

**Lineamientos de política pública  
para la prevención de violencia sexual  
2020**

**Convenio 418 de 2020**

Ministerio de Justicia y del Derecho – Universidad Nacional de Colombia

**Autoras y autor**

**Carolina Angulo Name** – Coordinadora Componente Violencia Sexual

**María Elvira García Ballesteros**

Investigadora

**Samed Vargas Montero**

Investigador

**Isabel Agatón Santander**

Coordinadora Académica

**Dora Isabel Díaz Susa**

Profesora Universidad Nacional – Directora Institucional del Proyecto

Documento final

150421

## Presentación

El Ministerio de Justicia y del Derecho, desde el ámbito de sus competencias y funciones legales y reglamentarias, actualiza los *Lineamientos para la Prevención de Violencia Sexual* formulados en el año 2017 en virtud del cumplimiento la orden tercera proferida por la Corte Constitucional mediante Auto 009 de 2015, en la cual se establece la obligación de “Adoptar 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” en atención a los diez (10) factores de riesgos específicos identificados en el Auto 092 de 2008 por esa corporación.

En este orden de ideas, el Ministerio de Justicia y del Derecho en razón de su objetivo de política criminal realiza la presente actualización de los lineamientos del año 2017 teniendo en cuenta las falencias de las herramientas existentes en materia de investigación y judicialización de la violencia sexual, así como la necesidad de nuevas aproximaciones ante situaciones persistentes y el progresivo aumento de estos fenómenos criminales en años recientes sin que se evidencia una tendencia hacia su disminución.

Esta nueva revisión también incluye dos (2) riesgos adicionales identificados por la Corte Constitucional a través de Auto 009 de 2015, relacionados con: a) las mujeres, niñas y adolescentes, especialmente las mujeres indígenas alrededor de proyectos mineros extractivos en algunas zonas del país en las que se advierte la falta de presencia de las instituciones del Estado competentes para implementar políticas y programas de prevención de violencia sexual vinculada con la presencia de actores armados (Corte Constitucional, 2015, p. 14) y con b) las personas con identidad de género diversas en tanto han sido objeto de ataques, hostigamientos y persecuciones dirigidas a vulnerar el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad, hechos que se han visto incrementados en contextos de conflicto armado y desplazamiento forzados (Corte Constitucional, 2015, p. 15)

Las explicaciones que este documento ofrece sobre la ocurrencia de la violencia sexual se sustentan en la teoría de la continuidad, es decir, que parte de que ésta no sucede únicamente con ocasión del conflicto armado, sino que está arraigada en relaciones socio-culturales entre hombres y mujeres, entre masculinidad y feminidad, que sustentan y perpetúan los patrones de la violencia.

Las medidas que se presentan en el marco de estos lineamientos (2020) hacen hincapié en las oportunidades de prevención que ofrecen las fases de la criminalización cero y secundaria con recomendaciones respecto de la terciaria. La primera de ellas favorece el entendimiento de las dinámicas sexuales y del género que instrumentalizan no solo a las mujeres en conflicto armado, sino que también impacta la cotidianidad de los niños, niñas y adolescentes, de la población OSIGD, las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, palenqueras, raizales y Rom en cuanto a sus derechos para poder hacerle frente en los territorios.

Los lineamientos actuales resultan de un trabajo participativo, con enfoque territorial, en el cual toman lugar diferentes colaboraciones provenientes de entidades del Estado, tanto nacionales como locales, organizaciones de la sociedad civil, de monitoreo y verificación internacional como MAPP/OEA y la academia.

**Lineamientos de política criminal  
para la prevención de violencia sexual  
2020**

**Índice**

**INTRODUCCION**

**Capítulo 1. Plan Nacional de Política Criminal 2019- 2022**

**Capítulo 2. Diagnóstico sobre violencia sexual**

**Capítulo 3. Respuesta institucional en materia de prevención de la violencia sexual**

**Capítulo 4. Lineamientos y recomendaciones**

**Bibliografía**

Lista de Tablas

Tabla A. Cantidad de registros por modalidad de violencia sexual y presunto perpetrador

Tabla B. Balance de la acción institucional en los departamentos priorizados.

Lista de Gráficas

Gráfica 1. Número de casos de violencia sexual reportados en el SIVIGE – Colombia 2016-2019

Gráfica 2. Víctimas según ciclo vital y sexo a nivel nacional 2016-2019

Gráfica 3. Municipios de mayor reclutamiento, 2018

Gráfica 4. Evolución del Reclutamiento forzado de Niños, Niñas y Adolescentes 2000-2019

Gráfica 5. Delitos sexuales - Período del 01 de enero al 31 de diciembre año 2016

Gráfica 6. Delitos sexuales - Período del 01 de enero al 31 de diciembre año 2017

Gráfica 7. Delitos sexuales - Período del 01 de enero al 31 de diciembre año 2018

Gráfica 8. Delitos sexuales - Período del 01 de enero al 31 de diciembre año 2019

## Siglas de instituciones y organizaciones

AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CAIVAS	Centro de Atención Integral a Víctimas de Abuso Sexual
CEPM	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CCA	Corporación Caribe afirmativo
CC	Corte Constitucional
CD	Colombia Diversa
CH	Corporación Humanas
CV	Corporación Vínculos
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DP	Defensoría del Pueblo
FGN	Fiscalía General de la Nación
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
ELN	Ejército de Liberación Nacional
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
INMLCF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
FGN	Fiscalía General de la Nación
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OAG	Observatorio de Asuntos de Género
OEA	Organización de los Estados Americanos
OSIGD	Orientaciones sexuales e identidades de género diversas
MAPP/OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos
PN	Policía Nacional
RUV	Registro Único de Víctimas
UV	Unidad de víctimas
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SIVIGE	Sistema integrado de información de violencias de género
VBG	Violencias Basadas en Género

## Introducción

En 2015, debido al incumplimiento de las órdenes del Auto 092 de 2008 y a la persistencia de la violencia sexual desproporcionada contra las mujeres, la Corte Constitucional emitió el Auto 009. En este nuevo pronunciamiento, la Corte profirió una serie de órdenes, dirigidas a distintas entidades del Estado para la garantía de los derechos de las mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual perpetrados por los actores armados, específicamente la garantía de sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

En este contexto, el Auto 009 invita al Consejo Superior de Política Criminal y a todas las instituciones que lo conforman, adoptar directrices generales sobre la garantía de los derechos de las mujeres víctimas de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado, señalando:

“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 Estado y que definen los contornos jurídico-políticos de la misma a través, pero no única ni fundamentalmente, de la expedición de normas penales, 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 Pará. 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 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” (Corte Constitucional, 2015, p. 100-101)

De esta forma, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho como Secretaría Técnica del Consejo Superior de Política Criminal diseñó, en el año 2017, los Lineamientos para la Prevención de Violencia Sexual contra Mujeres y Niñas, Medidas de prevención primaria y secundaria, en cumplimiento de la orden décima en la que se señala la adopción de 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.

En esa ocasión se ofreció una respuesta integral a la orden de la Corte Constitucional respecto de la situación de vulnerabilidad de las mujeres y niñas víctimas del conflicto armado y del desplazamiento en atención a los diez (10) factores de riesgos específicos hallados por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008 respecto de las mujeres en el marco del conflicto armado<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Como 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

Los presentes lineamientos ofrecen una mirada actual sobre las dinámicas de la criminalidad organizada en los territorios haciendo especial énfasis en los riesgos adicionales reconocidos en el Auto 009 de 2015 en clave de reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, especialmente indígenas o pertenecientes a las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, palenqueras, raizales y Rom.

No obstante, se debe precisar que de la información estadística emergió que el mayor grupo poblacional afectado por la violencia sexual, en el territorio nacional, durante los años 2017 y 2018 correspondió al conformado por niños, niñas y adolescentes en el marco de la violencia intrafamiliar, razón por la cual se ofrecen sugerencias de política criminal dirigida a encarar las falencias existentes en las herramientas de prevención.

Estos lineamientos también resultan en una oportunidad para visibilizar distintas formas de violencias a las que están expuestas personas con orientación sexual e identidad de género diversa, entre ellas la sexual, traducidas hoy en día, en ataques, hostigamientos y persecuciones dirigidas a vulnerar la integridad física y el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad tanto en contextos de criminalidad ordinaria como de conflicto armado y desplazamiento forzado.

El presente documento responde a la necesidad de establecer una serie de lineamientos de Política Criminal que den respuesta a los señalamientos de la Corte Constitucional y que, a su vez, contengan mecanismos para evitar la comisión de actos delictivos relacionados con la violencia sexual, dirigidos a la disminución de la reincidencia, el tratamiento penitenciario y la reinserción del postpenado, en el marco de territorialización, lo cual exige el fortalecimiento de las relación entre las instituciones nacionales y locales de gobierno, así como la más amplia participación de los distintos actores territoriales en los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas y en las decisiones más importantes a nivel nacional y local.

## **Metodología**

Los siguientes lineamientos se sustentan en una revisión del Plan Nacional de Política Criminal 2019-2022 y del estado del arte acerca las iniciativas y respuestas de instituciones nacionales y territoriales en materia de prevención de la violencia sexual, incluyendo las distintas instituciones relacionadas con la prevención, atención, investigación y judicialización en el país.

---

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 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 (Corte Constitucional, 2008, p 4).

Posteriormente se elaboró un diagnóstico respecto de las dinámicas de la violencia sexual en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Meta, Putumayo y Valle del Cauca, lugares del territorio colombiano donde más se presentaron los hechos relacionados con estos factores según el Auto 009 de 2015. El departamento del Atlántico se focalizó debido a los datos que ofreció el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses durante los años 2017 y 2018. Finalmente se realiza un análisis de la acción institucional en los territorios focalizados con el fin de establecer fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas respecto de los lineamientos que se presentan .

## Capítulo primero. Plan Nacional de Política Criminal 2019- 2022

El presente documento considera los principales planteamientos de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional con relación con la protección y garantía de derechos de las mujeres que han sido desplazadas por el conflicto armado o están en riesgo de serlo, determinados a través de los Autos de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, específicamente los Autos 092 de 2008 y 098 de 2013.

El Auto 009 de 2015 la Corte Constitucional parte del deber de debida diligencia establecido en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW-142 y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres –Convención de Belem do Pará– ya que a través de él se establecen estándares de cumplimiento 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.

La Corte Constitucional al respecto precisó:

“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 públicas efectivas y adecuadas tendientes a eliminar toda manifestación de violencia y discriminación en razón del género” (p. 48)

Posteriormente, la Corte agrega:

“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, hábitos 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” (págs. 48-49)

En este orden de ideas, a través del Auto 009 de 2015 la Corte Constitucional evaluó 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.

La Corte Constitucional da cuenta de factores contextuales relativos a la presencia e influencia de actores armados en las zonas en las que han ocurrido los delitos sexuales, entre ellos los departamentos de Antioquia y Putumayo (Auto 009 de 2015, p. 9) señalando como principales actores a los paramilitares, a las guerrillas y a las bandas criminales o grupos post desmovilización. (p. 10). En el caso de los grupos post desmovilización, el modus operandi de la violencia sexual estaría 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 país en zonas de explotación minera afectando particularmente a mujeres, niños, niñas y adolescentes indígenas, en municipios del departamento de Antioquia como Murindó, el Bajo Cauca



Antioqueño entre otros (p. 13) dado que hay poca presencia de las instituciones del Estado competentes para implementar políticas y programas de prevención de violencia sexual (p. 14).

Entre los factores contextuales que aumentan el riesgo de la violencia sexual se identificaron los siguientes: (i) la presencia o influencia de actores armados sobre la vida individual, familiar, organizativa y comunitaria de las mujeres ya que esto implica un control social sobre las esferas públicas y privadas y (ii) la inexistencia o precariedad del Estado frente a la prevención de la violencia sexual contra las mujeres perpetrada por actores armados (p. 16).

La Corte da cuenta también de cómo la población OSIGD ha sido objeto de ataques, hostigamientos y persecuciones en contextos de conflicto armado apelando a la violencia como castigo ya que la diversidad sexual es percibida por los actores armados como perturbación de la moral pública (p. 15).

Entre los factores subjetivos se encuentran el etario, el étnico - afro y la discapacidad. Respecto del primero que estaría dado por las categorías niños, niñas y adolescentes respecto del reclutamiento forzado (pág. 20) resaltando la necesidad de proteger a la población masculina por la indefensión y vulnerabilidad en razón de la edad (págs. 22- 29 numeral 3 y ss.). La segunda obedece a discriminación histórica y racial y la tercera por razón de las limitaciones que deben enfrentar para movilizarse, comunicarse o comprender los riesgos frente a la violencia sexual en los que el principal agresor es un miembro del grupo familiar o un conocido cercano a la familia.

Por su parte, en el Auto 251 de 2008, al identificar el reclutamiento como uno de los riesgos que enfrentan niños, niñas y adolescentes, la Corte Constitucional identificó como uno de los factores que facilitan su incorporación posterior a los grupos armados ilegales “la experiencia previa de la violencia armada (...); su cercanía al conflicto armado o su victimización por actos criminales tales como tomas, masacres o desplazamientos forzados (...)”.

- Principios que deben orientar la política Criminal

La política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (Velázquez, 2009 p.156)

La Corte Constitucional (2001) ha definido la política criminal como:

*“Un conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a 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.*

Según se aprecia, la Corte establece que tales acciones pueden ser de variada índole o características. En este sentido, precisó:

- *“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 sucesos extraños que puedan 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 de comunicación masiva para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas de 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 hecho constitutivo de una conducta típica” (Subrayado fuera de texto)*

La política criminal del Estado Colombiano debe estar regida por unos principios que permitan su aplicación eficiente. La Corte Constitucional, a través de sus sentencias, T-388 de 2013 y T- 762 de 2015, ha establecido la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario, y entre las causas del mismo la Corte señala que la política criminal colombiana es reactiva, sin fundamentación empírica, con tendencia al endurecimiento punitivo, poco reflexiva, inestable, inconsciente, volátil y subordinada a las políticas de seguridad. Consejo Superior Criminal, Documento lineamientos de política criminal, 2018)<sup>2</sup>.

