de la forma en que dará continuidad a las medidas adoptadas para garantizar los derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento en atención a los riesgos de género que enfrentan y las presunciones constitucionales que las amparan, más allá de haber anunciado el compromiso de elaborar y expedir el “CONPES 3784 Fase II”, con el fin de extender su vigencia al término de la Ley 1448 de 2011, esto es, hasta 2021⁹⁵⁰ .

Por su parte, en relación con la protección y atención concreta a seiscientas (600) mujeres desplazadas en el país, de la respuesta presentada por el Gobierno Nacional, no es posible establecer: (i) las razones por las cuales seis (6) de las 597 mujeres ⁹⁵¹ que reportó inicialmente el Gobier-

948. Cfr. Plan de Acción y Seguimiento del CONPES 3784 de 2013. Al menos 47 de las 223 acciones previstas en el CONPES, están orientadas a procesos de fortalecimiento de capacidades; 64 corresponden a procesos de formación; 35 corresponden a procesos de capacitación; 3 corresponden a reuniones; 5 corresponden a talleres; 6 están dirigidas a elaboración de documentos, entre otros.

949. Cfr. Informe anual de Gobierno de agosto de 2016 y agosto de 2017, en respuesta al Auto del 11 de marzo de 2014.

950. Cfr. Departamento Nacional de Planeación. Informe final de seguimiento al CONPES 3784 de 2013. Bogotá, julio de 2017.

951. En su informe del 11 de septiembre de 2008, en su momento, Acción Social reportó que “[d]e las 600 mujeres con órdenes de protección específica, 3 nombres se encontraban repetidos, es decir que el total de las mujeres son 597”. Posteriormente, en su informe de respuesta al Auto 443 de 2015, señaló que “[d]e acuerdo con la información, el listado de mujeres contenidas en el Auto 092 de 2008, se encontraron 591 registros únicos, los cuales han sido priorizados en la ruta de reparación individual”.

no en su informe del 11 de septiembre de 2008 como incluidas en el registro único de víctimas, no son incluidas en el análisis más reciente sobre la atención de dichos casos; (ii) si el total de los 100, 88, 47, 69, 36 y 73 casos de mujeres que accedieron a: la medida de indemnización administrativa, al PAARI, a educación financiera, a la EREG, a las medidas de atención psicosocial y recibieron el mensaje estatal de reconocimiento del daño, respectivamente, son casos acumulados o si se trata de mujeres que accedieron simultáneamente a las diversas medidas reseñadas; ni (iii) la situación en la que se encuentra el total de mujeres restantes que no ha accedido a ninguna de las medidas señaladas en el informe de respuesta al Auto 443 de 2015.

42. De esta manera, con relación a las órdenes estructurales proferidas en el Auto 092 de 2008, específicamente sobre: (i) el diseño de 13 programas para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado; y (ii) la adopción de las medidas necesarias para garantizar que las dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas en tanto sujetos de protección constitucional reforzada, sean incorporadas a la política, conocidas, comprendidas y aplicadas adecuadamente por todos los funcionarios encargados de velar por los derechos de las mujeres desplazadas, el Gobierno Nacional logró demostrar un cumplimiento parcial de las mismas con la expedición del documento CONPES 3784 de 2013⁹⁵², y con la implementación de las medidas complementarias referidas atrás.

Sin embargo, la ausencia e incertidumbre actual acerca de la disposición de una política pública, con los criterios de racionalidad mínimos fijados por esta Corporación, y sin que se haya logrado probar de forma objetiva que las medidas de política adoptadas por el Gobierno significaron una mejora sustantiva en la situación de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, el nivel de cumplimiento que debe declarar esta Sala Especial, en términos de goce efectivo de derechos, es bajo.

952. Respecto de la situación de violencia sexual contra las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, dado que fue actualizada y evaluada en detalle en el Auto 009 de 2015, en la sección correspondiente a dicho Auto, se realizará la valoración correspondiente.

En esta medida, a partir de los criterios reiterados y parámetros de evaluación fijados en esta providencia (ver supra sección II), a la fecha de este pronunciamiento, no es posible cesar la intervención excepcional del juez constitucional, en cabeza de esta Sala Especial, respecto de la situación de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, debido a que persiste un bloqueo institucional relacionado con la ausencia de una política que contenga o mitigue los riesgos de género reiterados en esta providencia, y que incorpore las presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas, el cual es necesario superar para asegurar el goce efectivo de derechos por parte de esta población, tal como se precisará más adelante (ver infra).

Así mismo, en relación con la orden de protección y atención concreta a seiscientas (600) mujeres desplazadas, si bien esta Sala Especial verifica su cumplimiento formal, a partir de la información aportada por el Gobierno Nacional (ver supra fundamento 38), los problemas de suministro de información clara y precisa respecto de todas las medidas efectivamente otorgadas a cada una de las mujeres identificadas en el Auto 092 de 2008, impiden evaluar la respuesta del Gobierno y el nivel de cumplimiento en términos de goce efectivo de derechos de esta población.

En esta medida, a partir de los criterios reiterados y parámetros de evaluación fijados en esta providencia (ver supra sección II), persiste el bloqueo institucional de falta de información objetiva, suficiente y pertinente, incluso respecto del universo definitivo de mujeres sujetos de atención, que tan solo permite acreditar un nivel bajo de cumplimiento en términos de goce efectivo de derechos de las 600 mujeres desplazadas, para lo cual se ordenarán las medidas correspondientes (ver infra sección V).

Verificación del nivel de cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas en el Auto 098 de 2013

43. En el Auto 098 de 2013, esta Corporación abordó: (i) el contexto fáctico que define la

situación de las mujeres desplazadas líderes y miembros de organizaciones de mujeres, que conlleva a un agravamiento del riesgo derivado del ejercicio de actividades de defensa y promoción de derechos humanos; (ii) el marco jurídico constitucional que protege a estas mujeres en tanto sujetos de especial protección derivada de la vulnerabilidad vinculada con la situación de desplazamiento, y los estándares de protección derivados de su condición de defensoras de derechos humanos; (iii) la vulneración masiva y grave contra las múltiples garantías constitucionales en cabeza de estas mujeres, especialmente, en relación con el derecho fundamental a la defensa de los derechos humanos; y (iv) la valoración de la respuesta del Gobierno Nacional tendiente a garantizar los mínimos de protección a favor de las mujeres líderes desplazadas.

Luego de evaluar la situación en que se encuentran y los riesgos particulares que enfrentan las mujeres desplazadas líderes y miembros de organizaciones de mujeres, así como la correspondiente respuesta institucional dispuesta para atender de manera inmediata, integral, idónea y con enfoque diferencial de género a las mujeres desplazadas líderes víctimas, esta Sala Especial constató: (i) un incremento del riesgo derivado del liderazgo y el trabajo cívico, comunitario y social impulsado por mujeres desplazadas y mujeres integrantes de organizaciones que trabajan a favor de la población desplazada por el conflicto armado interno, desde el año 2009 hasta el momento de su pronunciamiento; y, en consecuencia, (ii) una vulneración grave de sus derechos fundamentales.

Con relación a lo anterior, esta Corporación ordenó: (i) correr traslado a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General y a la Defensoría del Pueblo, para que adoptara las medidas necesarias para asegurar las investigaciones respecto de los hechos delictivos contenidos en el Anexo Reservado, en el marco de sus competencias⁹⁵³; (ii) el diseño e implementación de una política pública integral de promoción de la defensa de los derechos humanos en el marco del conflicto armado interno con enfoque de género, al constatar que el Estado colombiano carecía

953. Esta Sala Especial declaró como reservado el documento que contienen los relatos fácticos de amenazas, hostigamientos, persecuciones, violencia sexual, desplazamientos forzados, lesiones, entre otras agresiones contra mujeres defensoras de derechos humanos.

de ella; (iii) la intervención de los organismos de control por el incumplimiento del Gobierno Nacional a la orden tercera del Auto 092 de 2008, en el sentido de crear e implementar un programa de prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento mediante la prevención de los riesgos extraordinarios de género en el marco del conflicto armado interno; (iv) la presentación de un informe detallado sobre la estrategia para dar aplicación a la presunción de riesgo extraordinario de género establecida por la Corte en dicha providencia, a todas las mujeres líderes desplazadas y miembros de organizaciones del país que así lo autoricen; y (v) el diseño e implementación de una estrategia para la atención inmediata, integral, idónea y con enfoque diferencial de género para las líderes desplazadas y miembros de organizaciones de mujeres en los momentos inmediatamente posteriores a la comisión de actos de violencia en su contra.

44. En respuesta a la solicitud de información del Auto 443 de 2015, en la que indagó sobre los avances en el cumplimiento de estas órdenes, el Gobierno Nacional presentó: (i) los antecedentes, objetivos, componentes y acciones previstas a través del Programa Integral de Garantías, e información sobre un proyecto de Decreto, a través del cual se crearía “la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos” como responsable del plan de acción del programa⁹⁵⁴ ; (ii) tres ámbitos de articulación con los Planes de Prevención y el Sistema de Alertas Tempranas⁹⁵⁵ ; (iii) el número de mujeres protegidas en el marco del Programa de Prevención y Protección del Ministerio del Interior y UNP, dado que a la fecha de presentación del informe, el Programa Integral de Garantías aún no estaba en ejecución

954. Informe de Gobierno en respuesta al Auto 443 de 2015. p. 38. El Programa Integral de Garantías, a la fecha del informe, no se encontraba en ejecución por cuanto dependía de la formulación de un plan de acción, cuyo responsable de su formulación sería una Comisión Intersectorial que debía ser creada mediante Decreto, el cual, a su vez, estaba hasta ese momento en proyecto.

955. Informe de Gobierno en respuesta al Auto 443 de 2015. p. 39. Los ámbitos de articulación son: (i) la participación de las organizaciones de mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en la formulación, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Prevención y Protección de Derechos; (ii) los mapas de riesgo articulados con los Sistemas de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo; y (iii) fortalecimiento del SAT para la identificación temprana de riesgos asociados al liderazgo y la defensa de los derechos humanos por parte de las mujeres.

⁹⁵⁶; (iv) el contenido jurídico y material de las medidas de protección⁹⁵⁷; (v) la inclusión como población objeto del Programa de Garantías a las mujeres reclamantes de tierras y las y los líderes o representantes de población reclamante⁹⁵⁸; (vi) el “Espacio de Interlocución para la Formulación, Implementación y Seguimiento de la Política de Prevención y Protección de los derechos de las Mujeres Defensoras”, como instancia para garantizar la participación de las mujeres víctimas⁹⁵⁹; y (vii) la adopción de medidas de protección adoptadas a favor de las mujeres en los departamentos de Guaviare y Córdoba⁹⁶⁰.

Posteriormente, en el Informe Anual de 2016, en respuesta al Auto del 11 de marzo de 2014, el Gobierno Nacional presentó los avances en las estrategias y programas desarrollados en el marco de la Política de Prevención y Protección y, en particular, respecto del “Programa de garantías para lideresas y defensoras de Derechos Humanos”, sobre el cual destacó el “Proceso Nacional de Garantías”, como un “acuerdo entre las instituciones del Estado de Colombia y las organizaciones defensoras de Derechos Humanos, que cuenta con el acompañamiento de la comunidad internacional con el propósito de avanzar en el análisis de situaciones de Derechos Humanos y acuerdo de acciones alrededor de tres temas: (1) Prevención, (2) Protección e (3) Investigación”⁹⁶¹.

45. A pesar de la importante información presentada por el Gobierno, en dicho informe

956. Informe de Gobierno en respuesta al Auto 443 de 2015. p. 40 a 45. El Gobierno informó que para el año 201, de 450 mujeres que solicitaron medidas, 245 fueron valoradas con riesgo extraordinario. Del total de medidas de protección adoptadas en 2015, las modalidades mayoritariamente implementadas fueron: (i) medios de comunicación (496); (ii) chaleco antibalas (461); y (iii) apoyo en transporte (223).

957. Informe de Gobierno en respuesta al Auto 443 de 2015. p. 46. El contenido jurídico de las medidas de protección está determinado el Decreto 1066 de 2015 y la Resolución 0805 de 2012. El contenido material, se expresa en: (i) la adecuación de las medidas materiales e integrales de protección para lideresas y defensoras de derechos humanos; (ii) el mejoramiento de la capacidad institucional para la protección de mujeres; y (iii) las medidas integrales de protección.

958. Informe de Gobierno en respuesta al Auto 443 de 2015. p.45. Para el año 2015, de 8 mujeres reclamantes de tierras, 5 fueron valoradas con riesgo extraordinario.

959. Informe de Gobierno en respuesta al Auto 443 de 2015. p.50. El Gobierno informó que, para adelantar el proceso de formulación del Programa, se realizaron en el año 2013 cinco (5) consultas con las organizaciones de mujeres en las siguientes regiones del país: Región Caribe, Región Noroccidente, Región Suroccidente, Región Nororiente y Región Centro.

960. Informe de Gobierno en respuesta al Auto 443 de 2015. p. 53 a 58. Para el año 2015, en el departamento del Guaviare, se adoptaron medidas de protección para tres (3) mujeres. Para el mismo año, en el departamento de Córdoba, se adoptaron medidas para proteger a cuatro (4) mujeres.

961. Informe Anual de Gobierno en respuesta al Auto del 11 de marzo de 2014. Agosto de 2016. p. 191.

tampoco reportó los avances en la implementación efectiva del Programa Integral de Garantías ordenado en el Auto 098 de 2013; mucho menos en el informe anual de 2017, en el cual ni siquiera se hace mención a ello, razón por la cual esta Sala Especial desconoce, a la fecha de esta providencia, los resultados de la ejecución efectiva del referido Programa.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante destacar la expedición del Decreto 1314 de 2016 “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos”; la cual, tal como fue anunciado en el informe de Gobierno en respuesta al Auto 443 de 2015, es la instancia responsable de formular el plan de acción requerido para impulsar la ejecución del Programa Integral de Garantías, respecto de lo cual esta Sala Especial aún no cuenta con información para realizar la evaluación correspondiente en términos de goce efectivo de derechos de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, víctimas de desplazamiento forzado.

