

**SEGUIMIENTO A LAS
ÓRDENES EMITIDAS POR LA
CORTE CONSTITUCIONAL
COLOMBIANA AL AUTO
092 DE 2008 Y AL AUTO
009 DE 2015 EN EL
DEPARTAMENTO DEL VALLE
DEL CAUCA**

Informe



Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los
Asuntos del Género



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos



#NosUnenTusDerechos

© Defensoría del Pueblo, 2024

Obra de distribución gratuita.

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar, total o parcialmente, citando la fuente.

Colombia. Defensoría del Pueblo. Seguimiento a las órdenes emitidas por la Corte constitucional colombiana al auto 092 de 2008 y al auto 009 de 2015 en el departamento del Valle del Cauca.

Páginas:107

Bogotá, D. C., 2024

Calle 55 N.º 10-32 – Sede nacional
Apartado aéreo: 24299 – Bogotá, D. C.
Código postal: 110231
PBX: (601) 314 7300 – (601) 314 4000
<https://www.defensoria.gov.co/>

IRIS MARÍN ORTIZ

Defensora del Pueblo

ROBINSON DE JESUS CHAVERRA TIPTON

Vicedefensor del Pueblo

MARGARITA BARRAQUER SOURDIS

Secretaria General

CONSTANZA CLAVIJO

Secretaria Privada

LISA CRISTINA GÓMEZ CAMARGO

Defensora Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género

Coordinación y edición general

CAROLINA VERGEL TOVAR

Directora Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos

Autora

SANDRA VIVIANA SALGUERO DIAZ

Profesional Especializada Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género
– Regional Valle del Cauca

Apoyo Técnico

MÓNICA MARCELA MARQUEZ BENAVIDEZ

Contratista Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género

ANYELA MARY VALENCIA ESTUPIÑAN

Profesional Especializada Regional Valle del Cauca

LUISA TÉLLEZ

Diseño y diagramación

EDNA CAROLINA OROZCO VELÁSQUEZ

Corrección de estilo

FOTOGRAFÍAS

Banco de fotos de la Defensoría del Pueblo

IMPRESIÓN

Impreso en Colombia

Este documento debe citarse así: *Defensoría del Pueblo (2024). Seguimiento a las órdenes emitidas por la Corte constitucional colombiana al auto 092 de 2008 y al auto 009 de 2015 en el departamento del Valle del Cauca.*

•••

**SEGUIMIENTO A LAS
ÓRDENES EMITIDAS POR LA
CORTE CONSTITUCIONAL
COLOMBIANA AL AUTO
092 DE 2008 Y AL AUTO
009 DE 2015 EN EL
DEPARTAMENTO DEL VALLE
DEL CAUCA**

Informe



Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los
Asuntos del Género

CONTENIDO

Presentación.....	11
Introducción.....	12
Enfoque metodológico.....	14
Alcance del informe.....	16
Características de la muestra poblacional	17
Análisis de los programas A, D, F, K del auto 092 de 2008.....	22
Programa de prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento, mediante la prevención de los riesgos extraordinarios de género en el marco del conflicto armado.....	23
Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas en el Departamento del Valle del Cauca.	39
Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas (PAPSIVI)	43
Atención a mujeres víctimas de Violencia Sexual en el marco del conflicto armado	46
Estrategia de recuperación emocional a nivel grupal de la unidad de víctimas.....	48
Proyecto Fénix: proceso de valoración de la salud integral de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado en el Valle del Cauca.....	49
F. Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años.....	53

La importancia de la educación para la equidad de género	54
Desarrollo normativo, lineamientos y programas para la población de mujeres víctimas de desplazamiento forzado	57
Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años en el Valle del Cauca	61
Características educativas y las ofertas institucionales a las que han accedido las mujeres entrevistadas por la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca	62
Acciones desarrolladas desde la Gobernación del Valle del Cauca y la Alcaldía de Santiago de Cali para el Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años	65
Acciones desarrolladas desde la Universidad del Valle	68
Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición (K)	71
Evolución de las órdenes de la Corte Constitucional en relación al acceso a justicia, verdad y la protección de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado y violencia sexual	72
Orden Segunda Auto 009/2015 – Apertura de investigación de los casos anexo reservado	74
Respuesta Fiscalía General de la Nación frente a las órdenes del Auto 009 de 2015 en el Valle del Cauca	78
Orden Cuarta Auto 009/15 – Promoción y divulgación y protección de los derechos de las mujeres víctimas	85
Conclusiones	89
Referencias	99

TABLA DE CONTENIDO DE TABLAS

Tabla 1. Fuentes de información utilizadas en el presente informe.....	15
Tabla 2. Total Nacional de títulos otorgados a mujeres víctimas del conflicto armado	35
Tabla 3. Distribución porcentaje uso método de anticoncepción de mujeres entrevistadas	42
Tabla 4. Preguntas en relación con el acceso a la educación de las mujeres entrevistadas por la Defensoría del Pueblo.....	62
Tabla 5. Número de mujeres mayores de 15 años vinculadas a programas de educación formal por ciclos en Santiago de Cali	66
Tabla 6. Denuncias realizadas por ciudadanas pertenecientes a los anexos reservados de los Autos 092/08 y 009/15 que viven en el Valle del Cauca	76
Tabla 7. Denuncias realizadas por ciudadanas entrevistadas por la Defensoría del Pueblo Valle del Cauca.....	77
Tabla 8. Escuelas Político Feministas realizadas en el Valle del Cauca entre 2017 y 2022.....	88

TABLA DE CONTENIDO DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Distribución edades mujeres entrevistadas.....	18
Gráfica 2. Ocurrencia hechos victimizantes.....	19
Gráfica 3. Porcentaje grupo armado del presunto agresor	20
Gráfica 4. Entidad a la que acudió para realizar la declaración de hechos victimizantes	20
Gráfica 5. Distribución actividad económica de las mujeres entrevistadas.....	33
Gráfica 6. Distribución Empresa Administradora de Planes Beneficios de Salud (EAPB) de mujeres entrevistadas en el Valle del Cauca.....	40
Gráfica 7. Porcentaje de mujeres contactadas por su EAPB, para brindar atención en salud, por ser víctimas del conflicto armado	41
Gráfica 8. Participación en Programas de Atención psicosocial de mujeres entrevistadas en el Valle del Cauca.....	51
Gráfica 9. Nivel educativo de las ciudadanas entrevistadas.....	63
Gráfica 10. Total de mujeres víctimas de desplazamiento forzado admitidas y matriculadas en UNIVALLE 2010-2023.....	68
Gráfica 11. Mujeres víctimas de desplazamiento forzado beneficiadas de los programas de apoyos UNIVALLE 2017 - 2023.....	70

Gráfica 12. Estado actual de las investigaciones por violencia sexual – ciudadanas pertenecientes a los anexos reservados de los Autos 092/08 y 009/15 que viven en el Valle del Cauca... 74

Gráfica 13. Procesos en Indagación por hechos de delitos contra la libertad, la integridad y formación sexual víctimas Mujeres 81

Gráfica 14. Procesos en Investigación por hechos de delitos contra la libertad, la integridad y formación sexual víctimas Mujeres Valle del Cauca 83

Gráfica 15. Procesos en etapa de juicio por hechos de delitos contra la libertad, la integridad y formación sexual víctimas Mujeres Valle del Cauca 84

PRESENTACIÓN

Las violencias contra las mujeres tienen su origen y arraigo cultural en lo que se ha descrito como estereotipos y roles de género, los cuales son ideas y creencias inflexibles, generalizadas y naturalizadas con respecto a la subordinación de las mujeres y que de manera sustantiva impiden el acceso y goce pleno de sus derechos. Estos estereotipos se reproducen y exacerbaban en el conflicto armado, generando así una serie de violencias psicológicas, físicas, sexuales y patrimoniales, que se incrementaban además, en riesgo e intensidad, a partir de la pertenencia *étnica* y las orientaciones sexuales diversas de las mujeres.

A partir de los dolorosos relatos de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado y de violencia sexual en el marco del conflicto armado, sumado a las penosas condiciones de discriminación, pobreza, riesgos y falta de garantía de derechos que tuvieron que soportan al llegar a nuevos asentamientos, especialmente a las zonas urbanas, la Corte Constitucional Colombiana en los años 2008 y 2015, emite dos autos diferenciales que se han convertido en punto de referencia, con relación al análisis de las condiciones y riesgos que conlleva el ser mujer en el conflicto armado en nuestro país.

Además, la Corte Constitucional ordenó la creación de una serie de programas y acciones institucionales que buscaban de alguna forma resarcir los daños y efectos del conflicto

armado en las mujeres, instando a la institucionalidad a desarrollar acciones afirmativas en el acceso a derechos como la salud, la educación y la justicia, desde un enfoque de género e interseccionalidad.

El presente informe es un ejercicio juicioso de seguimiento de estas disposiciones de la Corte Constitucional, desde la experiencia territorial en el departamento del Valle del Cauca y tiene como elemento esencial las voces de más de 200 ciudadanas víctimas y sobrevivientes de desplazamiento forzado y violencia sexual, entre las cuales también se encuentran mujeres de los anexos reservados tanto del Auto 092 de 2008, como del Auto 009 de 2015. A ellas quiero expresarles mi *más* sincero aprecio y gratitud por compartir sus experiencias y permitirnos llevar sus voces ante la institucionalidad. Esperamos este documento genere no solo reflexiones, sino que también movilice a la generación de acciones que promuevan el acceso y garantía de los derechos de las mujeres víctimas y la equidad de género, elementos necesarios para la construcción de paz.

Iris Marín Ortiz

Defensora del Pueblo

INTRODUCCIÓN

Con el Auto 092 de 2008, la Corte Constitucional generó un precedente histórico en relación con el reconocimiento de los efectos e impactos diferenciales del conflicto sobre la vida y los cuerpos de las mujeres víctimas en nuestro país y permitió constatar la complejidad del conflicto armado en Colombia.

Hoy, habiendo transcurrido poco más de quince años desde su expedición, la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, considera necesario aportar elementos de análisis sobre las realidades de las vidas de las mujeres víctimas. Específicamente en los casos de desplazamiento forzado y delitos contra la libertad y la integridad sexual, a la luz de la materialización de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015.

Ahora bien, construir una paz estable, duradera y total en nuestro país no es posible sin el aporte de las mujeres. Un aporte que parte del reconocimiento de las afectaciones diferenciales que han tenido debido a patrones y estereotipos de género arraigados en la estructura social y que generan el surgimiento de barreras para la plena garantía de sus derechos, así como la aparición de violencias y revictimizaciones en los diferentes escenarios e interacciones de su vida.

Desde esta entidad, en la atención diaria de las mujeres en los territorios y a través del acompañamiento de sus casos por parte de las duplas de género de la Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, se ha venido acompañando a las ciudadanas en las justas reclamaciones para el acceso

efectivo a sus derechos. Se han identificado falencias y barreras en los aspectos relacionados con la atención a las mujeres víctimas del conflicto armado por parte de las diferentes entidades estatales y se ha observado que, a pesar de la llegada de la Ley 1448 del 2011 y de la creación de nuevas instituciones, sumado al paso del tiempo, los precedentes jurisprudenciales para la atención de mujeres víctimas del conflicto armado se diluyen en la denominada transversalización de los enfoque diferenciales. A la fecha, es difícil rastrear o evidenciar con claridad la aplicación de los 13 programas ordenados en el Auto 092 de 2008.

Debido a esto, el presente informe tiene como columna vertebral el enfoque de género, desde el cual evaluamos los avances y retos que tiene la institucionalidad en 4 de los programas ordenados por la Corte Constitucional en el año 2008:

1. Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado.
2. El Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas.
3. El Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años.
4. El Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición. (Corte Constitucional, 2008)

Para la realización de este informe, se diseñó una estrategia de recolección y triangulación de información aplicada al contexto territorial de la Defensoría Regional Valle del Cauca. El Valle del Cauca es un territorio en el cual confluyen tres características por las cuales este informe es relevante:

1. Ha tenido una historia en el marco del conflicto armado, que a su vez interacciona con las realidades del narcotráfico y situaciones de violencia estructural.
2. Es uno de los mayores centros de recepción de población víctima del conflicto armado y de desplazamiento forzado.
3. Por las particularidades de su ubicación y la exacerbación del conflicto armado en el andén pacífico, cuenta con un alto número de población con pertenencia étnica, víctima de desplazamiento forzado.

Según reportes del Registro Único de Víctimas (UARIV, 2024), existen alrededor de 604.198 víctimas que habitan en el departamento del Valle del Cauca, de las cuales 274.436 son mujeres víctimas de desplazamiento forzado, y de estas, 142.468 son afrocolombianas y 8.014 indígenas.

Con relación a la orientación sexual e identidad de género diversa, no es posible identificar cuántas mujeres víctimas son LBT (lesbianas, bisexuales y mujeres trans), ya que la caracterización de la Unidad para la Atención y la Reparación a las Víctimas (UARIV) no cuenta en sus estadísticas con ese nivel de detalle en lo relacionado con la diversidad sexual. Por lo tanto, solo podemos contar con el aproximado total de la población OSIGD (personas diversas con orientación sexual e identidad de género diversas) que, según el RUV, son víctimas de desplazamiento forzado

en el departamento del Valle del Cauca: es decir, 415 personas. (UARIV, 2024)

Por otra parte, según el mismo reporte de la UARIV, existen 3.805 mujeres víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual en el marco del conflicto armado, sumadas a 48 personas OSIGD, reconocidas por el mismo hecho victimizante.

Basados en esta información, y para la realización de este documento, pudimos tener contacto con 223 mujeres que fueran víctimas de violencia sexual y desplazamiento forzado. Junto a ellas, aportaron de manera fundamental a este informe 32 de las ciudadanas que forman parte de los anexos reservados tanto del Auto 092/08 como del 009/15.

A todas ellas queremos dar un especial agradecimiento por su participación activa al compartir sus historias de vida; al describir los aciertos que ha tenido la institucionalidad en sus procesos de atención y garantía de sus derechos; así como la detallada descripción de la revictimización y las barreras que han enfrentado en la búsqueda de la verdad, la reparación integral y las garantías de no repetición; con el fin de desarrollar recomendaciones pertinentes que permitan un acceso efectivo a sus derechos humanos, desde un enfoque de género y diversidad sexual.

Desde la Defensoría de Pueblo, confiamos en que este análisis permita aunar esfuerzos para generar acciones institucionales con una visión amplia y clara de la necesidad de avanzar en la equidad de género y que sitúen a las mujeres en su diversidad como agentes activas en la resignificación que implica el pasar de ser víctimas a ser sobrevivientes, recobrando su ancestralidad y reconstruyendo sus relaciones familiares, comunitarias y el tejido social.

ENFOQUE METODOLÓGICO

Para la realización de este informe, se diseñó una estrategia de recolección y triangulación de información aplicada al contexto territorial del departamento del Valle del Cauca, donde la Defensoría del Pueblo realiza acciones en 41 de los 42 municipios y distritos, a excepción del Distrito de Buenaventura, el cual es atendido por la Regional Pacífico. Por ello, el presente documento no incorpora cifras del Distrito de Buenaventura.

Tomando como referencia las cifras de la UARIV, durante los años 2022 y 2023 se rastrearon 223 mujeres que, como característica principal, estuviesen reconocidas en el RUV como víctimas de desplazamiento forzado y delitos contra la libertad y la integridad sexual en el marco del conflicto armado. Esa será la muestra principal de este informe.

Con el fin de generar datos estadísticos confiables, se diseñó una entrevista única de 90 ítems, de los cuales 85 son de respuesta cerradas y 5 permiten respuestas múltiples. A través de los cuales se indagó acerca de los programas y servicios institucionales a los que cada ciudadana ha podido vincularse desde la ocurrencia del hecho hasta la actualidad. La entrevista está organizada en tres temas:

1. Caracterización de la población.
2. Derechos de las mujeres víctimas.
3. Programas ordenados por la Corte Constitucional en el Auto 092/08.

Además de esas entrevistas, se contó con la participación de 32 mujeres que forman parte de los anexos reservados de los Autos 092/08 y 009/15, con quienes se adelantaron dos grupos focales orientados al desarrollo de un proceso de análisis de las órdenes de cada uno de estos Autos de la Corte Constitucional, además de proporcionarles un proceso de atención psicosocial. Cada uno de esos encuentros finalizó con una serie de reflexiones sobre lo que ha significado en sus procesos de reparación integral el hecho de encontrarse incluidas en estos anexos reservados, elemento central de la construcción de propuestas para superar las barreras que impiden la materialización de las órdenes mismas.

Los resultados obtenidos en la recolección de información descrita fueron contrastados con diferentes informes de seguimiento que a la fecha han sido publicados por parte de la Defensoría del Pueblo, la Mesa de Seguimiento al Auto 092, la Corporación Sisma Mujer, y la misma UARIV. Se complementaron además, con solicitudes de información realizadas a diferentes entidades del orden departamental y nacional.

Tabla 1. Fuentes de información utilizadas en el presente informe

Tipo	Descripción
Entrevistas ciudadanas	223 mujeres víctimas de desplazamiento forzado y delitos contra la integridad y la libertad sexual.
Entrevistas a funcionarias	2 Asesoras de la Secretaría de la Mujer, Equidad de género y diversidad sexual –Gobernación del Valle del Cauca-. 1 Asesor de la Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.
Grupos focales	2 grupos focales, con participación de 32 ciudadanas incluidas en los anexos reservados de los Autos 092/08 y 009/15.
Documentales	11 solicitudes de información a entidades departamentales y nacionales, de las cuales se obtuvieron 7 respuestas efectivas. 7 Informes de seguimiento: <ul style="list-style-type: none"> • 2 Defensoría del Pueblo. • 1 UARIV • 4 Mesa de Seguimiento al Auto 092 de 2008

Fuente: Elaboración Propia.

ALCANCE DEL INFORME

Este documento se elaboró con base en las fuentes descritas previamente. Contiene inicialmente una aproximación a las características de las ciudadanas participantes y una descripción de los avances en la implementación de los programas A, D, F, y K, descritos en el Auto 092 de 2008 (Corte Constitucional, 2008):

- a. El programa de prevención del impacto de *género* desproporcionado del desplazamiento, mediante la prevención de los riesgos extraordinarios de *género* en el marco del conflicto armado.
- d. El programa de promoción de la salud de las mujeres desplazadas.
- f. El programa de apoyo educativo para las mujeres desplazadas mayores de 15 años.
- k. El programa de garantía de los derechos de las mujeres desplazadas como Víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición. (Corte Cons-

titucional, 2008), que a su vez se realacionan con las órdenes 2 y 4 del Auto 009 de 2015, expuestas a continuación:

Segundo.- A la Fiscalía General de la Nación, adopte las medidas necesarias para asegurar que los hechos descritos en el Auto sean investigados a la mayor brevedad posible.

Cuarto.- A la Defensoría del Pueblo, solicita velar por la promoción, el ejercicio, la divulgación y la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado. (Corte Constitucional, 2015)

En cada capítulo se describen los avances y aciertos, así como las barreras, insuficiencias y falencias de los programas en mención, finalizando con algunas conclusiones y recomendaciones para garantizar los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado.

CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA POBLACIONAL

El presente documento contó con la participación total de 255 ciudadanas, las cuales se encuentran reconocidas como víctimas de desplazamiento forzado y por hechos de violencia sexual en el marco del conflicto armado. De este grupo, se realizaron 223 entrevistas, junto con dos grupos focales con la participación de 32 de las ciudadanas que hacen parte de los anexos reservados de los Autos 092/2008 y 009/2015.

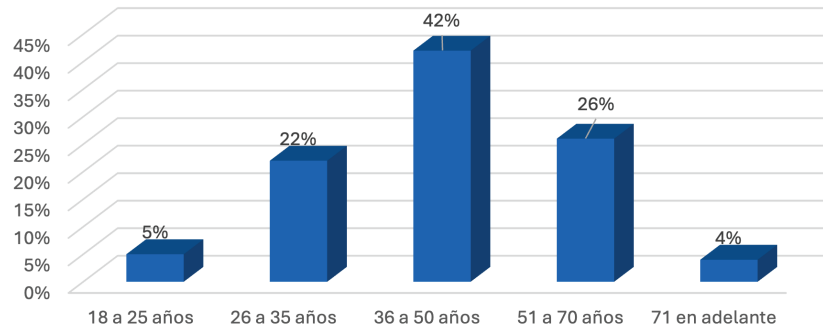
De las entrevistadas, el 46.2% viven en Santiago de Cali, el 21.1% en Tuluá, el 10.3% en Calima Darién, el 9.4% en Trujillo, el 8.1% en Dagua, y el 5% en los municipios de Florida, Jamundí y Palmira. Los territorios se seleccionaron según la distribución poblacional del Registro Único de Víctimas (RUV).

Continuando con la caracterización de las ciudadanas entrevistadas, se encuentra que, en relación con la orientación sexual, el 96%

refiere ser heterosexual, el 1% bisexual y el 3% lesbianas. De las ciudadanas participantes, el 9% refiere tener algún tipo de discapacidad, siendo la mayoría de estas restricciones de movilidad, seguidas de condiciones visuales y auditivas. En cuanto a su pertenencia étnica, el 37% son mujeres afrocolombianas y el 9% de las mujeres que participaron en las entrevistas son mujeres indígenas, especialmente de comunidades Nasa, Embera Chamí, y Awá, provenientes del norte del Cauca y de las cuencas del pacífico nariñense y caucano.

La elección de la muestra contó con una representativa participación de estos dos grupos de mujeres, ya que en el Valle del Cauca confluye un amplio número de población desplazada proveniente del denominado Andén Pacífico, de los departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

Gráfica 1. Distribución edades mujeres entrevistadas



Fuente: Elaboración Propia.

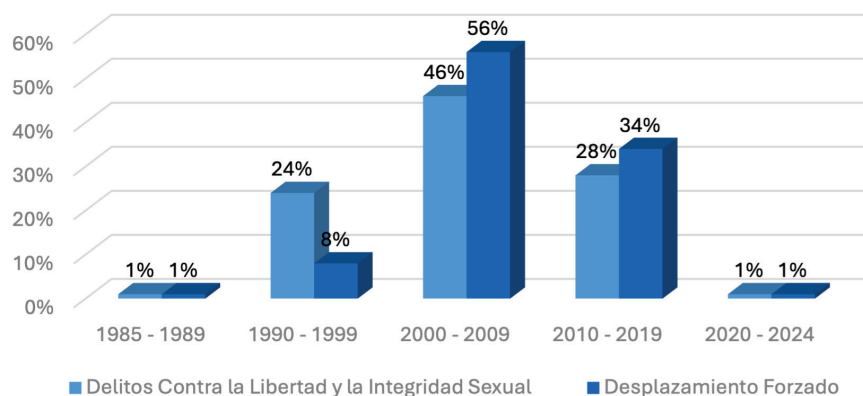
En cuanto a la distribución por edad, el 42% se encuentran en edades entre los 36 a 45 años, versus un 5% de participación de mujeres entre los 17 a 25 años. La distribución en rangos de edad que se evidencia en la gráfica 1 corresponde a lo descrito por la Comisión de la Verdad (2022), en relación con la edad de las mujeres, que fueron víctimas del conflicto armado colombiano, el cual alcanzó su punto de mayor violencia durante los años comprendidos entre 1995 y 2002, este último año llegando a la cifra de 730.904 víctimas. Esta situación agravó la crisis humanitaria en los territorios y ciudades. Dentro de los departamentos con mayor impacto de este hecho vic-

timizante, el Valle del Cauca ocupa el cuarto lugar con un porcentaje de 6%.

Si tomamos como referencia las fechas establecidas por la Comisión de la Verdad, el mayor número de encuestadas se encontraba entre los 10 y los 23 años en el momento de mayor intensidad de conflicto armado.

A continuación, en la gráfica 2, se observan los rangos de fecha de ocurrencia de los hechos victimizantes, los cuales se corroboran con lo señalado por la Comisión de la Verdad:

Gráfica 2. Ocurrencia hechos victimizantes



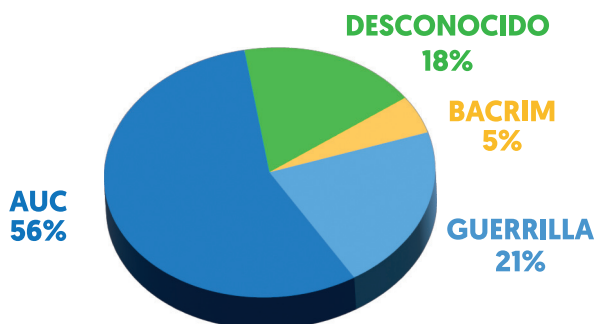
Fuente: Elaboración Propia.