El Plan Nacional de Política Criminal 2019- 2022 pretende establecer una política criminal basada en los principios descritos a continuación:

<b>Proporcionalidad</b>
La política criminal debe ser adecuada, necesaria y proporcional en sentido estricto para lograr los fines del Estado, en particular respetando las prohibiciones constitucionales de exceso y de defecto. La proporcionalidad debe predicarse de la política criminal en general y, en particular, de toda medida que pueda afectar derechos fundamentales y de las sanciones penales. Las medidas de orden penal siempre deben respetar el principio de última ratio.
<b>Coherencia</b>
La política criminal debe entenderse como una sola política pública, la cual congrega las respuestas adoptadas por el Estado para lidiar con las conductas reprochables y así proteger los intereses esenciales del Estado y los derechos fundamentales.
<b>Previsión</b>
Cuando se adopte una medida que influya en la política criminal deben estudiarse las consecuencias que esta genera dentro y fuera del sistema de justicia, como por ejemplo, su impacto en el sistema penitenciario, sus costos presupuestales, entre otros. Además, debe prevenirse la creación de instancias de coordinación innecesarias, por el contrario, debe propenderse por fortalecer y dotar de legitimidad y eficacia a las ya existentes.
<b>Prohibición del derecho penal simbólico y del populismo punitivo</b>
La política criminal debe excluir las manifestaciones de un derecho penal meramente simbólico. Por lo anterior, las medidas que afecten derechos fundamentales, cuyo objetivo sea

<sup>2</sup> Disponible en <http://www.politicacriminal.gov.co/Instancias/Consejo-Superior-de-Pol%C3%ADtica-Criminal/Documentos-del-CSPC>

exclusivamente enviar un mensaje a la sociedad, no deben ser adoptadas por un Estado Social y Democrático de Derecho.
<b>Evidencia empírica</b>
Toda medida de política criminal, en especial aquellas que afecten el sistema penal, deberán estar justificadas empíricamente respecto a su necesidad y sus consecuencias. Por lo tanto, no pueden existir prohibiciones penales, reducción de beneficios ni aumentos punitivos carentes de justificación fáctica.
<b>Seguridad jurídica</b>
La política criminal debe proporcionar y garantizar seguridad jurídica a los destinatarios de la misma, evitando cambios abruptos e injustificados, que afecten la percepción de estabilidad de la política pública y generen confusión en el ciudadano. En este orden de ideas, debe abstenerse de realizar acciones tales como la doble tipificación punitiva, el trámite paralelo de iniciativas legislativas similares y las reformas legales frecuentes, sin que se permita una adecuada incorporación social y desarrollo de las normas.
<b>Coordinación</b>
La política criminal es multisectorial, razón por la cual compete a diversos órganos del Estado su desarrollo. Es necesario que todas las autoridades con injerencia en esta política pública fijen metas comunes y articulen sus esfuerzos, para lograr los fines constitucionales deseados.
<b>Respeto a los derechos fundamentales</b>
La política criminal deberá dirigir sus esfuerzos a la promoción y respeto de los derechos fundamentales de todas las personas que de manera directa o indirecta se vean afectadas con las medidas adoptadas por el Estado, lo que incluye a los procesados, las víctimas, las personas post penadas y a la sociedad en general.
<b>Sistema de responsabilidad penal para adolescentes</b>
Las iniciativas de modificación de los códigos penal y de procedimiento, en general, así como aquellas que pretenden regular asuntos relacionados con la infancia, deben tener en cuenta los efectos que ello puedan acarrear al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes - SRPA.
<b>Prevención</b>
La política criminal debe contemplar mecanismos para evitar la comisión de delitos, dentro de los cuales se deben priorizar aquellos que estén dirigidos a la disminución de la reincidencia, fomentando el tratamiento penitenciario y la reinserción del post penado.

En este sentido, se pretende establecer una serie de lineamientos de Política Criminal que den respuesta a los principios que orientan el Plan Nacional de Política Criminal 2019- 2022 y que al mismo tiempo atiendan a los señalamientos de la Corte Constitucional efectuados en los años 2008 y 2015.

## Capítulo segundo. Diagnóstico sobre violencia sexual

El documento Lineamientos para la Prevención de la Violencia Sexual contra Mujeres y Niñas, Medidas de prevención primaria y secundaria del año 2017 mostró, con base en cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses –INMLCF- del año 2015, que de 22.155 exámenes médico legales (Forensis 2015, p.355) por presunto delito sexual, el 84,4% correspondieron a mujeres víctimas, confirmando la desproporcionalidad señalada por la Corte Constitucional en los Auto 092 de 2008 y 009 de 2015 respecto de las mujeres como principales víctimas de este delito.

Dentro de estas valoraciones se encontró que el promedio etario de las víctimas es 12,45 años de edad, y que es inferior el porcentaje de hombres afectados respecto de las mujeres. Lo anterior denotó una especial vulnerabilidad de niños y niñas. En esta muestra, el 88% de los casos de violencia sexual ocurrieron en la esfera familiar, siendo el padre el principal agresor, lo cual confirma la tendencia a identificar la violencia sexual como un fenómeno de la esfera privada (Lineamientos 2017, p. 41)

A todas luces el diagnóstico presentado en el 2017 mostró la tendencia al aumento del número de casos e indicó la necesidad de adoptar medidas dirigidas a atacar las causas.

De manera particular, el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses registró 23.798 casos de violencia sexual cometidos a nivel nacional durante el año 2017 (Forensis 2017, pág. 309) hecho que llevó a la entidad a destacar este año como aquel con mayor número de ocurrencias respecto de los diez (10) años anteriores.

- **Diagnóstico Nacional 2017-2020 sobre violencia sexual**

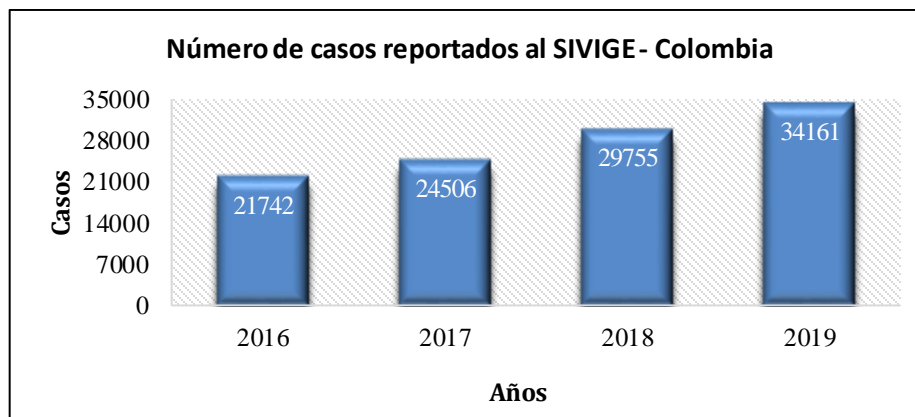
En el presente acápite se hace un recorrido sobre los datos más representativos de la violencia sexual a nivel nacional en el periodo comprendido entre 2016 y 2019 a partir de información estadística obtenida de diversas fuentes.

### Violencia sexual en el ámbito privado

El Sistema integrado de información de violencias de género (SIVIGE) dispone de información estadística sobre las violencias de género a partir del año 2015, dirigida a apoyar el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas, así como el direccionamiento de las acciones de los diferentes sectores. Ahora bien, los indicadores de violencia de género son producto de la información que se genera a partir de un trabajo articulado de las instituciones que componen dicho sistema como son Ministerio de Salud y Protección Social, Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Los datos muestran que la violencia sexual tendió al aumentar respecto del año inmediatamente anterior. En este sentido, para el año 2017 SIVIGE registró 24.506 casos, 29.755 para el año 2018 y 34.161 para el 2019.

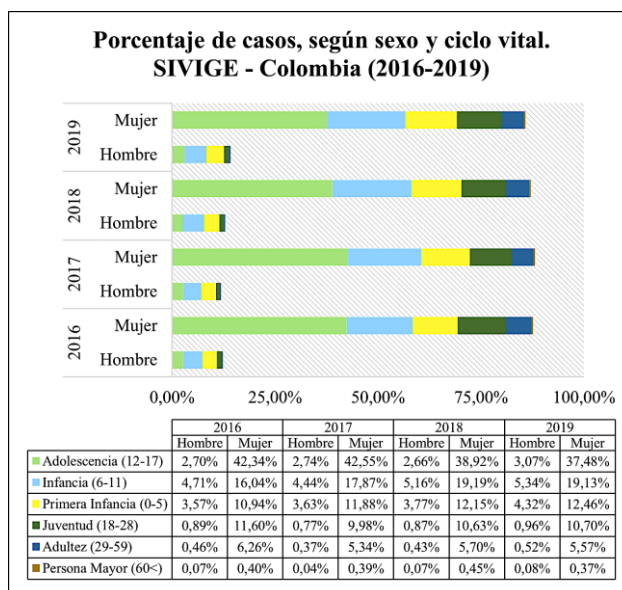
*Gráfica 1. Número de casos de Violencia Sexual reportados en el SIVIGE – Colombia 2016-2019*



Fuente: SIVIGE. Consultado en octubre de 2020.

Respecto al ciclo vital desde el año 2016 hasta el 2019 en mayor proporción aparece la población que se encuentra en el ciclo vital de la adolescencia (12-17 años), seguida por infancia (6-11 años), primera infancia (0-5 años), juventud (18-28 años), adultez (29-59 años) y persona mayor (60 años en adelante). Como aspecto relevante, las víctimas mujeres, en todas las poblaciones superan en amplio porcentaje a las víctimas hombres, como se observa a continuación.

*Gráfica 2. Víctimas según ciclo vital y sexo a nivel nacional 2016-2019*



En atención a la pertenencia étnica, los datos SIVIGE mostraron que desde 2016 hasta 2019, la población más afectada con la violencia sexual fue la afrodescendiente, con un total de 4.925 casos ocurridos en ese rango de tiempo, seguida en su orden por indígenas, 3.425; Rom, 358; raizales, 186 y palanqueros, 51.

De manera particular, el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses registró 23.798 casos de violencia sexual cometidos a nivel nacional durante el año 2017 (Forensis 2017, pág. 309).

Para el ICMLCF este año también mostró que el mayor número víctimas fueron niñas, niños y adolescentes, en un 86,83%, es decir, 20.663 casos (p. 308). Las estadísticas también señalaron a las mujeres como las principales víctimas de violencia sexual, 20.419 casos (el 85,8%), respecto de los hombres fueron 3.379 (el 14,2%). El 45,8% de los casos evidenció como agresor a un familiar o conocido 23,6%, siendo la vivienda el principal escenario en un 76,56%.

Adicional a lo anterior, Profamilia reportó la ocurrencia de 127 actos de violencia sexual en población con algún tipo de discapacidad, durante el año 2017.

En síntesis, históricamente, el 2017 destacó como el peor año en la comisión de delitos sexuales contra los NNA por familiares en el hogar. En este año el 23,48 % de los casos estuvo relacionado con algún tipo de desplazamiento y el 12,8% con actividades de grupos armados.

Este panorama empeoró para el año 2018, puesto que se registraron 26.065 casos por presuntos delitos sexuales a nivel nacional (Forensis 2018, pág. 15), es decir, que la estadística se incrementó en 2.267 casos con respecto al año anterior (Forensis 2018, pág. 231). La tendencia a victimizar a los niños, niñas y adolescentes en el ámbito de la familia a manos de uno de sus miembros se mantuvo.

Otros datos del ICMLCF muestran que durante el 2017 se cometieron 32 casos contra personas de la comunidad LGBTI, lo que representa el 0,13% respecto del total (Forensis, 2017 p.311). Sin embargo, en el 2018, esta cifra se incrementó a 237 en la que el 22,36 % corresponde a mujeres bisexuales, el 34,14 % a lesbianas y el 33,75 % a gays. (Forensis, 2018 p.239).

Lo anterior nos muestra que la violencia sexual predomina en el ámbito de lo privado en tanto tiene por agresor a un familiar o conocido de la víctima niño, niña y adolescente. El diagnóstico confirma los datos y tendencias que fundamentaron los lineamientos de política criminal del año 2017 lo cual indica la necesidad de medidas que ataquen las causas de la violencia sexual en el ámbito privado.

Respecto de las víctimas de violencia sexual bajo custodia, si bien, no se detalla el tipo o clase de custodia, el INPEC, de acuerdo con datos del Instituto Colombiano de Medicina Legal, del Ministerio de Salud y el Grupo Estratégico de Información Penitenciaria tiene registros de 140 casos en personas privadas de la libertad en el año 2017 de los cuales 24 correspondían a mujeres. Para el 2018, tan solo 65 casos fueron denunciados. Es posible que haya un subregistro debido a que los hombres por las connotaciones machistas que rodean la situación deciden no denunciar (INPEC, 2019)<sup>3</sup>.

En conclusión, tanto el diagnóstico del año 2017 como el presentado actualmente muestran que número de casos de violencia sexual sigue en aumento y que los NNA continúan siendo las principales víctimas en el hogar a manos de un familiar, hecho que continúa evidenciando la necesidad de adoptar medidas dirigidas a atacar las causas de la violencia sexual en el ámbito privado.