46. De esta manera, en lo relativo a las órdenes estructurales proferidas en el Auto 098 de 2013, particularmente sobre: (i) el diseño e implementación de una política pública integral de promoción de la defensa de los derechos humanos en el marco del conflicto armado interno con enfoque de género; (ii) los ajustes y aplicación al programa de prevención y protección de los derechos a la vida, integridad y seguridad de la mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que apoyan a la población víctima de desplazamiento forzado; y (iii) la aplicación de la presunción de riesgo extraordinario de género a todas la mujeres líderes desplazadas y miembros de organizaciones del país que así lo autoricen, el Gobierno logró demostrar un cumplimiento formal⁹⁶² de las mismas, por cuanto avanzó en la formulación participativa del “Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos”, así como en los arreglos normativos requeridos para facilitar su implementación.

962. Cfr, Ministerio del Interior y Unidad para las Víctimas. Informes Conjuntos en respuesta al Auto 098 de 2013, del 27 de junio y del 27 agosto de 2013; e Informe de Gobierno en respuesta al Auto 443 de 2015.

Sin embargo, las autoridades competentes no dieron cuenta de la ejecución de las medidas específicas, acordes con las necesidades y riesgos particulares que enfrentan las mujeres desplazadas líderes y miembros de organizaciones de mujeres desplazadas⁹⁶³, más allá de las medidas ordinarias dispuestas por el programa de protección a cargo del Ministerio del Interior y de la UNP⁹⁶⁴, motivo por el cual el nivel de cumplimiento que debe declarar esta Sala Especial, en términos de goce efectivo de derechos, es bajo.

En esta medida, a partir de los criterios reiterados y parámetros de evaluación fijados en esta providencia (ver supra sección II), a la fecha de este pronunciamiento, no es posible cesar la intervención excepcional del juez constitucional, en cabeza de esta Sala Especial, respecto de las órdenes de protección dictadas en el Auto 098 de 2013, por cuanto persiste un bloqueo institucional reflejado en la falta de claridad en los mecanismos para hacer seguimiento y evaluación de la gestión adelantada por el Gobierno, que se traduzca en una mejora significativa y objetivamente verificable de la situación de las mujeres desplazadas líderes y miembros de organizaciones de mujeres, que es necesario superar para asegurar el goce efectivo de sus derechos (ver infra sección V).

Verificación del nivel de cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas en el Auto 009 de 2015

47. En consideración a las órdenes más recientes proferidas por esta Sala Especial en materia de protección de los derechos de las mujeres en el marco del desplazamiento forzado y la violencia generalizada, así como a la gravedad de la situación en materia de violencia sexual, a continuación se enfatiza, con mayor detalle, en la verificación formal del cumplimiento de las

963. Tal como lo advierte la Defensoría del Pueblo en su Informe Especial de Riesgo No. 010 de 2017, “[e]n el actual escenario de la implementación del acuerdo de paz, la vulnerabilidad de líderes y lideresas se incrementa debido a la visibilidad y el reconocimiento que ostentan en los territorios, la responsabilidad que asumen en la denuncia de situaciones de vulneración de derechos recae en estas personas, que en la mayoría de los casos no cuentan con medidas de protección adecuadas y garantías para el desarrollo de su labor”.

964. Cfr. Informe de Gobierno en respuesta al Auto 443 de 2015. p. 38.

órdenes estructurales del Auto 009 de 2015, así como en los bloqueos identificados en materia de violencia sexual que impiden el goce efectivo de derechos. En tanto en esta providencia se verifica el cumplimiento de las órdenes estructurales, no se analiza la situación de los derechos de las mujeres implicadas en los casos del Anexo Reservado del Auto 009 de 2015, asunto que será objeto de un pronunciamiento posterior de esta Sala.

El Auto 009 de 2015 tuvo como propósitos: (i) dar cuenta de la persistencia de la violencia sexual, la esclavitud sexual y la prostitución forzada contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia; (ii) precisar el concepto de “debida diligencia” que tiene el Estado colombiano en los temas de prevención, atención, protección y los derechos a la verdad, la justicia, reparación y garantías de no repetición para las sobrevivientes de crímenes sexuales⁹⁶⁵ ; (iii) identificar nuevos riesgos de violencia sexual contra las mujeres desplazadas⁹⁶⁶ ; (iv) evaluar la respuesta institucional a la orden segunda del Auto 092 de 2008 con relación a los ciento ochenta y tres (183) casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado que fueron trasladados en documento reservado a la Fiscalía General de la Nación; y (v) evaluar el cumplimiento de la orden tercera del Auto 092 de 2008 relativa al Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado y al Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de

965. La Corte señaló la persistencia de: (i) obstáculos que impiden a las mujeres víctimas de violencia sexual y de desplazamiento forzado declarar o denunciar los hechos de violencia sexual; (ii) problemas relacionados con el registro y la inadecuada caracterización de los actos de violencia sexual; (iii) en cuanto a la atención y protección que se debe brindar a estas mujeres señalo la disfuncionalidad de los sistemas oficiales de atención, centrados en la ausencia de los centros de atención en las zonas apartadas de los centros administrativos, falta de capacitación en enfoque de género a los funcionarios públicos, presencia de los actores armados en los mismos sitios donde se encuentran ubicados los centros de atención, persiste el injustificado peregrinaje de las víctimas por diversas entidades institucionales, carencia de recursos para prestar los servicios básicos de atención en salud física y psicológica.

966. La Sala Especial de Seguimiento estableció riesgos adicionales a los señalados en Auto 092 de 2008 que tienen que ver con: (i) la violencia sexual asociada a la explotación ilegal de recursos mineros en algunas zonas del país; (ii) actos de violencia sexual contra mujeres con orientación sexual diversa, como hostigamientos y persecuciones dirigidas a castigar; (iii) señalo además, factores de riesgo que aumentan la violencia sexual contra las mujeres, las niñas, las adolescentes y adultas mayores con ocasión del conflicto armado como son los contextuales que hacen referencia a la presencia o influencia de actores armados sobre la vida individual, familiar, organizativa y comunitaria de las mujeres, y la existencia de precariedad del estado frente a los temas de prevención de la violencia sexual perpetrada por los actores armados. Y los factores subjetivos que potencian el riesgo de violencia sexual en medio del conflicto armado que se dan por la pertenencia étnica, el perfil etario y la condición de discapacidad/ Corte Constitucional. Auto 009 de 2015. Consideración 2 y 3. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Tal providencia indicó que “la violencia sexual persiste como una expresión de la discriminación y las violencias de género, agravadas de manera exacerbada en el marco del conflicto armado interno”⁹⁶⁷ y que, además, sigue operando como causa de desplazamiento forzado para las víctimas y su núcleo familiar. Por lo anterior, esta Sala Especial constató la persistencia de fallencias en la atención, la protección y el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual y, adicionalmente, declaró que todas las autoridades colombianas tienen la obligación de actuar de manera urgente para “(i) prevenir efectivamente los factores que han dado lugar a la persistencia de la violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado, (ii) atender y proteger a las sobrevivientes de violencia sexual, y (iii) garantizar el cumplimiento de sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición”⁹⁶⁸.

A partir de las constataciones sobre la persistencia de la violencia sexual en el marco del conflicto armado interno, el propósito del Auto 009 de 2015, en general, fue movilizar a las instituciones competentes para que, por un lado, diseñaran e implementaran instrumentos de intervención estatal (como planes y programas) para responder: (1) a los casos asociados al anexo reservado; y (2) a la protección estructural y progresiva de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado y el desplazamiento forzado. Por otro lado, la providencia tenía como fin producir información periódica para dar cuenta de: (3) la evolución de los casos de los anexos reservados; y (4) la gestión institucional desplegada para la protección de los derechos de las mujeres.

Clasificación de las órdenes proferidas en el Auto 009 de 2015

967. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

968. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

	Órdenes acerca del diseño y la implementación de mecanismos de intervención	Órdenes acerca de producción de información
Órdenes relacionadas con las mujeres víctimas de los casos de los anexos reservados	(1) Numeral Octavo Numeral Décimo primero Numera Décimo Cuarto (inciso 1)	(3) Numeral Segundo Numeral Tercero Numeral Cuarto Numeral Vigésimo cuarto
Órdenes relacionadas con la protección estructural de las mujeres víctimas	(2) Numeral Décimo Numeral Décimo tercero Numeral Décimo sexto Numeral Décimo séptimo Numeral Vigésimo primero	(4) Numeral Décimo cuarto (inciso 2) Numeral Décimo octavo Numeral Décimo noveno Numeral Vigésimo Numeral Vigésimo segundo Numeral Vigésimo tercero

(1) Órdenes relativas al diseño e implementación de instrumentos de intervención para atender los casos del anexo reservado

48. El Auto 009 de 2015 solicitó al Procurador General presentar en un (1) mes, contado a partir de su notificación, un plan de trabajo a esta Sala Especial con la metodología, el talento

humano y los indicadores de cumplimiento para ejercer el proceso de vigilancia estricta a los procesos penales por los casos de violencia sexual del anexo reservado del Auto 092 de 2008 y del Auto 009 de 2015⁹⁶⁹. Así mismo, solicitó a la Procuraduría la adopción de un Plan de Acción Integral para ejercer un proceso de vigilancia sobre los casos de violencia sexual de los anexos reservados, y le solicitó considerar en tal Plan una estrategia jurídica articulada, así como mecanismos para el monitoreo y la evaluación de la gestión en los procesos penales relativos a hechos de violencia sexual y contar con indicadores para evaluar esta gestión de vigilancia de cara a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, especialmente los relativos a la interrupción voluntaria del embarazo, consagrados en la Sentencia C-355 de 2006⁹⁷⁰.

Esta Sala Especial recibió el 6 de marzo de 2015 un informe de la Procuradora Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales en el cual precisa los deberes de los procuradores que ejercen función de Ministerio Público en casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, así como el reporte del estado de los casos del anexo reservado del Auto 092 de 2008, las agencias especiales que se han constituido y algunas propuestas para la estrategia de seguimiento a esos casos, entre ellas, la elaboración de una ficha de captura de información y seguimiento a los procesos relacionados en los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 y la expedición de un memorando con instrucciones a los procuradores que están asignados a agencias especiales. No se precisó, por tanto, ni la metodología del seguimiento, ni los indicadores de cumplimiento solicitados por esta Sala Especial. Por lo anterior, ambas órdenes (numeral octavo y numeral décimo cuarto) se han cumplido parcialmente⁹⁷¹. En consecuencia, se solicitará a la Procuraduría General de la Nación que presente un plan de trabajo en el que indique la metodología, el talento humano y los indi-

969. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Octavo.

970. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Décimo cuarto.

971. Con relación a las agencias especiales, la Mesa de Seguimiento a los Autos 092 y 009 señaló su descontento por su bajo número. Al respecto, “la PGN ha manifestado como obstáculo, la no presencia de Procuradores Judiciales en algunos municipios, por lo que las Agencias Especiales se debieron constituir por los Personeros Municipales, perdiendo así, la competencia para hacer seguimiento a estos procesos. Otra de las dificultades identificadas, consiste en la existencia de casos que cuentan con resolución de preclusión o inhibitoria, sentencia condenatoria o absolutoria, etapas procesales en las cuales no hay lugar a la intervención judicial”. Cuarto informe de la comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, agosto de 2017, p. 87.

cadores de cumplimiento para ejercer el proceso de vigilancia a los procesos relacionados con los casos de los anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015.

De otro lado, el Auto 009 de 2015 invitó al Fiscal General de la Nación a desarrollar estrategias para mejorar el trámite y el avance de los procesos del anexo reservado del Auto 092 de 2008, así como las falencias en los programas de protección a las sobrevivientes de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, a cargo de la Fiscalía General de la Nación⁹⁷². No se cuenta, sin embargo, con información de esa entidad sobre el particular, por lo cual esta Sala verifica un incumplimiento de esta orden (numeral décimo primero). Esta Sala Especial, entonces, adoptará medidas conducentes a conocer los avances de la Fiscalía General de la Nación en la adopción de estrategias para mejorar el trámite de los procesos que corresponden a los casos de los anexos reservados, tanto del Auto 092 de 2008 como del Auto 009 de 2015, a los problemas relacionados con su gestión administrativa y a las falencias en los programas de protección a las sobrevivientes de violencia sexual.

(2) Órdenes para la protección estructural y progresiva de los derechos de las mujeres víctimas a través de mecanismos generales de intervención

49. El Auto 009 de 2015 invitó a la Fiscalía General de la Nación a adoptar un plan de acción para que los programas de protección a víctimas y testigos, y el programa de protección a víctimas de la Ley 975 de 2005, garanticen la vida, la seguridad y la integridad personal de las mujeres víctimas de violencia sexual y, además, le solicitó que, en conjunto junto con el Director de la UNP del Ministerio del Interior, diseñe e implemente estrategias concretas para dar aplicación a la presunción de riesgo extraordinario respecto de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, y respecto de sus familias⁹⁷³.

972. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Décimo primero.

973. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Décimo tercero.

Con relación a esta orden, la Mesa de Seguimiento a los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 solicitó información a la Fiscalía General de la Nación, entidad que manifestó que “existen dos rutas de protección distintas: la del procedimiento de la Ley 975/05 y la de las víctimas de violencia sexual agredidas por fuera del conflicto armado, tramitada por el Programa de Protección y Asistencia de la Fiscalía”⁹⁷⁴. Al respecto, la Mesa de Seguimiento advirtió que no es claro en qué sentido esas dos rutas constituyen un plan de acción en los términos solicitados por esta Sala Especial.