Si bien, como se describió anteriormente, el 100% de las ciudadanas participantes en este estudio se encuentran incluidas por los hechos victimizantes de desplazamiento forzado y delitos contra la libertad y la integridad sexual, el 19.3% de las participantes fueron víctimas también de otros hechos victimizantes como homicidio y desapariciones forzadas de sus parejas e hijos; el 9% fue víctima de amenazas por parte de grupos armados, y el 4% sufrió el reclutamiento forzado de sus hijos.

En cuanto a los actores armados ilegales generadores de los hechos victimizantes, se encontró que el 55.4% de las mujeres refieren que fueron grupos de autodefensas AUC, el 21.2% identifica a su agresor como perteneciente a las guerrillas de las FARC-EP o ELN, el 5.4% a grupos posdesmovilizados¹ y el 18% refiere que no le es posible identificar el grupo al cual pertenecía su agresor o agresores.

¹ Son grupos armados surgidos del proceso de negociación entre las extintas AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) y el gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez. Estos grupos armados aún mantienen control sobre la población y el territorio en regiones específicas de la geografía nacional y se siguen financiando mediante su capacidad de inserción en antiguas y nuevas economías ilegales. (Centro Nacional de Memoria Histórica (2016), Grupos Armados Posdesmovilización (2006 - 2015). Trayectorias, rupturas y continuidades, CNMH, Bogotá.)

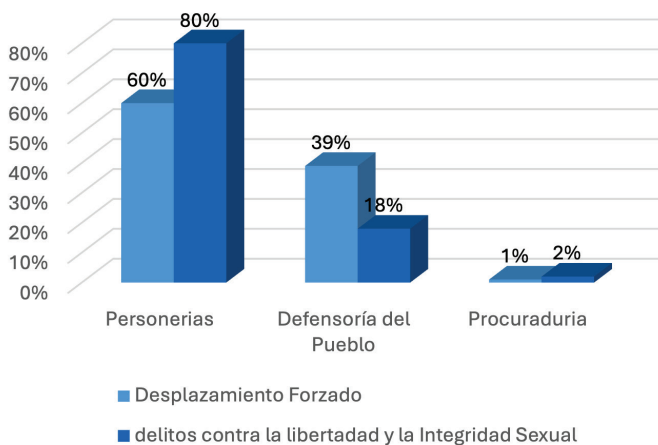
Gráfica 3. Porcentaje grupo armado del presunto agresor



Fuente: Elaboración Propia.

En relación con la entidad a la cual acudió para realizar la declaración de hechos victimizantes, tanto por desplazamiento forzado como por los delitos contra la libertad y la integridad sexual, se evidencia que el mayor porcentaje está situado en las personerías municipales, seguida de la Defensoría del Pueblo, como puede observarse con mayor detalle en la gráfica 4.

Gráfica 4. Entidad a la que acudió para realizar la declaración de hechos victimizantes



Fuente: Elaboración Propia.

Un hallazgo importante de las entrevistas en relación con las declaraciones realizadas por los hechos de violencia sexual es que el 86% de las encuestadas solicitaron que fuese otra mujer quien tomara su relato de los hechos. Sin embargo, solo el 39% de estas logró una respuesta afirmativa a dicha solicitud.

Según manifestaron algunas de las mujeres, dicha negativa generó vergüenza en ellas al ser escuchadas por un hombre, e incluso mencionaron haberse sentido juzgadas y haber percibido que los funcionarios no creían sus relatos, lo cual puede influir en la claridad y descripción de los hechos por parte de las víctimas. Sin mencionar que dichas actitudes forman parte de las acciones de revictimización, o victimización secundaria, definida como la respuesta que da el sistema a una víctima y que genera que esta **reviva la situación traumática** y vuelva a asumir su papel de víctima. Esta vez, no es solo víctima de un delito, sino de la incompreensión del sistema (Save the Children, 2020).

Este tipo de situaciones y de comportamientos descritos por las mujeres entrevistadas, evidencia que si bien el conflicto armado en Colombia ha tenido implicaciones y consecuencias específicas en las mujeres y las personas con OSIGD, las expresiones de violencia y discriminación; así como las dinámicas de subordinación y la existencia de estructuras sociales y de género desiguales; estaban presentes en nuestra cultura previo al inicio del conflicto, pero con el desarrollo del mismo, se agudizan y recrudecen.

En este sentido, si bien no existe una norma o reglamentación que impida que un hombre reciba la declaración de violencia sexual de una ciudadana, si se parte de la aplicación de los principios de dignidad, buena fe, y en-

foque diferencial, así como de lo señalado en el parágrafo 2 del artículo 35 de la Ley 1448 de 2011, en donde se indica que en las entidades públicas en las que se brinde atención y/o asistencia a víctimas se debe disponer de personal capacitado en atención de víctimas de violencia sexual y género, que pueda asesorarlas, se podría decir que la mujer víctima debería poder elegir con quien desea realizar su declaración de hechos victimizantes y que las instituciones del Ministerio Público deberían contar con personal suficiente de ambos sexos para dicha labor. (Gutiérrez, 2024)

Lo anterior también se ve reflejado en los lineamientos de atención psicosocial para víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado de la UARIV, donde se menciona que las mujeres víctimas de violencia sexual temen enfrentarse a factores culturales como la estigmatización, la vergüenza, la culpabilización y el aislamiento, motivos por los cuales han callado los hechos de violencia sexual de los cuales fueron víctimas. (Unidad para las Víctimas - USAID - OIM, 2018)

En este sentido, la Ley 1719 de 2014 insta también a las instituciones a generar procesos de sensibilización al interior de sus entidades, así como a contar con profesionales formados en DD.HH. y enfoque diferencial, entre ellos el enfoque de género. (Congreso de Colombia, 2014)

Habiendo entonces conocido las particularidades y características de la muestra poblacional, daremos paso al análisis de cada uno de los cuatro programas de este informe.

ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS A, D, F, K DEL AUTO 092 DE 2008

Programa de prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento, mediante la prevención de los riesgos extraordinarios de género en el marco del conflicto armado.

“siempre dicen que ser mujer es dar vida, ternura, cariño... pero yo pienso que ser mujer es muy duro, nos toca muy duro... la vida de las mujeres que somos víctimas es muy sufrida y de mucha soledad”. (Grupo Focal, 2023)

Para comprender el amplio significado de la prevención de los impactos de género en el marco del conflicto armado, debemos partir de comprender cómo la génesis de la violencia de género contra las mujeres está dada por un conjunto de factores sexuales, sociales, económicos, jurídicos, políticos y culturales determinados por los patrones de dominación estructural de los hombres sobre las mujeres (Lagarde, 2006).

Las violencias de género contra las mujeres se hacen presentes en la cotidianidad y en los diferentes escenarios e interacciones de la vida de las mujeres y las niñas, tanto en su territorio de origen, donde se encuentra el actor armado ilegal, como a través de las violencias, señalamientos y discriminaciones que sufren al arribar a los lugares donde son desplazadas por el mismo conflicto, tanto por su condición de ruralidad como por su pertenencia étnica.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia también la complicidad silenciosa y la omisión constante de la institucionalidad (Perea, 2023), lo cual muestra el racismo estructural

existente en nuestra sociedad, así como la asociación, en ocasiones, con los mismos grupos armados al margen de la ley. En este sentido, es importante reconocer que las prácticas cotidianas del racismo dentro del conflicto y la guerra han sido invisibilizadas y normalizadas.

Por ello es importante tener en cuenta, además, que las niñas y mujeres indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y rom han sufrido una violencia estructural histórica que se exacerbó con el conflicto armado, siendo las poblaciones más afectadas por su causa. Estas poblaciones padecieron no solo violaciones a la vida e integridad individual, sino también a sus derechos colectivos, culturales y a su modo comunitario de vida e identidad (Perea, 2023), todo lo cual se ha visto afectado por el conflicto armado y sus consecuencias. El reto de la aplicación del enfoque de género es que estas niñas y mujeres deben poder ser vistas más allá de su propia colectividad, en el reconocimiento de su dignidad personal, y de que, en sus historias de violencia, los hechos victimizantes individuales tienen impactos colectivos.

En este sentido, uno de los grandes retos es visibilizar las prácticas de violencia racista y mostrar cómo opera el sistema patriarcal en los cuerpos de las mujeres negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales en el conflicto colombiano, además de evidenciar cómo se han minimizado sus experiencias.

De esta forma, el programa ordenado por la Corte Constitucional se encamina a la generación de políticas públicas direccionadas a deconstruir los modelos, arquetipos, discursos, prácticas y formas de relación construidas desde la opresión de las mujeres, con una postura antirracista; así como desde el reconocimiento de la división sexual del trabajo y la carga de los cuidados no remunerados.

Es así como, en el informe de seguimiento de 2011, la Defensoría del Pueblo realizó la siguiente observación en relación con este programa:

« La orden dirigida a Acción Social, ahora Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV-, señala la necesidad de adoptar trece programas, ... no han sido creados específicamente, ni dirigidos a las mujeres desplazadas. El CONPES 3784 constituye un avance en materia de reconocimiento de la vulnerabilidad acentuada de las mujeres en el conflicto, carece de la especificidad para la atención de quienes fueron desplazadas, en la mayoría de sus acciones, incurriendo, pese a estar en sus consideraciones en una “invisibilidad (que) se traduce en la inexistencia de una política pública específica” » (Defensoría del Pueblo, 2011).

El informe de 2014 de esta institución de Derechos Humanos encontró que: La Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, en adelante UARIV, creó en el

año 2012 el Grupo de Mujeres y Género, mediante resolución 2043 de 2012. Este grupo tenía como objetivo principal visibilizar las afectaciones y fomentar el acceso a los derechos específicos de las mujeres y las personas con diversidad sexual (Defensoría del Pueblo, 2014).

Respecto a este equipo de mujeres y género, en el mismo informe se anota: “se informa de jornadas de resignificación de masculinidades y de la restructuración de los programas de protección a cargo del Estado. Es decir, se plantea la realización de actividades y una modificación normativa en lugar de un programa con especificidad individual y que por ende no cumple con los demás elementos mínimos de racionalidad en tanto componente de una política pública” (Defensoría del Pueblo, 2014).

El Grupo de Mujeres y Género existió y tuvo acciones entre los años 2015 a 2018, cuando la UARIV lo eliminó, refiriendo que los diferentes enfoques serían transversales a las acciones de la entidad.

En la rendición de cuentas de los años 2015 a 2018, este último año en que se eliminó el grupo en mención, se evidencia que este grupo tuvo una incidencia directa en dos líneas de atención, para mujeres y la población OSIGD, víctimas del conflicto armado, haciendo énfasis especial en aquellas y aquellos que sufrieron hechos de violencia sexual por parte de actores armados ilegales.

La primera de estas líneas fue el afianzamiento de la relación de la UARIV y los colectivos de mujeres y población OSIGD, lo cual se ve reflejado en la participación efectiva de las lideresas en la implementación de la ruta de reparación colectiva (Unidad para las Víctimas,

2015). Acciones que, según la observación de la misma entidad reivindicaban el papel de las mujeres organizadas en la construcción de paz, permitiendo superar la sensación de riesgo y vulnerabilidad, y fortaleciendo su relación con el Estado.

Estos ejercicios recogían las particularidades de las afectaciones de género en el conflicto armado, desde el análisis de patrones de exclusión y discriminación histórica hasta los factores de interseccionalidad. Estas acciones buscaban, además, fomentar un mayor ejercicio de participación e incidencia de las mujeres en escenarios formales como mesas de víctimas, consejos locales, mesas afro, escenarios de decisión a nivel departamental y municipal, y hasta en postulaciones a cargos de elección popular.

Dentro de las organizaciones de mujeres que menciona la entidad se encuentran AFROMUPAZ, OFP, ANMUCIC Nacional, ANMUCIC el Zulia, Narrar para Vivir, REDEPAZ e IPC, así como mujeres pertenecientes a comunidades campesinas. Para el territorio del Valle del Cauca, las organizaciones se encontraban en Santiago de Cali, y una fracción de ANMUCIC, ASTRACAVAL y AMUC en el municipio de Pradera.

La segunda acción realizada por el Grupo de Mujeres y Género fue la incidencia en la implementación inicial de la Estrategia de recuperación emocional a nivel grupal. Según los informes de gestión, dicha estrategia atendió a nivel nacional alrededor de 361.653 personas entre 2015 a 2023, de las cuales entre el 75% y 78% fueron mujeres. Para el departamento del Valle del Cauca, los municipios en que se ha ofertado dicha estrategia principalmente son Calima Darién, Tuluá, y los

Distritos de Santiago de Cali y Buenaventura. Sin embargo, se desconoce el total de mujeres en el departamento que hicieron parte de esta estrategia, toda vez que los informes de gestión de la entidad no proporcionan detalles sobre los territorios departamentales.

Se puede apreciar que la cifra total nacional de atención es baja en comparación con el número total de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que tiene el país, que según la UARIV en su reporte de RUV 2024, es de 3.624.896 (UARIV, 2024). Así, la proporción de mujeres pertenecientes a las 361.653 personas atendidas que reporta la estrategia en mención, muestra que la Estrategia de recuperación emocional a nivel grupal e individual habría beneficiado a alrededor del 7.7% de la población de mujeres víctimas de desplazamiento forzado a nivel nacional.

De la población entrevistada para este informe (223 mujeres), el 52.2% participó en esta estrategia, situación opuesta a lo que ocurrió con los casos de las mujeres de los anexos reservados que participaron en los grupos focales, ya que solo el 12.5% de ellas fue convocada por la UARIV para recibir dicha atención psicosocial, lo que evidencia una falta de priorización en la atención de dichos casos.

En el año 2017, en un trabajo articulado entre la UARIV y la cooperación internacional en cabeza de USAID y OIM, se desarrolló un documento con los “Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado” el cual se enmarca en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas previsto por la Ley 1448 de 2011 y desarrollado mediante CONPES 3726 de 2012.

Dicho documento contempla una estructura que surge de la relación entre cada uno de los ejes problemáticos identificados en el diagnóstico y los objetivos en función del objetivo central de “contribuir a la garantía, protección y el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres víctimas a la atención, asistencia y reparación integral” (Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial, 2017).

Dentro de los objetivos específicos podemos mencionar:

- Generar y fortalecer estrategias de prevención de riesgos y vulneraciones, protección de los derechos de las mujeres, y garantías de no repetición.
- Promover el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres víctimas en los distintos entornos socioculturales.
- Fortalecer la articulación institucional y la oferta dirigida a mujeres víctimas del conflicto armado.

El documento se desarrolla de forma integral, bajo el enfoque amplio de derechos humanos y de género y propone diferentes estrategias para el cumplimiento de los objetivos mencionados.

Este documento es una importante aproximación a lo que sería el cumplimiento del programa 1 ordenado por la Corte Constitucional, más aún porque ubica a la UARIV en su papel de coordinadora del sistema y en este caso coordinadora de la política pública, pero a su vez vincula, desde las diferentes estrategias, a las entidades que para ese entonces hacían parte del subcomité técnico de enfoque diferencial, compuesto, entre otros, por la Dirección de Asuntos para Comunidades

Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Prosperidad Social; el Departamento Nacional de Planeación; el Ministerio de Justicia y del Derecho; el Ministerio de Salud y Protección Social; el Instituto Colombiano de Bienestar y la entonces Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, y a su vez, convoca a la representación de las mesas para la participación de las víctimas del conflicto armado.

En la revisión de informes de los años posteriores, se encontró que, aunque se nombra la existencia del Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial, no se evidencia que se hubiese retomado el trabajo realizado en 2017, y en este sentido, no encontramos la implementación de las estrategias allí propuestas. Es lamentable que este ejercicio no hubiese sido nutrido, impulsado y fortalecido, toda vez que hubiese dado respuesta eficaz para la mitigación de los impactos desproporcionados de género en el conflicto armado.

En cambio, en los años siguientes vamos a encontrar lo que se podría interpretar como acciones afirmativas desde el enfoque de género. Dentro de ellas se encuentran:

1. La presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas.
2. La priorización de indemnizaciones administrativas a mujeres víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual.

De la primera acción no se encuentra un registro oficial en los informes de la UARIV que nos permita saber de manera efectiva du-

rante cuánto tiempo se aplicó esta prórroga automática. Lo que sí podemos afirmar es que, a la fecha de redacción del presente informe, la UARIV tiene dos requisitos para la programación de ayudas humanitarias: 1) La solicitud expresa de programación de esta, y 2) Demostrar las condiciones de vulnerabilidad que le asisten para la necesidad imperiosa de la misma (Gutiérrez, 2024).

En este sentido, las ciudadanas entrevistadas informaron a la Defensoría del Pueblo que el 42% recibió un total de entre 1 y 5 ayudas humanitarias, el 20% recibió entre 6 y 10 ayudas humanitarias, y el 34% no ha recibido ninguna ayuda humanitaria, teniendo que realizar un proceso de programación y solicitud de estas ante la UARIV. Asimismo, el 45% de las entrevistadas informaron que se les han suspendido las ayudas humanitarias pues, según la UARIV, están en la ruta de indemnización y por eso han perdido la posibilidad de recibir tales apoyos económicos.

En relación con la indemnización administrativa de mujeres víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual, en un informe de la Procuraduría General de la Nación en relación con la Ley 1448 de 2011 (Procuraduría General de la Nación, 2021), en el cual se realizaba el seguimiento del CONPES 3726 DE 2012, se reporta que, en relación con las mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada, a partir del año 2015 y hasta el año 2020, el Gobierno Nacional de ese entonces había establecido una meta de entrega efectiva y materialización de este derecho a 8.678 mujeres y, según el mismo informe, había obtenido un promedio de 95.7% de cumplimiento de la meta establecida. Lo cual

representó un alcance, hasta ese momento, del 24.19% de las mujeres víctimas de violencia sexual en el país indemnizadas.

Según las cifras públicas del Registro Único de Víctimas a corte de 31 de marzo de 2024 (UARIV, 2024), en nuestro país existen 35.881 mujeres víctimas de este hecho victimizante. Se desconoce la cifra de mujeres víctimas de este hecho que han recibido hasta la actualidad indemnización administrativa, por cuanto la UARIV no brindó dicha información a esta entidad. Sin embargo, de las mujeres entrevistadas en el Valle del Cauca (223 mujeres), tan solo el 28.2% de ellas (63 mujeres) habían recibido a la fecha de su entrevista la indemnización administrativa.

De las ciudadanas entrevistadas que habían recibido su indemnización, solo 25 mujeres refieren haber contado con un acompañamiento que permitiese evaluar y planear la inversión de los recursos recibidos. Así las cosas, el 37% (18 mujeres) invirtieron su dinero en adquirir lotes o en mejoramiento de la vivienda familiar, el 24% (15 mujeres) lo destinaron a un plan semilla o negocio, el otro 24% invirtió el dinero en compra de motocicletas y enseres para el hogar, y el 16% pagó deudas previamente adquiridas.

Es muy posible que la cifra de mujeres víctimas de violencia sexual que al 2024 hubiese recibido su indemnización administrativa, no difiera mucho de la que tenía la Procuraduría General de la Nación en el año 2021 (Procuraduría General de la Nación, 2021). Lo anterior con base en la entrada en vigencia de la Resolución 1049 de 2019 (UNIDAD, P. L., 2019), “Por la cual se adopta el proce-

dimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, se derogan las Resoluciones 090 de 2015 y 01958 de 2018”, en donde se modifican sustancialmente las priorizaciones de entrega de indemnizaciones vía administrativas, ya que se comienzan a evaluar las denominadas **situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, dentro de las cuales no se considera de manera especial ni el género, ni la pertenencia étnica, ni el hecho victimizante.**

Desde la Defensoría del Pueblo, se considera esta situación como un retroceso en la implementación de acciones afirmativas hacia las mujeres, ya que no tomó en consideración las afectaciones, ni la disminución de la capacidad de estas de conseguir sus medios de vida con la emergencia sanitaria de la Pandemia del COVID-19. Al respecto, la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), del DANE en el 2020 registró que la Tasa de Desocupación (TD) de las mujeres en junio de 2019 se situaba en el 12.3% y, un año después, era ya del 24.9% (DANE - MUJERES, 2020).

No es posible identificar el impacto de las acciones adelantadas por la UARIV en 2020 en favor de las mujeres. En su informe de rendición de cuentas de ese año, no desagregó la información por género, ni pertenencia étnica, ni tampoco permite conocer cuántas mujeres con discapacidad o de zonas rurales dispersas fueron beneficiadas de sus actividades. Solo refiere que atendieron de manera efectiva 18.072 solicitudes de ayuda humanitaria inmediata en mecanismo de dinero, la indemnización administrativa de 98.477 víctimas por el hecho victimizante de desplazamiento

forzado, y se ejecutaron recursos por valor de \$587.170.205 en el componente de enfoque diferencial (VÍCTIMAS, U. P., 2021). Tampoco es posible identificar las características del componente de enfoque diferencial y el impacto de este.

Respecto a las ciudadanas entrevistadas, que no han recibido su indemnización por vía administrativa y que son un porcentaje del 71.2%, se les ha informado que esta será entregada en una fecha incierta, ya que dependen de situaciones administrativas o presupuestales por definir en la entidad.

Esta respuesta de la UARIV genera una incertidumbre permanente en las mujeres, ya que se sabe son portadoras del derecho a ser resarcidas por las violencias, físicas, psicológicas, sexuales, económicas y patrimoniales generadas por el conflicto armado. Sin embargo, la espera sin certeza genera desasosiego, acrecienta las ya existentes secuelas del conflicto y aumenta la desconfianza en las instituciones del Estado.

Según los informes de esa entidad, para 2024 se evidencian nuevas acciones de fortalecimiento de capacidades económicas y de emprendimiento de las mujeres, especialmente artesanas, pertenecientes a grupos étnicos; acciones de formación a servidores y servidoras en enfoque de género y diversidad sexual, así como aportes al CONPES del Sistema Nacional de Cuidado, vinculando a mujeres víctimas. De esta manera, menciona la entidad, que trabaja en la implementación de la política de víctimas con enfoque integral de derechos, diferencial, de género, territorial y étnico, que contribuya a la superación de la si-

tuación de vulnerabilidad y al goce efectivo de derechos de las víctimas, pero no se encuentra la estructura, los objetivos e indicadores que permitan la materialización de esta (UARIV, 2024).

Así las cosas, podemos evidenciar que, desde la UARIV, entidad responsable de la coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral en los términos de la Ley 1448 de 2011, se requiere generar procesos de fortalecimiento y coordinación intersectorial en cuanto a las políticas de atención dirigidas a las mujeres, para que estas puedan responder de una manera más efectiva a las afectaciones e impactos de la guerra en las vidas de las ciudadanas, priorizando aquellas en donde se conjugan diferentes factores de vulnerabilidad.

Por su parte, las mujeres víctimas y sobrevivientes de violencia sexual han contado con acceso más estable a los programas de atención psicosocial y, si bien no se cuenta con mediciones de los impactos positivos y/o transformadores de dichas estrategias, sí existe el registro de estos grupos en los diferentes territorios. Asimismo, en algún momento contaron con una especial consideración para acceder a la indemnización por vía administrativa. Sin embargo y, en definitiva, no se encuentra una estabilización económica, familiar o social generada por las acciones de la UARIV, incumpliendo así lo ordenado por la Corte Constitucional en su Auto 092 de 2008.

Desde las misionalidades institucionales, no solo la UARIV sería la responsable de propender por la creación del programa de Pre-

vencción del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento. Se le debería dar alcance también mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del conflicto armado; desde el orden nacional, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer; y desde el orden territorial para el Valle del Cauca, la Gobernación del departamento y su Secretaría de la Mujer, Equidad de Género y Diversidad Sexual.

La Defensoría del Pueblo envió solicitudes de información a ambas instituciones en relación con las acciones adelantadas para el cumplimiento de las ordenes de la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008, al tiempo que se verificaron los informes de gestión y cumplimiento de los CONPES sociales.