### **Violencia sexual relacionada con el conflicto armado**

La ley 1908 de 2018 define, en su artículo 2, los Grupos Armados Organizados (GAO) como aquellos que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte del territorio un control

---

<sup>3</sup> Guía de violencia sexual.

tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas, bien sea empleado la violencia armada contra la Fuerza Pública u otras instituciones del Estado, la población civil, bienes civiles, o contra otros grupos armados cuyo nivel supere el de los disturbios y tensiones internas.

Ahora bien, por Grupo Delictivo Organizado (GDO) se entiende el grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la Convención de Palermo<sup>4</sup> con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

La información que se presenta en la siguiente tabla muestra que los paramilitares fueron el actor armado que empleó, en mayor medida, la violencia sexual y la de snudez forzada como parte de su repertorio de violencia durante el 2017. El CNMH atribuyó su uso a las ventajas que representa en acciones como desplazar, despojar, acallar liderazgos y, en últimas, para abrir camino al proyecto de nación que tal grupo deseaba imponer en la población civil. (CNMH, 2018, p. 35)

*Tabla A. Cantidad de registros por modalidad de violencia sexual y presunto perpetrador*

Modalidades de violencia sexual	Paramilitares	Agente del Estado	Guerrillas	GAPD	Desconocido	Grupo armado NI	Total, general
<b>Violación sexual</b>	305	94	113	52	37	87	723
<b>Desnudez forzada</b>	120	45	46	14	31	52	309
<b>Abuso sexual</b>	80	30	43	19	10	46	232
<b>Tortura sexual</b>	69	19	16	15	15	12	150
<b>Mutilación de órganos sexuales</b>	75	2	12	2	17	19	130
<b>Acoso sexual</b>	46	49	9	10	7	7	131
<b>Embarazo forzado</b>	19	6	10	1	0	3	39
<b>Esclavitud sexual</b>	16	1	11	3	0	1	32
<b>Abordo forzado</b>	7	1	8	0	0	1	17
<b>Obligar a realizar actos sexuales</b>	8	2	20	1	0	5	37
<b>Cambios forzados en la corporalidad y la performatividad del género</b>	26	1	1	0	4	0	32
<b>Obligar a presenciar actos sexuales</b>	28	9	5	5	0	3	51
<b>Prostitución forzada</b>	15	0	2	3	0	0	20

<sup>4</sup> La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 o “Convención de Palermo” en su artículo 2 “delito grave la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave; por ejemplo en lavado de activos entre otros.

<b>Anticoncepción y esterilización forzada</b>	0	0	17	0	0	0	17
<b>Otras modalidades</b>	5	0	1	0	1	0	7
<b>Total</b>	819	259	314	125	122	236	1.927

Fuente: Elaboración propia a partir de información del CNMH, 2017.

El comportamiento de la violencia sexual contra mujeres perpetrada por actores asociados al conflicto armado el año 2018 a partir de información de Corporación Sisma Mujer es el siguiente:

*Tabla B. Tipo de perpetrador en el marco del conflicto armado. Colombia, 2018*

Años	2018					
Presunto agresor	Sub categorías	Hombres	Mujeres	Total	Total víctimas según agresor por género	Total víctimas según presunto agresor
Miembro de un grupo de delincuencia organizada	Bandas criminales	6	34	40	Total mujeres: 48 Total hombres: 7	Total: 55
	Pandillas	0	4	4		
	Narcotraficantes	0	0	0		
	Paramilitares	1	10	11		
Miembros de grupos al margen de la ley	ELN	0	12	12	Total mujeres: 26 Total hombres: 2	Total: 28
	EPL	0	0	0		
	FARC	2	14	16		
Miembros de las fuerzas armadas, de policía, policía judicial y servicios de inteligencia	Fuerzas militares	22	46	68	Total mujeres: 74 Total hombres: 27	Total: 101
	Policía	5	28	33		
	CTI	0	0	0		
Miembros de seguridad privada	Miembros de seguridad privada	4	19	23	Total mujeres: 19 Total hombres: 4	Total: 23
Personal de custodia	Personal de custodia	9	28	37	Total mujeres: 28 Total hombres: 9	Total: 37



Total actores relacionados con la violencia sociopolítica	Total	49	195	244
---	-------	----	-----	-----

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Corporación Sisma Mujer, 2019.

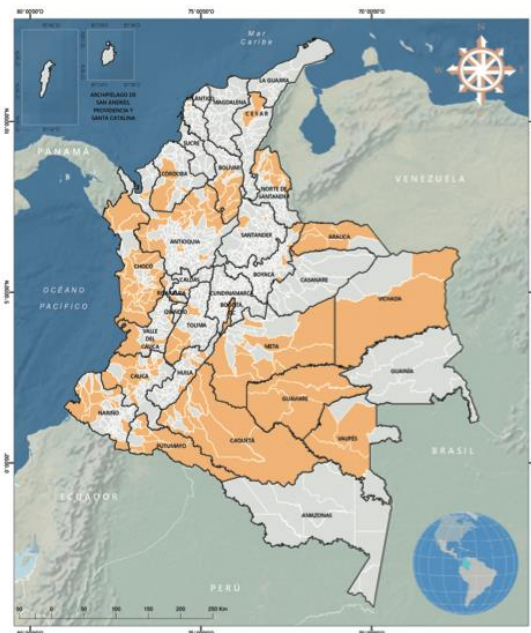
Para la Corporación Sisma Mujer predominan como responsables de estos hechos los miembros de grupos de delincuencia organizada y los miembros de las fuerzas armadas, de policía y servicios de inteligencia.

Ahora bien, respecto al reclutamiento forzado de NNA la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos resalta con preocupación que, en algunas comunidades, tal hecho ha sido visto como una acción “voluntaria” y una decisión autónoma de los NNA, sin concebirlo como una vulneración a sus derechos.

Por otro lado, aunque las dinámicas de reclutamiento no siempre son denunciadas o puestas en conocimiento ante las autoridades competentes, en algunos casos los padres de familia, docentes o autoridades étnicas intervienen directamente con el actor armado ilegal para recuperar a los NNA que han sido apartados de sus hogares, con la posterior consecuencia de amenazas y desplazamientos forzados, situación que se evidencia en departamento de Antioquia. (MAPP/OEA, 2020 p. 9).

El tipo de vinculación y el reclutamiento forzado varía según la edad, el género y la procedencia de las víctimas. En el caso de los varones, sus funciones al interior del grupo están ligadas con actividades de vigilancia, cobros de extorsión, transporte y actividades de tipo militar. Mientras que la mayoría de las niñas y adolescentes son vinculadas forzosamente para cumplir roles de reclutadoras de otros NNA, siendo, además, víctimas de explotación y agresión sexual, características principales de los riesgos diferenciales de género (MAPP OEA, 2020 p. 9)

*Gráfico 3. Municipios de mayor reclutamiento, 2018.*



Fuente: Observatorio de la Secretaría Técnica de la CIPRUNNA<sup>5</sup>.  
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2019. p. 23

La siguiente gráfica muestra la tendencia desde 2000 hasta el 31 de octubre de 2019 para todos los actores y describe los tres grandes momentos de la tendencia.

*Gráfico 4. Evolución del Reclutamiento forzado de Niños, Niñas y Adolescentes 2000-2019*

<sup>5</sup> CIPRUNNA es la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, el uso, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados organizados y por grupos delictivos organizados. Es una instancia intersectorial para articular y hacer seguimiento a las acciones que adelanten las entidades estatales, las agencias de cooperación internacional y las organizaciones sociales para prevenir la vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes. La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales ejerce la Secretaría Técnica que está conformada por representantes de 22 entidades a saber: El Ministro del Interior, o su delegado del nivel directivo; el Ministro de Justicia y del Derecho, o su delegado del nivel directivo; el Ministro de Relaciones Exteriores, o su delegado del nivel directivo; el Ministro de Defensa Nacional, o su delegado del nivel directivo; el Ministro de Salud y Protección Social, o su delegado del nivel directivo; el Ministro del Trabajo, o su delegado del nivel directivo; el Ministro de Educación Nacional, o su delegado del nivel directivo; el Ministro de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o su delegado del nivel directivo; el Ministro de Cultura, o su delegado del nivel directivo; el Ministro de Trabajo, o su delegado del nivel directivo; el Alto Comisionado para la Paz, o su delegado del nivel directivo; el Director General del Departamento Nacional de Planeación, DNP, o su delegado del nivel directivo; el Director General del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, o su delegado del nivel directivo. El Director General de la Unidad Administrativa de Atención y Reparación a Víctimas, UARIV, o su delegado del nivel directivo; el Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), o su delegado del nivel directivo; el Director General de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), o su delegado del nivel directivo; el Director General de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), o su delegado del nivel directivo; el Director General del Servicio Nacional de Aprendizaje, (SENA), o su delegado del nivel directivo; la Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia; la Consejería Presidencial para la Juventud - Colombia Joven; la Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Consejero Presidencial para las Derechos Humanos y Asuntos Internacionales del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.



Fuente: Observatorio de la Secretaría Técnica de la CIPRUNNA. Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2019, p. 24

Respecto a la vinculación y reclutamiento en comunidades étnicas, se percibe que NNA son reclutados para aprovechar su conocimiento del territorio y en algunos casos son empleados como anillos de seguridad y escoltas de comandantes, dejándolos en un especial escenario de riesgo y vulnerabilidad ante posibles operativos de la Fuerza pública (MAPP OEA, 2020 p. 99).

Ahora bien, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales destacó que entre el 2018 y 2019 se habían recuperado 1,509 menores de edad de las organizaciones criminales.<sup>6</sup>

- **La violencia sexual en los territorios focalizados**

Con el fin de ofrecer una mirada territorial respecto de la violencia sexual los departamentos priorizados en el presente diagnóstico fueron Antioquia, Atlántico, Putumayo, Valle del Cauca y Meta.

De acuerdo con Forensis 2017, durante ese año, tres de los departamentos focalizados en el presente diagnóstico evidenciaron los mayores registros de violencia sexual a saber: Antioquia (2.929), Valle del Cauca (2.160) y Atlántico (1.203) (pág. 317). Las ciudades capitales que reportaron el mayor número de casos fueron Medellín (1.371), Cali (1.120), Barranquilla (674) y Villavicencio (571). (Forensis 2017)

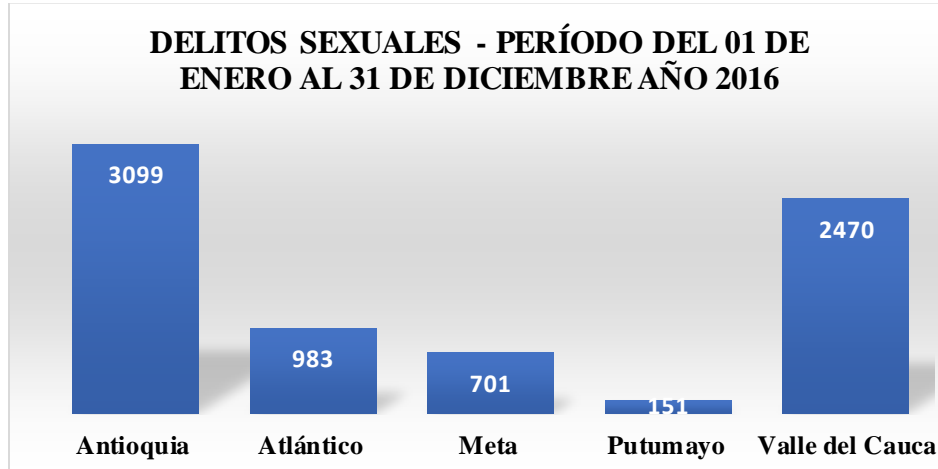
Para el 2018, dos de los departamentos continuaron observando el mayor número de casos registrados, entre otros, a saber: Antioquia (3.302) y Valle del Cauca (2.268). En el mismo sentido,

<sup>6</sup> Al respecto, <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Paginas/Entre-2018-y-2020-se-han-recuperado-1509-menores-de-edad.aspx>

dentro de los municipios con mayor número de casos continuaron figurando Medellín (1.505) y (Cali (1.210) y Barranquilla (662) (Forensis, 2018)

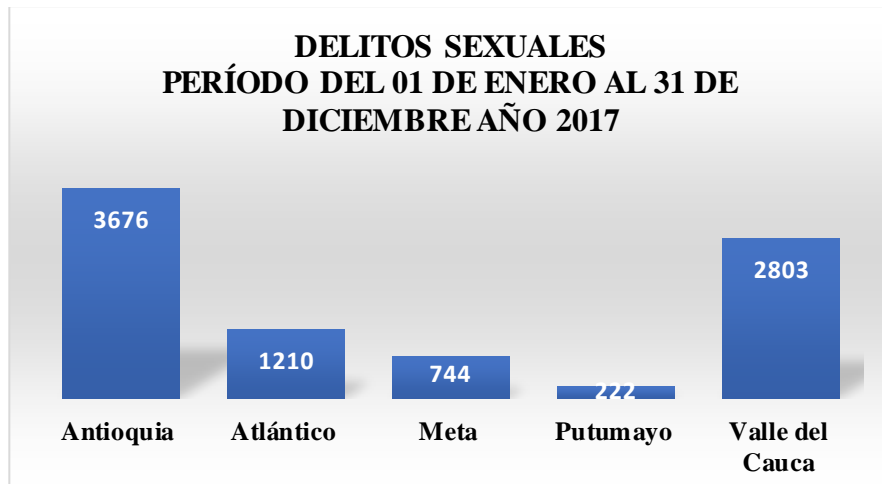
En las siguientes gráficas se presenta la información de la Policía Nacional sobre los delitos sexuales entre el período 2016 – 2019, las cuales evidencian un aumento constante de la violencia sexual en los 5 departamentos siendo Antioquia el departamento que presenta más casos de delitos sexuales, seguido de Valle del Cauca, Atlántico, Meta y Putumayo.