En tanto no fue allegada información respecto al mencionado plan de acción, ni a las estrategias concretas desarrolladas por la Fiscalía en coordinación con la UNP del Ministerio del Interior, esta Sala Especial verifica un incumplimiento de la orden (numeral décimo tercero) y adoptará, en consecuencia, las medidas necesarias para conocer las acciones desplegadas por la Fiscalía General de la Nación y por la UNP, para dar aplicación a la presunción de riesgo extraordinario.

50. Al Ministerio del Interior, además, se le ordenó entregar un plan sobre la elaboración y la difusión de un diagnóstico sobre los principales factores asociados a la violencia estructural de género y la discriminación que inciden en la violencia sexual contra las mujeres en el marco del desplazamiento forzado en Colombia⁹⁷⁵. Esta Sala Especial recibió de esa entidad, tanto el plan para la elaboración del mencionado diagnóstico⁹⁷⁶, como el documento que lo contiene⁹⁷⁷, con lo cual se verifica el cumplimiento de la orden (numeral décimo séptimo).

974. Mesa de Seguimiento a los Autos 092 y 009 de la Corte Constitucional, Anexos Reservados. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual, 2016, p. 52.

975. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Décimo séptimo.

976. Ministerio del Interior. Informe detallado sobre las acciones emprendidas para elaborar el diagnóstico. Marzo 4 de 2015.

977. Diagnóstico sobre los principales factores asociados a la violencia estructural de género y la discriminación que inciden en la violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado en Colombia, en cumplimiento de la orden 17 del auto 009 de 2015 de la Corte Constitucional, Ministerio del Interior, Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional de Colombia, enero 26 de 2016.

51. También se invitó al Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria a adoptar directrices integrales para la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado y solicitó un informe sobre la gestión para la adopción de tales directrices que debía incluir: (i) mecanismos para el monitoreo y seguimiento de la adopción de estas directrices; (ii) mecanismos para su cumplimiento en los procesos penales adelantados en: la jurisdicción penal ordinaria, la jurisdicción penal militar y la jurisdicción transicional; y (iii) mecanismos de monitoreo de las iniciativas legislativas, los proyectos de ley y los actos legislativos, que puedan afectar los derechos fundamentales a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas⁹⁷⁸.

En respuesta a tal solicitud, el Ministerio de Justicia remitió a esta Sala Especial un informe sobre las gestiones adelantadas⁹⁷⁹ en el que señala que el Comité Técnico de Política Criminal aprobó un plan de acción a doce (12) meses y creó un subcomité de dedicación exclusiva al Auto 009 de 2015 cuyo propósito es la adopción de las directrices integrales para la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas de violencia sexual. Sin embargo, en tanto no se han adoptado las mencionadas directrices, ni los mecanismos para su monitoreo y seguimiento, tal orden tiene un cumplimiento parcial (numeral décimo). Al respecto, esta Sala Especial requerirá al Ministerio de Justicia y del Derecho que informe el avance en la adopción de las directrices integrales para la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas de violencia sexual.

52. Otra de las disposiciones del Auto 009 de 2015 fue solicitar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura el diseño y la implementación de un programa de formación para los funcionarios judiciales que tienen a su cargo procesos relacionados con violencia sexual,

978. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Décimo.

979. Ministerio de Justicia y del Derecho. Informe sobre las gestiones adelantadas por el Consejo Superior de Política Criminal en el marco del Auto 009 de 2015, marzo 9 de 2015.

así como un sistema de información sobre estos procesos⁹⁸⁰. Esta Sala Especial verifica el incumplimiento de esta orden (numeral décimo sexto) en tanto la información recibida no cumple por lo solicitado en el mencionado Auto, es decir, no se reportó el diseño e implementación ni del sistema de información sobre crímenes de violencia sexual ni el programa de formación para funcionarios judiciales⁹⁸¹. Para esta Sala, contar con tal sistema de información es condición previa para el seguimiento a la superación del ECI en este tema y, además, es urgente dar inicio al programa de formación de los funcionarios judiciales que deciden casos de violencia sexual. Por tanto, esta Sala adoptará las medidas conducentes ello.

53. De otro lado, se solicitó al Defensor del Pueblo diseñar e implementar un Plan de Acción Integral para asesorar e instruir a las mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia⁹⁸², orden que esta Sala verifica con cumplimiento parcial (numeral décimo quinto) en tanto, si bien se diseñó la ruta de atención integral para asesorar e instruir a las mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, a la fecha de expedición de esta providencia, no se ha recibido el documento completo que contenga el mencionado Plan de Acción Integral encomendado.

54. Por último, el Auto 009 de 2015 solicitó a la UARIV, al Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y a la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), aunar esfuerzos para desarrollar medidas de reparación simbólica destinadas a las mujeres víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado y al desplazamiento forzado⁹⁸³.

980. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Décimo sexto.

981. Al respecto, el Centro de Comunicación Judicial (CENDOJ) señaló: “En lo que concierne al diseño e implementación de un sistema de información sobre los procesos penales relacionados con el tema en cuestión, es del caso señalar que la competencia corresponde a la Unidad Informática de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, quien administra el Sistema de Información de Procesos “Justicia Siglo XXI”, igualmente en lo que atañe a la recolección de información de los procesos penales relacionados con este tema, es la Unidad de desarrollo y Análisis Estadístico la competente, en la medida que maneja el “Sistema SIERJU”, herramienta utilizada en la elaboración de estadísticas a nivel nacional y por tanto quien podría fácilmente realizar tal recopilación”. Oficio de la Directora del CENDOJ, 15 de mayo de 2015.

982. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Décimo quinto.

983. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Vigésimo primero.

La UARIV, en cumplimiento de su labor de coordinación del Sistema Integral de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, allegó a esta Sala Especial la respuesta conjunta a los numerales vigésimo, vigésimo segundo y vigésimo tercero del Auto 009 de 2015. En dicha respuesta se da cuenta de las bases conceptuales y de competencias institucionales para lograr la armonización de las acciones del Gobierno Nacional para el desarrollo de las medidas de reparación simbólica a favor de las mujeres víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado y dispuso como instancia de articulación permanente la Mesa Técnica Interinstitucional para la reparación simbólica de las mujeres víctimas⁹⁸⁴, con lo cual se verifica el cumplimiento de la mencionada orden (numeral vigésimo primero).

(3) Órdenes que solicitan información acerca de la actuación institucional en los casos de los anexos reservados

55. Respecto al segundo punto, es decir, a las órdenes que solicitan información, el numeral vigésimo cuarto del Auto 009 de 2015 solicitó a la UARIV el desarrollo de Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) respecto de las mujeres víctimas de violencia sexual referenciadas en los anexos reservados del Auto 092 de 2008, del Auto 098 de 2013 y Auto 009 de 2015 y, además, enviar a la Corte un informe sobre ello. Esta Sala verifica el cumplimiento de tal orden. En efecto, se recibió el reporte de actividades en la materia, que comenzó con la identificación de las mujeres sobrevivientes de los casos de violencia sexual de los anexos reservados, y la ruta de atención en el tema⁹⁸⁵.

El Auto 009 de 2015, además, solicitó al Fiscal General de la Nación enviar a la Corte Constitucional un informe sobre los avances en las investigaciones relativas a los hechos descritos en

984. El informe señala que el CNMH atiende la reparación simbólica a través de tres frentes: (i) la línea de investigación en Género y Conflicto Armado, (ii) la reconstrucción de la memoria histórica que adelanta con fundamento en casos concretos; y (iii) la construcción de informes sobre violencia sexual UARIV. Respuesta a las órdenes vigésima, vigésimo segunda y vigésimo tercera contenidas en el Auto 009 de 2015, 4/09/2015, pág. 40.

985. UARIV, Entrega de informe de la orden 24 del Auto 009 de 2015, 19 de marzo de 2015.

el anexo reservado⁹⁸⁶ y solicitó al Procurador General de la Nación⁹⁸⁷ y al Defensor del Pueblo⁹⁸⁸ enviar un informe mensual con los resultados de su labor de vigilancia y de promoción y protección de los derechos, respectivamente, en los casos del mencionado anexo. Esta Sala verifica el cumplimiento de estas órdenes (numerales segundo, tercero y cuarto).

En primer lugar, la Fiscalía rindió informe a esta Sala Especial sobre los avances en las investigaciones relativas a los hechos descritos en el anexo reservado con tres acápites: el primero sobre la estrategia desplegada por la Fiscalía para el rastreo de los casos incluidos en el anexo reservado del Auto 009 de 2015 (442 casos); el segundo sobre el análisis preliminar de los casos que ya se encuentran judicializados (270 casos) y, el tercero, con la estrategia respecto de los casos que no se encuentran judicializados (172 casos).

Por su parte, la Defensoría del Pueblo reportó periódicamente su gestión para la protección de los derechos de las mujeres referidas en el anexo reservado⁹⁸⁹. Tal gestión comenzó por el diseño de “una matriz para el seguimiento, encontrando que de los cuatrocientos treinta y siete casos (437), hay setenta y cuatro (74) que no cuentan con documento de identificación y, en cincuenta y siete (57) casos, no hay datos de contacto. Para superar esta dificultad, se empezó a trabajar con las organizaciones de mujeres buscando establecer contacto con las víctimas y así poder remitir a cada una de las Defensorías Regionales los correspondientes casos para su seguimiento”⁹⁹⁰.

Finalmente la Procuraduría General de la Nación también reportó, y sigue reportando de manera periódica, las acciones realizadas. Por un lado, da cuenta de su gestión en asuntos generales relativos al tema de violencia sexual y, por otro lado, la Procuraduría Delegada para

986. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Segundo.

987. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Tercero.

988. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Cuarto.

989. En el informe del 14/04/2015 la Defensoría del Pueblo solicitó a esta Sala permitir el envío trimestral, y no mensual, para ofrecer mayores avances y contenido en la información reportada.

990. Defensoría del Pueblo, Seguimiento al Auto 009 de 2015, oficio 201500185903, 14/04/2015.

el Ministerio Público en Asuntos Penales informó las novedades de las agencias especiales de la entidad en cada uno de los casos incluidos en los anexos reservados de los Autos 009 de 2015, 098 de 2013 y 092 de 2008.

(4) Órdenes que solicitan información acerca de la protección estructural y progresiva de los derechos de las mujeres víctimas

56. Con el propósito de obtener información con relación a la protección estructural y progresiva de los derechos de las mujeres sobrevivientes de violencia sexual en el contexto del conflicto armado y del desplazamiento forzado, esta Sala solicitó informes: (i) de la Procuraduría General sobre las investigaciones disciplinarias que viene adelantando contra miembros de las Fuerzas Armadas involucrados en hechos de violencia sexual⁹⁹¹, información que no fue recibida por esta Sala Especial por lo cual se verifica su incumplimiento (numeral décimo cuarto); (ii) del Ministerio de Educación Nacional sobre las regiones priorizadas a efectos de desarrollar las jornadas pedagógicas sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias⁹⁹², orden con cumplimiento parcial⁹⁹³ (numeral décimo octavo); y (iii) del Ministerio de Defensa sobre las acciones y programas para la prevención de actos de violencia sexual⁹⁹⁴, de la que también se verifica un cumplimiento parcial (numeral décimo noveno)⁹⁹⁵.

Preocupa a esta Sala el incumplimiento por parte de la Procuraduría, así como el cumpli-

991. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva Numeral Décimo cuarto.

992. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva Numeral Décimo octavo.

993. Esta Sala Especial de Seguimiento recibió el 28 de abril de 2015 un informe del Ministerio de Educación en cumplimiento de la orden décimo-octava. Tal reporte, sin embargo, se refiere a la actuación ordinaria del Ministerio con relación a sus actuaciones regulares en los territorios, de manera que no responde a lo solicitado en el Auto 009 de 2015.

994. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva Numeral Décimo noveno.

995. Esta Sala Especial de Seguimiento recibió el 10 de abril de 2015 un informe del Ministerio de Defensa en cumplimiento a la orden decimonovena. Tal reporte, sin embargo, se refiere a gestión de esa entidad en general y no responde a lo solicitado en el Auto 009, específicamente sobre: “(i) los contenidos de los lineamientos y programas de formación y sensibilización a los miembros de la Fuerza Pública, especialmente en lo relativo a los derechos de las mujeres a una vida libre de violencias y discriminación; (ii) los resultados e impactos que estos lineamientos y programas han tenido en términos de prevención de la violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado; y (iii) los mecanismos de seguimiento, evaluación y sanción de los miembros de la Fuerza Pública sobre quienes existan denuncias por actos de violencia sexual”.

miento solamente parcial de las carteras de Educación y Defensa por dos razones fundamentales: (i) porque las acciones pedagógicas que se solicitan a ambos Ministerios tienen como propósito la prevención de nuevos hechos de violencia sexual, de ahí que resulten imprescindibles para atacar la comisión de tales delitos y (ii) porque para el seguimiento de esta Sala es indispensable contar con información objetiva y verificable que le permita valorar los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos de las mujeres sobrevivientes a crímenes sexuales. En atención a ello se proferirán las órdenes pertinentes.

57. De otro lado, el Auto 009 de 2015 solicitó a la Directora de la UARIV que, en el término de dos (2) meses, presentara un informe sobre las acciones adelantadas para dar aplicación a los artículos 139 y 141 de la Ley 1448 de 2011, en lo relativo a las medidas de satisfacción y de reparación simbólica de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia⁹⁹⁶ y, además, concedió dos (2) meses para presentar un informe de avance sobre la implementación de las acciones y estrategias contenidas en el documento CONPES 3784 de 2013 y en la Ley 1719 de 2014, en lo que respecta a la prevención de la violencia sexual contra las mujeres y a la atención de las mujeres víctimas⁹⁹⁷.

58. El Auto 009 de 2015 también solicitó a la UARIV, al Ministerio Público, al Ministerio de Salud y Protección Social, a los representantes de las Entidades Territoriales, a las representantes de las mujeres víctimas de violencia sexual y de las organizaciones de mujeres, enviar un informe sobre la creación de una instancia permanente que les permita articularse para adoptar criterios de racionalidad en el “Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas” y priorizar lugares de implementación urgente del Programa⁹⁹⁸.

996. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, Numeral Vigésimo.

997. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015, Numeral Vigésimo segundo.

998. Corte Constitucional. Auto 009 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Numeral Vigésimo tercero.

En respuesta a tal solicitud, la UARIV envió en abril de 2015 el informe con los avances cualitativos y cuantitativos en el cumplimiento de las mencionadas órdenes, e incluyó, en tal reporte, la creación de la mesa permanente sobre violencia sexual en el conflicto armado, que hará parte de la Estrategia Inter-Comités en el marco del Comité Consultivo para las Violencias de Género y los criterios de priorización del Programa de Prevención de la violencia Sexual. Tales órdenes se verifican con cumplimiento (numerales vigésimo, vigésimo segundo y vigésimo tercero).

59. En suma, pese a la verificación de cumplimiento y de cumplimiento parcial de varias de las órdenes contenidas en el Auto 009 de 2015, en los términos señalados atrás (ver supra sección II), persisten bloqueos institucionales relativos a: (i) la falta de una política pública cualificada conforme a los riesgos de género, y que incorpore los criterios mínimos de racionalidad; (ii) la falta de información objetiva, suficiente y pertinente y de mecanismos para hacer seguimiento y evaluación, que le impiden a esta Sala Especial conocer el impacto de los instrumentos de gestión en la superación del ECI respecto de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del desplazamiento forzado y la violencia generalizada; y (iii) la desarticulación institucional en materia de atención, asistencia, prevención y reparación de las sobrevivientes de la violencia sexual en contextos de violencia generalizada. Por esta razón, en términos de goce efectivo de derechos de esta población, el nivel de cumplimiento es bajo.

60. Con relación al primer bloqueo, la atención en materia de violencia sexual es particularmente sensible a la incorporación del enfoque de género en la respuesta institucional. En efecto, la garantía de los derechos de las mujeres sobrevivientes a crímenes sexuales se puede ver seriamente comprometida si no se consideran los riesgos particulares y los patrones fácticos de comisión de los delitos implicados⁹⁹⁹. Así, no basta con afirmar que una política o una interven-

999. Una muestra de ello la ofrece la Procuraduría General de la Nación al explicar las preocupaciones comunes que resultaron del “Encuentro Nacional de Enfoque Diferencial de Género”, entre ellas, indica que “[e]n territorio, la gran mayoría de funcionarios que atienden a víctimas de violencia sexual no se encuentran debidamente capacitados para tratar de manera digna y respetuosa a las víctimas de violencia sexual” y, además, “las víctimas manifestaron que en algunos territorios aún no se cuenta con espacios adecuados para tomar una declaración de violencia sexual de manera reservada”. Procuraduría General de la Nación. Observaciones al cuarto informe anual presentado por el Gobierno Nacional. Octubre 30 de 2017.

ción gubernamental tienen enfoque diferencial¹⁰⁰⁰, es necesario explicar detalladamente por qué lo tiene y qué comprende el responsable de la política por tal.

En este sentido, esta Sala Especial acoge el llamado de la Defensoría del Pueblo a “entender que el enfoque diferencial no es simplemente un recurso discursivo, y para implementarlo se requieren política, responsables, presupuesto y medidas adecuadas e idóneas”¹⁰⁰¹.

En consecuencia, se ordenará la elaboración de un documento técnico que contenga los Criterios Gubernamentales para la Incorporación Efectiva del Enfoque Diferencial de Mujer y Género en la Política Pública de Desplazamiento Forzado y que dé cuenta de la incorporación de los criterios establecidos en los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015, reiterados en esta providencia, con relación a la forma diferenciada en que las mujeres padecen las distintas violencias y las barreras específicas que enfrentan para acceder a la protección de sus derechos.

61. Respecto al segundo bloqueo, es decir, la falta de información objetiva, suficiente y pertinente y de mecanismos de monitoreo y seguimiento, la información allegada a esta Sala Especial en cumplimiento de las distintas órdenes del Auto 009 de 2015, no ofrece claridad sobre cuáles son los instrumentos diseñados para este fin.

Disponer de mecanismos de seguimiento y evaluación adquiere relevancia especial para la medición de los casos de delitos contra la integridad sexual y los derechos de las mujeres víctimas de este hecho victimizante. En el Informe Anual del Gobierno Nacional del año 2017 reporta que 3.284 víctimas de desplazamiento forzado fueron víctimas de delitos contra la integridad sexual,

1000. Por ejemplo, el Informe Anual del Gobierno Nacional señala que “el PAPSIVI cuenta con lineamientos específicos dirigidos a reconocer e implementar el enfoque diferencial, no solo en su marco conceptual sino en las acciones y/o actividades definidas en cada una de las orientaciones, buscando así la materialización del mismo. Es una realidad que las personas con discapacidad, los niños, niñas y adolescentes, las personas jóvenes, las personas adultas mayores y las mujeres, hombres y personas con identidades de género y orientaciones sexuales no hegemónicas víctimas del conflicto armado, pueden ser atendidas bajo una perspectiva que responde integralmente a sus necesidades específicas”. Informe anual del Gobierno Nacional, 2017, p. 555.

1001. Defensoría del Pueblo. Atención al desplazamiento a tres años de implementación de la Ley 1448 de 2011, p. 114.

es decir, un 0,04% del total de esa población. Además, ese Informe señala una leve disminución de la tasa nacional de ese tipo de delitos. Sin embargo, tal como sostiene la Procuraduría General de la Nación en sus observaciones:

“La medición no debe quedarse señalando esa leve disminución, por el contrario, debe aportar información acerca del avance en la reparación del universo que comprende la tasa para cada año.

Es pertinente señalar no solamente si la tasa aumenta o disminuye sino además verificar como avanza la garantía de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral, del universo de víctimas que permite identificar el indicador. Además, a esta población se deben garantizar otros componentes dentro de su proceso de reparación como es el de prevención y protección”¹⁰⁰².

Esta situación, advertida por el Ministerio Público, pone de presente la necesidad de contar con indicadores específicos que den cuenta del goce efectivo de los derechos a la atención, la asistencia y la reparación de las mujeres desplazadas que han sido víctimas de delitos sexuales y, también, de la prevención de este tipo de delitos. Por tal razón, esta Sala Especial ordenará iniciar la construcción de una línea base sobre los riesgos de género y de violencia sexual que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, así como de la incorporación efectiva de las presunciones constitucionales reiteradas en esta providencia, sobre la cual sea posible verificar los impactos que tienen las medidas adoptadas por las entidades concernidas en el goce efectivo de los derechos de esa población.

62. Con relación al tercer bloqueo identificado, como se advirtió antes, la racionalidad de la política pública también implica la necesaria coordinación interinstitucional y la armonización

1002. Procuraduría General de la Nación. Observaciones al cuarto informe anual presentado por el Gobierno Nacional. Octubre 30 de 2017.

con otros procesos y programas del Gobierno Nacional¹⁰⁰³ . En el tema de violencia sexual, la articulación institucional cobra mayor importancia por la integralidad requerida en la atención y prevención. Sin embargo, la información allegada a esta Sala Especial, específicamente sobre las medidas de rehabilitación psicosocial para las víctimas, evidencia falta de coordinación. Por una parte, la UARIV estableció la Estrategia de Recuperación Emocional (ERE) cuyo propósito es facilitar herramientas a sobrevivientes del conflicto armado a través de encuentros grupales y de atención individual para apoyar su recuperación emocional. Por otra parte, el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI) corresponde a medidas adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social para superar las afectaciones en salud y psicosociales relacionadas con el hecho victimizante.

La desarticulación se advierte en dos vías. La primera, entre la oferta institucional del Ministerio de Salud y Protección Social y de la Unidad para las Víctimas y, la segunda, entre los componentes del PAPSIVI (atención psicosocial y atención integral en salud)¹⁰⁰⁴ . La segunda desarticulación se presenta entre los componentes de atención integral en salud y de atención psicosocial del PAPSIVI, en tanto cada uno tiene una ruta de implementación independiente, de modo que el Ministerio de Salud y Protección Social no diferencia cuáles son las atenciones en salud realizadas en virtud del hecho victimizante y cuáles no lo son¹⁰⁰⁵ . Por lo anterior, “es aconsejable que se cree un punto de articulación que permita dar un enfoque de integralidad a las medidas del programa”¹⁰⁰⁶ . Con relación a este punto, resulta de especial importancia conocer además sobre los avances en la implementación del Protocolo y el Modelo Integral en Salud para

1003. Cfr. Corte Constitucional. Auto 092 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico V.B.1.3.

1004. Al respecto sostiene la Procuraduría: “[P]odría pensarse en una coordinación de los sistemas de información del Ministerio de Salud y Protección Social y de la UARIV, para tener información actualizada sobre la población víctima que solicita, accede y termina el Programa, y que a su vez pueda ser revisada por los entes de control, por ejemplo, en Vivanto. Esto evitaría reincidir en el acceso de las víctimas a la oferta de estas entidades y contar con información en tiempo real sobre la implementación de la política pública de Rehabilitación en el territorio”. Procuraduría General de la Nación. Observaciones al cuarto informe anual presentado por el Gobierno Nacional. Octubre 30 de 2017.

1005. Cuarto Informe sobre la implementación de la Ley de víctimas y restitución de tierras al Congreso de la República 2016-2017. Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, agosto de 2017, p. 85-86.

1006. Cuarto Informe sobre la implementación de la Ley de víctimas y restitución de tierras al Congreso de la República 2016-2017. Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, agosto de 2017, p. 120.

las víctimas de violencia sexual, previsto en el artículo 23 de la Ley 1719 de 2014 que, de conformidad con la Sentencia C-754 de 2015¹⁰⁰⁷, todas las entidades de salud están en la obligación de implementar.

De la información que conoció esta Sala Especial, se advierte la preocupación por el posible estancamiento del componente de rehabilitación, específicamente con relación a las mujeres sobrevivientes de delitos sexuales en el marco de la violencia generaliza y el desplazamiento forzado¹⁰⁰⁸. El estancamiento del componente de rehabilitación puede ocurrir, entre otras cosas, por la mencionada desarticulación, por la baja cobertura del Programa, por las demoras en la contratación de los operadores territoriales¹⁰⁰⁹ y por las limitaciones presupuestales aducidas por el Ministerio de Salud y Protección Social¹⁰¹⁰.

Sobre este último punto, si bien hacer uso del lenguaje utilizado por esta Sala Especial en el marco del seguimiento al ECI en lo relativo a los bloqueos institucionales y a las prácticas inconstitucionales puede resultar útil a las autoridades gubernamentales, no es posible que, quien tiene la facultad de remover los bloqueos, aduzca su existencia como un motivo para su propia inacción.

1007. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

1008. En palabras de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSMLV), “[p]reocupan a la CSMLV los escasos avances en materia de rehabilitación psicosocial a las mujeres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual. En este tema tanto la UARIV como el MSPS tienen rutas diferentes”. De acuerdo con la Comisión, del total de mujeres víctimas identificadas en los anexos reservados de los Autos de esta Sala Especial, sólo el 2% han accedido a la modalidad individual de la Estrategia de Recuperación Emocional (ERE), mientras que el 19,2% ha accedido a través de la modalidad grupal. Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó que el 13% del total de mujeres ha accedido a la medida de atención psicosocial del PAPSIVI, cifras que siguen estando en niveles muy bajos. /Cuarto Informe sobre la implementación de la Ley de víctimas y restitución de tierras al Congreso de la República 2016-2017. Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, agosto de 2017, p. 85

1009. Procuraduría General de la Nación. Observaciones sobre la idoneidad, eficacia, y pertinencia de las medidas adoptadas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para salvaguardar los derechos fundamentales a la salud, mínimo vital y a la reparación integral de cada una de las mujeres incluidas en los anexos reservados de los autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015. Septiembre 7 de 2016.

1010. “El Ministerio encontró que existe un bloqueo institucional respecto de la disponibilidad y apropiación presupuestal que conduce, inexorablemente, a una limitación en el acceso progresivo al Programa que, a su vez, pone en riesgo los derechos constitucionales de un número significativo de personas que aún no han accedido a la medida de rehabilitación”. Gobierno Nacional Informe Anual 2017, p. 546.

En suma, además de la incorporación del enfoque de género y de la articulación institucional, se requiere la disposición de una política pública que responda a las necesidades y riesgos particulares que enfrentan las mujeres sobrevivientes de violencia sexual en el marco del post-conflicto y en escenarios de violencia generalizada, solo de esta forma responderá a los criterios mínimos de racionalidad para responder, de manera efectiva, a las necesidades y riesgos acentuados que enfrentan.

V. Medidas que es necesario adoptar para avanzar en la garantía de los derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado

63. Esta providencia se propuso evaluar si la protección de los derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del desplazamiento forzado y la violencia en Colombia, presenta avances, rezagos o retrocesos a partir de lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015.

64. Como se advirtió, para valorar la incorporación del enfoque de género en la política pública de atención y reparación a las víctimas de desplazamiento, esta Sala Especial considera imprescindible: (a) la disposición de una política pública cualificada que incorpore los criterios mínimos de racionalidad¹⁰¹¹ fijados por esta Corporación para dar respuesta efectiva a las necesidades y riesgos de género que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, incluyendo la adopción de las presunciones identificadas en los Autos 092 de 2008, 098 de 2013

1011. Los elementos mínimos de racionalidad que debe observar la política dirigida a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, reiterados en esta providencia, son: (i) especificidad individual del Programa; (ii) definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo; (iii) cronograma acelerado de implementación; (iv) presupuesto suficiente y oportunamente disponible; (v) cobertura material suficiente; (vi) garantías de continuidad hacia el futuro; (vii) adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales; (viii) diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional; (ix) desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento; (x) diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna; (xi) diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada; (xii) diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada; (xiii) armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma; (xiv) apropiación nacional y autonomía; y (xv) armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional.

y 009 de 2015; y (b) la disposición de información objetiva, suficiente y pertinente, así como instrumentos de medición idóneos que permitan la evaluación del goce efectivo de derechos.