En el año 2013, se aprueba el CONPES 3784 de 2013, titulado “Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado” (Departamento Nacional de Planeación Nacional, 2013). Dicha política tuvo una vigencia de 2 años y sus objetivos fueron:

Objetivo General: Contribuir a la garantía, protección y el ejercicio pleno de los derechos a la atención, asistencia y reparación integral de las mujeres víctimas. Asimismo, generar estrategias de prevención de riesgos y vulneraciones, protección de los derechos de las mujeres, y garantías de no repetición, fortaleciendo la articulación institucional y la oferta dirigida a mujeres víctimas del conflicto armado.

El plan de acción de esta Política Pública se enfatizó en el diseño de estrategias, mecanismos, rutas y protocolos de atención en salud,

y en atención psicosocial y jurídica a mujeres y niñas adolescentes víctimas de violencia sexual y otros hechos victimizantes asociados a la violencia de género en el marco del conflicto.

También, hace énfasis en la necesidad de acompañar y priorizar la restitución de tierras de las mujeres víctimas de despojo y abandono de tierras, así como en propender por generar el fortalecimiento institucional para la documentación e impulso procesal de las investigaciones en torno a las violencias basadas en género en el marco del conflicto armado, con especial énfasis en los delitos sexuales.

En la evaluación final de resultados de esta política pública, se concluyó que dicho CONPES, permitió impulsar de manera estructurada la atención, acompañamiento y asistencia frente a las necesidades de las mujeres víctimas en el marco del conflicto armado (Departamento Nacional de Planeación, 2016). Esto se logró a través de una atención integral, pensando en programas y acciones que materialicen el enfoque de género. De igual manera, reconoció y generó procesos de formación y sensibilización a las y los servidores públicos con relación a las facetas de género y los riesgos e impactos diferenciados de las mujeres y niñas en el conflicto bélico del país.

Si bien, en la evaluación final se evidencia un alto cumplimiento de las metas propuestas, también se señala la necesidad de reforzar y hacer seguimiento de manera permanente a estos procesos con las diferentes entidades, en especial con las instituciones encargadas de las garantías de los derechos a la salud y a la justicia.

En línea con una de las recomendaciones no seguidas de dicho informe de gestión, desde esta institución de derechos humanos lamentamos que este tipo de políticas públicas y acciones no se continuaran en el tiempo, ya que facilitarían la planeación estratégica en cada institución y generarían un trabajo articulado que hubiese podido medir el impacto de dichos programas en la vida de las mujeres víctimas a través del tiempo.

El CONPES 3784 de 2013, se encontraba articulado con el CONPES del mismo año, denominado “Equidad de Género para las Mujeres” (Departamento Nacional de Planeación, 2013), el cual tenía como objetivo principal contribuir a garantizar el pleno goce de los derechos de las mujeres colombianas, aplicando los principios de igualdad y no discriminación. Esta política tuvo una vigencia desde 2013 a 2016, aunque el Gobierno Nacional de dicho momento mantuvo vigente sus objetivos hasta el año 2017.

En relación con las mujeres víctimas, desarrolló el objetivo 6, el cual ponía en funcionamiento el plan integral para garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencias, permitiendo de manera articulada la prevención, atención integral y diferenciada a las mujeres y las niñas, garantizando el acceso a la justicia, a la salud y a la protección y restitución de los derechos de las mujeres víctimas.

Dentro de los resultados más relevantes en este objetivo, podemos mencionar (Departamento Nacional de Planeación, 2014):

- Distribución del Protocolo, la Cartilla Operativa y el Decálogo de Prevención de Violencia Sexual dirigido a cada soldado y policía del territorio nacional.

- La Fiscalía General de la Nación informa que el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, con el apoyo de la Embajada del Reino Unido en Colombia, brindó asistencia técnica a la entidad, para fortalecer la investigación en temas relacionados con violencia sexual, en especial en el marco del conflicto armado.
 - La misma entidad refiere que se elaboró el Protocolo de Investigación y de Atención a Delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexual; el protocolo de atención de las agresiones con sustancias químicas como acto urgente y la ruta de atención para miembros de la población LGBTI.
 - La misma Fiscalía General de la Nación afirma haber iniciado la implementación dentro de las estrategias de investigación de violencia sexual de: a) asociación de casos de acuerdo a la zona y fecha en que ocurrieron los hechos que afectaron a la víctima, teniendo en cuenta patrones de macrocriminalidad de los grupos armados organizados al margen de la ley, junto con la georreferenciación con base en la incidencia de los delitos; b) fortalecimiento del recurso humano y logístico para la atención de necesidades investigativas particulares y/o específicas.
 - Por su parte, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en adelante INMLCF, informa que durante los años 2013 y 2014 se construyó la “Guía de recomendaciones para el abordaje forense en casos donde se investigue o sospeche tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, la cual se utilizaría como marco de referencia para la atención integral de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado.
 - Se iniciaron espacios de diálogo y recolección de necesidades con las organizaciones sociales que trabajan por los derechos de las mujeres y de la población LGBTI en diferentes espacios y contextos. En el Valle del Cauca, con organizaciones como Santamaría Fundación, y la Organización Femenina Popular, entre otras.
- Desde el año 2017 hasta 2021 y parte de 2022, no se registra la existencia de un CONPES o Política Pública que impulse la disminución de las brechas de género hacia las mujeres víctimas en el marco del conflicto armado. Este rango de tiempo es importante, ya que, como expusimos con anterioridad, es en este límite de tiempo que también surge la propuesta de generar nuevamente una política pública desde la UARIV para las mujeres víctimas, propuesta que presuntamente no encontró eco y por tanto no logra evolucionar.
- En el año 2021 se aprueba el CONPES 4031 de 2021, denominado “Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas” (Departamento Nacional de Planeación, 2021). Esta política estatal tiene una vigencia de 10 años y llama la atención que se haga claridad sobre el hecho de que la formulación del plan de acción surge teniendo en cuenta algunas de las necesidades de las víctimas y, en este caso, de las mujeres. Sin embargo, al revisar de manera detenida el documento, se observa que hace una propuesta desde los programas ya existentes dentro de la oferta institucional del orden nacional, y no genera acciones o planes novedosos para dar respuesta a los riesgos y afectaciones de género.

Frente a esta postura de planeación, si bien es interesante partir de un “inventario institucional”, con relación a los programas y acciones que las diferentes entidades del orden nacional ya vienen adelantando y que cuentan con presupuestos asignados, esa misma oferta no responde necesariamente a las necesidades y expectativas de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado en su amplia diversidad.

Un ejemplo de esta afirmación son los objetivos decimoquinto y decimosexto de dicho CONPES, en la línea de acción 5, denominada “Contribución a la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado con enfoque diferencial” (Departamento Nacional de Planeación, 2021). Estos objetivos refieren, en términos generales, que el Fondo Nacional de Vivienda otorgará subsidios para la adquisición de vivienda nueva urbana y, en menor porcentaje, vivienda rural a hogares víctimas del conflicto armado que cumplan con los requisitos específicos de la entidad.

Los criterios de acceso a este tipo de programas que plantea el CONPES 4031/21 a la luz del acceso a la vivienda de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado resultan siendo una limitante. Primero, porque en el mismo documento, las mujeres no se encuentran priorizadas, y tampoco se consideran variables como la economía del cuidado en el hecho de ser mujeres cuidadoras, ya sea de niños y niñas, adultos mayores o personas en condición de discapacidad.

En corroboración de lo expuesto, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (2023) en respuesta a la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca, refiere que el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), entidad ad-

crita a esa cartera, tiene como objetivo principal la ejecución de las políticas del gobierno nacional en materia de vivienda de interés social, *así como la atención de la postulación de hogares y la asignación de subsidios familiares de vivienda de interés social dirigidos prioritariamente a la población más vulnerable.*

Al revisar la respuesta de esta entidad con relación a los requisitos, que al mismo tiempo permiten esa clasificación de la vulnerabilidad, encontramos que esta se centra en el grupo de Sisbén IV del hogar, el tipo de vivienda a adquirir (Vivienda de Interés Social, VIS o Vivienda de Interés Social Prioritaria VIP), el tipo de suelo de la vivienda (rural o urbano), la categoría del municipio en el que se desea adquirir la vivienda, la condición de víctima (soportada en el Registro Único de Víctimas) y condiciones diferenciales del hogar. La evaluación de estos criterios da como resultado la obtención de un puntaje por hogar, cuyo máximo son 100 puntos. Así, *se prioriza la asignación de las familias con mayor grado de vulnerabilidad* (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2023).

Y segundo, porque los requisitos específicos de estos programas incluyen la aprobación previa de créditos hipotecarios y para ello, las familias deben demostrar al menos un salario mínimo de ingresos, que además debe ser estable en el tiempo. En relación con esto, es necesario recordar que ya desde años atrás, la misión para el diseño de una estrategia (Estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, 2007), había descrito cómo la población desplazada se encuentra en desventaja frente a las poblaciones denominadas “pobres urbanos” y “pobres rurales” y hasta frente a los habitantes de calle urbanos. Lo

anterior, en razón a que las estructuras de familias desplazadas son altamente vulnerables, ya que los hogares son más numerosos, tienen mayores índices de dependencia económica de una única proveedora y las jefas de familia cuentan con bajos índices de escolaridad, lo que a su vez no les permite el acceso a un mercado laboral formal y un ingreso estable.

Por último, cabe resaltar que, además de contar con una estructura de hogar desfavorable y unas peores condiciones socioeconómicas, los hogares desplazados han enfrentado una pérdida de activos considerable que mina sus posibilidades para superar estas condiciones (Estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, 2007).

Estos hallazgos están acordes con los resultados de las entrevistas realizadas por la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca. Según las mismas, el 70.3% de las mujeres entrevistadas refieren que sus ingresos familiares mensuales son menores a \$300.000, seguido de un 17% cuyos ingresos familiares se encuentran en \$301.000 y \$600.000, y tan solo el 2.1% informó un ingreso familiar superior a un salario mínimo legal vigente. De acuerdo con lo establecido por el CONPES 4031/21, solo estas 5 mujeres (2.1%) podrían acceder a los programas de vivienda nueva urbana, puesto que el 97% restante no cumple con el requisito del nivel de ingreso mínimo estable en el tiempo, lo cual es un reflejo del fenómeno de la feminización de la pobreza.

La feminización de la pobreza es un concepto que surge de los estudios realizados por ONU Mujeres, en relación con los objetivos del 2030 para el desarrollo sostenible. En dichos estudios se encontró que existen mecanismos y barreras educativas, sociales, económicas,

judiciales y culturales que generan que las mujeres y otras identidades feminizadas tengan mayor tendencia al empobrecimiento económico y, por tanto, al acceso a bienes y servicios que podrían mejorar su calidad de vida y la de sus familias.

En este sentido, ONU Mujeres, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2022), en su medición del índice de feminidad de la pobreza, encontraron que para el año 2020, el índice en la región de América Latina y el Caribe se ubicó en 113, es decir, por cada 100 hombres en hogares pobres había 113 mujeres. Colombia se ubicó por encima de este promedio regional.

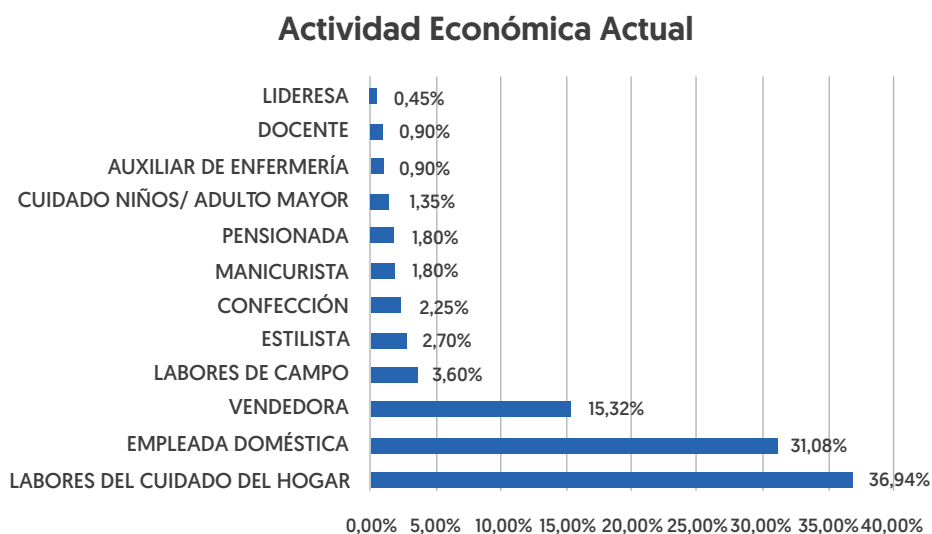
De acuerdo con el mismo informe, (ONU Mujeres, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2022), señala que en 2017 había 118 mujeres en condición de pobreza por cada 100 hombres en la misma condición; dicha cifra ha tenido una pequeña modificación hacia 2020, año de la última medición, siendo de 114 mujeres por cada 100 hombres en pobreza. Sin embargo, sigue evidenciado un mayor impacto de la pobreza en las mujeres en Colombia.

Si bien en este informe no se desarrolla un análisis detallado en relación con la incidencia de la feminización de la pobreza en las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, la literatura ya ha señalado que aspectos como bajo nivel educativo, desempleo, ser cabeza de hogar, tener personas a cargo de su cuidado y pertenencia étnica, son variables que aumentan la posibilidad de encontrarse debajo de la línea de pobreza (Díaz, 2011).

Así las cosas, de las ciudadanas entrevistada por nuestra entidad, al indagar por su actividad económica, encontramos que, en términos generales, las labores que realizan se relacionan con aquellas que históricamente hacen parte del cuidado y, por tanto, del mantenimiento de la división sexual del trabajo. Se encontró que, el 36.94% de las ciudadanas entrevistadas se dedica a las labores del cuida-

do del hogar, las cuales, recordemos, no son labores pagas; el 31.08% son empleadas domésticas, en su mayoría por días en casas de familia; el 15.32% son vendedoras en almacenes; los demás porcentajes pueden observarse en la gráfica 5.

Gráfica 5. Distribución actividad económica de las mujeres entrevistadas



Fuente: Elaboración Propia.

A partir de este análisis, la oportunidad de adquirir vivienda propia para las mujeres víctimas de desplazamiento forzado y sus familias es muy baja, puesto que este modelo propuesto por el CONPES 4031/21 no tiene en cuenta variables propias de la feminización de la pobreza. Además, obliga a las mujeres a permanecer en las ciudades, donde se construyen dichos proyectos de vivienda de interés social o interés prioritario. Es una estrategia que no contempla mantener y/o recuperar la vocación rural-campesina original de las mujeres y sus familias.

Desde una visión de derechos humanos de las mujeres, existe un riesgo de vulneración de la autonomía de las mujeres, ya que no se les permite contar con opciones frente a si es su intención, o no, retornar a la ruralidad en donde, a partir de sus conocimientos ancestrales y sus habilidades, puedan generar unas mejores condiciones de vida que en las ciudades. No se trata únicamente de ubicar a las mujeres como beneficiarias de políticas públicas, sino de asumir su rol como protagonistas de las decisiones que afectan sus proyectos de vida, sus familias y sus entornos (Fundación Ideas para la Paz, 2018).

Muestra de lo expuesto hasta aquí son las repuestas de las mujeres entrevistadas en el Valle del Cauca, ya que el 72% nunca ha recibido o ha tenido la posibilidad de postularse a un subsidio de vivienda; el 13% recibió la aprobación de subsidio de vivienda para población desplazada años atrás, pero no contaron con los requisitos para acceder a un crédito hipotecario y, por tanto, nunca hicieron efectivo tal subsidio. Solo el 9% son propietarias de viviendas nuevas, y de estas solo el 1% accedió por subsidio de vivienda y crédito; el 8% restante fueron beneficiarias del programa de 100.000 viviendas gratuitas generado en los años 2013 y 2014.

Si bien el documento CONPES considera en varios objetivos la vivienda rural y los apoyos para mejoras de vivienda rural, pareciera que estas se encuentran limitadas a los procesos de restitución de tierras y no a la adquisición, asignación o arrendamiento de predios rurales. De las ciudadanas entrevistadas, el 96% no tiene procesos de restitución de tierras y, por tanto, no podrían acceder —aún si lo quisieran—, a estos programas rurales de vivienda.

Esta hipótesis de las barreras en el acceso a la vivienda rural fue confirmada por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en la respuesta allegada por la Subdirección de Demanda y Descongestión, donde se señala que la Agencia Nacional de Tierras, en adelante ANT, dando cumplimiento a las órdenes impartidas en la Sentencia T-025 de 2004 y el Auto 092 de 2008, ha realizado una serie de acciones dirigidas a las mujeres víctimas del conflic-

to armado, a partir de la circular interna Nro. 02 de 2016 emitida por la Dirección General de la ANT, en la que se establecen criterios de priorización en los procesos de acceso a tierras para las mujeres cabeza de familia víctimas del conflicto armado (Agencia Nacional de Tierras, 2024).

La Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión ha adelantado diferentes actuaciones administrativas en el marco de sus competencias, dándole prioridad al cumplimiento de fallos judiciales por restitución de tierras, donde se está materializando la protección de los derechos a las mujeres víctimas del conflicto armado (Agencia Nacional de Tierras, 2024). Con corte al 22 de noviembre de 2022, la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión adjudicó 2.620 títulos: 2.500 de Adjudicación de baldíos a persona natural por fallos de restitución y 120 títulos de bienes fiscales patrimoniales por restitución de tierras, con un área de 33.069 hectáreas, de los cuales 1.198 títulos fueron adjudicados a mujeres víctimas, equivalente a 12.812 hectáreas, (Agencia Nacional de Tierras, 2024). Cabe mencionar que estas cifras son a nivel nacional, ya que la entidad no suministró las cifras específicas en Valle del Cauca. Sin embargo, al contrastar los 1.198 títulos adjudicados a mujeres a nivel nacional, (ver Tabla 2) versus las 3.624.896 mujeres víctimas de desplazamiento forzado que existen en el país según el RUV, el panorama es desolador y abre la necesidad de una reflexión acuciosa sobre el tema.

Tabla 2. Total Nacional de títulos otorgados a mujeres víctimas del conflicto armado

Cuadro 1. Total de títulos otorgados a mujeres víctimas del conflicto armado

Mujeres víctimas atendidas por año en el proceso de adjudicación de bladios a persona natrual y bienes fiscales patrimoniales		
Años	Número de títulos adjudicados	Hectareas (HAS.)
2012	16	42,8425
2013	29	3684,6035
2014	38	2153,9233
2015	28	588,1923
2016	6	46,1637
2017	91	314,8310
2018	185	666,0147
2019	224	1264,5436
2020	118	824,3384
2021	125	825,6618
2022	229	1784,9221
2023	109	616,3978
Total general	1198	12812,4347

Fuente: ACCTI-048 Matriz Ordenes de Adjudicación-Restitución y Matriz Bienes Patrimoniales y Fiscales 2022 – ANT.

Lo expuesto hasta ahora, corrobora nuestro postulado con relación a que los objetivos y programas que surgen del CONPES 4031 de 2021, están muy lejanos de dar respuesta a las necesidades de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, y menos aún de las que tienen pertenencia étnica. Uno de los principales derechos vulnerados en este hecho victimizante es la pérdida de la vivienda y, con ella, el arraigo, la práctica de usos y costumbres, la vocación de trabajo rural y campesino, la relación con la tierra, las redes familiares, comunitarias y sociales propias de la ruralidad, así como la posibilidad de la transmisión de los saberes y prácticas ancestrales.

Desde una revisión enfocada en el territorio, se indagó por los proyectos, programas y acciones realizados desde la Gobernación del Valle del Cauca hacia las mujeres víctimas de desplazamiento forzado y violencia sexual,

enfocados en la prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento, mediante la prevención de los riesgos extraordinarios de género en el marco del conflicto armado. Para esto, se obtuvo una respuesta escrita del ente departamental, que se contrastó con copia de un informe ejecutivo del plan de acción territorial —PAT— para la atención, protección y reparación a las víctimas del conflicto armado 2020-2023, de la Secretaría de Mujer, Equidad de Género y Diversidad Sexual de la Gobernación de Valle del Cauca, y los resultados de dos entrevistas a funcionarias de dicha secretaría.

Si bien, la Secretaría de la Mujer, Equidad de Género y Diversidad Sexual no es la única ni la principal encargada de la atención a las víctimas del conflicto armado dentro de la Gobernación del Valle del Cauca, sí tiene como función la coordinación con cada una de las

secretarías del departamento, entidades descentralizadas y administraciones municipales del Valle del Cauca en relación con los aspectos relativos a la equidad de género.

En este sentido, a partir de las fuentes de información, se encontró que a la fecha no existe un lineamiento técnico construido o documento de recomendaciones que guíe el diseño e implementación del enfoque de género en la atención a las mujeres víctimas en el marco del conflicto armado, que pudiese utilizarse tanto en las diferentes secretarías y/o los municipios para formular los planes de desarrollo y sus programas. Lo anterior, a pesar de que en la Política Pública de las Mujeres Vallecaucanas, reglamentada por la ordenanza 317 de 2010, y en su eje “vida digna libre de violencias contra las mujeres”, se establece como estrategia “contribuir a la transformación de modelos culturales patriarcales que subvaloran y discriminan a las mujeres de todos los sectores y grupos étnicos, legitimando todas las formas de violencias de género en la familia, espacios de trabajo, comunitario, político y en el conflicto armado que vive el país (Gobernación del Valle del Cauca, 2010).

Sin embargo, dicha estrategia solo contempla en las líneas de acción:

1. El desarrollo y divulgación de investigaciones y estudios de las violencias de género contra las mujeres de diferentes sectores, grupos étnicos y en situación de desplazamiento forzado y los efectos del conflicto armado en la vida de las mujeres.
2. La implementación de programas de formación a funcionarios y funcionarias de los sectores de salud, jurídico, policial, seguridad social, responsables de ofrecer atención integral a mu-

jes de diferentes sectores y grupos étnicos y víctimas de desplazamiento forzado.

De estas dos líneas de acción, se encontró registro de procesos de formación a personal de Policía Nacional, Comisarios y Comisarias de familia, enlaces de mujer y población LGBTQ+, funcionarias y funcionarios del orden municipal y departamental, desde los años 2016 en adelante, a través de diferentes campañas y programas que promueven la no violencia contra las mujeres y las rutas de atención (Gobernación, 2018). Sin embargo, en dichos informes no es posible rastrear que el contenido de estas formaciones incluyera las facetas y riesgos expuestos en el Auto 092 de 2008, o que desde estos mismos se generaran acciones diferenciales en la atención a las mujeres víctimas en el marco del conflicto armado.

En la misma ordenanza, en el eje de equidad, territorio y tierra, se encuentra como estrategia “crear en el marco de las organizaciones de mujeres una red de mujeres protagonistas en los escenarios de paz y posconflicto en el cuatrienio”. Alineado con este objetivo, se impulsa un ejercicio de participación que nace en el año 2018 y perdura en el departamento del Valle del Cauca hasta el 2023, denominado “La espiral de mujeres Constructoras de Paz del Valle del Cauca”, el cual, según refiere una de las funcionarias entrevistadas (Góngora, 2024), fue un proyecto que se adelantó con apoyo de cooperación internacional (PNUD) y cuyo objetivo era el fortalecimiento del liderazgo de las mujeres y las redes territoriales y comunitarias integrada por las gestoras sociales, concejos municipales de paz, Red Espiral, jefaturas de zona, Red de las mesas de *víctimas* municipales y departamentales.

Dentro de estos encuentros se realizaron procesos de atención psicosocial y sensibilizaciones para la prevención e identificación de las violencias basadas en género en 40 municipios del departamento y dos distritos especiales. La funcionaria explica que en dicha red espiral participaron 2 a 3 mujeres por cada municipio con un total aproximado de 100 mujeres víctimas participantes (Leiton, 2024). Las funcionarias entrevistadas no hicieron referencia alguna a que existiese una cuota de participación de mujeres indígenas, negras y afrocolombianas, o mujeres con discapacidad, sino a una participación libre y espontánea de los diferentes territorios. En este sentido, se observa la complejidad que implica incorporar diferentes enfoques diferenciales en la materialización de acciones.