Gráfica 5. Delitos sexuales - Período del 01 de enero al 31 de diciembre año 2016



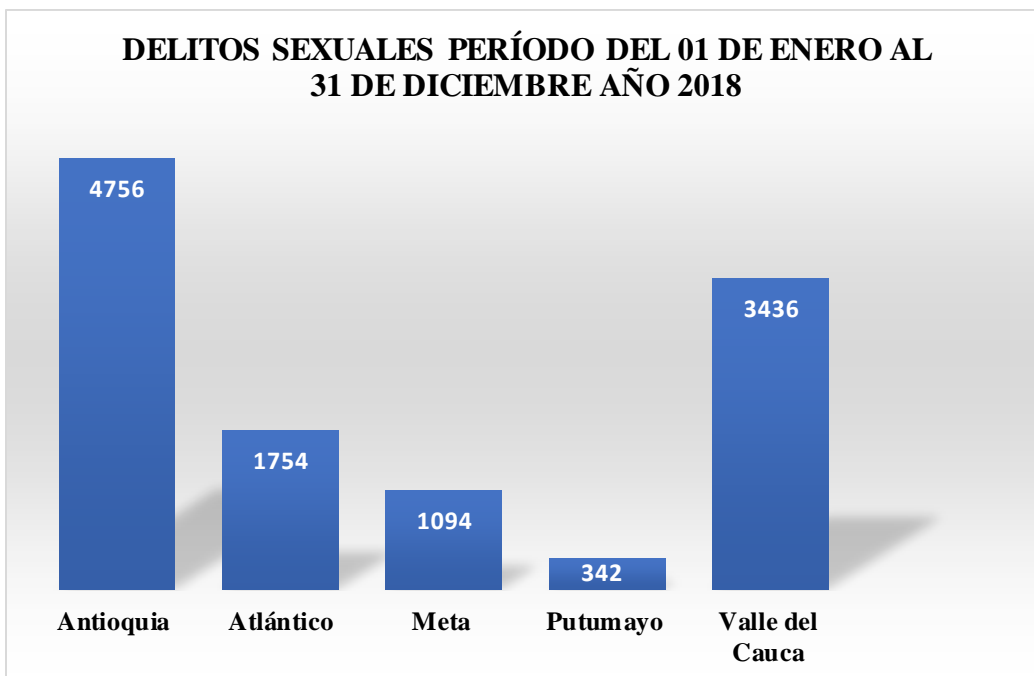
Fuente: Elaboración propia a partir de la información reunida por la Policía Nacional, consultado en Octubre de 2020

Gráfica 6. Delitos sexuales - Período del 01 de enero al 31 de diciembre año 2017



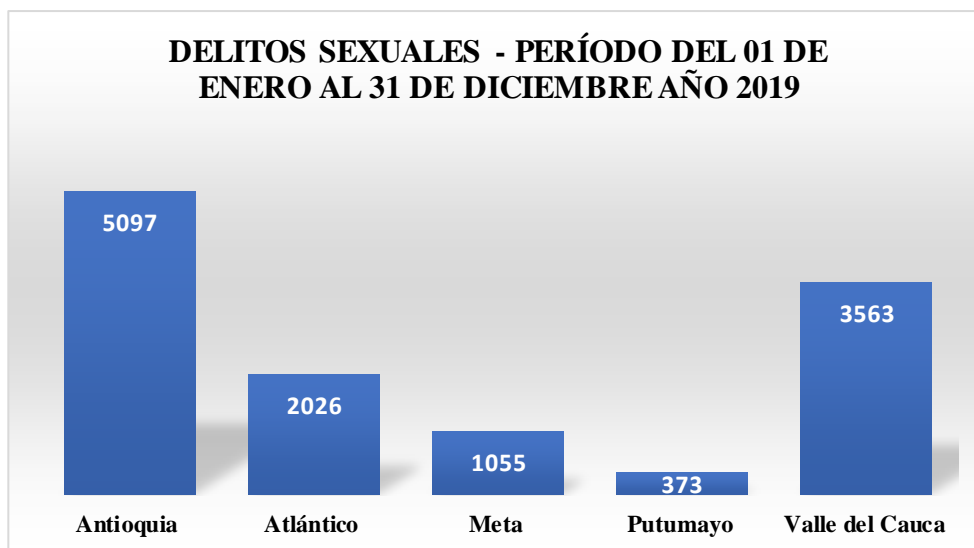
Fuente: Elaboración propia a partir de la información reunida por la Policía Nacional. Consultado en Octubre de 2020

Gráfica 7. Delitos sexuales - Período del 01 de enero al 31 de diciembre año 2018



*Fuente: Elaboración propia a partir de la información reunida por la Policía Nacional. Consultado en Octubre de 2020*

*Gráfica 8. Delitos sexuales - Período del 01 de enero al 31 de diciembre año 2019*



*Fuente: Elaboración propia a partir de la información reunida por la Policía Nacional. Consultado en Octubre de 2020*

Se puede observar, de acuerdo con las cifras presentes en cada una de las gráficas, que el número de delitos sexuales en Antioquia experimentó un aumento del 64% entre el 2016 y 2019. Para el caso del Valle del Cauca es de 106%, para el caso del Meta es del 50%, para Putumayo del 147% y finalmente para el caso del Valle del Cauca es del 44%.

En este punto se debe recordar que los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Meta y Putumayo han sido considerados escenarios de conflicto armado.

El departamento de Antioquia ha sido especialmente afectado por el conflicto armado, debido a la presencia de diversos actores al margen de la ley como las FARC-EP –Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo–, el ELN –Ejército de Liberación Nacional–, el EPL –Ejército Popular de Liberación–, y distintos grupos de autodefensas y paramilitares (Maya, Muñeton, & Horbath, 2018). El ELN ingresó a la zona rural del departamento en los años 80. Mientras que las FARC-EP, ingresó en 1987. En los años 90 el ELN y las FARC-EP eran hegemónicas en la mayor parte del sector rural del departamento, realizaban asesinatos selectivos, presionaban a entidades públicas y privadas y se enfrentaban con la Policía. El punto más alto de su poderío se dio en 1995, con el incremento exponencial de acciones guerrilleras, emboscadas al Ejército, detonación de cargas explosivas y disputas por el control territorial (CNMH, 2016). Ante el control territorial del ELN y las FARC-EP, en los años 90, diversos grupos de autodefensas se aglutinaron en lo que luego se denominó las AUC –Autodefensas Unidas de Colombia–, lo que intensificó el conflicto en este territorio.

En la actualidad, las disidencias de las FARC-EP han recibido apoyo de la comunidad antioqueña, ya que son percibidos como protectores de otros grupos como las AGC.

De acuerdo con los datos del Registro Único de Víctimas RUV, la cantidad de delitos que han sido cometidos contra la libertad y la integridad sexual en Antioquia relacionados con el conflicto armado entre los años 2016 y 2019 han ido en descenso. El año 2016 se registraron 72 casos y año tras año ha ido descendiendo hasta llegar hasta 42 casos en el 2019.

Los datos más actuales informan que el ELN sigue orientando parte de sus acciones armadas en contra de la Fuerza Pública a través de hostigamientos y ataques en el Departamento afectando la libre movilidad de la población civil a través de la incineración o instalación de explosivos en vehículos abandonados sobre vías primarias y secundarias. Las disputas por el control territorial entre el ELN y el Clan del Golfo/AGC iniciadas en el año 2015 en la región del Bajo Atrato del departamento del Chocó han tenido réplicas en municipios del occidente antioqueño como Dabeiba y Frontino con graves consecuencias humanitarias como el confinamiento de comunidades, principalmente indígenas, y la instalación de Minas Antipersonal (MAPP) y Municiones sin Explosionar (MSE). (MAPP OEA, 2020 p. 6)

Al igual que en el norte de Antioquia, tanto el ELN como el Clan del Golfo/AGC continúan desarrollando acciones de control social que generan temor en las poblaciones, causando desplazamientos forzados hacia los cascos urbanos de los municipios (MAPP OEA, 2020 p 6). Hay el interés de grupos disidentes de expandir su control desde el norte del departamento de Antioquia hacia este territorio, marcando, además, un importante escenario de riesgo para la población por los enfrentamientos generados con el Clan del Golfo/AGC. (MAPP OEA, 2020 p. 7).

El Clan del Golfo/AGC continúa reclutando forzosamente a adolescentes mayores de 15 años en otros municipios del departamento de Antioquia como Apartadó, Chigorodó, Murindó y Vigía del Fuerte. (MAPP OEA, p. 9) Al respecto, las niñas y mujeres se encuentran en un alto grado de vulnerabilidad al ser víctimas de violencia sexual por parte de integrantes de grupos armados y organizaciones criminales. El reclutamiento forzado, el asesinato y la mutilación, son las violaciones de derechos a las que están mayormente expuestos los NNA en el departamento. Los principales

perpetradores son el ELN, grupos asociados a las disidencias de las FARC-EP, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y los Caparrapos (Equipo Local de Coordinación Antioquia, 2020).

Cabe precisar que en la alerta temprana número 045 de 2020 del 31 de agosto de 2020, la Defensoría señala que el comportamiento de la violencia sexual en Antioquia en los últimos años parece no obedecer principalmente a factores relacionados con la disputa de actores armados, sino a violencias estructurales, donde el victimario es un familiar, pareja, cuidador o en todo caso un conocido, y tal vez por ello parece que los números no tuvieran correspondencia con los picos de las escaladas del conflicto armado entre los ilegales (Defensoría del Pueblo, 2020).

Ahora bien, el departamento del Meta puede ser claramente identificado como un territorio fuertemente marcado por las disputas territoriales a través de “la persistencia de la violencia, el conflicto armado, graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos, así como por el aumento continuo de la brecha social que afecta a la población víctima y más vulnerable” (Corporación Vínculos, 2016. p. 7). Es preciso anotar que este territorio fue de gran importancia para las FARC, pues allí se sentaron sus bases ideológicas y organizativas, en la medida que fue sede del secretariado de las FARC, además de concentrar el poder económico que les daba el control de la economía cocalera, el poder militar que derivaba del robustecimiento del frente de guerra militarmente más fuerte (el Bloque Oriental) y el poder social fundado en los apoyos de las colonizaciones armadas que habían propiciado desde antaño y de los campesinos cocaleros, cuya economía regulaban”. (CNMH, 2017. pág. 65). Paralelo a esto el paramilitarismo también ha tenido una historia de larga data en el departamento que se remonta a los años 50 (Fundación Ideas para la paz, 2013).

De acuerdo con SIVIGE en el periodo 2016-2019, se evidencia el crecimiento anual la VSEX en el Departamento del Meta, siendo el año con 2018 en donde se evidencia un alza en las cifras. Se tiene que durante el 2016 se reportaron 500 casos, 560 en el 2017 y 745 en el 2018. No obstante, esta cifra desciende ligeramente durante el 2019 a 719 casos. De acuerdo a datos del Registro Único de Víctimas RUV, 19 estuvieron relacionados con el conflicto armado durante el 2016, 8 en el 2017, 18 en el 2018 y 2 en el 2019.

La persistencia del conflicto armado el Departamento del Meta es evidente en la alerta temprana 026-2020 de la Defensoría del Pueblo de junio 2020 respecto del riesgo que enfrentan los líderes y lideresas sociales, campesinos y campesinas de las zonas de reserva campesina, personas en procesos de reincorporación y especialmente, niños, niñas y adolescentes debido al reclutamiento forzado y con ello la violencia sexual. (Defensoría del Pueblo, 2020).

Ahora bien, en el Departamento del Meta la violencia sexual por fuera del conflicto armado obedece, según la Red de mujeres víctimas y profesionales, “al patriarcado, a la falta de respeto de los derechos de las mujeres” (Entrevista Red de mujeres víctimas y profesionales, 9 de diciembre de 2020).

De otro lado, el departamento del Putumayo ha sido reconocido por las fuertes dinámicas del conflicto armado que ha vivido históricamente y porque la violencia sexual se ha empleado como arma de guerra en dicho territorio. También ha estado, particularmente, marcado por una “desatención histórica del Estado hacia la región” (Torres, 2011), la cual ha tenido como consecuencia la presencia constante de economías ilegales, grupos armados en el marco del

conflicto armado, junto con una presencia de empresas de minero energéticas, que ha generado varias olas migratorias, crecimiento demográfico y auge económico en la región.

Según los casos reportados al RUV respecto de la violencia sexual cometida en el departamento del Putumayo durante los años 2016-2019 evidencian una mayor concentración de víctimas mujeres. Ahora bien, debido a la alta presencia de comunidades indígenas, la prevalencia de la violencia sexual hacia las niñas, niños y adolescentes indígenas es alta en esta subregión y ha sido perpetrada tanto por la fuerza pública, actores armados y personas tanto de la comunidad como fuera de ella. (Entrevista Secretaría de Salud, 2020).