65. En efecto, la información entregada a esta Sala Especial en cumplimiento de los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015, si bien da cuenta del fortalecimiento de la capacidad institucional y de la gestión de las autoridades para tramitar y ejecutar instrumentos de intervención gubernamental, ésta es insuficiente para establecer, de manera objetiva, un nivel de cumplimiento mayor al declarado en esta providencia como bajo, en términos de goce efectivo de derechos. Por tal motivo, esta Sala Especial requerirá a las autoridades concernidas para que definan una línea base sobre la situación en que se encuentran las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, que considere los riesgos de género que éstas enfrentan y el amparo efectivo de las presunciones constitucionales reiteradas en esta jurisprudencia.

Esta información y la forma de presentación de la misma por parte del Gobierno Nacional a esta Sala Especial, a los organismos de control y a la sociedad civil que acompañan el seguimiento, debe permitir inferir, de forma objetiva y suficiente, que las medidas adoptadas por el Gobierno dan cuenta de una mejora significativa de la situación que enfrentan las mujeres víctimas, y que, a su vez, dan cuenta de un avance concreto en el goce efectivo de sus derechos.

66. Por otra parte, dada la situación fáctica que se recoge en esta providencia, y que refleja la persistencia de riesgos exacerbados para las mujeres en contextos de violencia generalizada, conforme ha sido registrado ampliamente por los organismos de control en este nuevo escenario de posconflicto, resulta indispensable que el Gobierno Nacional suministre con suficiente claridad, información acerca de las medidas que dan continuidad y sostenibilidad a las acciones desarrolladas en el documento CONPES 3784 de 2013, y cómo éstas trascienden el carácter meramente instrumental y de gestión, y permiten impactar de manera significativa en el goce efectivo de los derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento.

En atención a esta situación de incertidumbre e indeterminación de la política dispuesta por el Gobierno Nacional, es necesario enfatizar en la obligación que le asiste a éste de disponer de una política pública que trascienda las acciones formales de fortalecimiento de capacidad institucional para la gestión, y que además: (i) responda a los riesgos de género que enfrentan las mujeres en el conflicto armado y la violencia generalizada, así como a los riesgos de violencia sexual que persisten; (ii) incorpore de forma efectiva las presunciones de vulnerabilidad acentuada, prórroga automática, riesgo extraordinario de género y de relación cercana y suficiente de un acto de violencia sexual con el conflicto armado interno o con la violencia generalizada; y (iii) se formule con los elementos mínimos de racionalidad fijados en la sección II de esta providencia.

En esta medida, y dado que la única información con la que cuenta esta Sala Especial respecto de la continuidad y efectividad de las acciones definidas por el Gobierno para prevenir los riesgos y atender a las mujeres víctimas de desplazamiento, es el anuncio de una evaluación institucional y de resultados de la política pública para las mujeres víctimas del conflicto armado, y la proyección de una segunda fase del CONPES 3784 de 2013 hasta el año 2021 (vigencia de la Ley 1448 de 2011); esta Sala Especial considera necesario ordenar al Gobierno Nacional que formule y presente un plan de trabajo para superar el bloqueo institucional advertido en esta providencia, de falta de disposición de una política pública cualificada que incorpore los criterios mínimos de racionalidad, y que responda de manera efectiva y objetivamente verificable, a las necesidades y riesgos advertidos que enfrentan las mujeres víctimas.

Así mismo, con el fin de conocer la situación actual en la que se encuentran las seiscientas (600) mujeres desplazadas objeto de las medidas de protección y atención ordenadas en el Auto 092 de 2008, esta Sala Especial considera necesario solicitar información adicional a la Unidad para las Víctimas, sobre: (i) el total de las mujeres que se encuentran efectivamente incluidas e individualizadas en el Registro Único de Víctimas (RUV), de los 600 casos relacionados en el Auto 092 de 2008 y en su Anexo II; (ii) las medidas de atención y reparación a las que efectivamente

han accedido desde su inclusión en el RUV, de manera desagregada para cada una de ellas; y (iii) las dificultades observadas para garantizar el acceso efectivo de las mujeres que aún no han sido objeto de atención y/o reparación, en el caso que así fuere, junto con las medidas adoptadas para superar dichos problemas.

67. Ahora bien, en lo relativo al deber de protección reforzado de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que, desde sus organizaciones, trabajan a favor de la población desplazada, esta Sala encontró que, ni en el informe anual de 2016 ni en el de 2017¹⁰¹², el Gobierno reportó los avances en la implementación efectiva del Programa Integral de Garantías ordenado en el Auto 098 de 2013. Si bien se reconoce como avance la adopción del Decreto 1314 de 2016¹⁰¹³, esta Sala Especial aún no cuenta con información objetiva suficiente para realizar la evaluación correspondiente en términos de goce efectivo de derechos de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, víctimas de desplazamiento forzado, por cuanto no ha sido probada la implementación efectiva de dicho Programa, de forma tal que se traduzca en una disminución de los riesgos y las amenazas que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento que ejercen labores de defensa de los derechos humanos.

Si bien en la respuesta gubernamental es posible verificar un cumplimiento formal de las órdenes dictadas por esta Corporación en el Auto 098 de 2013, por cuanto el Gobierno avanzó en la formulación participativa del “Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos”, y en los arreglos normativos requeridos para facilitar su implementación; a la fecha de esta providencia, no es posible evaluar la respuesta del Gobierno y el nivel de cumplimiento en términos de goce efectivo de derechos de esta población, por cuanto persiste el bloqueo institucional de falta de información objetiva, suficiente y pertinente sobre la protección efectiva de las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos, visible en la situación fáctica relacionada en la sección II del presente Auto, y que tan solo permite acreditar un nivel bajo de

1012. En respuesta al Auto del 11 de marzo de 2014.

1013. “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos”.

cumplimiento en términos de goce efectivo de derechos de dicha población.

Por lo anterior, esta Sala Especial ordenará al Ministerio del Interior que, en su calidad de presidente de la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras los Derechos Humanos, adopte las medidas que sean necesarias para garantizar la puesta en marcha el Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, dados los riesgos que éstas aún enfrentan, conforme fue advertido en la sección III de la presente providencia. Para ello deberá presentar a esta Sala Especial un plan de trabajo que incorpore los elementos mínimos de racionalidad relacionados atrás, así como un documento técnico que contenga los criterios gubernamentales para la incorporación específica del enfoque diferencial de mujer y género en la política pública de desplazamiento forzado.

68. Con relación a los problemas asociados a la protección de los derechos de las mujeres sobrevivientes de crímenes sexuales en el marco del desplazamiento forzado y la violencia generalizada, esta Sala verificó el incumplimiento y el cumplimiento solamente parcial de algunas de las órdenes proferidas en el Auto 009 de 2015, cuyo propósito, precisamente, era garantizar que las instituciones concernidas adoptaran las medidas adecuadas para lograr la protección de los derechos de esa población.

En consecuencia, y dada la importancia y la urgencia de contar con información objetiva y verificable para valorar los avances, rezagos y retrocesos en la protección de los derechos de las mujeres sobrevivientes de violencia sexual en el marco del postconflicto, la violencia generalizada y el desplazamiento forzado, esta Sala Especial solicitará tal información a las entidades competentes.

En primer lugar, se ordenará a la Fiscalía General de la Nación informar el estado procesal actual de los casos asociados a los anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015,

así como las acciones desarrolladas para avanzar en las investigaciones asociadas a tales casos. También se le solicitará a la Fiscalía y a la UNP informar acerca de las estrategias desarrolladas para dar aplicación a la presunción de riesgo extraordinario respecto de las mujeres víctimas de violencia sexual y acerca de las acciones desplegadas para la protección de la vida e integridad personal de las mujeres implicadas en los anexos reservados de los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015.

En segundo lugar, se le ordenará a la Procuraduría General de la Nación informar cuál es la estrategia jurídica que ha desplegado en los casos asociados a los mencionados anexos reservados y, además, se le solicitará un informe sobre las investigaciones disciplinarias que adelanta contra miembros de fuerzas armadas involucrados en hechos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

En tercer lugar, se solicitará al Consejo Superior de la Judicatura, el diseño e implementación de: (i) el Programa de Formación para los Funcionarios Judiciales que tienen a su cargo procesos relacionados con violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, con la finalidad de capacitarlos en temas como: los estándares internacionales de debida diligencia, los derechos fundamentales de las mujeres y la jurisprudencia constitucional aplicable en la materia; y, (ii) el Sistema de Información sobre los procesos penales relacionados con violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, sin perjuicio, de un lado, de las reservas y la confidencialidad de los datos de las mujeres víctimas, y de otro, de la coordinación interinstitucional con los sistemas de información de la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación. De ambos productos se solicitará un informe con el plan de acción y el cronograma de cumplimiento.

En cuarto lugar, se solicitará un informe al Ministerio de Justicia y del Derecho con el propósito de conocer el estado actual de la formulación de las directrices integrales para la garantía

de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, la violencia generalizada y el desplazamiento forzado.

En quinto lugar, esta Sala Especial ordenará al Ministerio de Educación Nacional un informe acerca de las jornadas pedagógicas sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias y discriminación que fueron ordenadas en el Auto 009 de 2015 y, adicionalmente, solicitará un informe al Ministerio de Defensa sobre el estado actual de los programas de formación y sensibilización a los miembros de la Fuerza Pública, en lo relativo a los derechos de las mujeres a una vida libre de violencias y discriminación.

Por último, se solicitará a la Defensoría del Pueblo informar el estado actual del Plan de Acción Integral para asesorar e instruir a las mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia, teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes contempladas en la Ley 1448 de 2011 y la Ley 1719 de 2014.

Además de los señalados incumplimientos y cumplimientos parciales del Auto 009 de 2015, en el tema de violencia sexual, se identificaron tres bloqueos institucionales que persisten y que llevan a acreditar un nivel bajo en términos de goce efectivo de derechos: el primero, la falta de una política pública cualificada conforme a los riesgos de género, y a los criterios mínimos de racionalidad explicados en esta providencia; el segundo, relacionado con la falta de información objetiva, suficiente y pertinente y de mecanismos para hacer seguimiento y evaluación a la gestión; y, el tercero, la desarticulación institucional.

En consecuencia, esta Sala Especial ordenará a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer que, en coordinación con la UARIV y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), elaboren un documento técnico con los Criterios Gubernamentales para la Incorpora-

ción Efectiva del Enfoque Diferencial de Mujer y Género en la Política Pública de desplazamiento forzado. Además, solicitará a la UARIV, al DNP y al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) que elaboren y presenten a esta Sala Especial, un documento que contenga el plan de trabajo para la construcción de una línea base sobre los riesgos de género y de violencia sexual que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento forzado. También se ordenará a la UARIV, al Ministerio de Salud y Protección Social, al DNP y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que elaboren y presenten a esta Sala Especial, el plan de trabajo para superar los problemas de desarticulación de las medidas de rehabilitación psicosocial dispuestas para la atención y reparación de las mujeres víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

Se solicitará también al Ministerio de Salud y Protección Social que presente un informe sobre la implementación del Protocolo y el Modelo Integral en Salud para las víctimas de violencia sexual, previsto en el artículo 23 de la Ley 1719 de 2014.

Finalmente, en tanto ha sido relevante para este seguimiento contar con la información suministrada por la Mesa de Seguimiento a los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional –Anexos Reservados–, esta Sala la invitará, a través de su secretaría técnica que ejerce la Corporación Sisma Mujer, para que continúe con su activa labor de seguimiento y control a las órdenes dictadas por esta Corporación, con relación a los avances, rezagos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de las mujeres víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

En igual sentido, y con el objeto de continuar contando con la información derivada de la labor de seguimiento que adelantan los organismos de control en el marco de sus competencias, así como los importantes aportes de los demás acompañantes en este proceso, esta Sala les comunicará la presente decisión, para que adopten las medidas que consideren necesarias o se pronun-

cien respecto de los asuntos que estimen pertinentes, a efectos de verificar el cumplimiento de lo ordenado en la presente providencia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 del 2004,

RESUELVE

Primero. DECLARAR que el Estado de Cosas Inconstitucional respecto a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y la violencia generalizada no se ha superado, por cuanto el Gobierno Nacional no ha logrado demostrar de forma objetiva, conducente y pertinente el goce material y sustancial de sus derechos fundamentales, ni la efectiva incorporación del enfoque diferencial y de los criterios mínimos de racionalidad en la política pública, sensible a las necesidades específicas de las mujeres desplazadas y a los riesgos y facetas de género advertidas por la Corte Constitucional.

Segundo. DECLARAR que el nivel de cumplimiento de las órdenes estructurales dictadas en la Sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015, en términos de goce efectivo de derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y la violencia generalizada, es bajo, por cuanto persisten bloqueos institucionales que impiden constatar una mejora significativa en la situación de este segmento poblacional, conforme fue establecido en las secciones III y IV de esta providencia.

Tercero. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Departamento Nacional de Planeación y al Departamento Administrativo Nacional de Estadística que elaboren y presenten a esta Sala Especial, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un documento que contenga el plan de trabajo para la construcción de una línea base sobre los riesgos de género y de violencia sexual que enfrentan las mujeres víctimas

de desplazamiento forzado, así como de la incorporación efectiva de las presunciones constitucionales reiteradas en esta providencia, sobre la cual sea posible verificar que los impactos de las medidas adoptadas por las entidades concernidas, se traducen en una mejora significativa del goce efectivo de los derechos fundamentales de esta población.

Este plan deberá contener: (i) el cronograma de cumplimiento cuya ejecución no podrá ser superior a un (1) año contado a partir de la entrega del plan de trabajo a esta Sala Especial, al término del cual deberá presentar los resultados del levantamiento de la línea base; (ii) los responsables y las tareas específicas para la elaboración de este ejercicio de medición; y (iii) los indicadores de resultado y de impacto que serán utilizados para la valoración del goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado.