Respecto al impacto de estos encuentros en las demás mujeres víctimas de los municipios, referían que de esta red ha surgido una serie de lideresas que visibilizan los casos que requieren atención, y además se han convertido en puentes para que las mujeres se aproximen a la institucionalidad. Sin embargo, reconocen que dichos liderazgos implican mucha dedicación sin remuneración económica, lo que las incluye en la dinámica de la economía del cuidado no pago y en ocasiones implica también exponerse a riesgos y amenazas por parte de grupos armados que aún están en los territorios, así como a detractores que finalmente las juzgan por no seguir los patrones de género heteropatriarcales establecidos.

No es clara la relación o la interacción que pueda tener la Espiral de mujeres Constructoras de Paz del Valle del Cauca, con las mesas de participación efectiva de las víctimas, con los consejos territoriales de paz, o con la mesa de garantías, por lo que sus acciones pueden

quedar limitadas a las asistentes y a sus organizaciones o liderazgos en los territorios.

Por otra parte, las funcionarias entrevistadas (Góngora, 2024; Leiton, 2024) describen proyectos adelantados en donde, a partir de una serie de acompañamientos a las representantes de las mesas de víctimas, se generan acciones de reconocimiento y memoria histórica, como cartillas biográficas, talleres vivenciales, entre otros. Estas acciones generan un fortalecimiento de las herramientas para la participación e incidencia de las lideresas, pero las acciones solo llegan a las mujeres que realizan un ejercicio de representación de las víctimas en cada territorio, sin que se repliquen con las demás mujeres víctimas de desplazamiento forzado y violencia sexual.

Este mismo fenómeno de impactos reducidos se encuentra en los programas de emprendimiento económico, los cuales favorecieron en la vigencia 2020-2023 a 129 víctimas del conflicto armado así: fortalecimiento de unidades productivas a través del marketing digital, a 43 víctimas; mejoramiento integral de vivienda urbana en los municipios del Valle del Cauca, 24 familias; acceso a la atención del canal de psicorientación a 162 personas víctimas del conflicto armado. (Gobernación del Valle del Cauca, 2023)

Estas acciones, si bien son importantes, no logran beneficiar ni al 10% de la población de mujeres víctimas de desplazamiento forzado y/o violencia sexual en el marco del conflicto armado en la medida en que no son políticas públicas, son programas que responden a los planes temporales de los gobiernos departamentales que, al no permanecer en el tiempo, no permiten la progresividad del acceso y garantía a los derechos humanos, y por tanto no

generan transformación de las condiciones de empobrecimiento, carencia y vulnerabilidad de las mujeres víctimas.

De las ciudadanas que fueron entrevistadas en este informe, solo el 10.8% ha recibido algún tipo de apoyo para un proyecto productivo. De este porcentaje, 14 mujeres refieren que les entregaron materiales para su proyecto, que en general han sido de confección y cocina, labores tradicionalmente adjudicadas a las mujeres. Siete de las ciudadanas recibieron dinero para su proyecto productivo, por un valor aproximado de entre 2 a 4 SMLV, y otras tres ciudadanas recibieron asistencia técnica en aspectos de manipulación de alimentos. Vale la pena mencionar que estas 24 mujeres que recibieron apoyos en sus proyectos productivos refieren que hubiera sido importante contar con acompañamiento en relación con los aspectos administrativos y contables de sus unidades productivas, pues a la fecha de esos 24 emprendimientos solo 9 siguen en funcionamiento.

En este sentido, tanto las funcionarias entrevistadas (Leiton, 2024; Góngora, 2024), como la Defensoría del Pueblo coinciden en que hace falta generar políticas transformadoras orientadas a garantizar las condiciones básicas para las mujeres y sus familias, tales como la seguridad alimentaria; el acceso a servicios públicos; el acceso efectivo a tierras y a la vivienda digna; la recuperación de la vocación rural y campesina; la protección y garantía de seguridad en los territorios; la educación para ellas y sus hijas e hijos; y como tema central, la atención en salud mental, entre otros derechos.

De esta forma, es posible afirmar que es compleja una amplia comprensión, por parte de las instituciones de lo que significa la aplicabilidad del enfoque de género y cómo este se relaciona con otros enfoques diferenciales, en especial el étnico.



PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA SALUD DE LAS MUJERES DESPLAZADAS EN EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (D).

“Nunca ha habido una verdadera atención en salud, que nos explique si los dolores que tenemos y sentimos, son enfermedades por ese miedo que vivimos”. (Grupo Focal, 2023)

En el presente título, se realiza una inspección de los diferentes programas existentes a nivel nacional, institucional y territorial para la atención a las mujeres víctimas de desplazamiento forzado y delitos contra la integridad y la libertad sexual. Sin embargo, es necesario dar claridad al lector o lectora en cuanto a que estos programas en ningún caso corresponden al cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008, ya que ninguno cuenta con los criterios establecidos por dicha institución, ni son específicos para la población objeto del Auto en mención.

No obstante, se evaluarán las acciones existentes, con especial énfasis en la atención a la salud mental de las ciudadanas y si las mujeres víctimas de desplazamiento forzado han sido, o no, vinculadas y beneficiadas de los mismos.

Así las cosas, la atención integral en salud para la población víctima del conflicto armado se establece desde el Decreto 4800 de 2011 (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2011),

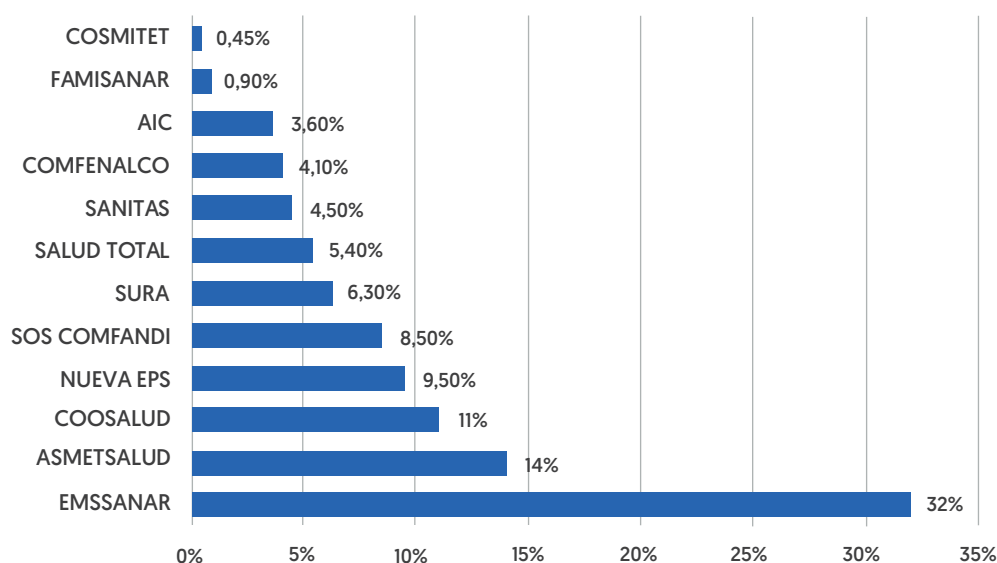
el cual en su Título VI, referido a las medidas de asistencia y atención, genera dos objetivos centrales en el acceso a la salud integral de las víctimas; por una parte, el art. 87 establece que se propondrá por la afiliación de las víctimas al Sistema General de Seguridad Social en Salud; por otra parte, en el segundo objetivo del Decreto 4800 de 2011, que se encuentra en el artículo 88 (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2011), se indica que se promoverá la generación de un protocolo para la atención integral en salud con enfoque psicosocial

En relación con el primero de estos objetivos, la vinculación al SGSSS, MINSALUD refiere que, a diciembre de 2021, como resultado del cruce entre el Registro Único de Víctimas y la Base Única de Afiliados, se encontró que el 94.5 % de las víctimas del conflicto armado se encuentran afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud. De ellas, el 70 % en régimen subsidiado, el 27 % en régimen contributivo y el 3 % en régimen de excepción. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020)

De las ciudadanas entrevistadas para este informe, el 100% se encuentran vinculadas a una Empresa Administradora de Planes de Beneficios de Salud, en adelante EAPB, en porcentajes similares a los nacionales, ya que el 78% están en régimen subsidiado, el 21% en régimen contributivo y el 0.45% en régimen

de excepción, distribuidas como se evidencia en la gráfica 6. En este sentido, existe un cumplimiento en la posibilidad de acceso a los servicios de salud de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado y violencia sexual.

Gráfica 6. Distribución Empresa Administradora de Planes Beneficios de Salud (EAPB) de mujeres entrevistadas en el Valle del Cauca



Fuente: Elaboración Propia.

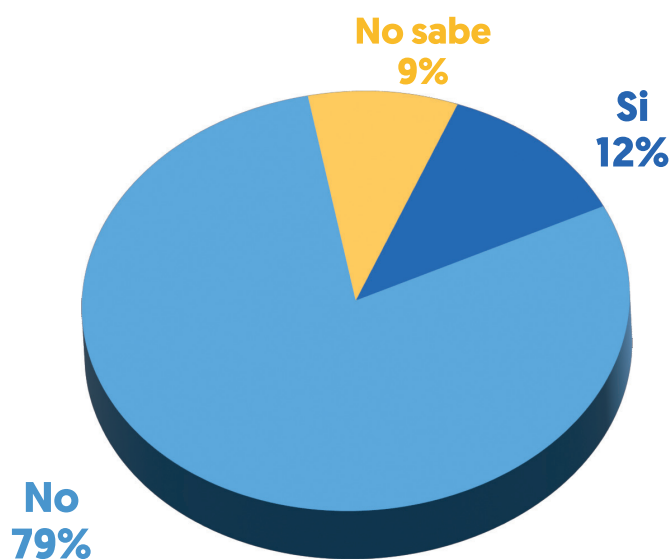
Sin embargo, durante las entrevistas realizadas por la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca a las 223 ciudadanas, en relación con el acceso a servicios de salud, se encontró que solo el 22.5% de las ciudadanas recibió atención médica en el marco del Protocolo de Atención a la Violencia Sexual establecido en la Resolución 459 de 2012. La mayoría de las entrevistadas refirió que no fue posible acceder a los servicios de salud, debido a que sentían temor, se desplazaron

inmediatamente después de los hechos, o se cuidaron en su hogar. El 68% indicó que tampoco fueron remitidas a atención en salud por parte de su EAPB, una vez realizada la declaración de hechos victimizantes.

Al indagar si desde su EAPB ha recibido algún contacto o atención por ser víctima del conflicto armado, el 79% respondió de manera negativa, el 12% refirió que han sido contactadas por su EAPB a fin de tener algunas citas con medicina familiar por ser mujeres

víctimas en el marco del conflicto armado. Las EAPB que realizaron dichas atenciones fueron principalmente AIC y SURA. El 9% restante no saben si algunas de sus atenciones en sus EAPB han sido por el hecho de ser mujeres víctimas en el conflicto armado.

Gráfica 7. Porcentaje de mujeres contactadas por su EAPB, para brindar atención en salud, por ser víctimas del conflicto armado



Fuente: Elaboración Propia.

Por otra parte, de las ciudadanas entrevistadas que refieren haber buscado atención especializada por las secuelas de los hechos victimizantes, el 62.6% solicitaron atención por ginecología, el 49.1% por psicología y el 10.3% por otras especialidades como ortopedia e infectología.

Al preguntar sobre las atenciones recibidas en el marco de sus derechos sexuales y repro-

ductivos, las ciudadanas entrevistadas refieren que estas atenciones se han centrado en las consultas de elección de métodos de anticoncepción. Al respecto, el 50.4% iniciaron el uso de estos métodos después de los hechos de violencia sexual. En la Tabla 3 se pueden apreciar los diferentes métodos anticonceptivos elegidos por estas ciudadanas.

Tabla 3. Distribución porcentaje uso método de anticoncepción de mujeres entrevistadas

Método anticonceptivo	Porcentaje
Dispositivo Intrauterino Hormonal	11%
Anticonceptivos Inyectables	10%
Anticonceptivos orales	9.6%
Implante subdérmico	6.25%
Anticoncepción quirúrgica	48.2%

Fuente: Elaboración Propia.

Consideramos relevante mencionar que el 9% de las ciudadanas entrevistadas refirió que decidió no sostener relaciones sexuales bajo ninguna circunstancia en su vida. Si bien esta respuesta se obtuvo al indagar por los métodos de anticoncepción, al ampliar la información en este aspecto, se pudo apreciar que esta decisión es producto de la afectación emocional por los hechos de violencia sexual, que a la fecha no han sido atendidos por completo.

En cuanto al segundo objetivo del Decreto 4800 de 2011, el artículo 88 (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2011), refiere que se promoverá la generación de un protocolo para la atención integral en salud con enfoque psicosocial, el cual será liderado por el Ministerio de Salud y Protección Social. Dicho programa recibe el nombre de Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas, en adelante, PAPSIVI los resultados de esta serán desarrollados en el siguiente acápite.

PROGRAMA DE ATENCIÓN PSICOSOCIAL Y SALUD INTEGRAL A VÍCTIMAS (PAPSIVI)

La existencia de un Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial tiene el doble propósito de “orientar al talento humano en salud para la atención integral en salud con enfoque psicosocial y diferencial” y “establecer los mecanismos para la incorporación” de dicho enfoque, entendido como “medida de asistencia y rehabilitación a víctimas del conflicto armado” (Mesa de seguimiento Autos 092 y 009 - Anexos reservados de la Corte Constitucional, 2020).

El PAPSIVI tiene por objetivo garantizar la asistencia en salud y la rehabilitación física, mental y/o psicosocial de las víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado en Colombia. Este programa comenzó su implementación en el año 2013. Según informes de MINSALUD, hasta la fecha se han atendido a 734.295 víctimas del conflicto armado desde 2013 hasta el 30 de junio de 2022 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020). Esta cifra nos lleva a concluir que solo alrededor del 10% de las víctimas totales que se encuentran en el Registro Único de Víctimas (RUV) han sido atendidas bajo este modelo integral en casi 10 años.

Esta falta de acceso efectivo a los servicios especializados en salud de las víctimas, en general, y en especial de las mujeres víctimas

de desplazamiento forzado, es preocupante e invita a buscar estrategias que fortalezcan el reconocimiento y la empatía con las víctimas por parte de los gobiernos.

Aumentar el alcance de la atención a las víctimas debe ser una prioridad para la institucionalidad, ya que la inatención a los procesos emocionales de trauma amplía la gravedad de los daños psicosociales, mentales y físicos, producto de la experiencia de los hechos victimizantes.

Esos hechos victimizantes, sumados a la falta de atención integral, generan la continuidad del trauma psicosocial. El concepto de trauma social en salud mental ha sido estudiado por varios autores y tiene efectos individuales y colectivos. La afectación personal puede generar experiencias como una somatización individual de la enfermedad del cuerpo social, lo cual en la clínica cotidiana se evidencia en distintos síntomas asociados con trastornos de ansiedad, trastornos de conversión, trastornos del estado del ánimo y trastornos psicóticos, entre otros (Palma, 2020).

Los efectos colectivos son descritos como la destrucción de redes y relaciones sociales, introduciendo rigidez y desconfianza en la vida y quebrantando los lazos y vínculos interpersonales y comunitarios. (Palma, 2020)

Debido a esas especiales características del trauma psicosocial, estos tratamientos integrales no pueden ser endilgados al SGSSS a través de las EAPB, por dos motivos: el primero, la grave crisis que afronta el sistema mismo, el cual no responde a las necesidades de promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad, faltando a los criterios de accesibilidad, oportunidad, y calidad.

Y segundo, porque las atenciones tanto médicas como psicosociales para las mujeres víctimas de desplazamiento forzado y violencia sexual requieren de un abordaje especializado en su atención, en cuanto al conocimiento especial de las causas y consecuencias de las afectaciones físicas, psicológicas, comunitarias y sociales de las víctimas del conflicto, teniendo en cuenta además los diferentes enfoques diferenciales.

El Ministerio de Salud y Protección Social (2020) refiere que, de la población atendida por el PAPSIVI, el 84.8% se encuentra reconocida por el hecho victimizante de desplazamiento forzado. El informe no relaciona el número de mujeres víctimas de este hecho, ni tampoco incluye datos diferenciales en cuanto a la participación de mujeres afrocolombianas e indígenas, así como tampoco de aquellas con discapacidad que recibieron dicha atención. Sin embargo, esta entidad indica que del total de personas atendidas, el 45.3% son mujeres.

Como falencia importante a mencionar del programa, que reporta el mismo ministerio, se encuentra que, pese a la amplitud de las coberturas territoriales, los recursos disponibles solo han permitido lograr el 19.21% de atención de víctimas en zonas rurales y el 4.19% en zonas rurales dispersas.

En la información suministrada por el MinSalud (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020), se reporta que en el departamento del Valle del Cauca estuvo priorizado para la aplicación de las diferentes modalidades de PAPSIVI entre los años 2015 a 2018. Para ese momento, tanto el Ministerio de Salud y Protección Social como la Secretaría de Salud del Valle del Cauca referían que existían 310.564 personas (hombres, mujeres y NNA) susceptibles de ser beneficiarias de esta intervención psicosocial. El resultado de esos 3 años de priorización fue la atención del 15.8% de ese total. Recordemos que, según las cifras de RUV (UARIV, 2024), existen alrededor de 604.198 víctimas en el departamento del Valle del Cauca, de las cuales 274.436 son mujeres víctimas de desplazamiento forzado y 415 son personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, en adelante OSIGD.

Según la Gobernación del Valle del Cauca (Secretaría de Salud del Valle del Cauca, 2024) la estrategia de PAPSIVI se ha implementado desde 2013 en el 64% del territorio vallecaucano, en 25 municipios entre los que se encuentran: Bolívar, Guadalajara de Buga, Bugalagrande, Caicedonia, Candelaria, Cartago, Dagua, el Cerrito, Florida, Guacarí, Jamundí, La Unión, La Victoria, Obando, Palmira, Pradera, Restrepo, Riofrío, Roldanillo, San Pedro, Sevilla, Trujillo, Tuluá, Yumbo y Zarzal, y los dos distritos especiales de Santiago de Cali y Buenaventura.

Según el reporte del Sistema Integral de Información de la Protección Social, CUBOS SISPRO MinSalud, consultado y citado por la Secretaría de Salud Departamental (Secretaría de Salud del Valle del Cauca, 2024), en-

tre el año 2013 a mayo de 2024 fueron atendidas a través del programa PAPSIVI en sus diferentes modalidades (comunitario, grupal, familiar, individual) 765.129 personas, de las cuales 475.169 son mujeres, representando el 62% de la población atendida.

Sin embargo, al contrastar con el número total de víctimas registradas en el RUV a 2024, que son 658.398, las cifras suministradas por la Secretaría de Salud, a su vez consultadas en el Ministerio de Salud, nos permiten observar que una misma persona pudo asistir a diferentes modalidades de PAPSIVI, siendo contabilizada nuevamente de manera individual. De allí que es importante revisar los análisis y categorías estadísticas para hablar en términos de atenciones suministradas. Categoría que, si bien permite evidenciar la labor de las

entidades, no nos da acceso al total de víctimas que en el departamento, efectivamente han accedido a este programa.

De las ciudadanas entrevistadas por nuestra entidad, se encontró que solo el 26.1% han participado de la estrategia PAPSIVI. El 73.8% refirió, no solo que no haber sido partícipe del programa, sino que además su desconocimiento del mismo. Las ciudadanas que forman parte de los anexos reservados de los Autos 092/08 y 009/15, que viven en el departamento del Valle del Cauca, ejemplificaron con sus relatos cómo el hecho de ser mujeres víctimas de desplazamiento forzado no cuenta con ningún enfoque diferencial y tampoco genera ningún trato preferencial o facilidad para el acceso efectivo a los servicios de salud.

“A mí me ha funcionado más curarme con mis hierbas tradicionales, porque la enfermedad que nos quedó de eso que nos pasó, y lo que nos sigue pasando, no se quita con pastas”. (Grupo Focal, 2023)

“Salud no hay, aquí fue que nos vinimos a enfermar, los esposos, los hijos y una misma, como no están trabajando el campo y nos toca comer de eso que venden en la tienda que tiene tanto veneno y químicos; nos volvimos así, gordos, y ahora todos disque sufrimos de la presión alta, el azúcar alto, la grasa alta y el bolsillo bajo”. (Grupo Focal, 2023)

“Desplazada o no desplazada igual toca hacer la cola desde la madrugada para la cita al médico, igual le hacen vencer las órdenes para exámenes y especialistas, igual no hay nunca el medicamento, uno dice soy desplazada en el hospital y eso les da igual”. (Grupo Focal, 2023)

ATENCIÓN A MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO

“Yo tengo una vecina, ella fue víctima también de desplazamiento forzado y la violaron, hace años, de ese ultraje recibió un golpe en su espalda y su columna, ella no está bien, no camina bien, le duele sentarse, pararse, no puede trabajar y aunque ella ha contado lo que le pasó en su EPS, nunca le han dicho vea señora usted va a tener las citas más rápido con el médico o venga le entregamos un medicamento para su dolor, nada, ser mujer víctima da igual en el hospital”. (Grupo Focal, 2023)

Los delitos contra la libertad y la integridad sexual en el marco del conflicto armado constituyen una violación de los derechos humanos fundamentales, siendo una forma de violencia que contribuye a la perpetuación de los estereotipos de género y menoscaba la dignidad humana, privando a las mujeres y niñas víctimas de su capacidad de autodeterminación y obstaculizando su desarrollo humano.

Según Carmen Ximena Marciales, “la violencia sexual en el conflicto armado colombiano es un instrumento a través del cual los hombres, de manera simbólica, expresan brutalmente su dominio sobre cuerpos, recursos y territorios; mensaje que va dirigido tanto a las mujeres y poblaciones sometidas, como a sus rivales” (Marciales, 2015).

La misma autora nos explica cómo, en el caso de mujeres negras y afrocolombianas, los hechos de violencia sexual permiten expresar un dominio racista sobre las cuerpos, territorios y poblaciones. En este sentido el Centro Nacional de Memoria Histórica expone que las

mujeres indígenas y las afrocolombianas han insistido en afirmar que la violencia sexual sobre sus cuerpos constituye una práctica de dominación que ha persistido desde la colonización y que ha hecho parte de una estrategia sistemática de ejercicio de poder sobre ellas y sus territorios. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017)

De allí que este tipo de violencias estén profundamente relacionadas con otras, como el reclutamiento y utilización de NNA (niños, niñas y adolescentes), el asesinato de líderes espirituales, de parteras tradicionales, el desplazamiento masivo, la ocupación de tierras ancestrales y colectivas, y los ataques a los procesos de liderazgo y defensa de los territorios. La violencia sexual, entonces, se relaciona con el hecho de ser mujeres, pero, además, de ser mujeres afro o indígenas, porque sobre ellas recaen estereotipos raciales y de clase que las sitúan en el lugar de la subordinación e incluso de la inhumanidad. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017)

La violencia sexual puede ser ejercida de manera oportunista por parte de un actor armado, impulsado por el deseo sexual y amparado bajo el poder masculino armado, o puede presentarse como parte de la estrategia militar de una organización armada o en medio de la ejecución de un evento estratégico por parte de esta. (Marciales, 2015)

Sea cual fuere la forma en que fue ejercida, la afectación psicológica provocada por la violencia sexual crea un amplio conjunto de emociones y sentimientos que describen las mujeres víctimas, entre las cuales se encuentran la tristeza, la ira, el desánimo, la negación, el abatimiento, la angustia, la desesperación, la culpabilidad, la apatía y la vergüenza, entre muchas otras; estos causan en estas mujeres cambios en los diferentes entornos de su vida, como lo son lo familiar, social, laboral y personal. (Cadavid, 2014)

De allí que este hecho victimizante genere, según varios autores, daños en las mujeres y sus familias, que van desde el daño físico, sexual y psicológico, trascendiendo a lo familiar y al tejido social y comunitario. Tanto en el momento, como a pesar de que haya transcurrido mucho tiempo después de los hechos, la violación puede ser todavía un tema tabú para muchas personas y comunidades, una especie de vergüenza social que se trata de mantener alejada. (Beristain, 2007)

Realizar un análisis y evaluación de los programas de atención en salud dirigido a las mujeres víctimas de violencia sexual en el Valle del Cauca implica tener en cuenta el enfoque de género y el enfoque étnico, ya que la muestra poblacional de mujeres entrevistadas que tiene pertenencia étnica (indígena y afrocolombiana) supera el 30%. Ese porcen-

taje responde claramente a las características poblacionales del departamento y a las realidades del desplazamiento, siendo el Andén Pacífico (Nariño, Cauca, Chocó y Valle del Cauca) de los más afectados por el conflicto armado. Esto ha generado que las familias se trasladen forzosamente a los centros urbanos como Santiago de Cali y Buenaventura, entre otros territorios del Valle del Cauca. Por ende, se espera que la implementación de acciones en salud tenga en cuenta estas particularidades y enfoques.