De otro lado, en el departamento de Putumayo, los enfrentamientos entre grupos disidentes han impactado a las comunidades de esta zona con hechos como los desplazamientos masivos, reclutamientos forzados, amenazas y homicidios. provocando confinamientos en el corredor de Piñuña Blanco en el municipio de Puerto Asís y desplazamientos forzados en zonas rurales de San Miguel, Valle del Guamuez, Puerto Guzmán y Puerto Leguízamo, principalmente. (MAPPOEA 2020, p. 6d

Una situación similar se observa en el Departamento de Valle del Cauca, territorio en el que el conflicto armado también se ha caracterizado por la convergencia de grupos armados no estatales como el ELN, las FARC-EP, las Autodefensas y más recientemente grupos armados Post-desmovilización, como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, el Clan Úsuga o las Águilas Negras, así como presuntas disidencias de la antigua guerrilla de las FARC-EP y grupos de crimen organizado, que operan principalmente en áreas urbanas cercanas a Buenaventura, Tuluá, Cali y municipios del norte del Valle del Cauca. La disputa por el control territorial ha generado que en algunas regiones la población civil viva constantemente bajo amenazas, extorsiones, secuestros, reclutamiento forzado de NNA –Niños, niñas y adolescentes–, asesinatos, violencia sexual, VBG –Violencias Basadas en Género– y uso de artefactos explosivos (Equipo Local de Coordinación - Valle del Cauca, 2017).

Al analizar los casos de violencia sexual que han sido reportados al SIVIG E desde el año 2016 hasta el 2019, se puede identificar que en el territorio Vallecaucano el fenómeno se ha mantenido en crecimiento desde el año 2016. La diferencia entre el año 2016 y el 2019 es de 1.664 casos y el máximo crecimiento que se ha dado ha sido de 668 casos por año, sucedido entre el 2016 y el 2017. El municipio que reporta mayor cantidad de casos en el año 2019 es Yumbo con un total de 160 casos.

En el departamento de Valle del Cauca las cifras de sobre violencia sexual en el marco del conflicto armado, permiten evidenciar que la población más victimizada en el período 2016 – 2019 son las mujeres, siendo los años 2018 y 2019 los que presentan mayor concentración. La otra población con un alto grado de afectación es la que corresponde a personas NARP. Posteriormente están los NNA, las personas OSIGD –con orientaciones sexuales e identidades de género diversas–, las personas con discapacidad y los hombres (Ver análisis departamental) (RUV, 2020).

Contrario a todo lo anterior, la situación resulta ser bien diferente respecto del Departamento del Atlántico. La geografía de este territorio no hizo posible el establecimiento de frentes armados. No obstante, su condición de puerto marítimo y desembocadura del río Magdalena fueron estratégicos para realizar actividades económicas ilegales. Cabe aclarar que en la Costa Caribe fue conocido el actuar del bloque Norte de las AUC, frente “José Pablo Díaz”, comandado por Edgar Ignacio Fierro



Flores alias “don Antonio” el cual hizo presencia en los municipios del departamento del Atlántico y del Magdalena (La Silla Vacía, 2020).

La versión de ser un territorio libre de la violencia asociada al conflicto armado atrajo la mirada de muchas personas que huían de sus hogares de forma forzada a causa de la guerra y que vieron en el departamento un lugar seguro. (CINEP, 2016; pág. 15.) Es por eso por lo que, desde 1995 en el territorio atlanticense, se viven procesos demográficos asociados con el conflicto armado que se libra en la Región Caribe y que se manifiesta en el asentamiento de oleadas sucesivas y crecientes de población desplazada por la violencia (El Espectador, 1998) inicialmente provenientes de Urabá, los Montes de María, el Sur de Bolívar y el Magdalena; (CINEP, 2016 pág. 16).

En los años 2016 a 2019 se estimaba que en el Departamento del Atlántico residían 217.480 víctimas del conflicto armado reconocidas, de las cuales el 89% (193.900) correspondían a desplazamiento forzado. Actualmente, el Atlántico se ha mantenido como una de las principales zonas de recepción de esta población. (Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019, pág. 21)

La llegada en forma masiva de población migrante y retornada proveniente de Venezuela es un fenómeno nuevo para el departamento del Atlántico. De acuerdo con las cifras entregadas por Migración Colombia, a corte 31 de octubre de 2019, en el Atlántico residen 156.3469 venezolanos, número que ubica al departamento como segundo con mayor recepción, después de Norte de Santander. (Plan Departamental de Desarrollo 2020-2023, pág. 154). De estos, 86.918, es decir, el 63,71% se encuentra asentado en Barranquilla (USAID, ONU Mujeres, Universidad del Norte y Ministerio de Salud, 2019).

De acuerdo con el SIVIGE 2016, por hechos de violencia sexual relacionados con el conflicto armado encontramos 14 casos en el Departamento del Atlántico, 7 en 2017, 9 en el 2018 y 5 en el 2019. La mayoría cometidos en el Distrito de Barranquilla.

Como se indicó el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses destacó el año 2017 como el del mayor número de casos cometidos por presunto delito sexual a nivel nacional respecto de los 10 años anteriores; a saber 23.798 (Forensis 2017, pág. 309). En ese año, en el Atlántico se presentaron (1.203). De esos, 674 correspondieron a Barranquilla, 235 a Soledad (Forensis 2017, p. 321).

Este panorama empeoró para el año 2018 ya que en el departamento del Atlántico se registraron 1,236 casos. De esos, 662 correspondieron a Barranquilla, 253 a Soledad (Forensis 2018, p. 247).

Según datos de la Secretaría de la Mujer y Equidad de Género de la Gobernación del Atlántico para el año 2019 se presentaron en el departamento 2.018 casos de violencia sexual, concentrándose la mayor parte en Distrito de Barranquilla con 1.055, Seguido de Soledad con 467 y Malambo con 116.

La Defensoría del Pueblo Regional Atlántico emitió dos alertas tempranas en el 2018. La primera es la AT 026 del 28 de febrero de 2018 que identifica como población en riesgo a campesinos y campesinas, indígenas y afrodescendientes, líderes sindicales, líderes de organizaciones políticas de izquierda, líderes de víctimas, líderes de organizaciones ambientalistas, líderes de población LGBTI, pequeños comerciantes, líderes de Juntas de acción comunal en zonas rurales y periferias urbanas, docentes, personeros y personeras municipales; organizaciones que abanderan la defensa del

territorio, los recursos naturales, los derechos de las víctimas, la restitución de tierras, quienes propenden por el fortalecimiento de las agendas comunitarias y la implementación de los acuerdos de paz en el nivel territorial, en 10 municipios del departamento del Atlántico: Barranquilla, Galapa, Malambo, Puerto Colombia, Sabanagrande, Soledad, Tubará, Ponedera, Sabanalarga y Repelón.

La segunda Alerta Temprana es la 020 del 12 de febrero de 2018 para el distrito de Barranquilla y su área metropolitana, en la que se identifica la presencia de grupos armados post desmovilización de las AUC denominados Autodefensas Gaitanistas de Colombia- AGC, quienes mantienen alianzas con el grupo local de “Los Costeños” para el control del mercado de drogas ilícitas. Las alianzas entre Los Costeños y las AGC, se caracteriza por la división de las actividades que persiguen capturar las rentas provenientes de actividades ilegales. Mientras las AGC mantienen las alianzas con carteles de droga de carácter internacional para su comercialización, como es el caso de las alianzas con el cartel de Sinaloa, los Costeños se encargan del control violento a nivel local a través de “trabajos por encargo”, con grupos de criminalidad organizada y pandillas de la región. (Defensoría del Pueblo, 2018, págs. 4 y 5). Al igual que en el Departamento de Antioquia, la presencia de grupos armados en crea un riesgo de reclutamiento forzado y de exposición a la violencia sexual de NNA en el departamento.

### **Capítulo tercero. Respuesta institucional en materia de prevención de la violencia sexual**

El Plan Nacional de Política Criminal 2019 – 2022, se estructura sobre las medidas de prevención susceptibles de ser adoptadas en cada una de las fases de la criminalización a saber: cero, criminalización primaria, secundaria y terciaria. A continuación, se identificaron las respuestas de las instituciones nacionales adoptadas en cada una de dichas fases respecto de la violencia sexual.

- **Respuesta institucional e iniciativas de prevención cero**

Dentro de las medidas dirigidas a la prevención de comportamientos delictivos encontramos las siguientes:

#### Intervención en causas o factores de riesgo

- CONPES 161 de 2013 - Política Pública Nacional de Equidad de género para las Mujeres que incluye el Plan Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias.
- CONPES 3673 de 2010- Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizado. Mediante el Decreto 552 de 2012, se incluyó la variable de violencia sexual como otra de las vulneraciones frente a las cuales también se deberá enfocar diferencialmente esta política.
- CONPES 3784 de 2013 - Política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado, considerando las ordenes impartidas por la Corte Constitucional con relación a la protección y garantía de derechos de las mujeres que han sido desplazadas por el conflicto armado o están en riesgo de serlo, determinados a través de los Autos de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 , específicamente los Autos 092 de 20085 y 098 de 2013 desde cuatro enfoques, derechos humanos, género, diferencial y justicia transicional.

Los objetivos específicos apuntan a generar y fortalecer estrategias de prevención de riesgos y vulneraciones, a la protección de los derechos de las mujeres y a gestionar garantías de no repetición que se desarrollan a través de un conjunto de estrategias de las mujeres víctimas en los distintos entornos socioculturales y fortalecer la articulación institucional y la oferta dirigida a mujeres víctimas del conflicto armado.

Debe destacarse la creación de la Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas contemplada en el Decreto 762 de 2018.

Recientemente y dadas las transformaciones del conflicto armado colombiano, se crea la Línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO) a partir de un trabajo articulado liderado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, en ejercicio de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados (CIPRUNNA).

## Mecanismos de articulación intersectorial

Se identificaron los siguientes mecanismos de articulación intersectorial:

- El documento CONPES 161 de 2013 sobre Política Pública Nacional de Equidad de género para las Mujeres crea la comisión intersectorial para su aplicación a través del Decreto 1930 del 2013.
- Desde el año 2017, el ICBF viene trabajando en fortalecimiento y funcionamiento de espacios de articulación intersectorial en los comités interinstitucionales para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas del abuso sexual departamentales, distritales y municipales priorizados en ese año. Entre sus logros se destaca la identificación de barreras de acceso que se presentan, en los diferentes momentos de la ruta de atención a víctimas de violencia sexual que a la fecha del presente diagnóstico se siguen observado en los departamentos focalizados a saber: Antioquia, Atlántico, Putumayo, Meta y Valle del Cauca.
- En lo que se refiere a la violencia sexual cometida contra niños, niñas y adolescentes se destaca el Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual<sup>7</sup> como espacio de articulación intersectorial creado mediante la Ley 1146 de 2007 de vital importancia para la formulación de políticas públicas.
- Otro espacio de articulación los constituye el Comité para la Implementación y Cumplimiento de la Ley 1257 de 2008, coordinado por la Consejería para la Equidad de la Mujer junto a Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo en un espacio de articulación con las organizaciones de mujeres.

### ○ **Respuesta institucional e Iniciativas de prevención primaria**

El Plan Nacional de Política Criminal 2019 - 2022 se refiere a las medidas de prevención primaria como aquellas que guardan relación con las conductas que merecen reproche por parte del Estado sin que necesariamente sea a través del derecho penal. En este orden de ideas, encontramos las siguientes:

- Ley 1146 de 2007 cuyo objeto es la prevención de la violencia sexual y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual.
- 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.
- Ley 1719 de 2014 por la cual se modificaron 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, acompañando los tipos penales con los previstos en el Estatuto de Roma de 1998.

---

<sup>7</sup> El ICBF lleva la Secretaría Técnica y a nivel territorial le correspondería a las Secretarías de Salud. Deben articularse con las mesas de infancia, adolescencia y familia departamentales, distritales y municipales, que integran el Sistema Nacional de Bienestar Familia (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-Concepto Técnico 138, 2013).

- Ley 1908 de 2018 por la cual se fortaleció la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia en tanto constituye en sí misma una garantía de no repetición frente a los riesgos de violencia sexual que se crean para los NNA en relación con el reclutamiento ilícito.
- Ley 1918 de 2018 por medio de la cual se creó el registro de abusadores sexuales y de la inhabilidad para el ejercicio de cargos.

También se han presentado o están en curso iniciativas legislativas enmarcadas en la prevención primaria tales como:

- El proyecto de ley 007 de 2020 – Senado, por el cual se eliminan la libertad condicional, redenciones y demás beneficios judiciales o administrativos para quienes cometen delitos sexuales y se dictan otras disposiciones (Gaceta del Congreso 572/20).
- El proyecto de ley por el cual se crea el sistema nacional de alertas tempranas para la prevención de la violencia sexual de los niños, niñas y adolescentes, se modifica la ley 1146 de 2007 y se dictan otras disposiciones (Gaceta del Congreso 1136 de 2020).
- El proyecto de ley 105 de 2019 por el cual se declara imprescriptible la acción penal en caso de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o el delito consagrado en el artículo 237 de la ley 599 de 2000, cometidos en menores de 18 años. -No más silencio- (Gaceta del congreso, 108/20)-
- El Proyecto de ley 154 de 2019 por el cual se tipifica el delito de violencia sexual cibernética, y se dictan otras disposiciones que fue archivado /Gaceta 860 de 2019).

De otra parte, la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía elaboró una iniciativa legislativa dirigida a modificar el artículo 206A de la Ley 906 de 2004, con el fin de introducir cambios en las reglas establecidas para desarrollar las entrevistas a niños, niñas y adolescentes. (FGN Informe Gestión 2017-2019, pág. 61)

- **Respuesta institucional e iniciativas en materia de prevención secundaria relacionadas con las fases de atención, investigación y judicialización**

El Plan Nacional de Política Criminal 2019 – 2022 señala que las medidas de prevención secundaria hacen referencia relacionadas con la formulación de normas de procedimiento, investigación y judicialización. Eventualmente pueden comprender aquellas medidas de atención dirigidas a poner en contacto a la víctima con el sistema judicial. A continuación se señalan las que han sido promovidas por diversas entidades estatales.