Cuarto. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer que, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Departamento Nacional de Planeación, elaboren y presenten a esta Sala Especial, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un documento técnico que contenga los Criterios Gubernamentales para la Incorporación Efectiva del Enfoque Diferencial de Mujer y Género en la Política Pública de Desplazamiento Forzado.

Tal documento deberá dar cuenta, por lo menos de lo siguiente: (i) la incorporación de los criterios establecidos en los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015, reiterados en esta providencia, con relación a la forma diferenciada en que las mujeres padecen las distintas violencias y las barreras específicas que enfrentan para acceder a la protección de sus derechos; y (ii) el “Diagnóstico sobre los principales factores asociados a la violencia estructural de género y la discriminación que inciden en la violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado en Colombia, en cumplimiento de la orden 17 del Auto 009 de

2015 de la Corte Constitucional”, elaborado por el Ministerio del Interior y la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional de Colombia.

Quinto. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en coordinación con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, formule y presente un plan de trabajo para la adopción e implementación de la Fase II del Documento CONPES 3784 de 2013, anunciada en el informe final de seguimiento a dicho instrumento de política, y en dicha respuesta indique los resultados obtenidos de “la evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo, de la política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado”.

Sin perjuicio de la autonomía del Gobierno Nacional para adoptar los instrumentos que estime pertinentes en el cumplimiento de la presente orden, éstos deberán incluir acciones adicionales al fortalecimiento de capacidad institucional para la gestión administrativa, y además: (i) responder efectivamente a los riesgos de género que enfrentan las mujeres en el conflicto armado y la violencia generalizada, así como a los riesgos de violencia sexual que persisten; (ii) incorporar de forma efectiva las presunciones de vulnerabilidad acentuada, prórroga automática desde un enfoque interseccional, riesgo extraordinario de género y de relación cercana y suficiente de los actos de violencia sexual con el conflicto armado interno o con la violencia generalizada; y (iii) cumplir con los elementos mínimos de racionalidad reiterados en esta providencia.

Sexto. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en el término de tres (3) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, presente a esta Sala Especial

de Seguimiento un informe detallado que indique: (i) el total de las mujeres que se encuentran efectivamente incluidas e individualizadas en el Registro Único de Víctimas (RUV), de los 600 casos relacionados en el Auto 092 de 2008 y en su Anexo II; (ii) las medidas de atención y reparación a las que efectivamente han accedido desde su inclusión en el RUV, de manera desagregada para cada una de ellas; y (iii) las dificultades observadas para garantizar el acceso efectivo de las mujeres que aún no han sido objeto de atención y/o reparación, en el caso que así fuere, junto con las medidas adoptadas para superar dichos problemas.

Séptimo. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministerio del Interior que, en su calidad de presidente de la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras los Derechos Humanos, adopte las medidas que sean necesarias para garantizar la puesta en marcha del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, dados los riesgos que éstas aún enfrentan, conforme fue advertido en la sección II de la presente providencia.

En cumplimiento de esta orden, el Ministerio del Interior deberá presentar, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un informe con los avances obtenidos con la implementación del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos que, como mínimo, dé cuenta de: (i) el número de mujeres con necesidades de protección; (ii) los tipos de riesgos advertidos y sus niveles de gravedad; (iii) el número de mujeres beneficiarias de las medidas dispuestas por el Programa; (iv) el tipo de medidas o acciones implementadas para asegurar la vida e integridad de esta población, así como la continuidad de su labor de liderazgo; y (vi) las acciones emprendidas para impulsar la investigación y sanción de los responsables de los riesgos y amenazas que enfrentan las mujeres víctimas de desplazamiento en ejercicio de su liderazgo, como garantía de no repetición de los hechos victimizantes.

Octavo. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Fiscalía General de la Nación que, en el término de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, presente a esta Sala Especial de Seguimiento un informe detallado que indique: (i) cuál es el estado procesal actual de los casos de los anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015; (ii) qué estrategias ha desarrollado la entidad para avanzar en el trámite de los procesos de los anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015; (iii) qué acciones ha desplegado la entidad para conocer y responder a los problemas de gestión administrativa para el trámite de estos casos; y (iv) cuáles son los avances y las dificultades de los programas de protección a las sobrevivientes de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, a cargo de la Fiscalía General de la Nación.

Noveno. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Fiscalía General de la Nación que, en coordinación con la Unidad Nacional de Protección adscrita al Ministerio del Interior, en el término de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, presenten, de manera conjunta a esta Sala Especial de Seguimiento, un informe detallado que indique: (i) cuáles son las estrategias concretas que han desarrollado para dar aplicación a la presunción de riesgo extraordinario de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, y de sus familias; (ii) cuáles son las medidas que se han adoptado para garantizar de forma adecuada y efectiva la vida, la seguridad y la integridad personal de las mujeres víctimas, así como la aplicación de medidas de protección respecto de las comunidades y las organizaciones de las que hacen parte las mujeres víctimas; (iii) qué acciones se han planeado y/o ejecutado para proteger la vida, seguridad e integridad personal de las mujeres implicadas en los casos de los anexos reservados de los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015.

Décimo. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Ministerio

de Salud y Protección Social que, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaboren y presenten a esta Sala Especial, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un documento que contenga el plan de trabajo para superar los problemas de desarticulación de las medidas de rehabilitación psicosocial dispuestas para la atención y reparación de las mujeres víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

El plan de trabajo deberá presentar la ruta de solución a los problemas de: (i) la desarticulación institucional y de oferta; (ii) la baja cobertura que se ha registrado a la fecha; (iii) las demoras en la contratación de los operadores territoriales; y (iv) las limitaciones presupuestales.

El documento deberá contener además: (a) un cronograma de cumplimiento de las medidas de solución cuya ejecución no podrá ser superior a seis (6) meses contados a partir de la entrega del plan de trabajo a esta Sala Especial, al término del cual deberá presentar un informe con los resultados preliminares de la implementación de las medidas de solución; (ii) los responsables y las tareas específicas previstas para resolver los problemas de desarticulación; y (iii) la propuesta de medición y reporte periódico (semestral) de los resultados alcanzados con la implementación de las medidas de solución, los cuales deberán ser informados, por el término de dos (2) años, tanto a esta Sala Especial, como a la Mesa de Seguimiento a los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional - Anexos reservados.

Undécimo. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministerio de Salud y Protección Social que, en el término de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, presente a esta Sala de Seguimiento un informe detallado que indique cuál es el estado actual de la implementación del Protocolo y el Modelo Integral en Salud para las víctimas de violencia sexual, previsto en el artículo 23 de la Ley 1719 de 2014.

Duodécimo. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministerio de Justicia y del Derecho que en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y en el término de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, presente a esta Sala de Seguimiento un informe detallado que indique: (i) cuál ha sido el avance del Subcomité de dedicación exclusiva al Auto 009 en la adopción de las directrices integrales para la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado; (ii) de qué manera las mencionadas directrices darán prevalencia a: (a) la promoción de la coordinación interinstitucional al interior del Administración de Justicia para efectos de materializar las normas o reglamentos existentes en materia de debida diligencia en la investigación, enjuiciamiento y sanción de los responsables de actos de violencia sexual contra mujeres, (b) el fortalecimiento de la Fiscalía General de la Nación y de los jueces penales a cargo de los procesos relativos a violencia sexual contra las mujeres en el marco del desplazamiento forzado, y (c) la definición de criterios en torno a los derechos de las mujeres en el marco de la Justicia Transicional; y (iii) cuál es el cronograma para la adopción de tales directrices.

Decimotercero. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Defensoría del Pueblo que, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en el término de un (1) meses contado a partir de la comunicación de este Auto, informe a esta Sala el estado actual del Plan de Acción Integral para asesorar e instruir a las mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado por la violencia.

Decimocuarto. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación que, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en el término de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, presente a esta Sala de Seguimiento un informe detallado que indique: (i) cuál es la estrategia jurídica que ha

desplegado en los casos implicados en los anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015; (ii) cuál es la metodología, el talento humano y los indicadores de cumplimiento para ejercer un proceso de vigilancia estricta a los procesos penales por los casos de violencia sexual de los Anexos Reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015; (iii) cuáles son los mecanismos para el monitoreo y evaluación de su gestión en los procesos penales relativos a hechos de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado y cuáles son los indicadores que ha desarrollado para evaluar esta gestión de vigilancia.

Así mismo, se ORDENA a la Procuraduría General de la Nación que, dentro de los dos (2) meses siguientes a la comunicación de este Auto, presente a esta Sala Especial un informe detallado sobre las investigaciones disciplinarias que viene adelantando contra miembros de las Fuerzas Armadas involucrados en hechos de violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado.

Decimoquinto. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Consejo Superior de la Judicatura que, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales: (i) diseñe e implemente un Programa de Formación para los Funcionarios Judiciales que tienen a su cargo procesos relacionados con violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, con la finalidad de capacitarlos en temas como: los estándares internacionales de debida diligencia, los derechos fundamentales de las mujeres y la jurisprudencia constitucional aplicable en la materia; y (ii) diseñe e implemente un Sistema de Información sobre los procesos penales relacionados con violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, sin perjuicio, de un lado, de las reservas y la confidencialidad de los datos de las mujeres víctimas, y de otro, de la coordinación interinstitucional con los sistemas de información de la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación.

En tal sentido, se ORDENA al Consejo Superior de la Judicatura REMITIR, dentro de los

dos (2) meses siguientes a la comunicación de esta providencia, un informe que contenga, por lo menos: (i) el plan de acción y el cronograma para el diseño e implementación del Programa de Formación para los Funcionarios Judiciales que tienen a su cargo los procesos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado; y (ii) el plan de acción y el cronograma para el diseño e implementación del Sistema de Información sobre los procesos penales relacionados con violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

Decimosexto. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministerio de Educación Nacional que, en el término de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, remita a esta Sala de Seguimiento un informe contentivo de las regiones priorizadas para efectos de desarrollar las jornadas pedagógicas sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. En este informe se deberá hacer referencia a: (i) los contenidos y metodologías seleccionadas para desarrollar estas jornadas; (ii) los responsables y los potenciales destinatarios de las mencionadas jornadas; y (iii) el cronograma de implementación de las jornadas pedagógicas.

Decimoséptimo. ORDENAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministerio de Defensa que, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en el término de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de este Auto, presente a esta Sala de Seguimiento un informe detallado sobre las acciones y programas que viene adelantando para la prevención de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, violencia en el posconflicto y el desplazamiento forzado. En este informe, el Ministerio deberá precisar: (i) los contenidos de los lineamientos y programas de formación y sensibilización a los miembros de la Fuerza Pública, especialmente en lo relativo a los derechos de las mujeres a una vida libre de violencias y discriminación; (ii) los resultados e impactos que estos lineamientos y programas han tenido en términos de prevención de la violencia sexual con ocasión al conflicto armado y al desplazamiento forzado; y (iii) los mecanismos de seguimiento, evaluación y sanción de los miembros de

la Fuerza Pública sobre quienes existan denuncias por actos de violencia sexual.

Decimoctavo. COMUNICAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, la presente providencia a la Mesa de Seguimiento a los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional –Anexos Reservados–, por intermedio de su secretaría técnica la cual ejerce la Corporación Sisma Mujer, e INVITARLA para que continúe con su activa labor de seguimiento y control a las órdenes dictadas por esta Corporación, con relación a los avances, rezagos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos de las mujeres víctimas de delitos sexuales en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

Decimonoveno. COMUNICAR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, la presente providencia a la Mesa Nacional de Participación de Víctimas, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República, para que adopten las medidas que consideren pertinentes a efectos de verificar el cumplimiento a lo aquí ordenado. Comunicarla, así mismo, a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), a la Oficina de ONU Mujeres, y al Consejo Noruego para Refugiados, para que continúen con su labor de seguimiento.

Notifíquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada Presidenta

Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025 de 2004

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Notas conclusivas

Indicaciones para el diligenciamiento de la
Ficha Técnica de Resumen y Análisis de Au-
tos de Seguimiento de Estado de Cosas In-
constitucionales



Notas conclusivas

La evolución jurisprudencial desarrollada por la Honorable Corte Constitucional a través de los Autos de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 constituye, a mi juicio, uno de los ejercicios más significativos de control constitucional estructural en la historia del derecho colombiano y latinoamericano. Las providencias compiladas en esta obra evidencian que el desplazamiento forzado y las múltiples manifestaciones del conflicto armado interno no podían seguir siendo analizados exclusivamente desde una perspectiva humanitaria o asistencialista, sino que exigían una respuesta constitucional capaz de comprender las profundas desigualdades estructurales que históricamente han afectado a determinados sectores de la población, particularmente a las niñas, adolescentes, mujeres y adultas mayores. La Corte Constitucional no solo asumió la tarea de verificar el cumplimiento de una sentencia de tutela, sino que transformó el seguimiento judicial en un verdadero mecanismo de garantía de los derechos fundamentales, orientado a corregir fallas estructurales del Estado y a exigir la formulación de políticas públicas compatibles con los mandatos superiores de dignidad humana, igualdad material y protección reforzada de las personas en condición de vulnerabilidad.

Uno de los mayores aportes de estas providencias consiste en haber demostrado que la igualdad constitucional no puede reducirse a una igualdad formal. El conflicto armado colombiano evidenció que las mujeres experimentaban afectaciones distintas, más profundas y más prolongadas que otros sectores de la población. Las violencias sexuales, el desplazamiento forzado, el despojo patrimonial, la ruptura de las redes familiares, la pérdida de proyectos de vida, la jefatura femenina de los hogares, la exclusión económica y la persecución contra lideresas sociales revelaron que el conflicto no operó de manera neutral frente al género. La Corte comprendió que la única forma de garantizar una igualdad real consistía en reconocer esas diferencias y exigir al Estado respuestas igualmente diferenciadas, abandonando la idea de que políticas públicas generales podían satisfacer las necesidades de todas las víctimas en igualdad de condiciones.