Sumado a esto, debemos tener en cuenta en la valoración de los programas de acceso a salud integral de las mujeres víctimas de violencia sexual, lo establecido en la Sentencia T-418/15, donde se insiste en que la atención en salud para las víctimas de violencia sexual en hechos asociados al conflicto armado no puede limitarse a los planes básicos en salud, porque estos “no incluyen tratamientos esenciales para la recuperación de las afectaciones que generan las violaciones a los derechos humanos”. Señala que el Estado debe brindar diagnósticos y exámenes médicos completos, y tratamientos especializados, idóneos y de calidad (Mesa de seguimiento Auto 092 y 009 y anexos reservados, 2016).

A continuación, realizaremos un análisis de dos programas para las mujeres víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual en el marco del conflicto armado. El primero de ellos, creado e implementado por la UA-RIV, es denominado Estrategia de Recuperación Emocional a Nivel Grupal de la Unidad de Víctimas; el segundo, creado e implementado por la Secretaría de Salud del Valle del Cauca es denominado Proyecto Fénix.

ESTRATEGIA DE RECUPERACIÓN EMOCIONAL A NIVEL GRUPAL DE LA UNIDAD DE VÍCTIMAS

La información que a continuación se presenta surge de los informes de rendición de cuentas de la UARIV desde el año 2016 a 2023. Esto se debe a que esa unidad no suministró respuesta o información a la solicitud que se le envió desde la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca.

Según el Informe de total percepción sobre la Estrategia de recuperación emocional a nivel grupal de la unidad de Víctimas, realizado por OIM y la UARIV de 2022, la estrategia fue creada en el año 2012 como un espacio reflexivo y solidario, desarrollado a través de encuentros grupales en los que las víctimas podrían compartir sus sentimientos, creencias y experiencias. Se construye un escenario donde se busca permitir el bienestar emocional. En estos encuentros grupales, la persona que ha vivido hechos de violencia puede reconocer que no está sola en su daño. Como ella, hay muchas personas que han logrado afrontar el sufrimiento, reconstruyendo su proyecto de vida y mejorando cada día las relaciones con los demás (OIM y UARIV, 2022).

Esta estrategia está dirigida a diferentes grupos poblacionales, como personas con pertenencia étnica; adolescentes; niños y niñas; adultos, entre otros. Si bien no es un programa exclusivo para mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, ellas son una de las poblaciones priorizadas en su vinculación.

La estrategia mencionada hace parte de las medidas de satisfacción establecidas en la Ley 1448 de 2011. Al revisar los informes de rendición de cuentas entre los años 2013 y 2023, es posible afirmar que han participado en esta estrategia alrededor de 162.148 personas (UARIV, 2024). Sin embargo, los informes no permiten establecer cuántas de estas personas son mujeres o cuántas son víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado; mucho menos permiten evidenciar características relacionadas con etnia, orientación sexual e identidad de género.

De las ciudadanas entrevistadas, el 52% de estas ha participado en la Estrategia de recuperación emocional a nivel grupal de la Unidad de Víctimas. En cuanto a las 32 ciudadanas de los anexos reservados, solo 6 manifestaron haber hecho parte de estas actividades.

No fue posible acceder a la información del impacto de esta estrategia en el territorio vallecaucano, ya que la UARIV no cuenta con informes desagregados por departamentos. Esto impide realizar análisis sobre la implementación, impacto y resultados de la misma. Tampoco se suministró respuesta escrita a nuestra entidad, razón por la que no es posible analizar el impacto de esta estrategia en el territorio.

PROYECTO FÉNIX: PROCESO DE VALORACIÓN DE LA SALUD INTEGRAL DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO EN EL VALLE DEL CAUCA.

Según el reporte de la Secretaría de Salud del departamento del Valle del Cauca (Gobernación del Valle del Cauca, 2024), en el año 2016 se inició el proceso de estructuración de una estrategia de atención médica básica y psicosocial especializada, dirigida a las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, denominado *Proyecto Fénix*.

El objetivo de este programa era brindar atención integral en salud a mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, con un enfoque psicosocial y de género, como medida de rehabilitación, con un trato que tenga en cuenta los derechos de las víctimas y las afectaciones propias de los hechos de violencia sexual.

Para ello, se definió un paquete por valor de \$461.200 por cada ciudadana, el cual incluía una valoración de medicina general para identificar enfermedades, síntomas o dolencias producto de los hechos de violencia sexual, junto con las remisiones a las especialidades necesarias, exámenes básicos de laboratorio, valoración psicológica y remisión a psiquia-

tría en los casos que se considerase necesario. Dichas atenciones fueron pagadas por las EAPB a las que se encontraban vinculadas las ciudadanas. (Gobernación del Valle del Cauca, 2024)

En este sentido, el proyecto Fénix se aproxima a los requerimientos de la Corte Constitucional en la Sentencia T-418/15, donde estableció que la atención en salud para las víctimas de violencia sexual en hechos asociados al conflicto armado no puede limitarse a los planes básicos, como se mencionó anteriormente.

Para la efectiva implementación y seguimiento del programa se generaron acciones articuladas y coordinadas entre:

- a. La Secretaría de Salud del Valle del Cauca como coordinadora del programa, con una profesional encargada de dicha labor, así como de verificar que quienes hacen parte de los equipos profesionales (médica/o, psicóloga, trabajadora social, enfermera), se encontraron sensibilizados y certificados en atención a víctimas de violencia sexual y a víctimas del conflicto

armado. Además, la Secretaría de Salud departamental contaba con una profesional que realizaba los procesos de atención psicosocial especializada de manera grupal a través de procesos de arteterapia y biodanza con una duración de 8 sesiones en cada grupo.

- b. Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), quienes se encargaban de realizar el pago efectivo del paquete de servicios y la remisión a especialistas en los casos requeridos (Gobernación del Valle del Cauca, 2024).
- c. Cuatro de las Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS) que se encuentran en el territorio del Valle del Cauca: el Hospital Universitario del Valle Evaristo García, el Hospital Departamental Tomás Uribe Uribe de Tuluá, el Hospital Benjamín Barney del municipio de Florida y el Hospital Piloto del municipio de Jamundí. Estas instituciones disponían de sus instalaciones y equipos humanos y tecnológicos para la atención de las mujeres víctimas.
- d. La dupla para los derechos de las mujeres y los asuntos de género de la Defensoría del Pueblo, junto con las mujeres representantes de los delitos contra la libertad e integridad sexual en las mesas municipales de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado, quienes establecían comunicación con las mujeres víctimas de este hecho en cada uno de los municipios y las vinculaban al programa.

El *Proyecto Fénix* finalizó en agosto de 2019, ad portas de iniciar la pandemia del COVID-19. En dicho año, según el RUV, el de-

partamento del Valle del Cauca tenía 2.685 mujeres víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual. El proyecto atendió un total de 272 mujeres, lo que representa el 10.1% de dicha población, en los municipios de Andalucía, Bugalagrande, Santiago de Cali, Calima Darién, Dagua, El Dovio, Florida, Ginebra, Jamundí, San Pedro, Tuluá, Trujillo y Yumbo. (Gobernación del Valle del Cauca, 2024)

Dentro de las razones más importantes para el cierre del programa, estuvieron:

- La pandemia del COVID-19 en el año 2020 y por tanto las restricciones en el ingreso a los hospitales, así como las restricciones a encuentros grupales.
- La dificultad de ubicar a las mujeres víctimas, puesto que los datos que se encuentran en el RUV ya no están vigentes y, a pesar de las convocatorias por diversos medios, no se logró una respuesta acorde con la cantidad de mujeres incluidas en el RUV.
- Algunas de las IPS del departamento del Valle del Cauca no cuentan con suficiente equipo profesional para destinar el tiempo necesario que el proyecto y sus atenciones requieren, por lo que no fue posible implementarlo con suficiente eficacia en el norte del departamento.
- Las ciudadanas manifestaban dificultades económicas para sus traslados desde sus municipios hacia los hospitales donde se desarrollaban las actividades y no existía ningún tipo de subsidio por parte de las alcaldías municipales para suplir dichos costos.

- La movilización social del año 2021, que tuvo como epicentro el departamento del Valle del Cauca e impuso restricciones a la movilidad en el territorio.

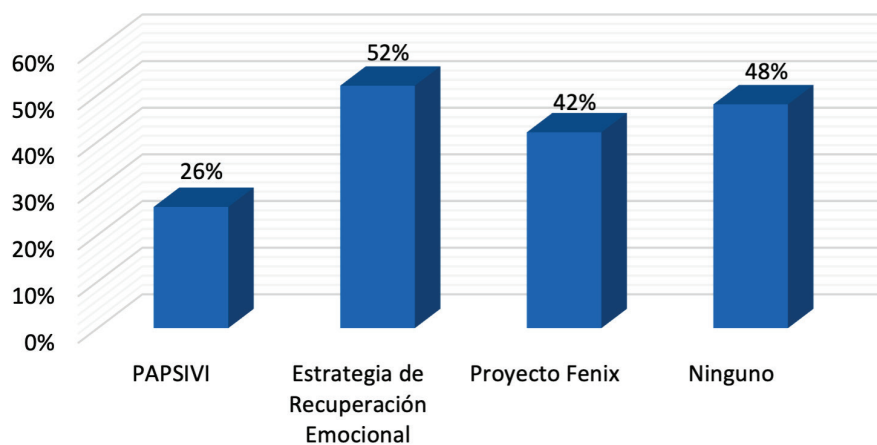
En el año 2022, se adelantó un proceso de sensibilización a los profesionales médico-asistenciales del departamento, con el fin de fortalecer el proceso para el abordaje de la ruta de atención para la valoración de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado. Esto tuvo como objetivo promover en las diferentes IPS del departamento, acciones afirmativas en la atención a las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado (Gobernación del Valle del Cauca, 2024).

Sin embargo, en la respuesta de la entidad no se evidencia una medición o informe de dichas atenciones por parte de las IPS municipales en los años 2022 a 2024.

A la fecha de redacción del presente informe, no se observa que el nuevo gobierno departamental tenga dentro de su Plan de Desarrollo la reactivación del programa descrito o alguno similar.

Así las cosas, al retomar las respuestas de las ciudadanas víctimas entrevistadas, es posible afirmar que el 48% de las mismas no ha sido integrada ni beneficiaria de ninguno de los programas de atención psicosocial evaluados. Al menos el 26% de las ciudadanas ha participado en 2 o 3 de estos programas, lo cual concuerda con los hallazgos del *Proyecto Fénix*. Esto indica la dificultad para encontrar al amplio número de mujeres víctimas, especialmente porque estas estrategias se brindan especialmente en la zona urbana, tanto de la capital del departamento como en las cabeceras municipales.

Gráfica 8. Participación en Programas de Atención psicosocial de mujeres entrevistadas en el Valle del Cauca



Fuente: Elaboración Propia.

Lo que se encontró tanto en entrevistas realizadas, en los grupos focales y en las revisiones de informes de gestión de las instituciones, es que se han adelantado acciones, tanto desde el orden nacional como departamental. Sin embargo, las acciones del orden nacional solo propenden por una aproximación a la atención psicosocial, versus la propuesta territorial que buscó integrar la atención física y emocional de las ciudadanas, sin imponer además trámites administrativos frente a sus EAPB. Es lamentable que el programa Fénix, que contaba con el mayor cumplimiento de lo expuesto por la Corte Constitucional tanto en los Autos 092/08 y 009/15, así como en la Sentencia T418/15, se hubiese cerrado.

En conclusión, ninguno de los tres programas analizados superó la atención de más del 30% de la población de mujeres víctimas de violencia sexual y desplazamiento forzado que viven en el departamento del Valle del Cauca, y este es un elemento que hay que analizar a la luz del trabajo interinstitucional para lograr identificar barreras y llegar a un mayor número de ciudadanas. Por otra parte, se evidenció que los diferentes programas centran sus informes en los aspectos cuantitativos, pero no existe una valoración pre y posprograma que permita conocer el impacto y alcance de estos en cada población participante.



PROGRAMA DE APOYO EDUCATIVO PARA LAS MUJERES DESPLAZADAS MAYORES DE 15 AÑOS (F)

**“A mí me gustaba el estudio cuando niña,
pero cuando llegamos desplazados,
eso de estudiar era un lujo,
yo tenía que ayudar en la casa,
ya fuera a cuidar a los más pequeños o también a lavar ropa
que era como podíamos sobrevivir en esa época” (Grupo Focal, 2023).**

Para comprender la relevancia y el impacto positivo que podría tener la implementación de la orden F del Auto 092 de 2008 en la vida de las mujeres desplazadas por la violencia, debemos primero partir de la importancia del acceso a la educación de calidad; acto seguido, revisar la transformación del sistema desigual de géneros que vivimos en nuestro país y finalmente, analizar cómo los efectos del conflicto armado y el desplazamiento forzado imponen retos al sistema educativo.

A partir de estas reflexiones, realizaremos un corto seguimiento de la normatividad en educación y cómo ésta, si bien ha impulsado el desarrollo e implementación de unos lineamientos generales para la atención educativa

a población vulnerable y víctima del conflicto armado interno, no implementó el programa ordenado por la Corte Constitucional.

A partir de estos lineamientos, expondremos y analizaremos las acciones adelantadas e informadas tanto por el Ministerio de Educación Nacional, la Secretaría de Educación de la Gobernación del Valle del Cauca y la Alcaldía de Santiago de Cali, en contraste con los resultados de las entrevistas y grupos focales con mujeres víctimas realizadas por la Defensoría del Pueblo - Regional Valle del Cauca; y de este modo, finalizar este acápite con algunas reflexiones y conclusiones.

LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO

El acceso a una educación y a programas de cualificación está íntimamente ligado al avance en la equidad de género; ya que cuando las niñas y las mujeres cuentan con acceso a una educación de calidad, adquieren habilidades y conocimientos que mejoran su empleabilidad y potencian la generación de mayores ingresos.

Las mujeres que han recibido una educación de calidad aumentan sus probabilidades de obtener no solamente mejores oportunidades laborales, sino conseguir las fuera de la informalidad. De la misma manera, brinda la posibilidad de iniciar y prosperar en sus propias iniciativas productivas y/o de negocios y contribuir así al crecimiento de las economías personales, familiares, locales y nacionales. Una mayor participación femenina en la fuerza laboral y el empoderamiento económico se han relacionado con mayores tasas de crecimiento del PIB y reducción de la pobreza (García, 2022).

En este sentido, propender por generar mecanismos, políticas y programas que nos lleven a la igualdad de género en la educación, constituye una de las demandas centrales de los diversos organismos internacionales. Desde la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo – El Cairo 1994 (Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2014) hasta los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se ha subrayado la necesidad de asegurar la educa-

ción desde la eliminación de la disparidad de género, elemento incluido en la agenda 2030 (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 2022).

Una meta para 2030 consiste en “eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños y niñas en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional” (ONU Mujeres, 2024). Al abordar la educación como clave del desarrollo, las sociedades pueden crear un entorno propicio en el que las niñas y las mujeres tengan las mismas oportunidades para aprender, prosperar y contribuir a su máximo potencial. (García, 2022)

Cuando las mujeres reciben educación, es más probable que tomen decisiones informadas con respecto a su autonomía personal, sus derechos sexuales y reproductivos, su salud, la prevención e identificación temprana de ciclos de violencia de pareja, a la vez que aumenta su participación en escenarios públicos, políticos, económicos y de decisión. Cuando las mujeres reciben educación, adquieren confianza, asertividad y la capacidad de participar en los procesos de toma de decisiones a nivel individual, familiar y comunitario. (García, 2022)

Para aquellos niños, niñas y jóvenes que han experimentado el desarraigo en sus vidas producto del desplazamiento forzado, la educación es la clave para poder tener un futuro más esperanzador. Sin embargo, según UNICEF, incluso sin barreras formales a la educación, los niños, niñas y adolescentes desplazados internos encuentran más difícil la escuela y la acaban abandonando antes y con más frecuencia. (UNICEF, 2020)

En este sentido, en algunos países ya se están registrando mayores tasas de abandono escolar entre los niños y niñas desplazados (Save the Children, 2020); estas tasas de abandono se generan debido a la pobreza y a la necesidad de que niñas y adolescentes apoyen las labores del hogar y los niños deban trabajar para mantener a sus familias. Aunque las escuelas públicas sean gratuitas, hay otros gastos, como los uniformes y material escolar, que quizás los padres y familias víctimas de desplazamiento forzado no pueden permitirse (Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia, 2021).

Las y los adolescente víctimas de desplazamiento forzado se encuentran sumamente vulnerables debido a la pérdida de continuidad de su referente social, puesto que por proceso evolutivo es una etapa crucial para la construcción de su identidad. Según Céspedes (2013), la vivencia del despojo y el desarraigo está dado no solamente por la pérdida de sus territorios ancestrales, sino de sus seres queridos, tradiciones y cultura; en otras palabras, de sus vínculos y referentes significativos, los cuales le daban sentido y soporte a la vida familiar, comunitaria y social (Céspedes, 2013); situación que se presenta especialmente en las comunidades afrocolombianas e indígenas.

La guerra desestabiliza social, emocional y cognitivamente a las y los sujetos, generando graves problemas ante el impacto emocional que tienen que vivir en la situación de conflicto armado. Situación por la cual comienzan a surgir de manera recurrente sentimientos de angustia, temor, dolor, llanto, hambre, consolidando así experiencias de incertidumbre, impotencia y abandono (González, 2019). Sentimientos que, al no ser atendidos o al no poder vincularse nuevamente con los códigos y estructuras sociales, perduran hasta la adultez.

Este estado inminente de angustia los llevará a la confusión y pérdida de valores para su inserción en la sociedad y la cultura. El nivel relacional de niñas, niños y adolescentes se verá sostenido por formas maltratantes que asumirán “naturalmente”, lo cual incrementará sentimientos de tristeza, desesperanza e incertidumbre (González, 2019; Céspedes, 2013). De allí que el futuro se vuelva incierto, puesto que los conocimientos y valores adquiridos en las zonas rurales y en las comunidades étnicas pierden vigencia en el entorno urbano, situación que afecta directamente el proyecto de vida y que, en el caso de las mujeres jóvenes, las ubica en labores de cuidado y del hogar, incrementando la posibilidad de embarazos no planeados y no deseados a temprana edad, y a su vez manteniéndolas en entornos de pobreza y aumentando sus riesgos de violencias de género.

En esta línea, las instituciones educativas y los procesos de socialización que allí ocurren convierten a la escuela en un escenario que puede posibilitar la contención emocional, la solidaridad, el desarrollo de valores, permitiendo la integración de las niñas, niños y adolescentes. En este sentido, la Red Intera-

gencial para la Educación en Situaciones de Emergencia (2021), refiere que una educación de calidad puede promover la cohesión social y la equidad de género. Esto se consigue a través de un currículum que fomenta la consolidación de la paz, la transformación y la inclusión social y prácticas pedagógicas que promuevan las habilidades socioemocionales y las políticas educativas equitativas. La educación es también primordial en la promoción de la integración entre la población desplazada y las niñas, niños y adolescentes de las comunidades de acogida. (Red Intergencial para la Educación en Situaciones de Emergencia, 2021)

Así las cosas, generar programas de apoyo educativo a la población desplazada, en especial a las mujeres, debido a los riesgos y afectaciones desproporcionadas que ha descrito la Corte Constitucional y que ratifican las ciudadanas entrevistadas y las participantes en los grupos focales, es un mecanismo afirmativo que podría generar transformaciones en la calidad (material, económica, social y emocional) de vida de las ciudadanas.



DESARROLLO NORMATIVO, LINEAMIENTOS Y PROGRAMAS PARA LA POBLACIÓN DE MUJERES VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

En 1997, el gobierno colombiano introdujo la Ley 387, dedicada a prevenir los desplazamientos forzosos y a dar asistencia, protección, consolidación socioeconómica y estabilidad para las personas desplazadas internamente a causa de la violencia (Ley 387 de 1997).

En dicha norma se habían establecido algunas medidas para garantizar el acceso a programas especiales de educación a la población desplazada; ordenando a las entidades territoriales el desarrollo de programas especiales de atención en materia educativa para la población desplazada por la violencia. De la misma manera, se accedería a recursos del programa de subsidios a la permanencia y asistencia a la educación básica (Ley 387 de 1997).

Por otra parte, la norma ordenaba al Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales a que adoptaran programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento por la violencia. Tales programas podrán ser de educación básica y media especializada y se desarrollarían en tiempos menores y diferentes a los convencionales para garantizar su rápido efecto en la rehabilitación

y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento interno por la violencia (Ley 387 de 1997).

Por su parte, el SENA daría prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos desplazados por la violencia a sus programas de formación y capacitación técnica. (Ley 387 de 1997)

La norma en mención, en los aspectos relacionados a la educación, fue reglamentada por el Decreto 2562 de 2001. Dentro de sus lineamientos, encontramos que no se contaban con elementos de enfoque diferencial étnico ni de género, y se percibía el desplazamiento forzado como un evento de emergencia aparentemente temporal. De allí que dentro de sus medidas se encontraban entre otras:

a. Garantizar la prestación del servicio público de la educación en los niveles de preescolar, básica y media, donde quiera que se ubiquen las poblaciones desplazadas por la violencia, tanto en la etapa de atención humanitaria como en la de retorno o reubicación (Decreto 2562 de 2001).

b. La persona desplazada por la violencia que aspirara a un cupo educativo debía estar incluida en el registro único de población desplazada.

c. Se impulsará la creación de cooperativas que presten el servicio educativo a la población desplazada por la violencia y se podrían adecuar instalaciones provisionales donde se puedan desarrollar los programas educativos de emergencia para la población escolar, garantizando la seguridad y salubridad a los desplazados.

d. Una vez superada la atención humanitaria de emergencia y determinado el sitio de retorno o reubicación, la Secretaría de Educación del departamento, distrito o municipio, según el caso, atenderá con prioridad a la población en edad escolar, garantizando el cupo en los establecimientos educativos (Decreto 2562 de 2001).

En el año 2008, la Corte Constitucional, a través del Auto 092 de 2008, habiendo realizado un análisis de cómo el conflicto armado recrudece las condiciones de asimetría de poder y desigualdad de género, insta a las instituciones a generar un programa de apoyos educativos a las mujeres víctimas de desplazamiento forzado mayores de 15 años.

El objetivo general de este programa, según la Corte Constitucional, es garantizar el goce efectivo del derecho a la educación para las mujeres desplazadas mayores de 15 años (Corte Constitucional, 2008). Se hace especial énfasis en que dicho programa debía ser creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada.

El programa debía contar con permanencia en el tiempo y presupuesto suficiente, sin importar los cambios coyunturales o políticos del país. Por lo tanto, no podría depender de recursos de cooperación internacional para su implementación o sostenimiento (Corte Constitucional, 2008).

Además, debía contar con la participación de las organizaciones de población desplazada y de mujeres víctimas en el marco del conflicto armado, teniendo una amplia cobertura en el territorio nacional. Por lo cual, deberían existir vínculos de colaboración permanente entre el nivel nacional y las entidades territoriales (Corte Constitucional, 2008).

En 2011, el gobierno introdujo la Ley 1448, que reconocía a las víctimas del conflicto armado en Colombia. En el artículo 51 de dicha Ley, se aseguraba el acceso a la educación de las niñas, niños y adolescentes afectados por el conflicto armado.

En el Art. 51 “Medidas en materia de Educación”, se establece que las distintas autoridades educativas adoptarán, en el ejercicio de sus competencias respectivas, las medidas necesarias para asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles de preescolar, básica y media a las víctimas señaladas en la presente ley, siempre y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago. De no ser posible el acceso al sector oficial, se podrá contratar el servicio educativo con instituciones privadas (Ley 1448 de 2011).