- Ministerio de salud y protección social

Desde el año 2011, el Sector Salud ha venido diseñado e implementando diferentes Modelos de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual<sup>8</sup> para apoyar el trabajo de los equipos de salud y de los actores del sistema de salud quienes con frecuencia presentaban dificultades en el abordaje integral de estos casos. El modelo brinda herramientas técnicas, conceptuales y prácticas

---

<sup>8</sup>Disponible en <https://coosalud.com/wp-content/uploads/2020/02/MODELO-DE-ATENCION-A-VICTIMAS-DE-VIOLENCIA-SEXUAL.pdf>

sobre cómo atender de manera integral y reparadora desde el sector salud a las víctimas de violencia sexual.

Dicho documento contiene un 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.

Actualmente, se cuenta con un Protocolo de atención Integral en salud con enfoque psicosocial a víctimas del conflicto armado del año 2017<sup>9</sup> que cuenta con un enfoque diferencial, de acuerdo a lo previsto en la Ley 1448 de 2014, es decir, prevé un tratamiento especial en atención, asistencia y reparación integral de acuerdo a las poblaciones: pueblos indígenas, comunidades negras y comunidades Rom, niños, niñas y adolescentes, mujeres, hombres, personas con discapacidad, entre otras.

- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Desde el año 2017, el ICBF viene trabajando en el fortalecimiento de espacios de articulación intersectorial en los comités interinstitucionales para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas del abuso sexual que han sido creados en los territorios.

Entre sus logros se destaca la identificación de barreras de acceso que se presentan, en los diferentes momentos de la ruta de atención a víctimas de violencia sexual (Comité Interinstitucional Consultivo para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual, Informe al Congreso, 2018 págs. 20-31).

Cuenta con un lineamiento técnico administrativo de ruta de actuaciones para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual de 2018<sup>10</sup>.

- Fiscalía General de la Nación

Por su parte la Fiscalía General de la Nación, mediante la Resolución 00738 de 24 de febrero de 2017, adoptó el Plan de Direccionamiento Estratégico 2016-2020<sup>11</sup> el cual describe las prioridades de esta entidad y establece la forma como estas se cumplirán en los siguientes cuatro años. Expone los objetivos estratégicos, los principales proyectos y las metas de gestión y de resultado.

Entre los temas focalizados en la investigación y el ejercicio de la acción penal se encuentra la violencia basada en género, especialmente la violencia sexual cometida en escenarios de violencia ordinaria y la violencia intrafamiliar con inclusión de los enfoques de género y diferencial respecto de los actos cometidos contra las mujeres, las niñas y los niños. El enfoque diferencial también

---

<sup>9</sup> Disponible en <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Protocolo-de-atencion-integral-en-salud-papsivi.pdf>

<sup>10</sup> Disponible en [https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/anexo\\_ruta\\_violencia\\_sexual\\_17042018.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/anexo_ruta_violencia_sexual_17042018.pdf)

<sup>11</sup> Disponible en [file:///Users/carolinaangulo/Downloads/Direccionamiento-estrategico-2016-2020-df-1%20\(1\).pdf](file:///Users/carolinaangulo/Downloads/Direccionamiento-estrategico-2016-2020-df-1%20(1).pdf)

permitirá reconocer los contextos de violencia que sufren comunidades indígenas y afrodescendientes, así como la población LGBTI (pág. 22).

También se ha priorizado la investigación y judicialización de la violencia sexual ligada al conflicto armado (pág.25). Se ha puesto especial atención a la introducción efectiva del enfoque diferencial en los programas de protección de la FGN a través de criterios que permitan valorar el riesgo en la vida de estas víctimas y de su revictimización mientras participan en el proceso judicial (p. 27).

Cabe destacar que este plan de direccionamiento, a su vez, priorizó las actividades de investigaciones atribuibles a miembros de grupos guerrilleros y a miembros de la fuerza pública en los informes analíticos sobre este fenómeno criminal.

Estos objetivos se pusieron en marcha con la implementación del Protocolo de investigación y judicialización de violencia sexual adoptado por medio de la Resolución 01774 de 2016.

Por su parte, la Dirección Especializada contra los Derechos Humanos priorizó los delitos de violencia sexual cometidos en el marco del conflicto armado (Informe Gestión Fiscalía General 2017- 2018, p. 85).

La Fiscalía, en el informe de rendición de cuentas 2017 – 2018, manifiesta que realizó un “Análisis de reincidencia por violencia sexual. La Delegada para la Seguridad Ciudadana realizó un análisis de reincidencia, con el fin de identificar aquellos casos en los que el indiciado cuenta con más de una denuncia por violencia sexual. Como resultado de este análisis se identificaron 1.961 noticias criminales en las que un indiciado cuenta con más de una denuncia asociada. Esta información debe permitir a las direcciones seccionales realizar las conexiones a que haya lugar” (FGN, 2017, P. 64).

- Rama judicial

La Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial, con el apoyo de la Organización Internacional de Migraciones (OIM), elaboró un documento que contiene los "Lineamientos de Atención y Protección a las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual para la Rama Judicial". (Alta Consejería Presidencia para la Equidad de la Mujer. Informe Congreso, Ley 1779, periodo 2016-2017, pág. 11)<sup>12</sup>.

### **Respuesta institucional e iniciativas en prevención terciaria**

De acuerdo con el Plan Nacional de Política Criminal 2019 – 2022, las medidas de prevención terciaria hacen referencia a todas aquellas relacionadas con la ejecución y cumplimiento de la sanción penal por parte de una persona declarada responsable de un delito, así como su proceso de resocialización. En este orden de ideas se encuentran las siguientes iniciativas:

---

<sup>12</sup> Hace parte del proyecto denominado “Fortalecimiento de la administración de justicia en la atención y garantía de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual a nivel municipal” que actualmente es liderado por la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial y la Organización Internacional para las Migraciones – OIM. Su principal objetivo es mejorar la respuesta de la administración de justicia en la atención a mujeres víctimas de violencia sexual, para la reparación integral y restablecimiento de sus derechos, mediante la capacitación y difusión de los mecanismos de atención y protección judicial entre los servidores judiciales y el seguimiento a casos.

- Instituto Nacional Penitenciario - INPEC

Como acción de prevención terciaria destaca la Política contra la Violencia Sexual, la Tortura y los Tratos Crueles, Inhumanos y/o Degradantes expedida por el INPEC (INPEC, 2019, p 3) <sup>13</sup> el 28 de marzo de 2019. Los objetivos de esta política se centran en prevenir la violencia sexual, la agresión, el acoso sexual, la tortura, los tratos crueles, inhumanos y /o degradantes en cualquiera de sus modalidades y formas de manifestación, además de desarrollar rutas de atención frente a la ocurrencia de tales hechos.

También adoptó una guía sobre violencia sexual (INPEC, 2019)<sup>14</sup> que establece la ruta de atención en salud y de judicialización que comprende la denuncia, medidas de protección, quejas y reclamos. (INPEC, 2019)

A través de la resolución 6349 de 2016 se expidió el Reglamento General de los Establecimientos Públicos de Reclusión del Orden Nacional- ERO a cargo del Instituto Nacional Penitenciario en el que se incluyó el enfoque diferencial respecto de la población privada de la libertad.

- **Balance de la acción institucional en los departamentos priorizados**

A continuación, se presenta un balance de la acción institucional en materia de prevención, atención y sanción de la violencia sexual realizada por las instituciones territoriales en los departamentos focalizados.

Tabla B. Balance de la acción institucional en los territorios focalizados

	POSITIVOS	NEGATIVOS
	Fortalezas	Debilidades
<b>Factores internos de los territorios</b>	La creación, en todos los departamentos, de líneas de atención y asesoría psicosocial igual que la implementación de entornos de acogida para las víctimas de violencias basadas en género como han sido los albergues.	Persistencia de factores culturales asociados a la construcción de la masculinidad paisa, llanera y costeña que subordinan a la mujer en el marco de la familia, fomentan la intolerancia y promueven formas de violencia hacia la población OSIGD.

<sup>13</sup> Documento interno PM-DA-PL02 de fecha 28 de marzo de 2019. INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO (2017) En el contexto penitenciario y carcelario ¿Los Derechos Humanos corresponden a la población privada de la libertad? INFO HUMANOS No. 17 Disponible en <https://www.INPEC.gov.co/derechos-humanos/info-humanos>.

<sup>14</sup> Documento interno PM-DA-G01 de fecha 10 de mayo de 2019.



<p>La creación de rutas de atención para las violencias basadas en género.</p> <p>Presencia de oficinas de la mujer o “enlaces de género” que articulan con la Secretaria Departamental de la Mujer.</p> <p>Incorporación de la perspectiva de género en los Planes Departamentales de Desarrollo, situación que ha permitido asignar recursos para la ejecución de programas o estrategias relacionadas con la prevención de la violencia sexual contra NNA y las mujeres.</p> <p>La presencia en los territorios de organizaciones sociales nacionales y de organismos de cooperación dirigidos a promover y garantizar los derechos de NNA, las mujeres y la población OSIGD.</p> <p>Existencia de programas y estrategias de promoción, sensibilización y capacitación en protocolos dirigidas a funcionarios de las instituciones nacionales y locales competentes en violencias basadas en género.</p> <p>Fortalecimiento de los entornos protectores para prevenir el reclutamiento de NNA por parte de los grupos armados a través de estrategias intersectoriales en los departamentos con presencia de actores armados.</p> <p>Las políticas públicas territoriales dirigidas a prevenir las violencias basadas en género contra la población OSIGD favorece la puesta en marcha del enfoque diferencial.</p>	<p>La militarización de la masculinidad es característica de los territorios en los que históricamente se ha desarrollado el conflicto armado, particularmente observable en el Departamento del Meta.</p> <p>Persistencia de factores culturales que sostienen creencias sobre la propiedad de los niños que estimulan el maltrato y la violencia sexual.</p> <p>Persistencia de prácticas como la mutilación genital en algunas comunidades indígenas femenina que mantienen formas de violencia contra la mujer en razón del género.</p> <p>Poca claridad en torno a las competencias de los entes respecto de la atención de las personas con discapacidad en el marco de las rutas de atención previstas para responder a las violencias basadas en género.</p> <p>Falta de infraestructura física en instituciones del Estado con presencia en los territorios, además de ausencia personal capacitado para atender a las personas con distintos tipos de discapacidad.</p> <p>Las políticas públicas departamentales dirigidas a prevenir las violencias basadas en género se dirigen hacia las mujeres, invisibilizando a otros grupos poblaciones que también la padecen como la OSIGD, situación que dificulta la puesta en marcha del enfoque diferencial.</p> <p>La insuficiente respuesta de las Comisarias de Familia en relación con la oportuna y eficaz adopción de medidas de protección.</p>
---	---

		<p>Poca atención a las formas de violencia que se comenten contra la población con discapacidad.</p> <p>Débil incorporación en los planes departamentales de desarrollo de programas o estrategias relacionadas con la prevención de la violencia sexual respecto de otros colectivos sociales como la población OSIGD, indígenas, Afros, Negros, Palenqueros, Raizales y Rom.</p> <p>Débil Incorporación en los planes departamentales de desarrollo de algún programa o estrategia relacionado con la prevención del reclutamiento forzado por parte de grupos al margen de la ley.</p> <p>Débil articulación entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones nacionales y territoriales.</p>
<b>Factores externos a los territorios</b>	<b>Oportunidades</b>	<b>Amenazas</b>
	<p>El desarrollo legislativo más reciente respecto de la violencia sexual contra los menores de edad.</p> <p>El diseño de campañas nacionales que promuevan la interacción personal no violenta en el marco de una cultura de paz.</p> <p>El accionar de las duplas de género y el sistema de alertas tempranas por parte de la Defensoría del Pueblo, entidad con amplia presencia en los territorios focalizados.</p> <p>La puesta en marcha del mecanismo CIPRUNNA en la prevención y rescate de NNA reclutados de manera forzada por los grupos armados</p> <p>La puesta en marcha de los Comités Interinstitucionales Consultivos para la Prevención de la Violencia Sexual y</p>	<p>Insuficiente infraestructura física en las instituciones nacionales para atender a las víctimas de violencia sexual en condiciones que garanticen la confidencialidad o que eviten la confrontación con el agresor.</p> <p>Falta de oportunidades laborales y económicas respecto de alternativas a los cultivos de coca y a la minería ilegal.</p> <p>Las dinámicas de violencia sexual asociadas al desplazamiento forzado interno y a la migración de población no nacional en los departamentos de Valle del Cauca y Atlántico.</p> <p>La dificultad probatoria de los delitos sexuales debilita las probabilidades de impunidad sobre todo cuando se intenta sancionar a personal del sector educativo.</p>

	<p>Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual.<sup>15</sup></p> <p>La puesta en marcha de los Comités para la implementación y cumplimiento de la Ley 1257 de 2008 en los territorios y su articulación con las organizaciones de mujeres.</p> <p>La adopción del Decreto 762 de 2018 por medio del cual se adoptó la Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.</p> <p>El protocolo para la investigación de los delitos sexuales de la FGN resaltando los actos urgentes o actos inmediatos de investigación.</p> <p>La articulación entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones del Estado que hacen presencia en los territorios.</p>	<p>Aumento de nuevas modalidades de violencia sexual a través de redes sociales tales la sextorsión y el grooming.</p> <p>Insuficiente presencia de las instituciones nacionales con competencias en para atender o conocer casos de violencias basadas en género en los territorios.</p> <p>Prácticas discriminatorias contra la población OSIGD por parte de las institucionales del Estado con presencia en los territorios.</p>
--	---	---

En los planes departamentales de desarrollo se observa la incorporación del enfoque de género y diferencial. Los departamentos de Atlántico, Meta y Valle del Cauca cuentan con políticas públicas que protegen y garantizan los derechos de las mujeres a partir del año 2011. Antioquia cuenta con ella desde el 2015, el departamento del Meta cuenta con la política pública de equidad de género para las mujeres 2012-2021 y Putumayo contó con ésta hasta el año 2017.