Esta evolución representa igualmente una transformación profunda del concepto de protección constitucional reforzada. Tradicionalmente, la especial protección constitucional había sido asociada a determinados grupos expresamente identificados por la Constitución Política. Sin embargo, los Autos de Seguimiento demostraron que dicha protección también puede surgir cuando la realidad evidencia condiciones extraordinarias de vulnerabilidad derivadas de factores estructurales de discriminación. La condición de mujer desplazada, lideresa comunitaria, víctima de violencia sexual o integrante de grupos históricamente excluidos se convirtió así en un criterio jurídico relevante para intensificar las obligaciones estatales y fortalecer el deber de garantía previsto en el artículo 2 de la Constitución Política.

Resulta igualmente destacable la manera en que esta jurisprudencia consolidó la aplicación práctica del bloque de constitucionalidad. A lo largo de los diferentes Autos, la Corte Constitucional integró de manera armónica la Constitución Política con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención de Belém do Pará, los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, los Convenios de Ginebra, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y diversos estándares desarrollados por el Sistema Interamericano y Universal de Protección de los Derechos Humanos. Esta integración permitió demostrar que las obligaciones estatales frente a las mujeres víctimas del conflicto armado no nacen exclusivamente del ordenamiento jurídico interno, sino que forman parte de un complejo sistema de responsabilidades internacionales que obligan a Colombia a prevenir, investigar, sancionar, reparar y garantizar la no repetición de las violaciones de derechos humanos.

La compilación también permite advertir una evolución metodológica en la forma como la Corte ejerce el control constitucional. Mientras los primeros Autos estuvieron dirigidos a identificar la existencia de riesgos extraordinarios y ordenar medidas urgentes de protección, las providencias posteriores trasladaron progresivamente el análisis hacia la evaluación de la eficacia institucional de las políticas públicas. Este tránsito evidencia una concepción más sofisticada del

control constitucional estructural, en la cual el juez no se limita a declarar vulneraciones de derechos fundamentales, sino que examina la capacidad real de las instituciones para transformar las condiciones que originan dichas vulneraciones. De esta manera, la eficacia administrativa, la coordinación interinstitucional, la producción de información confiable, la evaluación de resultados y la planeación estratégica se convierten en elementos constitucionalmente exigibles y no simples aspectos de gestión pública.

Otro aspecto de especial relevancia radica en la incorporación progresiva del enfoque diferencial e interseccional como criterios obligatorios para la formulación de políticas públicas. Los Autos compilados demuestra que no todas las mujeres experimentan los mismos niveles de vulnerabilidad ni enfrentan idénticos riesgos. La pertenencia étnica, la edad, la discapacidad, la orientación sexual, la condición socioeconómica, el liderazgo comunitario, la ruralidad o la situación de desplazamiento generan escenarios diversos que requieren respuestas estatales igualmente diferenciadas. En este sentido, la Corte abandona modelos homogéneos de protección y propone una comprensión más compleja de la igualdad, sustentada en el reconocimiento de múltiples factores concurrentes de discriminación.

Desde una perspectiva institucional, estos Autos también representan un llamado permanente a fortalecer la capacidad del Estado colombiano para diseñar políticas públicas basadas en evidencia, articuladas entre las diferentes entidades y sometidas a procesos continuos de seguimiento y evaluación. La persistencia de bloqueos institucionales identificada por la Corte demuestra que el reconocimiento formal de derechos resulta insuficiente cuando no existe una administración pública capaz de transformar esos derechos en garantías efectivas para la ciudadanía. El verdadero desafío constitucional no consiste únicamente en producir normas o crear programas gubernamentales, sino en construir instituciones eficaces, coordinadas y técnicamente preparadas para responder a fenómenos complejos como la violencia basada en género y el desplazamiento forzado.

La experiencia colombiana demuestra que los jueces constitucionales pueden desempeñar un papel determinante en la construcción de políticas públicas respetuosas de los derechos fundamentales, siempre que dicho control preserve el equilibrio entre la autonomía de los demás poderes públicos y la obligación de garantizar la supremacía de la Constitución.

No obstante, los avances jurisprudenciales también invitan a formular reflexiones críticas. La existencia de múltiples Autos de Seguimiento evidencia que la transformación institucional no depende exclusivamente de la expedición de decisiones judiciales. La persistencia de la violencia contra las mujeres, los elevados índices de impunidad, las dificultades de acceso a la justicia, las barreras administrativas y la insuficiente articulación entre las entidades públicas demuestran que la materialización de los derechos fundamentales continúa enfrentando importantes obstáculos. Ello obliga a comprender que la justicia constitucional constituye una herramienta indispensable, pero no suficiente, para superar problemas estructurales profundamente arraigados en la organización política, económica y social del Estado.

En este contexto, el litigio estratégico adquiere una importancia particular. Las decisiones aquí compiladas ofrecen a abogados, organizaciones sociales, consultorios jurídicos, clínicas jurídicas, universidades y defensores de derechos humanos un conjunto de estándares jurisprudenciales que pueden servir como fundamento para la promoción de acciones constitucionales, procesos administrativos, litigios internacionales y mecanismos de incidencia pública. La utilidad de estas providencias no se agota en el conocimiento académico de su contenido, sino que encuentra su verdadera dimensión cuando son empleadas como instrumentos efectivos para la defensa de los derechos de las víctimas y para exigir el cumplimiento de las obligaciones estatales.

Esta compilación pretende precisamente contribuir a ese propósito. Más que reunir cuatro decisiones judiciales, busca ofrecer una visión integral de la evolución de una línea jurisprudencial que ha transformado la comprensión constitucional del conflicto armado, del desplazamien-

to forzado y de la violencia basada en género. El estudio conjunto de estos Autos permite observar cómo la Corte Constitucional pasó de identificar un problema estructural a construir progresivamente un verdadero sistema de protección reforzada para las mujeres víctimas del conflicto armado, incorporando estándares nacionales e internacionales que hoy constituyen referentes obligatorios para todas las autoridades públicas.

La inclusión de una ficha técnica de análisis responde igualmente a esta finalidad pedagógica. Comprender una providencia constitucional exige mucho más que conocer su parte resolutoria; implica identificar el contexto histórico que la motivó, los problemas jurídicos abordados, las normas constitucionales involucradas, los estándares internacionales aplicables, las órdenes impartidas, su nivel de cumplimiento y las consecuencias jurídicas derivadas de la decisión. La metodología propuesta pretende fortalecer esas competencias analíticas y fomentar una cultura jurídica orientada al estudio crítico de la jurisprudencia constitucional como herramienta de transformación social.

Como se mencionó en la presentación de la compilación, esta constituye también un reconocimiento a las miles de mujeres que, pese a haber sufrido las consecuencias más dolorosas del conflicto armado colombiano, han contribuido de manera decisiva a la reconstrucción del tejido social, la defensa de los derechos humanos y la consolidación de procesos de paz en sus comunidades. La jurisprudencia aquí compilada demuestra que las mujeres no deben ser comprendidas únicamente como víctimas de la violencia, sino como verdaderas protagonistas de la resiliencia colectiva, de la reconstrucción institucional y de la transformación democrática del país. Su liderazgo, su capacidad organizativa y su permanente defensa de la dignidad humana representan uno de los pilares fundamentales sobre los cuales debe seguir edificándose la paz territorial y la vigencia efectiva del Estado Social de Derecho.

Los Autos de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 constituyen mucho más que una se-

cuencia de providencias judiciales. Representan la consolidación de un modelo de justicia constitucional comprometido con la efectividad de los derechos fundamentales, con la superación de las desigualdades estructurales y con la construcción de una institucionalidad más humana, incluyente y respetuosa de la dignidad de todas las personas. Su estudio permite comprender que la Constitución Política no es únicamente un texto normativo, sino un proyecto permanente de transformación social cuya realización exige el compromiso conjunto del Estado, la academia, las organizaciones sociales y la ciudadanía. En esa tarea, la protección de las niñas, adolescentes, mujeres y adultas mayores víctimas del conflicto armado continúa siendo un imperativo constitucional, ético y democrático cuya vigencia trasciende el contexto histórico que dio origen a estas providencias y se proyecta como un compromiso permanente con la justicia, la igualdad y la paz.

Indicaciones para el diligenciamiento de la Ficha Técnica de Resumen y Análisis de Autos de Seguimiento de Estado de Cosas Inconstitucionales

La presente Ficha Técnica de Resumen y Análisis de Autos de Seguimiento de Estado de Cosas Inconstitucionales constituye una propuesta metodológica elaborada con fines académicos, investigativos y de formación jurídica, orientada a facilitar el estudio sistemático de las providencias proferidas por la Honorable Corte Constitucional dentro de los procesos de seguimiento al cumplimiento de las sentencias que declaran un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI). Su diseño responde a la necesidad de contar con un instrumento que permita analizar la jurisprudencia constitucional desde una perspectiva integral, superando la simple elaboración de resúmenes o la identificación aislada de las órdenes impartidas por la Corte. La ficha, elaborada por el compilador, busca promover una lectura crítica de las providencias, identificando sus fundamentos fácticos y jurídicos, los derechos fundamentales comprometidos, los estándares nacionales e internacionales aplicables, las obligaciones estatales derivadas de la decisión, el impacto constitucional de la providencia y su contribución a la consolidación del precedente judicial colombiano.

La metodología propuesta pretende desarrollar competencias de investigación jurídica, interpretación constitucional, argumentación y análisis jurisprudencial, razón por la cual se recomienda que el diligenciamiento de cada uno de los apartados se realice únicamente después de haber efectuado una lectura completa, cuidadosa y reflexiva tanto de la sentencia que declaró el Estado de Cosas Inconstitucional como del Auto de Seguimiento objeto de estudio. La comprensión integral del contexto en el que surge cada providencia permitirá identificar con mayor precisión el alcance de las órdenes impartidas, la evolución jurisprudencial y las razones que motivaron la intervención de la Corte Constitucional.

En aquellos apartados en los que expresamente se indique la transcripción textual de apartes de la providencia, se recomienda respetar fielmente el contenido del texto original, evitando modificaciones, interpretaciones o paráfrasis que puedan alterar el sentido de las consideraciones

efectuadas por la Corte Constitucional. Cuando la ficha solicite realizar resúmenes, relaciones temáticas o análisis personales, el estudiante o investigador deberá elaborar sus propios argumentos con base en la providencia estudiada, procurando mantener objetividad, rigor jurídico y coherencia argumentativa.

Así las cosas, en el apartado denominado Problema jurídico de la sentencia que declara el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), se deberá transcribir TEXTUALMENTE el (o los) problema jurídico principal formulado por la Honorable Corte Constitucional en la sentencia mediante la cual se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional, por cuanto dicho problema constituye el fundamento sobre el cual se estructura el seguimiento judicial desarrollado en los Autos posteriores. La finalidad de este acápite es permitir al lector identificar el objeto inicial del control constitucional y comprender la relación existente entre la sentencia estructural y las providencias de seguimiento. En aquellos eventos en que el Auto de Seguimiento incorpore nuevos problemas jurídicos, interrogantes constitucionales o aspectos adicionales derivados del cumplimiento de las órdenes impartidas, se recomienda no incluirlos en este apartado, sino desarrollarlos dentro del Análisis Personal de la Providencia, explicando su incidencia en la evolución de la línea jurisprudencial, en el alcance del Estado de Cosas Inconstitucional y en las nuevas obligaciones impuestas a las autoridades públicas.

Para el apartado Sustento fáctico del Auto de Seguimiento, deberán identificarse y sintetizarse los hechos, circunstancias, informes, pruebas, diagnósticos, estadísticas y demás elementos fácticos que la Honorable Corte Constitucional tuvo en consideración para justificar la expedición del Auto de Seguimiento. No se trata de transcribir íntegramente los antecedentes de la providencia, sino de exponer de manera clara y organizada aquellos aspectos de la realidad que evidencian el grado de cumplimiento o incumplimiento de las órdenes impartidas, la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional o la aparición de nuevos hechos relevantes que motivaron la intervención de la Sala Especial de Seguimiento. Se recomienda identificar las entidades que

aportaron la información, los principales hallazgos y la forma en que dichos elementos sirven de fundamento para las decisiones adoptadas por la Corte.

Por otro lado, el apartado Sustento jurídico del Auto de Seguimiento, deberá desarrollar el fundamento jurídico de la providencia, identificando las normas constitucionales, legales e internacionales, así como los precedentes jurisprudenciales y criterios interpretativos utilizados por la Honorable Corte Constitucional para sustentar su decisión. El análisis debe explicar el razonamiento jurídico empleado por la Sala Especial de Seguimiento, precisando los principios constitucionales involucrados, el alcance del bloque de constitucionalidad, los estándares nacionales e internacionales aplicables y la evolución de la línea jurisprudencial, cuando ello resulte pertinente. No basta con enumerar las disposiciones citadas por la Corte; es necesario explicar la función que cada una de ellas cumple dentro de la argumentación jurídica del Auto de Seguimiento y su incidencia en las órdenes finalmente impartidas.

El apartado correspondiente a los Derechos Fundamentales Debatidos deberá identificar los derechos expresamente reconocidos por la Constitución Política de Colombia, así como aquellos derechos innominados que la jurisprudencia constitucional haya reconocido mediante interpretación sistemática de los principios, valores y disposiciones constitucionales. Se recomienda justificar brevemente la inclusión de aquellos derechos cuya identificación no resulte expresa dentro de la providencia.

Respecto del análisis de los Derechos Humanos Relacionados, la ficha propone trascender el estudio exclusivo del ordenamiento jurídico interno, incorporando el bloque de constitucionalidad y los principales instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos que guardan relación con la providencia analizada. Para ello, resulta conveniente consultar, entre otros, la Carta Internacional de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las observa-

ciones generales de los órganos convencionales de Naciones Unidas, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), así como los demás tratados internacionales que resulten aplicables según la naturaleza del caso.