En educación superior, las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnoló-

gicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades de naturaleza pública, en el marco de su autonomía, establecerán los procesos de selección, admisión y matrícula que posibiliten que las víctimas, en los términos de la presente ley, puedan acceder a sus programas académicos ofrecidos por estas instituciones, especialmente mujeres cabeza de familia, adolescentes y población en condición de discapacidad (Ley 1448 de 2011).

Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional incluirá a las víctimas de que trata la presente ley dentro de las estrategias de atención a la población diversa y adelantará las gestiones para que sean incluidas dentro de las líneas especiales de crédito y subsidios del ICETEX. Dentro de los cupos ya habilitados y los que se habiliten para la formación que imparte el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se priorizará, facilitará y garantizará el acceso a las víctimas de que trata la presente ley (Ley 1448 de 2011).

En 2015, el Ministerio de Educación desarrolló las Directrices generales para la Atención Educativa de las Poblaciones Vulnerables y Víctimas del Conflicto Armado Interno, (Ministerio de Educación Nacional, 2015). Dichos lineamientos no han recibido mayor modificación desde su expedición. En este sentido, se realizó una breve revisión del documento con el fin de encontrar en el mismo los lineamientos en relación con el programa solicitado por la Corte Constitucional Colombiana. Se encontró que, si bien el Auto 092 de 2008 es mencionado en el acápite de la normatividad del documento, en el desarrollo de los lineamientos no se evidencia la aplicación de los requerimientos que conforman

el programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años. Esta situación es lamentable, toda vez que dichas directrices guían los programas y las acciones de las diferentes secretarías de educación en el territorio nacional.

En términos generales, las directrices se resumen en siete acciones o programas, que son la hoja de la ruta para las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales certificadas. A continuación, se enumeran (Ministerio de Educación Nacional, 2015):

1. Gratuidad.
2. Permanencia Escolar.
3. Identificación de factores que ponen en riesgo.
4. Entornos protectores.
5. Fortalecimiento de la prestación del servicio a la educación en zonas de retorno y reubicación para el caso de población víctima.
6. Inclusión y acceso a la educación superior.
7. Promoción del acceso a la educación, especialmente para mujeres cabeza de hogar, adolescentes y personas con discapacidad (Ley 1448 de 2011, art. 51). Generación de programas de formación y proyectos. Articulación con el SENA (Ministerio de Educación Nacional, 2015).

En línea con estas directrices, los informes de gestión y rendición de cuentas del Ministerio de Educación, que fueron analizados desde

2009 hasta 2023 (Ministerio de Educación Nacional, 2023, 2024), en términos generales, plantean sus resultados en la atención a población víctima del conflicto armado dentro del capítulo de poblaciones vulnerables, en términos de:

- a) Alcance en aspectos como número de matrículas.
- b) Generación de nuevos cupos educativos para la población desplazada.
- c) Creación y construcción de infraestructura y dotación de mobiliario escolar.
- d) Estrategias de búsqueda activa de la población desplazada por fuera del sistema educativo.

e) Estrategias que contribuyan a la permanencia de las y los estudiantes y a la calidad de la educación, tales como: transporte escolar, alimentación, kits de útiles escolares.

f) Funcionamiento de modelos flexibles de educación como son *círculos* de aprendizaje y grupos juveniles creativos.

Lamentablemente, estos informes no permiten evidenciar las acciones territoriales en departamentos como el Valle del Cauca, ya que unifican datos nacionales. Por lo tanto, se recurrió a las entidades del orden territorial para acceder a dicha información.



PROGRAMA DE APOYO EDUCATIVO PARA LAS MUJERES DESPLAZADAS MAYORES DE 15 AÑOS EN EL VALLE DEL CAUCA

A fin de ubicarnos en la realidad del territorio vallecaucano, iniciaremos este título con una descripción de las características educativas y las ofertas institucionales de las que han sido beneficiadas y/o vinculadas en relación con este mismo derecho, las 223 ciudadanas entrevistadas por la Defensoría del Pueblo regional Valle del Cauca. Esto nos permitirá adentrarnos en las realidades de las mujeres que habitan este territorio y comprender de mejor manera las ofertas, barreras y limitaciones que también atraviesan sus vidas.

Continuaremos con la socialización de los elementos relevantes de las respuestas emitidas por la Gobernación del Valle del Cauca y de la Alcaldía del Distrito de Santiago de Cali, a la luz de los programas y acciones más

cercanos a lo que constituiría el programa de apoyo educativo para las mujeres desplazadas mayores de 15 años, o a lo sumo acciones afirmativas con relación a la equidad de género.

Finalizaremos con el análisis de la respuesta de la Universidad del Valle, específicamente a la luz de las dos últimas directrices del Ministerio de Educación, mencionadas anteriormente, para la atención educativa de las poblaciones vulnerables y víctimas del conflicto armado interno: a) Inclusión y el acceso a la educación superior y b) acceso a la educación a las mujeres cabezas de hogar, toda vez que son las que más se aproximan a impactar de manera positiva a las mujeres víctimas de desplazamiento forzado.

CARACTERÍSTICAS EDUCATIVAS Y LAS OFERTAS INSTITUCIONALES A LAS QUE HAN ACCEDIDO LAS MUJERES ENTREVISTADAS POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL VALLE DEL CAUCA

A continuación, describiremos las características del acceso a la educación de las ciudadanas entrevistadas por nuestra entidad. Para ello, se indagó en seis aspectos relacionados con este tema, los cuales se resumen en la Tabla 4.

Tabla 4. Preguntas en relación con el acceso a la educación de las mujeres entrevistadas por la Defensoría del Pueblo

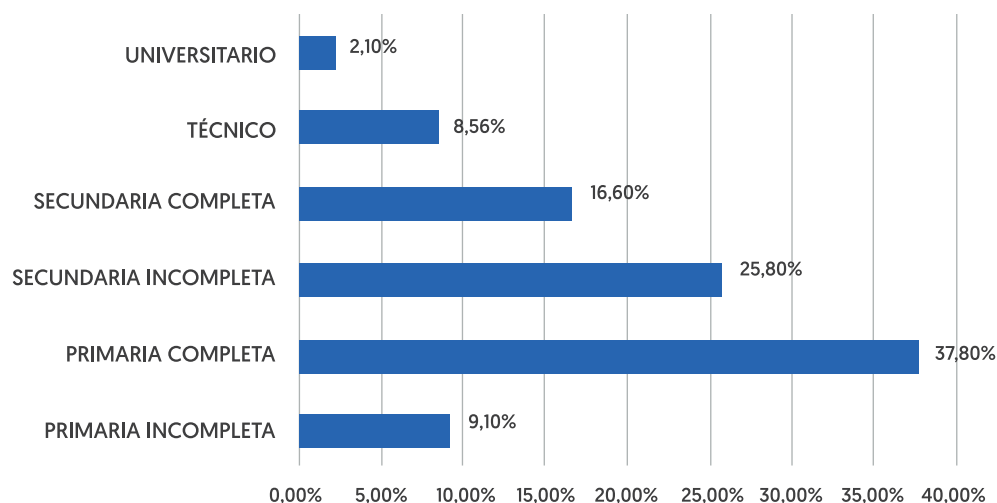
Pregunta	Aspectos relevantes
a) Nivel educativo.	
b) Postulación a estudios universitarios, técnicos o tecnológicos.	b.1) ¿A qué entidad se postuló para estudios de educación superior? b.2) ¿Pudo acceder a dichos estudios de educación superior?
c) ¿Se postuló a programas para el fomento del acceso a la educación superior del ICETEX?	c.1) ¿Fue beneficiaria de algún crédito, beca o fondo de financiamiento de ICETEX?
d) ¿Ha recibido alguna otra formación para el trabajo?	d.1) ¿En qué entidad?

Fuente: Elaboración Propia.

En relación con el nivel educativo alcanzado por las ciudadanas entrevistadas, encontramos que el 37.8% alcanzó la primaria completa, seguido de un 25.8% que no logró culminar sus estudios de secundaria, y de un 16.6% que alcanzó el bachillerato completo (ver gráfica 9). Estas cifras son relevantes, ya que en nuestro país no es posible acceder a estudios

de nivel superior sin finalizar los ciclos básicos de educación. En este sentido, el 72.7% de las ciudadanas entrevistadas por la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca no contaría con los requisitos mínimos de formación para acceder a la educación superior.

Gráfica 9. Nivel educativo de las ciudadanas entrevistadas



Fuente: Elaboración Propia.

La realidad de esta muestra poblacional, que en ningún caso pretende sobre generalizar la población objeto de estudio, permite evidenciar un fenómeno que la Corte Constitucional de algún modo pronosticó en el análisis del Auto 092 de 2008 y que quiso prevenir con la orden F de este, y por tanto, la creación del Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años. Este fenómeno implica que la población víctima de desplazamiento forzado por el conflicto armado, —especialmente las mujeres

y niñas por su condición histórica de género, y más aún si pertenecen a comunidades afrocolombianas o indígenas—, se mantendrán junto con sus familias en condiciones de pobreza si no se generan programas y apoyos suficientes y necesarios para completar su educación media vocacional e integrarlas a la educación técnica, tecnológica y profesional.

Así las cosas, indagamos por el porcentaje de mujeres que tuvo la oportunidad de postularse a estudios técnicos, tecnológicos y/o

universitarios, siendo éste el 28% de la población entrevistada por nuestra entidad, cifra que equivale a 62 mujeres en total de toda la muestra. De esas 62 mujeres, 43 manifestaron que iniciaron estudios en el SENA, 12 en otras instituciones técnicas y tecnológicas, 4 en universidades públicas, 1 mujer en universidad privada y 2 ciudadanas en escuelas normales superiores.

Sin embargo, de estas 62 mujeres que se postularon o iniciaron estudios superiores, solo 17 culminaron los mismos. Las razones de la deserción de sus estudios superiores fueron en su mayoría situaciones económicas familiares, seguidas del inicio de la maternidad.

Continuando con las características educativas, indagamos en las 62 mujeres que se postularon a instituciones de educación superior, respecto a cuántas de ellas accedieron

a programas de financiación a través del ICETEX. Encontramos que, de las 17 mujeres, solo 7 se postularon a estos programas y de estas, solamente 2 fueron beneficiarias; las demás refieren que desconocían los programas con que cuenta el ICETEX.

Así las cosas, las cifras de acceso a educación de las ciudadanas que hacen parte de la muestra poblacional entrevistada por la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca, muestra bajos niveles de acceso a la educación superior y, por tanto, se relacionan con las actividades económicas que registramos en la primera parte de este documento y con las restrictas posibilidades de ingreso económico de ellas y sus familias, lo que a su vez las ubica en esos ciclos ya antes descritos asociados a la feminización de la pobreza.

ACCIONES DESARROLLADAS DESDE LA GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA Y LA ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI PARA EL APOYO EDUCATIVO PARA LAS MUJERES DESPLAZADAS MAYORES DE 15 AÑOS

La Gobernación del Valle del Cauca, a través de su Secretaría de Educación refiere que se ha trabajado en el mejoramiento de la oferta de educación inclusiva con enfoque diferencial en el sistema educativo para las y los estudiantes víctimas del conflicto matriculados en las instituciones educativas oficiales de los 34 municipios no certificados del Valle del Cauca, generando apoyos a las instituciones educativas oficiales en la implementación de modelos educativos flexibles para la atención de la población víctima del conflicto armado matriculada (Gobernación del Valle del Cauca, 2023).

Asimismo, se ha fortalecido a las instituciones educativas oficiales en la identificación y caracterización de la población víctima del conflicto matriculada para brindar apoyo psicosocial. Otra acción reportada es el fortalecimiento de la atención en educación inclusiva para los estudiantes víctimas del conflicto armado en 23 instituciones educativas oficiales

de municipios no certificados del Valle del Cauca (Gobernación del Valle del Cauca, 2023).

En Santiago de Cali, la Secretaría de Educación Distrital informa que, siguiendo el modelo del Ministerio de Educación Nacional, cuenta con una serie de programas para la población vulnerable, incluyendo a las víctimas del conflicto armado. Por ello, programas como “Línea 7 de Todas y Todos a Estudiar”, ofrecieron varios beneficios a 140 jóvenes entre 14 y 28 años, víctimas del conflicto armado, quienes fueron beneficiados con paquetes escolares y la tarjeta de transporte masivo MIO para garantizar el acceso y la permanencia.

En cuanto al acceso a la educación formal de mujeres víctimas del conflicto armado mayores de 15 años, dicha secretaría informa que ha venido generando procesos de búsqueda activa de estudiantes, las cuales se encuentran

exoneradas del pago de matrícula en la educación para adultos que se brinda a través de los Ciclos Lectivos Especiales Integrados (CLEI) en 66 sedes educativas que administra la Secretaría de Educación Distrital de Santiago de Cali (Secretaría de Educación Santiago de Cali, 2024).

Estas acciones han tenido como resultado un incremento progresivo de mujeres mayores de 15 años víctimas del conflicto armado vinculadas a estos ciclos lectivos (ver Tabla 5). Como se puede evidenciar, existe un in-

cremento sustancial en los años 2023 y 2024, generado por acciones de triangulación de las bases de datos poblacionales realizadas por el Ministerio de Educación Nacional y la Unidad de Atención Integral para las Víctimas desde el nivel nacional. Esto conllevó el aumento significativo de la población caracterizada como víctima del conflicto en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) y, consecuentemente, el incremento de las cifras a partir del período 2023 (Secretaría de Educación Santiago de Cali, 2024).

Tabla 5. Número de mujeres mayores de 15 años vinculadas a programas de educación formal por ciclos en Santiago de Cali

Año	Total mujeres víctimas matriculadas mayores de 15 años	Matrícula urbana	Matrícula rural	Número de estudiantes étnicos (afrocolombianas)	Número de estudiantes étnicos (indígenas)	Número de estudiantes con discapacidad
2013	1192	1156	36	212	15	14
2014	1293	1255	38	252	24	14
2015	1474	1443	31	329	28	18
2016	1266	1223	43	311	22	19
2017	1217	1182	35	277	24	20
2018	1259	1218	41	438	21	17
2019	1394	1344	50	595	30	17
2020	1449	1381	68	619	29	22
2021	1606	1538	68	699	33	27
2022	1536	1481	55	642	35	26
2023	5510	5274	236	2501	87	85
2024	5360	5154	206	2501	98	93

Fuente: Secretaría de Educación de Santiago de Cali.

En esta misma relación entregada por la Secretaría de Educación Distrital de Santiago de Cali, podemos identificar que el promedio de matrícula urbana es del 96%. Por otra parte, el promedio de población de mujeres afrocolombianas matriculadas en estos ciclos lectivos es de 38%; mujeres indígenas en promedio 1.8%, y mujeres con discapacidad 1.5%. Estas cifras se encuentran muy acordes a las presentadas por RUV en relación con los porcentajes poblacionales de mujeres con pertenencia étnica en el Valle del Cauca.

Por otra parte, la entidad describe algunos programas especiales en los cuales se vincula a las mujeres víctimas de desplazamiento forzado como son:

a) “Tejiendo Saberes”, un programa que ha venido funcionando desde el año 2022 hasta la actualidad, siendo una metodología de educación para adultos que se focaliza en po-

blación vulnerable. Este modelo educativo flexible permite iniciar o continuar los estudios de educación básica y media.

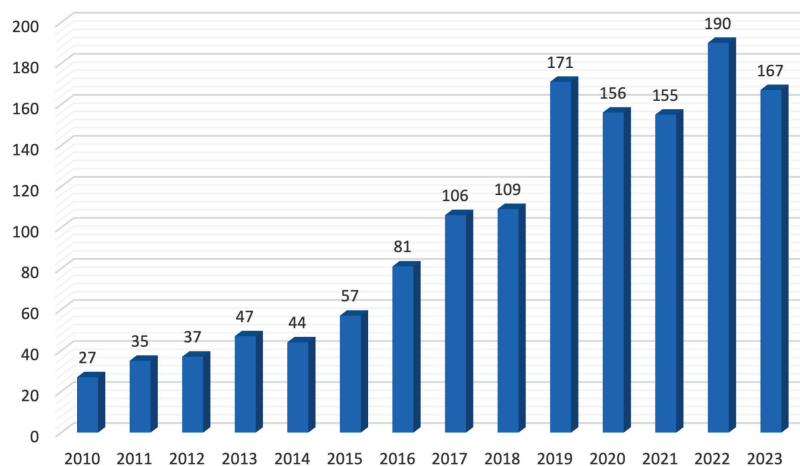
b) El programa PACES (Propuesta para Cambiar Entornos Sociales), el cual se ejecutó durante las vigencias 2021 y 2022 a través de un proyecto distrital denominado “Paces para una Cali en paz, con equidad social”. Este programa consistió en realizar un proceso de alfabetización para adultos, ejecutado en convenio con el Ministerio de Educación y operado por la Universidad del Valle. En términos generales, el proyecto logró atender a 65 personas no alfabetizadas víctimas de conflicto armado en las comunas 1, 13, 14, 15, 18 y 20, comunas caracterizadas con un alto índice de pobreza multidimensional (Secretaría de Educación Santiago de Cali, 2024).

ACCIONES DESARROLLADAS DESDE LA UNIVERSIDAD DEL VALLE

La Universidad del Valle, en su respuesta suministrada a la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca, informa que hasta el 4% de los cupos ofrecidos por los diferentes programas de pregrado semestralmente, en cualquier sede, se destinan a las y los aspirantes que acrediten debidamente la condición de víctima del conflicto armado (Universidad del Valle, 2024).

Las y los aspirantes que acrediten esta condición compiten entre ellos/as mismos/as por estos cupos y solo pueden presentarse por esa condición una sola vez. De forma que, desde el año 2010, cuando comenzó a aplicarse esta medida, ingresaron 27 mujeres víctimas de desplazamiento forzado a cursar programas académicos en la institución, llegando en 2023 a 167 mujeres, como puede observarse en la gráfica 9.

Gráfica 10. Total de mujeres víctimas de desplazamiento forzado admitidas y matriculadas en UNIVALLE 2010-2023



Fuente: Elaboración Propia.

Para facilitar la permanencia de la población víctima de la violencia en la Universidad del Valle, la institución ha generado acciones de acompañamiento a través de la Estrategia ASES. A continuación, una breve descripción de cada una de estas actividades (Universidad del Valle, 2024).

Acompañamiento Individual a los estudiantes: realizado por tutores o mentores pares a estudiantes que se encuentran cursando el ciclo básico de sus programas académicos. Este acompañamiento tiene doble propósito: por un lado, apoyar a los estudiantes para potenciar el desarrollo de habilidades, hábitos y conocimientos que sean más acordes al tipo de exigencias que encuentran en la universidad en general y en sus programas particulares; y, por otro lado, identificar situaciones de riesgo que puedan influir en la ocurrencia de situaciones de deserción o fracaso académico (Universidad del Valle, 2024).

Acompañamiento grupal: Como complemento a las actividades de acompañamiento individual, los monitores y monitoras de la estrategia ASES realizan reuniones grupales con sus estudiantes acompañados. De esta forma, pueden consolidar grupos que funcionen como comunidades de aprendizaje que crean y ejecutan sus propias estrategias para superar sus dificultades académicas (Universidad del Valle, 2024).

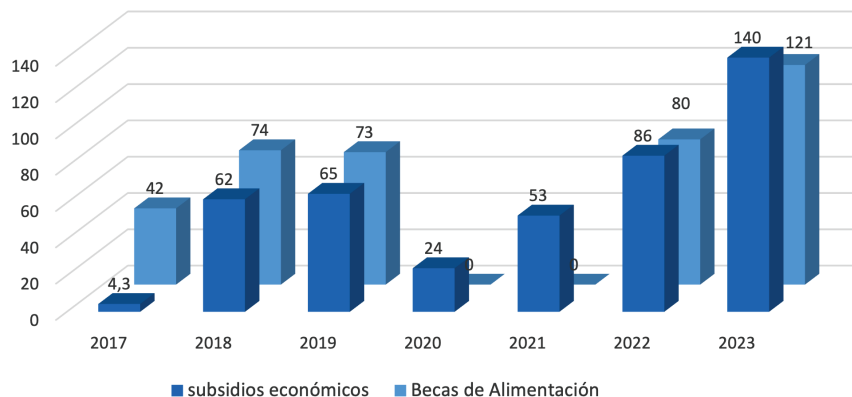
Acompañamiento académico: mediante talleres orientados por monitores de semestres avanzados, los estudiantes refuerzan sus habilidades y resuelven dudas en asignaturas críticas del ciclo básico universitario, como matemáticas física y química. Las monitorías permiten diagnosticar y resolver problemas específicos en el proceso de aprendizaje de los estudiantes de reciente ingreso a la universi-

dad, lo que permite reducir los índices de fracaso académico (Universidad del Valle, 2024).

Acompañamiento bienestar universitario: políticas de bienestar Institucional con enfoque interseccional que benefician a la población víctima de la violencia. La Política de Discapacidad e Inclusión, reglamentada en el Acuerdo 004 de julio de 2013 del Consejo Superior, promueve el reconocimiento de las diversidades, comprendiendo la discapacidad como un fenómeno social ubicado en los contextos e interacciones y no solo en los cuerpos y en la función. El Área de Asuntos Étnicos, creada por Acuerdo No. 006 de marzo de 2020 del Consejo Superior, promueve el desarrollo de políticas afirmativas para grupos étnicos y facilita el diálogo intercultural entre los pueblos étnicos y la universidad, y tiene como objetivo orientar, coordinar y articular acciones de bienestar para los estudiantes vinculados a grupos étnicos. La Política Institucional de Igualdad y Equidad de Género, Identidades y Orientaciones Sexuales y no Discriminación, reglamentada por el Acuerdo 009 de abril de 2022 del Consejo Superior, tiene como propósito promover un cambio ético en la universidad que fortalezca una cultura institucional de equidad de género e igualdad de oportunidades para mujeres, hombres, personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas (Universidad del Valle, 2024).

Otra forma de apoyar la permanencia en las mujeres víctimas de desplazamiento forzado en la Universidad del Valle son los programas de montos de apoyo, a través de subsidios y becas de alimentación, programas que entraron en funcionamiento desde 2017. A continuación, se relaciona el número de mujeres beneficiadas por estos programas, por año.

Gráfica 11. Mujeres víctimas de desplazamiento forzado beneficiadas de los programas de apoyos UNIVALLE 2017 - 2023



Fuente: Elaboración Propia.

Si bien este informe tuvo la intención de contar con las acciones desarrolladas por el SENA y el ICETEX, dichas entidades no emitieron respuesta alguna sobre el tema.

Así pues, podemos concluir, en términos generales, que las entidades encargadas de garantizar el acceso a la educación de calidad de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado han seguido y cumplido los lineamientos que han recibido desde el Ministerio de Educación. Sin embargo, dichas directrices no cumplen con lo ordenado por la Corte Constitucional, que en su programa hace énfasis especial en la educación de mujeres adolescentes, jóvenes y adultas. Esto se debe a lo expuesto por diferentes organizaciones e in-

vestigaciones internacionales, que sostienen que la educación es una apuesta en términos sociales y de género para mejorar la calidad de vida de las mujeres y sus familias y cerrar las brechas de inequidad entre hombres y mujeres.

Si bien Santiago de Cali y la Universidad del Valle han generado programas específicos y acciones afirmativas para la aproximación a una educación integral, y el ingreso a la educación superior, estos esfuerzos impactan de manera positiva en un bajo porcentaje de la población total de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que habitan en el Valle del Cauca.

PROGRAMA DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES DESPLAZADAS COMO VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO A LA JUSTICIA, LA VERDAD, LA REPARACIÓN Y LA NO REPETICIÓN (K)

En esta sección del documento, realizaremos primero un recuento de cómo la primera orden emitida por la Corte Constitucional en su Auto 092 de 2008, ha tenido, a través de sus autos de seguimiento, una evolución y ampliación debido a las barreras y falencias encontradas en el seguimiento del Auto. Continuaremos con una descripción y análisis de las acciones, estrategias y directivas que ha desarrollado la Fiscalía General de la Nación en diferentes intentos de favorecer el acceso a la justicia, pero que no han sido efectivas ni han permitido el avance de los procesos de investigación y judicialización de los responsables.