Como aspectos generales se observa que las relaciones de cooperación entre los diferentes actores varía en los territorios de acuerdo con la mayor o menor presencia de las instituciones del orden nacional en los municipios de los departamentos focalizados. La situación se evidencia en el funcionamiento de las rutas de atención a víctimas de violencias basadas en género. Es común que éstas no funcionen de la misma manera en los municipios que componen los departamentos debido a la poca o nula presencia de algunas entidades del estado sobre todo en las zonas rurales. La población rural de los departamentos no cuenta con las mismas facilidades en el acceso a los bienes y servicios que ofrece el Estado en los municipios cabeceras.

---

<sup>15</sup> Se trata de un espacio de articulación intersectorial creado mediante la Ley 1146 de 2007 de vital importancia para la formulación de políticas públicas y en la articulación de las instituciones nacionales en las rutas de atención.

Las relaciones más débiles se observan con el sector justicia como la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación y el ICBF, el sector Salud y la Policía Nacional muy a pesar de los procesos de formación y capacitación recibidos por quienes las integran. Una situación general también se aprecia en las Comisarias de Familia respecto de las medidas de protección y a las deficiencias en la comprensión de las dinámicas de violencia en la familia conformadas por personas OSIGD. No obstante, tal hecho es compensado por el actuar de la Defensoría del Pueblo en todos los territorios

También se observa que en los territorios focalizados se crearon políticas para prevenir las violencias basadas en género que se ponen en práctica a través de las Secretarías del Mujer, salvo en el departamento de Putumayo, en el que está pendiente de creación. Adicional a lo anterior, funcionan los espacios interseccionales para abordar el tema de las violencias basadas en género. Sin embargo, pese a la capacidad alcanzada por organizaciones sociales que luchan contra la violencia sexual y los derechos de la población OSIGD, estas no logran articular con la institucionalidad local.

Es importante tener en cuenta que ha habido un importante incremento en cuanto a los riesgos de reclutamiento forzado de NNA asociado a la presencia de actores armados, el narcotráfico y el crimen organizado, las desmovilizaciones y las disidencias en cuatro de los departamentos focalizados: Valle del Cauca, Meta, Putumayo y Antioquia.

En conclusión, el Estado colombiano ha venido adelantando esfuerzos para mitigar las dinámicas violentas basadas en el género tanto a nivel nacional como en los territorios. Al respecto resulta oportuno reconocer la creación de múltiples estrategias, políticas, planes, instancias y mecanismos tanto en el orden nacional como territorial para afrontar este flagelo e impulsar la intervención estatal articulada frente a la violencia sexual que se comete en escenarios asociados a la criminalidad ordinaria y a la relacionada con el conflicto armado.

No obstante lo anterior, las falencias de las herramientas existentes en materia de investigación y judicialización de la violencia sexual, así como la necesidad de nuevas aproximaciones ante situaciones persistentes y el aumento en los últimos años de este fenómeno criminal sin que haya mostrado una tendencia a disminuir hace necesario el diseño de estrategias para prevenir, investigar, sancionar y garantizar el derecho fundamental de las mujeres a vivir una vida libre de violencias.

## Capítulo cuarto. Lineamientos y recomendaciones

Los lineamientos para la Prevención de Violencia Sexual contra Mujeres y Niñas Medidas de prevención primaria y secundaria propuestos en el año 2017 cuestionaron el análisis de la violencia sexual en el conflicto armado aislado a la violencia sexual en la cotidianidad, explicándolo como una continuidad de las violencias que enfrentan las mujeres.

Dichos lineamientos corroboraron que la retribución y el populismo punitivo han fracasado en la prevención de la violencia sexual dado el notable incremento de leyes y proyectos de leyes que se tramitaron ante el órgano legislativo orientados a incrementar las formas de sanción focalizados en la violencia sexual que se comete contra NNA. De igual forma, se verificó que la falta de obstáculos como el acceso a la justicia, barreras sociales, estereotipos, imaginarios y mitos que dificultan la identificación de la violencia sexual impidiendo la materialización de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Ahora bien, como ya se indicó, los lineamientos propuestos en el año 2017 se actualizan partiendo de los diez (10) factores de riesgos específicos hallados por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008 respecto de las mujeres en el marco del conflicto armado<sup>16</sup> y de riesgos adicionales reconocidos en el Auto 009 de 2015. En este orden de ideas, el continuum de violencia debe ser problematizado y analizado desde un enfoque de prevención que permita comprender además de las causas de la violencia sexual desproporcionada contra mujeres y niñas, y las que se cometen contra los hombres y población OSIGD.

La territorialización de una política pública requiere comprender el territorio como actor y factor de desarrollo. Se debe promover y asegurar la concertación y la corresponsabilidad de los diversos actores, tanto los gubernamentales (nacionales, departamentales y locales) como la sociedad civil y la academia. Ello implica fortalecer la articulación interinstitucional de las instancias de Gobierno Nacional con las locales a través de mecanismos institucionales que garanticen la coordinación. Se trata de asumir dinámicas que articulen el accionar nacional con los planes departamentales y municipales de desarrollo.

---

<sup>16</sup> Como 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 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 (Corte Constitucional, 2008, p 4)

Los siguientes lineamientos se basan en la evaluación de los diagnósticos territoriales realizados en Antioquia, Atlántico, Putumayo, Meta y Valle del Cauca que no solo evidencian una relación entre la violencia sexual en el marco del conflicto armado sino también fuera de este.

- **Medidas de prevención cero**

- Ampliar la oferta de programas de educación sexual en los establecimientos educativos y formular programas y estrategias que modifiquen los estereotipos de género, transformen las masculinidades y las relaciones interpersonales desde la cultura de la no violencia.

En los lineamientos para la prevención de la violencia sexual contra mujeres y niñas del Ministerio de Justicia y del Derecho de año 2017 se sugiere adecuar programas de educación sobre las sexualidades y la identidad de género por parte del Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Entidades Territoriales. En tal sentido, se observa que el Ministerio de Educación Nacional centra gran parte de su atención en la implementación de iniciativas de educación para la sexualidad en las instituciones educativas oficiales del orden territorial y nacional con una fuerte focalización en la prevención del embarazo adolescente<sup>17</sup> (ICBF, 2019, pág. 11).

- Elaborar programas y estrategias de prevención de la violencia sexual en el marco del fortalecimiento familiar y de la promoción del buen trato a través del trabajo interinstitucional entre el ICBF y el Ministerio de Educación.

Al igual que en los Lineamientos del 2017 se constató que la mayoría de las violencias basadas en género tiene lugar en la intimidad, al interior de familia y tienen por escenario la vivienda y por agresor principal a un familiar o cuidador. En esta oportunidad, las estadísticas de Forensis 2017 y 2018 mostraron a los niños, niñas y adolescentes como las principales víctimas de violencia sexual en el marco de la violencia intrafamiliar en los últimos 10 años.

Según Medicina Legal los esfuerzos institucionales deben enfocarse hacia la defensa de los derechos en la población rural, ya que existen subregistros que no son conocidos por el sistema médico legal colombiano debido a que en la ruralidad se dificulta la denuncia y la casi imposibilidad del desplazamiento hacia las instituciones impide que se traten todos los casos, y los patrones culturales del campo imposibilitan que haya emancipación de las víctimas. (Forensis 2017, p 345).

Se insiste, al igual que en los lineamientos del 2017, que tanto el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) como entidad encargada de velar por el bienestar de las familias en Colombia como el Ministerio de Educación, deben lograr que no sólo niñas, niños y adolescentes reciban educación sexual, sino que todos los miembros de la familia logren comprender en el nivel relacional y comunitario la importancia de la sexualidad y su protección.

Al respecto, en Antioquia, la Corporación de amor al niño “Cariño” resaltó que un factor cultural que se debe combatir es la idea de que los NNA les pertenecen a los adultos y que por tanto pueden maltratarlos y violentar sus cuerpos de las maneras que deseen. Se afirmó igualmente que es

---

<sup>17</sup> INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (2019) Informe al Congreso de la República – Ley 1146 de 2007, Segundo Semestre 2018.

necesario deconstruir los patrones culturales que favorecen la tolerancia al incesto (Entrevista Corporación de Amor al Niño: Cariño, 2020).

- Fortalecer programas de prevención de la violencia sexual y el reclutamiento, utilización, y uso de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados organizados y de grupos delictivos organizados.

Aun cuando la tendencia a la reducción del reclutamiento en los últimos años tiene correspondencia en la mayoría del territorio nacional existen marcadas diferencias en algunas regiones durante 2018 de acuerdo con al menos ocho informes de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas - CIPRAT. Adicionalmente, en recientes documentos de Riesgo del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, se habla de aumentos de las alertas de reclutamiento en el Urabá Antioqueño (Línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra NNA por parte de los grupos armados organizados (GAO) y los grupos delictivos organizados GDO, p.25).

A partir del monitoreo de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP – OEA) se han identificado dinámicas de reclutamiento forzado y vinculación de NNA a grupos armados ilegales. En relación con los territorios donde tiene presencia el ELN se observa que los espacios escolares son utilizados para inducir u obligar a los NNA a que formen parte de su organización y se resalta que la desescolarizada es la población NNA más vulnerable, particularmente en el Departamento de Antioquia.

Al igual que el ELN, los grupos disidentes de las FARC-EP están reclutando NNA de comunidades indígenas y afrodescendientes en municipios Buenaventura y Jamundí en el Valle del Cauca. El tipo de vinculación y el reclutamiento forzado varía según la edad, el género y la procedencia de las víctimas. El reclutamiento en comunidades étnicas obedece al conocimiento del territorio, a la conformación de anillos de seguridad y al uso de escoltas de comandantes. Como ya se indicó, la mayoría de las niñas y adolescentes son vinculadas forzosamente para cumplir roles de reclutadoras de otros NNA, siendo, además, víctimas de explotación y agresión sexual, características principales de los riesgos diferenciales de género. (MAPP/OEA 2020, pág. 8)

En los territorios en los que siguen presentes lógicas de conflicto armado, tales como Antioquia, Meta, Putumayo y Valle del Cauca se debe fortalecer la creación de entornos protectores en articulación con de política de prevención de la vinculación y la violencia sexual en contra de NNA por parte de grupos armados ilegales liderada por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales ampliando las capacidades de los entes locales y promoviendo el diseño de una estrategia comunitaria que facilite la acción inmediata.

En tal sentido se sugiere articular con el programa *Generaciones con Bienestar*<sup>18</sup> que prevé dentro de sus objetivos específicos el desarrollo de acciones de prevención del reclutamiento ilícito, trabajo infantil, embarazo en adolescentes, consumo de sustancias psicoactivas y violencia juvenil, sexual y escolar y con las estrategias *Construyendo Juntos Entornos Protectores*<sup>19</sup> que involucra a los padres,

---

<sup>18</sup> Los lineamientos técnicos se encuentran disponibles en <https://www.icbf.gov.co/contratacion/lineamientos-tecnicos-generaciones-con-bienestar-v2>

<sup>19</sup> El manual operativo se encuentra disponible en <https://www.icbf.gov.co/contratacion/anexo-2-manual-operativo-de-la-estrategia-construyendo-juntos-entornos-protector-v3pdf>

los cuidadores y los agentes educativos en tareas de cuidado mutuo que permitan identificar y superar situaciones de riesgo psicosocial y con *Acciones Masivas de Alto Impacto Social*<sup>20</sup> dirigido a prevención de riesgos específicos acordes con las dinámicas de los territorios desde un enfoque diferencial.

- Fortalecer el reconocimiento e inclusión de los sectores sociales OSIGD en el marco del respeto, protección y garantía de derechos.

En las entrevistas realizadas se señaló cómo, en espacios tales como las Comisarías de Familia, se evidencia que la sociedad antioqueña sigue siendo homofóbica y transfóbica y que no se realizan suficientes acciones para prevenir las violencias basadas en género y el prejuicio contra estas poblaciones. En entrevista con Colombia Diversa también se señaló la importancia de este tema (Entrevista a Colombia Diversa y a Defensora de Familia CAIVAS (Centro Zonal Rosales) – Medio Familiar, 2020).

En el departamento de Putumayo, la organización Diversas Incorrectas señaló que las experiencias de vida de personas con orientaciones sexuales diversas están atravesadas por un contexto social bastante conservador, religioso y de violencia en donde “la heterosexualidad es obligatoria”, por lo que expresar físicamente una orientación sexual diversa ha sido símbolo de resistencia y a su vez de riesgo, puesto que “quienes no cumplían con los estándares que se exigían de acuerdo al sexo asignado al nacer eran castigados tanto por la sociedad como por los actores armados” (Diversas Incorrectas, 2020).

Así las personas con orientaciones sexuales e identidad de género diversas presentan una alta movilidad en los territorios debido a que sienten temor de ser victimizadas por su orientación sexual, en la medida en que con el paso del tiempo han confluído los prejuicios de las personas de la comunidad con los odios de los actores armados, tal como lo señala la organización Caribe Afirmativo. Es así como los hechos victimizantes ocurren por la orientación sexual, la violencia de género se focaliza por parte de actores armados incluso con la complicidad social” (Entrevista Caribe Afirmativo, 2020).

Al respecto, se sugiere estructurar mecanismos y procedimientos de concertación con el Ministerio del Interior que permitan la articulación de acciones coordinadas en el orden nacional y territorial en el marco de la Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas OSIGD de acuerdo con el Decreto 762 de 2018.