De igual manera, esta metodología incorpora un componente de análisis relacionado con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con el propósito de evidenciar la relación existente entre la jurisprudencia constitucional y la Agenda Internacional para el Desarrollo. Cuando la providencia analizada haya sido proferida con anterioridad al año 2015, se recomienda establecer inicialmente su aporte a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, posteriormente, identificar su incidencia en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta que muchos de los estándares constitucionales desarrollados por la Corte mantienen plena vigencia dentro de la Agenda 2030. Este ejercicio permitirá comprender que las decisiones judiciales no solo producen efectos jurídicos internos, sino que también contribuyen al cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano.

Especial importancia reviste el apartado denominado Análisis Personal de la Providencia, por cuanto constituye el espacio destinado al desarrollo de un ejercicio de reflexión crítica e interpretación jurídica. En este acápite no se espera una reproducción del contenido del Auto de Seguimiento, sino una valoración académica sustentada en argumentos jurídicos, históricos y filosóficos que permitan comprender la importancia de la providencia, su impacto sobre el precedente constitucional, las transformaciones que introduce frente a decisiones anteriores, las obligaciones que genera para el Estado colombiano y su contribución a la garantía efectiva de los derechos fundamentales y los derechos humanos. El análisis deberá fundamentarse en criterios objetivos, doctrina, jurisprudencia y fuentes normativas, evitando apreciaciones de carácter moral, político, ideológico o religioso que no encuentren respaldo en el ordenamiento jurídico o en

el contexto constitucional de la decisión.

Esta ficha ha sido concebida como un instrumento flexible, susceptible de ser utilizado no solo para el análisis de los Autos de Seguimiento derivados de la Sentencia T-025 de 2004, sino también para el estudio de otras providencias de la Corte Constitucional relacionadas con Autos de Seguimiento de Estados de Cosas Inconstitucionales. Conforme a lo anterior, su utilización busca fortalecer las competencias investigativas de estudiantes, docentes, investigadores, consultorios jurídicos, clínicas jurídicas y demás operadores jurídicos interesados en el estudio del precedente constitucional colombiano, contribuyendo a una comprensión más profunda de la jurisprudencia como instrumento para la transformación social y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho.

En atención a que la estructura de la ficha facilite su diligenciamiento y posterior sistematización, se recomienda reproducirla en un formato editable, preferiblemente Microsoft Excel o Microsoft Word, con el fin de que pueda ser utilizada en ejercicios académicos, investigaciones, semilleros, consultorios y clínicas jurídicas, así como en cualquier otro escenario de análisis jurisprudencial. Su reproducción para fines académicos es libre, siempre que se respete su contenido, estructura y se reconozca la autoría del compilador mediante la correspondiente cita o referencia bibliográfica.

**FICHA TÉCNICA DE RESUMEN Y ANÁLISIS DE AUTOS DE
SEGUIMIENTOS DE ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONALES - CORTE
CONSTITUCIONAL**

FICHA TÉCNICA DE RESUMEN Y ANÁLISIS DE AUTOS DE SEGUIMIENTOS DE ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONALES - CORTE CONSTITUCIONAL		
Sentencia / Declara el ECI:	Estado de Cosas Inconstitucionales:	
Autor de la Ficha:	AUTO No. :	Magistrado (s) Ponente (s) :
Integrantes Sala Especial de Seguimiento:		
PROBLEMA JURÍDICO DE LA SENTENCIA QUE DECLARA EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL (ECI) (Transcriba textualmente el problema jurídico principal formulado por la Honorable Corte Constitucional en la sentencia mediante la cual se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), ya que este constituye el fundamento del seguimiento constitucional desarrollado en los Autos posteriores. Si el Auto de Seguimiento plantea nuevos problemas jurídicos o desarrolla cuestiones constitucionales adicionales relacionadas con el cumplimiento de las órdenes impartidas, estos no deberán incorporarse en este apartado, sino ser analizados y desarrollados en el acápite correspondiente al Análisis Personal de la Providencia.)		
REFERENCIA DEL AUTO SEGUIMIENTO		
ANTECEDENTES DE LA PROVIDENCIA (No es necesario transcribir la totalidad de los antecedentes contenidos en el Auto de Seguimiento. Seleccione y exponga únicamente aquellos hechos, actuaciones procesales, informes, decisiones previas y demás elementos relevantes que permitan comprender el contexto en el cual fue proferida la providencia, así como los asuntos objeto de seguimiento, los temas debatidos y las razones que llevaron a la Sala Especial de Seguimiento a adoptar las decisiones contenidas en el Auto.)		

SUSTENTO FÁCTICO DEL AUTO DE SEGUIMIENTO (Identifique y sintetice los hechos, circunstancias, informes, diagnósticos, estadísticas, pruebas y demás elementos fácticos que la Honorable Corte Constitucional valoró para expedir el Auto de Seguimiento. No se trata de reproducir íntegramente el contenido de la providencia, sino de exponer de manera organizada los aspectos de la realidad que evidencian el grado de cumplimiento o incumplimiento de las órdenes impartidas, la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional o la existencia de nuevos hechos relevantes que justifican la adopción de las decisiones contenidas en el Auto.)	
SUSTENTO JURÍDICO DEL AUTO DE SEGUIMIENTO (Identifique y desarrolle los principales fundamentos jurídicos que sustentan el Auto de Seguimiento. Para ello, analice las normas constitucionales, legales e internacionales, así como los precedentes jurisprudenciales, principios y criterios interpretativos empleados por la Honorable Corte Constitucional para adoptar su decisión. Más que enumerar las disposiciones citadas en la providencia, explique cómo estas sirven de fundamento a la argumentación de la Corte y justifican las órdenes impartidas en el marco del seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional.	
TEMAS ABORDADOS (Relacione los principales temas desarrollados por la Honorable Corte Constitucional en el Auto de Seguimiento. Estos deben corresponder a los asuntos materiales analizados por la Sala Especial de Seguimiento y guardar relación con los derechos fundamentales debatidos, los derechos humanos involucrados y las obligaciones estatales objeto de evaluación. A manera de ejemplo, según el contenido de la providencia, podrán identificarse temas como: protección de las mujeres víctimas del conflicto armado; violencia sexual; desplazamiento forzado; niñas, niños y adolescentes; personas adultas mayores; comunidades indígenas; comunidades afrodescendientes; pueblos Rrom; personas con discapacidad; líderes y lideresas sociales; personas defensoras de derechos humanos; acceso a la justicia; salud; educación; vivienda digna; seguridad alimentaria; reparación integral; enfoque diferencial; enfoque de género; enfoque étnico; interseccionalidad; participación efectiva de las víctimas; coordinación institucional; cumplimiento de políticas públicas; entre otros que resulten relevantes para el análisis del Auto de Seguimiento.)	

DERECHOS FUNDAMENTALES DEBATIDOS

(Identifique los derechos fundamentales cuya protección, garantía, restablecimiento o vulneración constituye el objeto de análisis en el Auto de Seguimiento. Deberán incluirse tanto los derechos expresamente reconocidos en la Constitución Política de Colombia como aquellos derechos innominados que han sido desarrollados y reconocidos por la jurisprudencia constitucional mediante la interpretación sistemática de la Carta Política. Se recomienda indicar, cuando sea posible, el fundamento constitucional o jurisprudencial de cada derecho identificado y explicar brevemente su relación con los hechos y las órdenes impartidas en la providencia. Entre otros, podrán encontrarse derechos como la vida, la dignidad humana, la igualdad, el debido proceso, el acceso a la administración de justicia, la salud, la educación, la vivienda digna, el mínimo vital, la seguridad personal, la integridad física, psíquica y moral, la libertad, la participación, la verdad, la justicia, la reparación integral, el retorno o la reubicación en condiciones de seguridad, así como cualquier otro derecho fundamental reconocido por la Corte Constitucional que resulte aplicable al caso concreto.)

DERECHOS HUMANOS RELACIONADOS

(Identifique los derechos humanos que guardan relación con el Auto de Seguimiento y que sirven de fundamento para la interpretación y protección de los derechos analizados por la Honorable Corte Constitucional. Para este apartado no basta con mencionar el derecho; se recomienda indicar el instrumento internacional en el que se encuentra reconocido, el artículo correspondiente, cuando sea posible, y explicar brevemente su relación con la providencia objeto de estudio. Entre las principales fuentes de consulta podrán utilizarse la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sus Protocolos Facultativos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, así como los demás tratados, convenciones, observaciones generales, recomendaciones y estándares internacionales que resulten aplicables según la naturaleza del caso analizado. Se recomienda consultar la información disponible en Naciones Unidas – Derechos Humanos y en Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) – Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos para identificar las fuentes internacionales pertinentes.

ODM / ODS A LOS QUE APORTA PARA SU DESARROLLO Y CUMPLIMIENTO EL AUTO DE SEGUIMIENTO (Identifique los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y/o los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con los cuales guarda relación el Auto de Seguimiento, explicando de manera breve cómo la providencia contribuye al cumplimiento de sus objetivos y metas. Si el Auto fue proferido con posterioridad al año 2015, el análisis deberá realizarse principalmente respecto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las metas específicas que resulten aplicables. Si, por el contrario, la providencia es anterior al año 2015, se recomienda efectuar inicialmente el análisis desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) vigentes para la época y, adicionalmente, establecer su correspondencia con los actuales ODS, teniendo en cuenta la continuidad de muchos de sus propósitos dentro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se sugiere fundamentar el análisis consultando las metas, indicadores, informes, estadísticas e infografías oficiales publicadas por las Naciones Unidas y demás organismos internacionales, con el propósito de fortalecer el posterior Análisis Personal de la Providencia mediante información objetiva, actualizada y verificable. No basta con indicar el número del objetivo; es recomendable identificar las metas específicas a las que aporta la decisión judicial y explicar la relación existente entre estas y las órdenes impartidas por la Honorable Corte Constitucional.)	
RESUELVE – SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO DE LA SENTENCIA (Sintetice el contenido de la parte resolutive del Auto de Seguimiento, identificando las principales decisiones adoptadas por la Sala Especial de Seguimiento. No es necesario transcribir literalmente el apartado resolutive de la providencia; por el contrario, se recomienda realizar un resumen claro y ordenado o presentar una enumeración de las decisiones más relevantes, tales como las órdenes impartidas a las autoridades públicas, los requerimientos efectuados, las medidas de seguimiento adoptadas, los plazos fijados, las solicitudes de información, las exhortaciones y cualquier otra determinación que resulte trascendental para garantizar el cumplimiento de la sentencia que declaró el Estado de Cosas Inconstitucional.)	

OBLIGACIONES DEL ESTADO FRENTE A LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL (ECI) (Identifique y relacione las principales obligaciones que el Auto de Seguimiento impone o reitera a cargo del Estado colombiano y de las entidades públicas responsables del cumplimiento de la sentencia que declaró el Estado de Cosas Inconstitucional. Se recomienda precisar, cuando sea posible, la entidad destinataria de cada obligación, la finalidad perseguida por la Corte Constitucional y el grado de cumplimiento o incumplimiento evidenciado en la providencia. Entre estas obligaciones pueden encontrarse la formulación o ajuste de políticas públicas, la adopción de medidas administrativas, presupuestales o normativas, la implementación de planes, programas o protocolos, la presentación de informes, la coordinación interinstitucional, la garantía efectiva de derechos fundamentales y cualquier otra actuación ordenada por la Sala Especial de Seguimiento para superar las causas que dieron origen al Estado de Cosas Inconstitucional.)	
SALVAMENTO Y/O ACLARACIÓN DEL VOTO (En caso de que la providencia contenga salvamentos o aclaraciones de voto, identifique el o los magistrados que los suscriben y enumere los argumentos más relevantes expuestos en dichos escritos. Se recomienda, en la medida de lo posible, transcribir textualmente los apartes que contengan los principales fundamentos de la discrepancia o precisión realizada por el magistrado, evitando parafrasear su contenido. Cuando la providencia no contenga salvamentos ni aclaraciones de voto, indíquelo expresamente escribiendo: “La providencia no registra salvamento ni aclaración de voto.”)	

ANÁLISIS PERSONAL DE LA PROVIDENCIA – INCLUYA APORTES AL
CUMPLIMIENTO DE LOS ODM / ODS

(Este apartado constituye el componente crítico y argumentativo de la ficha técnica. El análisis deberá elaborarse como un texto continuo e integrado, en el que confluyan los enfoques histórico, filosófico y jurídico, sin que sea necesario dividirlos en apartados independientes. El escrito deberá permitir identificar, entre otros aspectos: i) la importancia del Auto de Seguimiento dentro de la evolución del Estado de Cosas Inconstitucional y del precedente constitucional colombiano; ii) su incidencia en la protección y garantía de los derechos fundamentales y los derechos humanos; iii) las obligaciones impuestas al Estado y su impacto en el diseño, ejecución o fortalecimiento de las políticas públicas; iv) el aporte de la providencia al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y/o de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), según corresponda; v) la existencia de cambios, precisiones o desarrollos frente a la jurisprudencia constitucional previa, y vi) la importancia de la decisión en el contexto social, institucional y jurídico colombiano. Se recomienda integrar en este análisis los instrumentos internacionales identificados en el apartado Derechos Humanos Relacionados, explicando de qué manera la Corte Constitucional incorpora o desarrolla estándares internacionales de protección de los derechos humanos y cómo estos fortalecen la interpretación constitucional realizada en la providencia. Los argumentos deberán fundamentarse en la Constitución, la jurisprudencia, el bloque de constitucionalidad, la doctrina y las fuentes jurídicas pertinentes, evitando emitir juicios de carácter político, moral o religioso. El análisis debe responder a la realidad jurídica y constitucional vigente, interpretando de manera crítica, objetiva y técnicamente sustentada la solución adoptada por la Honorable Corte Constitucional.)

El Compilador

MANUEL ENRIQUE QUINTERO LARA, abogado y filósofo egresado de la Universidad de Pamplona, Magíster en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública y aspirante a Doctor en Derecho. E-mail: manuelquinteroabogado@hotmail.com