Asimismo, realizaremos un análisis del acceso a la justicia tanto de las ciudadanas que hacen parte de los anexos reservados de la Corte Constitucional y que viven en el Valle del Cauca, como de las ciudadanas entrevistadas

para este informe. Evaluaremos si han existido avances en sus procesos de investigación, así como en el registro y descripción de barreras al acceso a la justicia, la verdad y la reparación integral. También, nos aproximaremos a la evaluación por parte de las ciudadanas de las medidas de protección en aquellos casos en que han sido otorgadas y las falencias de estas.

Continuaremos con las acciones desarrolladas por la Defensoría del Pueblo, tanto desde la promoción y divulgación de derechos de las mujeres víctimas como desde el acompañamiento a las mismas en el departamento del Valle del Cauca, finalizando con algunas conclusiones en relación con este tema.

EVOLUCIÓN DE LAS ÓRDENES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON EL ACCESO A JUSTICIA, VERDAD Y PROTECCIÓN DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y VIOLENCIA SEXUAL

La Corte Constitucional, en el Auto 092 de 2008, estableció crear un programa que garantizara los derechos de las mujeres desplazadas a la justicia, la verdad, la reparación y las garantías de no repetición, respecto de los delitos que generaron su desplazamiento, el desplazamiento en sí mismo y los delitos cometidos contra ellas con posterioridad al desplazamiento. Hizo especial énfasis en los delitos contra la libertad y la integridad sexual, por cuanto son “una práctica habitual extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano” (Corte Constitucional, 2008).

Así, a partir de los casos puestos en conocimiento por parte de las organizaciones defensoras de derechos humanos y, en especial, de las organizaciones feministas, la Corte pudo evidenciar:

- 1) La magnitud y la gravedad de los hechos de violencia sexual que viven las mujeres en el marco del conflicto armado, así como las acciones que invisibilizaban la existencia y reconocimiento de este tipo de hechos.
- 2) La identificación de nueve (9) patrones² *fácticos que dan cuenta de cómo estos crímenes fueron perpetrados por todos los actores del*

² (i) la ejecución de actos de violencia sexual como parte integrante de las operaciones violentas de mayor envergadura; (ii) acciones ejecutadas individualmente por los miembros de todos los grupos armados con diversos fines, tales como: amedrentamiento de la población, retaliaciones y venganzas, estrategia de avance y control territorial, obtención de información o de simple ferocidad; (iii) violencia sexual contra mujeres señaladas de tener relaciones familiares o afectivas con un miembro o colaborador de alguno de los actores legales e ilegales; (iv) la comisión de diversos crímenes de índole sexual en el marco del reclutamiento forzado de niñas y mujeres; (v) violaciones y abusos sexuales por parte de los miembros de los grupos armados para obtener su propio placer sexual, o contra las mujeres que se niegan a tener relaciones sexuales o se niegan a su explotación; (vi) actos de violencia sexual, tortura, mutilaciones sexuales, desnudez pública forzosa, o humillación sexual de las mujeres civiles que quebrantan con su comportamiento público o privado los códigos sociales de conducta impuestos de facto por los grupos armados al margen de la Ley; (vii) actos de violencia sexual contra mujeres que forman parte de las

conflicto de manera: “[...]habitual, extendida y sistemática[...]” (Corte Constitucional, 2015).

3) El riesgo acentuado que tienen las niñas y mujeres con pertenencia étnica, debido al racismo estructural existente en la cultura colombiana.

4) Las barreras en el acceso a atención en salud, en especial a salud sexual y reproductiva por parte de las víctimas.

5) La existencia de barreras en el acceso a la justicia.

Sin embargo, en el año 2015, la Corte expidió el Auto 009, en el cual evaluó la situación de vulneración de derechos de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y desplazamiento forzado, conociendo además una serie de casos enviados también por las organizaciones defensoras de DDHH y feministas, los cuales contaban con barreras en el acceso a la justicia. Debido a estos hallazgos, emitió una serie de órdenes a instituciones como el Ministerio de Justicia, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Ministerio de Salud, Consejería Presidencial para la Mujer, Defensoría del Pueblo, entre otras. (Corte Constitucional, 2015)

En el año 2017, al evaluar los avances tanto de lo ordenado en 2008 como en 2015 y encontrar un bajo cumplimiento de estas, emite el Auto de Seguimiento 737/17. Los hallazgos se resumen en:

a) Ausencia de una información sistematizada completa de las víctimas y de las atenciones recibidas por las mismas, lo que ha generado incongruencia en las respuestas emitidas por las diferentes instituciones.

b) Ausencia de una política institucional con enfoque de género para abordar la atención de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado y violencia sexual.

c) Falta de articulación entre las entidades, para realizar acciones de prevención y de atención a las ciudadanas.

En este sentido, la instrucción de realizar acciones de seguimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional hace 16 años sigue siendo pertinente, por cuanto las afectaciones de las ciudadanas, tanto de los anexos reservados como aquellas que no están en dichos documentos, continúan presentes, afectando la calidad de vida de estas y de sus familias. A continuación, realizaremos el análisis de las órdenes mencionadas con anterioridad, a la luz de las ciudadanas víctimas de violencia sexual y desplazamiento forzado que habitan en el departamento del Valle del Cauca.

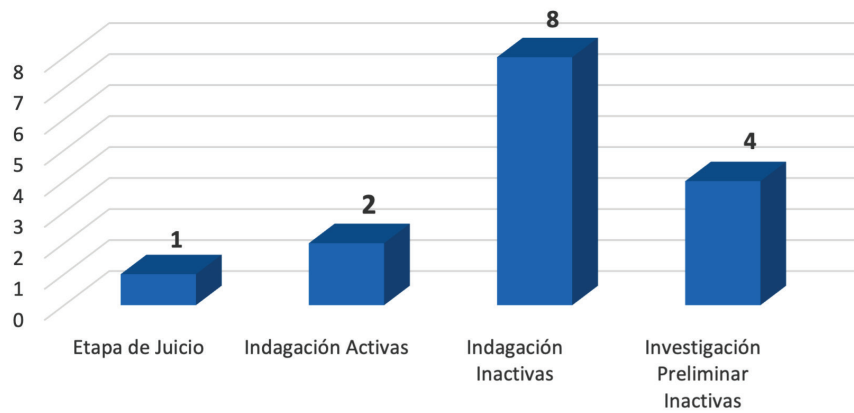
organizaciones sociales, comunitarias o políticas o que se desempeñan como líderes o promotoras de derechos humanos, o contra mujeres miembros de sus familias, en tanto forma de retaliación, represión o silenciamiento de sus actividades por parte de los actores armados; [viii] prostitución forzada y esclavización sexual de mujeres civiles perpetradas por miembros de los grupos armados ilegales al margen de la Ley, principalmente los paramilitares y las guerrillas; y [ix] la coacción de trabajadoras sexuales de distintas partes del país para realizar actos sexuales con miembros de las guerrillas o los grupos paramilitares.

ORDEN SEGUNDA AUTO 009/2015 – APERTURA DE INVESTIGACIÓN DE LOS CASOS ANEXO RESERVADO

Esta orden fue dirigida a la Fiscalía General de la Nación. Para realizar seguimiento de esta, solicitamos se nos informara sobre los procesos de investigación abiertos tanto a las ciudadanas que hacen parte de los anexos re-

servados de los Autos de la Corte Constitucional y que viven en el Valle del Cauca, como a las ciudadanas que fueron entrevistadas por nuestra entidad.

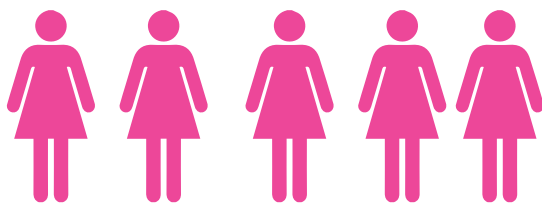
Gráfica 12. Estado actual de las investigaciones por violencia sexual – ciudadanas pertenecientes a los anexos reservados de los Autos 092/08 y 009/15 que viven en el Valle del Cauca



Fuente: Elaboración Propia.

De las 32 ciudadanas que hacen parte de los anexos reservados del Auto 092 de 2008 y 009 de 2015, y que han sido víctimas tanto de desplazamiento forzado como de delitos contra la libertad y la integridad sexual, se encontró que hay 15 investigaciones abiertas, lo que equivale al 47%. Estas investigaciones incluyen delitos como acceso carnal violento, tan-

to en persona protegida como agravado. De estas investigaciones, una está en etapa de juicio, dos están en indagación activa, ocho en indagación inactiva y cuatro en investigación preliminar inactiva, lo anterior se resume en la gráfica 12.



32 mujeres de los anexos reservados de los Autos 092/2008 y 009 /2015 viven en el Valle del Cauca, de ellas, solo 15 tienen denuncias por delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto armado.

Adicionalmente, de las 223 ciudadanas que la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca entrevistó para este documento, la Fiscalía General de la Nación informó que solo 31 de ellas cuentan con denuncia por los hechos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, lo que equivale a un 13.3% de la muestra poblacional. De estas denuncias, una se encuentra en etapa de juicio, dos se encuentran en indagación preliminar y 28 se encuentran en indagación, de las cuales nueve siguen activas, las restantes 19 se encuentran inactivas.

En este sentido, tanto los datos de las ciudadanas de los anexos reservados como de la muestra poblacional, muestran un bajo porcentaje de investigaciones en curso, y no se observa un avance significativo en el esclarecimiento de los hechos en ninguno de los dos grupos.

Esto concuerda con los hallazgos de la Mesa de Seguimiento de los Autos, que en su octavo informe afirma: “La mesa encuentra nuevamente que el nivel de impunidad, según lo reportado por la FGN para esta ocasión, es casi total. Solo hay un reporte del 2% de sentencias condenatorias y 1% de fallos sin que se reporte el sentido de estos” (Mesa de seguimiento de los Autos 092 y 009 de anexos reservados de la Corte Constitucional, 2024).

Respecto a denuncias por otros delitos que pudieron haber generado el desplazamiento forzado u ocurrido durante y después del mismo, se encontró que, entre las ciudadanas de los anexos reservados, 11 de ellas han denunciado hechos de amenazas hacia ellas y sus familias por parte de actores armados en múltiples ocasiones. Solamente tres de las 32 ciudadanas, cuentan con denuncia por varios

hechos de desplazamiento forzado; las demás denuncias pueden observarse en la Tabla 6. Un hallazgo significativo en relación con estos hechos y las denuncias, es que todas están inactivas. Esto refleja un patrón de impunidad sistemática en el procesamiento judicial

y las actuaciones respecto a casos de violencia contra las mujeres, ya que la gran mayoría de estos casos carece de investigación, sanción y reparación efectiva (Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH, 2015).

Tabla 6. Denuncias realizadas por ciudadanas pertenecientes a los anexos reservados de los Autos 092/08 y 009/15 que viven en el Valle del Cauca

Delito denunciado	Número de denuncias
Acceso carnal violento en persona protegida	3
Acceso carnal violento agravado	1
Acceso carnal violento	9
Actos sexuales abusivos en menor de 14 años.	2
Amenazas	25
Lesiones personales	2
Homicidio	2
Desaparición Forzada	1
Desplazamiento Forzado	5
Inasistencia Alimentaria	2
Violencia Intrafamiliar	1

Fuente: Elaboración Propia, con base en la información suministrada por la FGN Seccional Cali 2024.

Al revisar los otros delitos denunciados por las 223 ciudadanas entrevistadas, resulta impactante la cantidad de violencias y delitos que han ocurrido en las vidas de estas personas. El mayor número de denuncias corresponde a los delitos de inasistencia alimentaria y violencia intrafamiliar, pero también se han reportado casos de feminicidios y amenazas, que pueden observarse con mayor detalle en la Tabla 7.

En cuanto al estado actual de estos procesos, la Fiscalía General de la Nación informa que el 20% de estas investigaciones están activas, en su mayoría en etapa de indagación desde los años 2010 hasta 2020. Sin embargo, la efectividad y la probabilidad de éxito de estas investigaciones disminuyen con el paso del tiempo, ya que el 80% restante se encuentra inactivo. Por lo tanto, a pesar de los esfuerzos institucionales para avanzar en el acceso a la justicia de las víctimas, persis-

te una situación generalizada de impunidad de anexos reservados de la Corte Constitucional (Mesa de Seguimiento de los Autos 092 y 009 nacional, 2024).

Tabla 7. Denuncias realizadas por ciudadanas entrevistadas por la Defensoría del Pueblo Valle del Cauca

Delito denunciado	Número de denuncias
Amenazas	15
Desaparición Forzada	3
Desplazamiento Forzado	10
Ejercicio arbitrario de Custodia	1
Feminicidio	2
Homicidio	8
Inasistencia Alimentaria	27
Lesiones personales	36
Reclutamiento Ilícito	3
Secuestro	3
Terrorismo	2
Tortura	1
Violencia Intrafamiliar	27

Fuente: Elaboración Propia.

En este sentido, la impunidad de estas violaciones de derechos perpetúa la aceptación social del fenómeno de la violencia contra las mujeres, así como la sensación de inseguridad y la persistente desconfianza en el sistema de administración de justicia. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015)

Por lo anterior, en relación con la orden de la Corte Constitucional, se evidencia que, respecto a las 32 ciudadanas que forman parte de los anexos reservados y residen en el departamento del Valle del Cauca, el proceso de acceso a la justicia lamentablemente no ha sido eficaz. El hecho de que gran parte de las

investigaciones se encuentren inactivas aumenta la probabilidad de impunidad.

Una situación similar se observa entre las mujeres víctimas entrevistadas, quienes, aunque reconocidas e incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV), tienen bajos porcentajes de investigaciones abiertas tanto por los hechos de violencia sexual como por otros delitos vinculados con el desplazamiento forzado. En este sentido, es imperativo generar un plan o un programa que genere acciones efectivas para el esclarecimiento de estos hechos y la identificación de los responsables de tales delitos.

RESPUESTA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN FRENTE A LAS ÓRDENES DEL AUTO 009 DE 2015 EN EL VALLE DEL CAUCA

La información que se analizará a continuación proviene de la respuesta emitida por la Subdirectora de Políticas Públicas y Estrategia Institucional de la FGN.

En relación con la orden de generar un Programa de Prevención de delitos contra la libertad, la integridad y formación sexual contra mujeres desplazadas y de atención integral a sus víctimas, así como de las acciones implementadas en las direcciones seccionales de Cali y Valle del Cauca desde el año 2012 hasta la fecha, la entidad refiere que:

La Fiscalía General de la Nación cuenta con la Resolución No. 01350 del 30 de octubre de 2018 por medio de la cual se reorganiza el Programa de Prevención Social del Delito “Futuro Colombia”, el cual tiene como finalidad formular e implementar estrategias de prevención integral de los distintos fenómenos delincuenciales a nivel social, comunitario e individual, para contribuir a su reducción, haciendo especial énfasis en aquellas violencias en las que los niños, niñas, adolescentes y mujeres, en su calidad de sujetos de especial protección constitucional que cuentan con derechos prevalentes, son víctimas (Fiscalía General de la Nación, 2024).

Frente a esta respuesta, es necesario recordar que el programa “Futuro Colombia”, fue creado en la Dirección Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación en el año 2000, bajo la Resolución 0-0569 del 4 de abril de ese año, como una propuesta de servicio a la comunidad para la prevención de la **delincuencia juvenil**³ y la promoción de la cultura de respeto por el ordenamiento jurídico y las normas de convivencia social. Por lo cual, estaba dirigido específicamente a jóvenes y se trabajaba con las instituciones educativas, aunque ha tenido transformaciones a lo largo de los años debido a modificaciones de la estructura de la entidad, la Resolución que menciona la FGN en su respuesta refiere que tiene como finalidad:

El programa de prevención social del delito “Futuro Colombia” tiene como finalidad formular e implementar estrategias de prevención integral de los distintos fenómenos delincuenciales a nivel social, comunitario e individual, para contribuir a su reducción, haciendo especial énfasis en aquellas violencias en las que los niños, niñas y adolescentes en su calidad de sujetos de especial protección constitucional que cuentan con derechos pre-

³ Negrita puesta por la autora.

valentes, son víctimas. Lo anterior, mediante el acercamiento a la comunidad y la articulación interinstitucional con los diferentes entes estatales que contribuyen a fortalecer el acceso a la justicia y a propiciar la disminución de los efectos nocivos del delito (Resolución 1350 de 30 octubre de 2018, Fiscalía General de la Nación, 2018).

En este sentido, la Resolución de creación del programa indica que sus acciones se dirigen a fenómenos criminales que afectan más directamente a la población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes; el documento en cuestión no se encuentra enfocado en las mujeres ni hace referencia a los delitos en el marco del conflicto armado. De hecho, en su informe de empalme 2020, la Fiscalía General de la Nación afirma:

Con la expedición de la Resolución 1350 de octubre de 2018, se dispuso que el GTN liderara el Programa de Prevención Social del Delito “Futuro Colombia”. Con este programa se han desarrollado estrategias de prevención de los delitos que afectan a NNA, particularmente la estrategia de prevención de la trata de personas y explotación sexual de NNA y mujeres #EsoEsCuento y la estrategia “Tú eres la clave”. Con el programa se ha capacitado a docentes y estudiantes de distintas capitales del país en prevención de violencia sexual en entornos escolares (Fiscalía General de la Nación, 2020).

En este orden de ideas, la Fiscalía General de la Nación deberá trabajar en generar el programa ordenado por la Corte Constitucional, con las características que ella misma describió, puesto que 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 (Corte Constitucional, 2015).

En cuanto al programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la no Repetición, así como de las acciones implementadas por las direcciones seccionales Cali y Valle del Cauca desde el año 2012 a la fecha, la entidad no desarrolló respuesta alguna, por lo cual se presume que continúa la falta de priorización de este tema, afirmación que realizamos a partir del mismo informe de empalme de 2020 de la entidad, en donde la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos, refería que uno de sus mayores avances había sido la elaboración de informes descriptivos para la JEP, en los que se incluyeron las violencias basadas en el género y el desplazamiento forzado.

En coordinación con otras Direcciones de la Fiscalía, se elaboraron 7 informes descriptivos sobre los más graves y representativos fenómenos criminales atribuibles a agentes del Estado con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, entre estos: muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate, violencia basada en género, desplazamiento forzado, desaparición forzada, homicidios, victimización en contra de la Unión Patriótica y victimización a líderes sociales y defensores

de derechos humanos (Fiscalía General de la Nación, 2020).

Por su parte, la Dirección de Justicia Transicional (DJT), a quien le corresponde conocer de los casos adelantados contra los exintegrantes de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML) que se postularon a los beneficios contemplados en la Ley 975 de 2005 y de los procesos adelantados en el marco de la Ley 1424 de 2010 contra los miembros “rasos” de dichas organizaciones delictivas, centró sus acciones en dos temas: 1. La búsqueda y entrega de personas desaparecidas y 2. La persecución de bienes para la reparación de las víctimas. Afirmó que, dentro de sus principales retos, se encontraba:

Culminar en el menor término posible el proceso de judicialización de quienes, como integrantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, se sometieron y permanecen activos en el proceso de Justicia y Paz. Con ello, se pretende materializar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas, así como las garantías de no repetición (Fiscalía General de la Nación, 2020).

En cuanto al número de investigaciones que ha adelantado la Fiscalía General de la Nación desde el año 2008 hasta 2023 en las direcciones seccionales Cali y Valle del Cauca por delitos contra la libertad y la integridad sexual en el marco del conflicto armado, vamos a basar nuestro análisis en su respuesta (Fiscalía General de la Nación, 2024), de la cual genera-

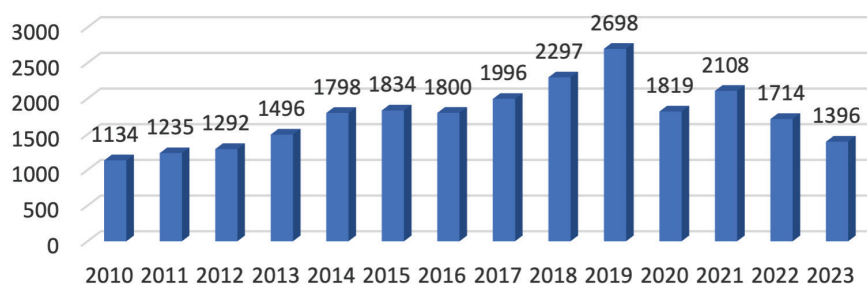
mos las gráficas 13, 14 y 15 respectivamente.

En relación con la etapa de indagación⁴, la FGN compartió los datos de las denuncias interpuestas por las mujeres debido a hechos de violencia sexual en el departamento del Valle del Cauca. Vale la pena mencionar que los datos no se suman en los años de ocurrencia del delito; esto significa que las cifras de la gráfica 12 hacen referencia a las denuncias recibidas cada año según el sistema de información SPOA, y que, aunque se reciben en dicho año, pueden ser de hechos ocurridos en años previos a la denuncia.

Las cifras de denuncias de estos hechos son impactantes y dolorosas; sin embargo, es necesario aclarar que no todas ellas hacen parte de hechos ocurridos en el marco del conflicto armado, puesto que la FGN aclara que: “si bien es posible hacer un reporte sobre los diferentes tipos penales, nuestros sistemas de información no cuentan con una variable sistematizada que permita marcar los procesos con una categoría como hechos ocurridos en el contexto del conflicto armado” (Fiscalía General de la Nación, 2024).

⁴ La indagación es una fase en la que la Fiscalía General de la Nación, a través de la policía judicial, averigua sobre los hechos que revisten características de delito y que han llegado a su conocimiento por medio de denuncia, querrela, petición especial, informe de policía judicial, delación o por cualquier otro medio idóneo. (Fiscalía General de la Nación, 2009) La indagación, se inicia con la noticia criminal, este período debe aprovecharse en grado sumo para la identificación y recolección de los elementos materiales probatorios, evidencia física e información pertinente que permita encontrar la verdad y adoptar la decisión que corresponda (Fiscalía General de la Nación, 2009).

Gráfica 13. Procesos en indagación por hechos de delitos contra la libertad, la integridad y formación sexual de víctimas mujeres



Fuente: Elaboración Propia, con base en la información suministrada por la FGN 2024.

Esta respuesta va en contravía del cumplimiento del deber de adelantar una calificación adecuada de los hechos, deber que se genera a partir de los compromisos internacionales que nuestro país adquirió al ratificar instrumentos como la CEDAW y la Convención de Belem Do Pará, y que, a través de la Ley 1719 de 2014, se incluyen en el ordenamiento jurídico, tipos penales que buscan alcanzar los estándares internacionales del Estatuto de Roma. En este sentido, estas conductas punibles fueron introducidas en lo relativo a los delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario, de allí que estos hechos aparezcan como “en persona protegida”.

Al respecto, la propia entidad en su *Guía de buenas prácticas y lineamientos para la investigación penal y judicialización de delitos de violencia sexual*, manifiesta que la denuncia juega un papel crucial para el inicio de la investigación pues denota el primer contacto con

la víctima, quien es la principal afectada y frecuentemente podría ser la única testigo de los hechos. El trato que los operadores de justicia le den a la víctima en el momento de la denuncia impacta directamente su participación en las demás etapas del proceso (Fiscalía General de la Nación, 2016).

Surge entonces la inquietud: ¿se están tipificando los hechos de acceso carnal violento en persona protegida y los actos sexuales en persona protegida, entre otros delitos de esta índole? y ¿de qué manera o en qué momento ingresan estos casos en la priorización y análisis de contexto, que hace parte de la orden decimosegunda del Auto 009 de 2015? No es posible responder estas inquietudes, toda vez que la misma entidad refiere que sus acciones en los casos de delitos contra la integridad y la libertad sexual, en el marco del conflicto armado y fuera de este, se adelantan bajo la Resolución 01774 de 2016, la cual adopta el Protocolo de Investigación de Violencia Sexual y la

Guía de buenas prácticas y lineamientos para la investigación penal y judicialización de delitos de violencia sexual (Fiscalía General de la Nación, 2016).