- Fortalecer el sistema de Alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo (SAT) y de la Comisión intersectorial para la respuesta rápida a las alertas tempranas (CIPRAT)

La Misión de apoyo al proceso de paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA) considera útil la operación de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) para la prevención y protección de las distintas formas de violencias cometidas contra lideresas para enfrentar los riesgos frente al reclutamiento de NNA por parte de los grupos armados organizados y de grupos delictivos organizados, para brindar respuesta y la

---

<sup>20</sup> El Manual operativo se encuentra disponible en <https://www.icbf.gov.co/manual-operativo-estrategia-acciones-masivas-de-alto-impacto-social-para-prevencion-de-riesgos>



capacidad de reacción desde el Gobierno nacional en los territorios. (MAPP/OEA 2020, p.3).

Se considera positiva la práctica de la Defensoría del Pueblo de expedir alertas tempranas que permitan identificar los factores de riesgo de sufrir violencia. (Entrevista a Comisión de la Verdad – Valle del Cauca, 2020).

- **Medidas de prevención primaria**

La acción del legislativo se ha venido concentrando en los delitos sexuales cometidos contra NNA tal como se observa recientemente con el Acto legislativo 21 de 2019 por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Nacional que establece la cadena perpetua para violadores de niños, la creación del registro sexual de abusadores de niños, niñas y adolescentes.

Debido a que las estadísticas de Forensis 2017 y 2018 mostraron a los niños, niñas y adolescentes como las principales víctimas de violencia sexual en los últimos 10 años se sugiere presentar iniciativas legislativas que aumenten la edad del sujeto pasivo de delitos sexuales cometidos en menores de 14 años.

También se sugiere insistir en aquellas iniciativas legislativas que buscan prohibir el acoso sexual callejero tal y como se planteó en el proyecto de ley número 112 de 2014 senado por la cual se proponía la creación del tipo penal de acoso sexual en transporte público.

- **Medidas de prevención secundaria**

- Aumentar la presencia institucional con competencias en prevención, atención e investigación y sanción de la violencia sexual y fortalecer la articulación con las existentes en aquellos territorios con presencia de organizaciones criminales o actores armados.

Se evidenció que en el departamento de Meta existen dos rutas de atención integral para atender la violencia sexual, una Villavicencio y otra en el municipio de Vista Hermosa con diferentes ofertas de servicios debido a la falta de presencia institucional, situación que dificulta la articulación y la aplicación de lineamientos comunes.

El hecho de que la oferta de instituciones no sea la misma en todos los municipios implica unos esfuerzos mayores de las víctimas en la búsqueda de justicia, tal como lo reflejó una de las entrevistas.

“En los casos en que toca ir a los peritajes a Granada para la atención de violencia la veeduría, por medio de estrategias comunitarias, recolecta recursos”. (Entrevista Veeduría Mujeres Valientes del municipio de Vista Hermosa, 21 de diciembre de 2020)

Una situación similar se observa en el departamento de Putumayo en el que es precaria la estructura institucional caracterizada por la falta de infraestructura y personal capacitado en temas de género y por una relación débil con las instituciones del nivel nacional tal como lo afirman las lideresas de las organizaciones sociales que fueron entrevistadas (Ruta Pacífica de Mujeres y Casa Amazonía).

- Fortalecimiento de las rutas para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados.

En tal sentido, se recomienda incrementar las estrategias de socialización de las ruta de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO)<sup>21</sup> en los territorios que presentan dinámicas relativas a la transformación del conflicto armado en articulación con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales en el marco de la Línea de política pública a partir de un trabajo articulado con la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados (CIPRUNNA).

- Evaluar las prácticas de atención y recepción de las denuncias sobre violencias basadas en género y promover la apertura de procesos disciplinarios por incumplimiento de deberes relacionados con la aplicación del enfoque de género y diferenciales en el ejercicio de las funciones.

En los lineamientos para la prevención de la violencia sexual contra mujeres y niñas del Ministerio de Justicia del año 2017 se sugirió evaluar modelos de atención a víctimas de violencia de género. No obstante lo anterior y pese a que la Fiscalía General de la Nación ha llevado a cabo talleres de socialización del Protocolo de Investigación de Violencia percibe la falta de capacitación y/o preparación en los funcionarios de la Fiscalía que reciben las denuncias en los departamentos focalizados.

Pese a que dicho protocolo señala estrategias que faciliten la denuncia de las víctimas, persisten algunas dificultades en su recepción, como la falta de confianza en la capacidad institucional; infraestructura no acorde con las exigencias de intimidad; percepción sobre la falta de preparación de los funcionarios en el enfoque de género y nula o deficiente comprensión de las violencias basadas en género.

En este orden de ideas, las denuncias por violencia sexual no parecen llevarse a cabo de conformidad con los protocolos establecidos. En tal sentido se sugiere articular con la Procuraduría General de la Nación para que, en el marco de sus funciones preventivas, de intervención y disciplinarias adecuen el actuar de los servidores públicos respecto de los enfoques de género y diferencial.

- Contribuir al fortalecimiento de las capacidades y competencias institucionales para la atención con enfoque diferencial de orientaciones sexuales e identidades de género diversas en las instituciones que conforman el sector justicia.

---

21

Disponibles en <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140304-guia-ruta-prevencion-proteccion.pdf>

Así se responde a las necesidades planteadas respecto de la falta de preparación y los prejuicios culturales, situación que es apreciada de forma similar frente al acceso a la justicia de la población OSIGD, en el departamento del Atlántico.

“Entonces nos dimos cuenta de que cuando ellas (mujeres trans) [...] llegaban a denunciar había unos puntos en el acceso a la justicia que había que estudiar y una de las cosas que hallamos fue que los prejuicios que hay en torno a la orientación sexual, de identidad de género y expresión de género de las personas LGBT que están en cabeza del funcionariado público. Obran desde que esta persona llega a la (Fiscalía) [...] hasta como se desarrolla el proceso judicial” ... “ante eso decidimos articularnos con la Defensoría del Pueblo en estas campañas de formación” (Entrevista Caribe Afirmativo, 2020).

- Fortalecimiento de la Jurisdicción Especial Indígena

La Misión de apoyo al proceso de paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos ha expresado su preocupación sobre los retrocesos en materia de garantía del ejercicio jurisdiccional de las autoridades indígenas debido a la presencia los grupos armados ilegales en sus territorios y la débil coordinación entre la Fuerza Pública y las autoridades étnico-territoriales. (MAPP/OEA, 2020, p. 17)

Al respecto se sugiere fortalecer la articulación entre el Consejo Superior de la Judicatura y los Consejos Seccionales, la Fiscalía General de la Nación y Medicina Legal y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) para el diseño de protocolos de relacionamiento en temáticas fundamentales como la violencia sexual, la violencia contra la mujer en las comunidades indígenas, la población indígena privada de la libertad y los casos de NNA indígenas en conflicto con la ley penal con el fin de establecer mecanismos de diálogo intercultural fluidos y agendas con la capacidad de responder a las problemáticas de justicia en los territorios indígenas.

Lo anterior resultaría muy útil para superar la limitación relacionada con la falta de claridad de la articulación de la ruta de atención intersectorial a víctimas de violencia sexual y en razón del género con las autoridades indígenas pues “hay muchas rupturas entre la justicia propia y la justicia ordinaria [...] en la medida en que no hay un estándar, no hay una metodología clara frente a cómo se tiene que trabajar estos casos, lo que creo que genera mucha impunidad y una sensación de falta de Justicia para las mujeres” (Albarracín, A. entrevista virtual. Putumayo, 2020).

- Realización de campañas de sensibilización sobre garantía de derechos e inclusión social personas con discapacidad que promuevan la atención y el acceso a una justicia inclusiva.

El desconocimiento del marco normativo sobre los derechos de las personas con discapacidad por parte de los operadores de justicia y de las instituciones que componen las rutas de atención dificultan en ejercicio de derechos de la población con discapacidad.

En el departamento del Meta se evidencia una precaria atención en la activación de la ruta para víctimas de violencia sexual con discapacidad incluso desde el inicio puesto que las instituciones no tienen muy claro quién debería atender los casos. Respecto de la atención psicosocial no hay una

infraestructura suficiente para personas con discapacidad. (Entrevista Red de mujeres víctimas y profesionales, Meta 9 de diciembre de 2020).

Al respecto se sugiere fortalecer las estrategias de socialización de la Guía de atención a las personas con discapacidad en el acceso a la justicia con las entidades competentes conjuntamente con la Presidencia de la República, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y el Instituto Nacional para Ciegos en articulación con Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social -PPDIS, para el periodo 2013 – 2022.

- Fortalecer la incorporación de la perspectiva de género, específicamente respecto a personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas en asuntos relacionados con la administración de justicia en articulación con la Comisión Nacional de Género.

En este sentido, se sugiere continuar con los programas de formación y sensibilización en materia de equidad de género y derechos de las víctimas en todos los servidores y funcionarios de la Rama Judicial e incrementar el conocimiento la jurisprudencia nacional e internacional en relación con las diversas formas de violencia basada en género en el marco del Plan Decenal del Sistema Judicial 2017-2027.

Se sugiere articular con las organizaciones sociales que promueven la garantía de los derechos de la población OSIGD tales como Colombia Diversa y Caribe Afirmativo con el fin de identificar y superar los obstáculos que enfrenta esta población en el acceso a la justicia derivado del trato por parte de algunos operadores de justicia.

- Recomendaciones medidas de prevención terciaria

Como ya se comentó, se debe destacar la inclusión el enfoque diferencial respecto de la población privada de la libertad a través de la resolución 6349 de 2016 por la cual se expidió el Reglamento General de los Establecimientos Públicos de Reclusión del Orden Nacional- ERON a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC.

Si bien se resalta implementación de una política contra la violencia sexual, la tortura y los tratos crueles, inhumanos y/o degradantes expedida por el INPEC (INPEC, 2019, p 3)<sup>22</sup> centrada en prevenir la violencia sexual, la agresión, el acoso sexual, la tortura, los tratos crueles, inhumanos y /o degradantes en cualquiera de sus modalidades y formas de manifestación en centros carcelarios así como la implementación de una guía sobre violencia sexual ( INPEC, 2019)<sup>23</sup> que establece la ruta de atención en salud y de judicialización que comprende la denuncia, medidas de protección, quejas y reclamos (INPEC, 2019), se carece de una política pública de prevención de la reincidencia en la comisión de delitos sexuales focalizada en la etapa postpenitenciaria que al mismo tiempo favorezca

---

<sup>22</sup> Documento interno PM-DA-PL02 de fecha 28 de marzo de 2019. INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO (2017) En el contexto penitenciario y carcelario ¿los Derechos Humanos corresponden a la población privada de la libertad?. INFO HUMANOS No. 17 Disponible en <https://www.INPEC.gov.co/derechos-humanos/info-humanos>.

<sup>23</sup> Documento interno PM-DA-G01 de fecha 10 de mayo de 2019.

a resocialización del agresor sexual ordinario y de aquellos cuyas conductas se relacionen con el conflicto armado.

En este sentido, se sugiere implicar a las organizaciones sociales en el diseño de guías o modelos de evaluación dirigidos a establecer riesgos de abusos o reincidencias en violencia sexual como parte de los programas de rehabilitación de agresores en el marco de los lineamientos de política criminal estructurados alrededor del programa de reintegración denominado “Programa para la prevención de la reincidencia desde un modelo de atención postpenitenciaria -Casa Libertad, formulado por el Ministerio de Justicia y del Derecho.”<sup>24</sup>

Finalmente se recomienda incorporar las medidas de prevención en los planes de desarrollo departamental y fortalecer la capacidad presupuestal de los municipios para agenciar sus proyectos de prevención de reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual así como establecer y formalizar mecanismos de seguimiento presupuestal y evaluación de la política de prevención de reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual bajo los lineamientos y el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación.

---

<sup>24</sup> Disponible en <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/PublicacionesPC/Lineamientos%20Postpenitenciario.pdf>

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). La guerra inscrita en el cuerpo. Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado. Recuperado de [http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes-accesibles/guerra-inscrita-en-el-cuerpo\\_accesible.pdf](http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes-accesibles/guerra-inscrita-en-el-cuerpo_accesible.pdf)

Consejería de Derechos Humanos (2018). Informe de gestión de la Secretaría técnica de la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, uso/ utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados – CIPRUNNA Disponible en : <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/1808-08-CIPRUNNA-baja.pdf>

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, (2019). Línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (Gdo). Disponible en <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2019/Documents/191119-Linea-pol%C3%ADtica-Prevenci%C3%B3n-RUUVS.pdf>

Corporación Sisma Mujer. (2019). Boletín No. 17. Reconocer y erradicar la violencia sexual contra las mujeres para consolidar una paz estable y duradera. Disponible en: <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2019/07/24-05-2019-Bolet%C3%ADn-SISMA-25-de-mayo-de-2019.pdf>

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2017) Forensis. Datos para la vida. Disponible en: <https://aprendiendoaserpapaz.redpapaz.org/wp-content/uploads/2018/08/Forensis-2017-pdf-interactivo.compressed.pdf>

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2018) Forensis. Datos para la vida. Disponible en: <http://www.acotaph.org/assets/forensis-2018.pdf>

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2019) Forensis. Datos para la vida. Disponible en: <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/forensis>

SIVGE. Sistema integrado de información de violencias de género (2020). Indicadores de violencia por razones de género. Disponible en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibWQ0NTA4NmEtMjdiYi00MmUyLWE4Y2YtMGU4NzYxNTBhY2EwIiwidCI6ImE2MmQ2YzdiLTlmNTktNDQ2OS05MzU5LTM1MzcxNDc1OTRiYi01MmMiOjR9>