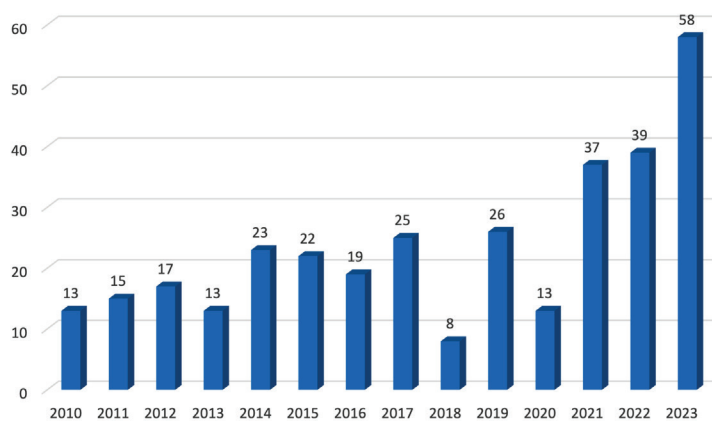
Así las cosas, no es posible conocer con exactitud el número de denuncias por hechos de violencia sexual en el marco del conflicto armado en el Valle del Cauca. Sin embargo, como un ejercicio que permite dar cuenta el acceso a la justicia, socializaremos las cifras de investigación y juicio de los delitos contra la integridad y la libertad sexual de las mujeres en el Valle del Cauca.

Las cifras que suministra la Fiscalía General de la Nación en relación con las denuncias que pasaron de la etapa de indagación a investigación⁵ desde el año 2010 a 2024 en el Valle del Cauca, abren la necesidad de que la institucionalidad reflexione sobre el cumplimiento de los principios de debida diligencia del Estado en la investigación, juicio y sanción de crímenes contra derechos humanos de las mujeres, recordando que la inobservancia del deber de debida diligencia en las investigaciones, juicios y sanciones penales contra los responsables de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional de humanitario, propicia la perpetuidad de las condiciones sociales que dan lugar a la vulneración de los derechos fundamentales de las sobrevivientes de estos crímenes sexuales (Corte Constitucional, 2015).



⁵ Investigación: Es la fase en la que el fiscal delegado, con el apoyo de la policía judicial, busca fortalecer los elementos materiales probatorios, evidencia física o información legalmente obtenida que sirvieron de fundamento a la formulación de imputación, con el objetivo de poder acusar a los presuntos autores o partícipes de la conducta investigada, solicitar la preclusión, o dar aplicación al principio de oportunidad [Fiscalía General de la Nación, 2009].

Gráfica 14. Procesos en investigación por hechos de delitos contra la libertad, la integridad y formación sexual víctimas de mujeres del Valle del Cauca



Fuente: Elaboración Propia, con base en la información suministrada por la FGN 2024.

La inacción o actuación deficiente del Estado en la vinculación de los responsables a un proceso penal y la aplicación de las sanciones correspondientes, refuerza los patrones de discriminación y violencia, al enviarse un mensaje a la sociedad y a los agresores en el sentido que la violencia contra las mujeres es tolerada y que su comisión no apareja consecuencias jurídico-penales ni rechazo institucional (Corte Constitucional, 2015).

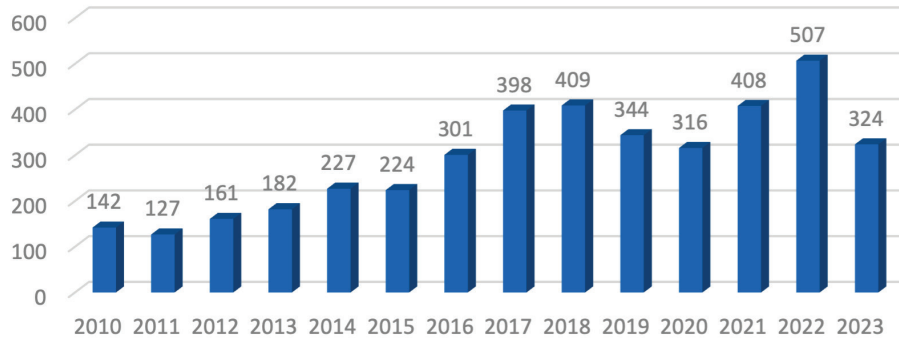
A continuación, socializaremos, a través de la gráfica 15, las cifras entregadas por la Fiscalía General de la Nación con relación a las denuncias que han pasado a etapa de juicio⁶

por delitos contra la integridad y la libertad sexual en donde las víctimas son niñas o mujeres, en el Valle del Cauca. Es importante mencionar que se evidencia un aumento de la cifra de procesos en juicio desde el año 2017 al 2023; sin embargo, el número de casos que llegan hasta esta instancia, en relación con el *número de denuncias, está por debajo del 10%. Esto debe revisarse a la luz de identificar y evitar la impunidad, aumentar el acceso a la justicia, y procurar el análisis y la atención prioritaria por parte de toda la institucionalidad.*

⁶ Juicio: Es la fase vertebral del nuevo sistema. Está a cargo del Juez de Conocimiento y se inicia con la presentación del escrito de acusación que debe reunir la plenitud de los requisitos exigidos en el artículo 337 del Código de Procedimiento Penal. Está integrado por las siguientes audiencias, cada una de ellas con ritualidades y propósitos diferentes:

- * Audiencia de formulación de acusación.
- * Audiencia preparatoria.
- * Audiencia de juicio oral, y Audiencia de individualización de pena y sentencia, precedida por el trámite del incidente de reparación integral (Fiscalía General de la Nación, 2009).

Gráfica 15. Procesos en etapa de juicio por hechos de delitos contra la libertad, la integridad y formación sexual de víctimas mujeres del Valle del Cauca



Fuente: Elaboración Propia, con base en la información suministrada por la FGN 2024.

Para finalizar esta sección en relación con el análisis de las órdenes de la Corte Constitucional en el Auto 009 de 2015, referidas en términos generales al acceso a la verdad, la justicia, la protección y las garantías de no repetición, se debe recordar lo dispuesto en las Resoluciones 1888 de 2009 y 1960 de 2010, ambas referidas a la violencia sexual en contra de mujeres, niñas y niños en los conflictos armados. En estas Resoluciones el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas hace un llamado enfático a los Estados a poner fin a la impunidad por la comisión de crímenes sexuales. (Corte Constitucional, 2015)

De la misma manera, en la Recomendación General 30, sobre las Mujeres en la Prevención de Conflictos y en Situaciones de Conflicto y Posteriores a Conflictos, el Comité de

la CEDAW establece la obligación específica de los estados de investigar, enjuiciar y sancionar la violencia de género que se produce como consecuencia del ciclo de desplazamiento (Corte Constitucional, 2015).

Además, es menester que la institucionalidad y las funcionarias y funcionarios, realicen todas las acciones a su disposición e implementen los planes de mejoramiento necesarios para permitir a las niñas y mujeres víctimas de hechos de violencia sexual, el acceso a la justicia, enviando así el mensaje efectivo de que estos hechos no son normales, no son justificables bajo ninguna circunstancia y que la vida y la integridad física, sexual y psicológica de las niñas y las mujeres es una prioridad para el Estado.

ORDEN CUARTA AUTO 009/15 – PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES VÍCTIMAS

Esta orden fue emitida a la Defensoría del Pueblo tanto en el Auto 009 de 2015 como en el Auto 737 de 2017, y se ha desarrollado a través de la Resolución No. 079 de 2018, la cual adopta el Plan de Acción Integral para asesorar e instruir a mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual y su correspondiente ruta de atención integral, con el fin de fortalecer la articulación interna de procesos y procedimientos de la Defensoría del Pueblo para la promoción y divulgación de los derechos de las niñas y mujeres sobrevivientes de violencia sexual ocurrida en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado (Defensoría del Pueblo, 2023).

El Plan de Acción contempla tres líneas de acción: 1. Prevención; 2. Promoción y divulgación; y 3. Atención, asistencia y asesoría integral. Nos referiremos al desarrollo de estas, desde las acciones realizadas en la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca, desde el año 2016 a la fecha.

De esta forma, en la línea del plan de acción - prevención, se realizan acciones bajo dos directrices:

1a) Impulso a la respuesta institucional oportuna y efectiva para prevenir y mitigar posi-

bles riesgos de violencia sexual con ocasión del conflicto armado y/o el desplazamiento forzado, que enfrenta la población, al tiempo que promover la protección de las sobrevivientes de este hecho victimizante.

1b) Formación a servidoras y servidores públicos en derechos de las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado y/o el desplazamiento forzado.

En este sentido la línea 1a) se materializa desde el Sistema de Alertas Tempranas – SAT, el cual existe desde el año 2001 y tiene como objetivo monitorear y advertir sobre las situaciones de riesgo frente a los efectos del conflicto armado interno y promover la acción de prevención humanitaria con el ánimo de proteger y garantizar los derechos fundamentales de las y los ciudadanos. Para ello, se acopia, verifica y analiza información de diferentes fuentes. Se identifican y valoran las amenazas y situaciones de vulnerabilidad que afectan los derechos fundamentales, elaborando una serie de documentos de análisis denominados informes de riesgo y notas de seguimiento, con el fin de que las autoridades competentes coordinen sus acciones y brinden una atención integral y oportuna a la población civil afectada.

En el Valle del Cauca existen 35 Alertas Tempranas desde el año 2017 a 2024. De estas, 15 identifican riesgos sobre las mujeres y las niñas de sufrir hechos con relación a los delitos contra la libertad y la integridad sexual por parte de actores armados ilegales. Estas alertas se han encontrado en los municipios de Jamundí, Santiago de Cali, Buenaventura, Florida, Pradera, El Cerrito, Palmira, Buga, Bugalagrande y Roldanillo (Defensoría del Pueblo, 2024).

En cuanto a la línea de trabajo 1b) formación a servidoras y servidores públicos en derechos de las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado y/o el desplazamiento forzado del Valle del Cauca, si bien estas actividades se realizan desde diferentes áreas de la entidad, entre ellas la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación y la Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas

del Conflicto Armado Interno, —ambas presentes en la Regional Valle del Cauca, teniendo en cuenta el enfoque de género— como eje central de este informe, haremos referencia a las acciones desde la Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género.

Desde el año 2018, se han realizado un total de 41 actividades de sensibilización y formación en relación con los derechos de las mujeres víctimas en el marco del conflicto armado, en especial las víctimas de los delitos contra la libertad y la integridad sexual en este conflicto. Estas formaciones hacen énfasis en la humanización de los servicios, la aplicación de los enfoques diferenciales en las atenciones, las rutas de atención y acceso a salud, protección y justicia; a las cuales han asistido un total de 1.449 funcionarias y funcionarios del departamento del Valle del Cauca.

DESDE 2018 A 2023 SE HAN REALIZADO 41 ACTIVIDADES DE SENSIBILIZACIÓN Y FORMACIÓN A 1449 FUNCIONARIAS Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA.

La segunda línea del Plan de Acción Integral para asesorar e instruir a mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual y su correspondiente ruta de atención integral, relacionada con los procesos de Promoción y Divulgación, se desarrolla bajo dos directrices: 2a) Promoción y divulgación de derechos de las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado y/o el desplazamiento forzado; 2b) Fortalecimiento a organizaciones sociales y comunitarias en la identificación de factores de riesgo frente a la violencia sexual, derechos de las mujeres, rutas de atención y denuncia, y mecanismos de exigibilidad.

En relación con la directriz 2a), desde el año 2018 a la fecha, se han realizado por parte de la Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno, 173 actividades, y desde la Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos del Género, 62 actividades, para un total de 235 acciones de promoción, divulgación y formación en derechos humanos, rutas de atención, normatividad con enfoque de género y mecanismos de exigibilidad de derechos, los cuales han impactado a 3.417 ciudadanas víctimas del conflicto armado, con especial énfasis en aquellas cuyos hechos victimizantes han sido el desplazamiento forzado y los delitos contra la vida y la integridad sexual.

En cuanto a la directriz 2b) y los procesos de fortalecimiento comunitario, desde la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca, a través de las Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género y la Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, se diseñó una estrategia

de formación y fortalecimiento comunitario de lideresas víctimas del conflicto armado con pertenencia étnica, de diferentes grupos etarios (adolescentes, jóvenes, adultas, adultas mayores) y con diversidad sexual, de los municipios del Valle del Cauca, la cual se denomina “Escuela Político Feminista: para el fortalecimiento de la participación de las mujeres”.

Este proyecto de formación, del cual puede encontrarse mayor detalle en la Tabla 8, tiene por objetivos: generar una aproximación a los elementos básicos de discriminación y violencias hacia las mujeres, así como la evolución de las normas y garantías de derechos humanos, en el marco de diferentes escenarios de vulneración de derechos. Además de fortalecer las capacidades de interlocución e incidencia en procesos de construcción de planes de desarrollo, políticas públicas y programas de asistencia territorial relacionados con los derechos humanos de las mujeres en los municipios del departamento del Valle del Cauca.

Estos ejercicios de formación, que se desarrollan en 10 encuentros con las ciudadanas participantes, se realizaron con el apoyo de la cooperación de Suecia y de Abogados Sin Fronteras Canadá, teniendo un alcance de 208 lideresas. Dicho proceso finalizó en 2022 con un encuentro pedagógico en el cual participaron 100 de las participantes, intercambiando experiencias y adquiriendo conocimientos en procesos de incidencia desde el arte, la educación popular, los procesos colectivos étnicos y el uso de redes sociales en campañas de difusión de los colectivos y organizaciones sociales.

Tabla 8. Escuelas Político Feministas realizadas en el Valle del Cauca entre 2017 y 2022

AÑO	MUNICIPIO IMPACTADO
2017	Florida
2018	Mujeres con sentencias de restitución de tierras. [Bugalagrande, Calima Darién, Riofrío, Tuluá, Trujillo]
2021	Andalucía
2021	Riofrío
2021	Guadalajara de Buga – Espiral de mujeres del Valle del Cauca
2022	Restrepo
2022	I Encuentro de escuelas: Desarrollando herramientas de incidencia

Fuente: Elaboración Propia.

La tercera línea del Plan de Acción Integral para asesorar e instruir a mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual y su correspondiente ruta de atención integral, relacionada con la atención, asistencia y asesoría integral, se desarrolla bajo tres directrices: 3a) Orientación, asesoría y acompañamiento psico-jurídico a sobrevivientes de violencia sexual con ocasión del conflicto armado y/o el desplazamiento forzado, desde un enfoque reparador, de género y diferencial.

En ese aspecto, la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca ha atendido a través de su equipo de la Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado, 330 solicitudes; y a través de las profesionales de género de la Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, 317, para un total de 647 atenciones de solicitudes de mujeres víctimas de este he-

cho desde el año 2018 al 2023. Estos acompañamientos no incluyen a las ciudadanas entrevistadas para el presente informe, toda vez que ellas participaron en actividades grupales de atención psicosocial.

El Plan de Acción Integral para asesorar e instruir a mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual y su correspondiente ruta de atención integral, es una directriz de implementación en todo el territorio nacional que permite adaptar las actividades y procesos a las realidades territoriales. Es necesario continuar realizando esfuerzos para vincular un número creciente de ciudadanas víctimas del conflicto armado a estos procesos y, más aún, a las mujeres víctimas de violencia sexual y desplazamiento forzado.

CONCLUSIONES

En el año 2011, la Defensoría del Pueblo reportó que, pese a lo ordenado por la Corte Constitucional en los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015, los 13 programas no habían sido creados específicamente ni dirigidos a las mujeres desplazadas (Defensoría, atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la Ley 1448, 2011). En el presente documento, realizado 16 años después de estas órdenes, se puede evidenciar que, si bien existen algunas acciones realizadas por las diferentes entidades, la afirmación del 2011 sigue vigente, tanto en la ausencia de creación de los programas, como en la falta de articulación de acciones encaminadas a disminuir y/o eliminar las brechas de género, los riesgos, las violencias y las afectaciones a las mujeres desplazadas tanto como a las víctimas y sobrevivientes de delitos contra la libertad y la integridad sexual en el marco del conflicto armado.

En cuanto al Programa de prevención de los impactos de género, se encontró que en el

año 2017, en un trabajo articulado entre la UARIV con cooperación internacional en cabeza de USAID y OIM, se desarrolló un documento con los “Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado”, el cual se enmarca en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas previsto por la Ley 1448 de 2011 y desarrollado mediante CONPES 3726 de 2012.

Dichos lineamientos contemplaban desarrollar una estructura a partir de los ejes problemáticos que se identificaron en el diagnóstico en función del objetivo central de “contribuir a la garantía, protección y el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres víctimas a la atención, asistencia y reparación integral” (Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial, 2017).

Este documento, fue una importante aproximación a lo que sería el cumplimiento del programa 1 ordenado por la Corte Constitucional, más aún porque ubica a la UARIV en su papel de coordinadora del sistema y, en este caso, coordinadora de la Política Pública, pero a su vez vincula desde las diferentes estrategias a las entidades que para ese entonces hacían parte del subcomité técnico de enfoque diferencial, compuesto, entre otros, por la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Prosperidad Social, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar y la entonces Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. A su vez convoca representación de las mesas para la participación de las víctimas del conflicto armado.

Lamentablemente, en los informes de los años posteriores, aunque se nombra la existencia del Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial, no se evidencia que se hubiese

retomado y desarrollado dicho plan estructurado en 2017 y, a partir de allí, no se evidencia la implementación de las estrategias allí propuestas. Es lamentable que este ejercicio no hubiese sido nutrido, impulsado y fortalecido, toda vez que hubiese dado una respuesta eficaz para la mitigación de los impactos desproporcionados de género en el conflicto armado.

Puesto que no se encontró un plan implementado, se indagó por la existencia de acciones afirmativas con relación a la equidad de género de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado y violencia sexual en el marco del conflicto armado, tanto en lo que respecta a la programación de ayudas humanitarias como a los procesos de acceso a la indemnización vía administrativa, acceso a vivienda entre otros; sin que encontrásemos algún tipo de priorización con relación a ninguno de estos temas.

En consecuencia, al revisar la situación de prórroga automática de las ayudas humanitarias, encontramos que, a la fecha de redacción del presente informe, la UARIV tiene dos requisitos para la programación de ayudas humanitarias: 1) la solicitud expresa de programación de esta, y 2) demostrar las condiciones de vulnerabilidad que le asisten para la necesidad imperiosa de la misma (Gutiérrez, 2024).

También, en cuanto a la indemnización vía administrativa, se encontró que desde la entrada en vigencia de la Resolución 1049 de 2019 (UNIDAD, 2019), “Por la cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, se de-

rogan las Resoluciones 090 de 2015 y 01958 de 2018”, se modifican sustancialmente las priorizaciones de entrega de indemnizaciones vía administrativa y se comienzan a evaluar las denominadas situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad Dentro de las cuales no se considera de manera especial ni el género, ni la pertenencia étnica, ni el hecho victimizante, lo cual nuevamente no genera una priorización de ningún tipo a las ciudadanas víctimas de desplazamiento forzado y/o violencia sexual.

Contrario a esto, lo que sí se evidenció es que cuando la UARIV le informa a las ciudadanas que tienen el derecho a la indemnización, esto les quita la posibilidad de solicitar ayudas humanitarias, y este resultado genera una suerte de incertidumbre permanente en las mujeres, ya que saben que son portadoras del derecho a ser resarcidas por las violencias, físicas, psicológicas, sexuales, económicas y patrimoniales generadas por el conflicto armado; pero la espera sin certeza genera desasosiego, acrecienta las ya existentes secuelas del conflicto y aumenta la desconfianza en las instituciones del Estado.

Situación que se repite en los programas y oportunidades de adquirir vivienda propia, donde las oportunidades de participación para las mujeres víctimas de desplazamiento forzado son limitadas, puesto que el modelo propuesto por el CONPES 4031/21 no tiene en cuenta variables propias de la feminización de la pobreza y, por tanto, de género. Además, obliga a permanecer a las mujeres en las ciudades, en donde se construyen dichos proyectos de vivienda de interés social o interés prioritario y no contempla mantener y/o recuperar la vocación rural-campesina de las

mujeres y sus familias, más allá de las familias que se encuentren en procesos de restitución de tierras.

Desde una visión de derechos humanos de las mujeres, existe un riesgo de vulneración de su autonomía, puesto que se les limitan las opciones de elección frente a su propio proyecto de vida, el de sus familias y sus entornos, lo que les impide contar con opciones frente a su intención de retornar o no a la ruralidad, en donde a partir de sus conocimientos ancestrales y sus habilidades, pueden generar unas mejores condiciones de vida que en las ciudades. Eso es una limitación a su autonomía, lo cual es un elemento complementario de la importancia de ubicar a las mujeres como beneficiarias de políticas públicas.

Así las cosas, podemos evidenciar que desde la UARIV, entidad responsable de la coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y la ejecución e implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral en los términos de la Ley 1448 de 2011, se requiere generar procesos de fortalecimiento y coordinación intersectorial, en cuanto a las políticas de atención dirigidas a las mujeres, para que estas puedan responder de una manera más efectiva a las afectaciones e impactos de la guerra en la vidas de las ciudadanas, priorizando aquellas en donde se conjugan diferentes factores de vulnerabilidad.

Sin embargo, ya que este informe se centra en el territorio del Valle del Cauca, es necesario concluir también que ni en la Gobernación del valle del Cauca ni en la Alcaldía de Santiago de Cali se encontró que a la fecha exista algún lineamiento técnico construido, o

documento de recomendaciones que guíen el diseño e implementación del enfoque de género en la atención a las mujeres víctimas en el marco del conflicto armado, que pueda ser utilizado en la construcción de los planes de desarrollo y programas al interior de cada Secretaría de estas entidades.

En cuanto al Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas, es necesario insistir en dar claridad al lector o lectora respecto a que los programas descritos en este informe en ningún caso corresponden al cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008. Ninguno cuenta con los criterios establecidos por los Autos diferenciales, ni son específicos para la población objeto de estos. Al respecto, se encontraron dos programas del orden nacional denominadas PAPSIVI y la Estrategia de Recuperación Emocional a Nivel Grupal de la Unidad de Víctimas. Ambos propenden por una aproximación a la atención psicosocial.

Como hallazgos importantes con relación al PAPSIVI, se encontró que solo alrededor del 10% de las víctimas totales que se encuentran en el Registro Único de Víctimas (RUV) han sido atendidas bajo este modelo integral en casi 10 años. Esta falta de acceso efectivo a los servicios especializados en salud de las víctimas, en general, y en especial de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, es preocupante e invita a buscar estrategias que fortalezcan el reconocimiento y la empatía con las víctimas, por parte de los gobiernos tanto del orden nacional como local.

Lo anterior dado que, como se evidenció en el informe, los hechos victimizantes, sumados a

la falta de atención integral, generan la continuidad del trauma psicosocial, el cual tiene efectos individuales y colectivos. El tratamiento de los traumas psicosociales no puede ser endilgado al SGSSS a través de las EAPB por dos motivos: la crisis que afronta el sistema y la necesidad de abordajes especializados para las mujeres víctimas de desplazamiento forzado y violencia sexual, que requieren conocimiento específico de las causas y consecuencias de las afectaciones físicas, psicológicas, comunitarias y sociales de las víctimas del conflicto, teniendo en cuenta además los diferentes enfoques diferenciales.

En contraste, en el orden departamental, se encontró que el Proyecto Fénix logró integrar la atención física y emocional de las ciudadanas, sin imponer trámites administrativos frente a sus EAPB. Es lamentable que el programa Fénix que contaba con el mayor cumplimiento de lo expuesto por la Corte Constitucional en los Autos 092/08 y 009/15, así como en la Sentencia T-418/15, se haya cerrado.

En conclusión, frente a la orden relacionada con la atención en salud a mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, ninguno de los tres programas analizados superó la atención de más del 30% de la población de mujeres víctimas de violencia sexual y desplazamiento forzado que viven en el departamento del Valle del Cauca. Este es un elemento que hay que analizar a la luz del trabajo interinstitucional para lograr identificar y llegar a un mayor número de ciudadanas. Por otra parte, se evidenció que los diferentes programas centran sus informes en los aspectos cuantitativos, pero no existe una valoración pre y posprograma que permita

conocer el impacto y alcance de estos en cada población participante.

Continuando con los hallazgos en relación con el Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años, podemos concluir en términos generales, que las entidades encargadas de garantizar el acceso a la educación de calidad de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, han seguido y cumplido los lineamientos recibidos desde el Ministerio de Educación. Sin embargo, dichas directrices no cumplen con lo ordenado por la Corte Constitucional, quien en su programa hace énfasis especial en la educación de mujeres adolescentes, jóvenes y adultas. Esto se debe a lo expuesto por diferentes organizaciones e investigaciones internacionales, donde se evidencia que la educación es una apuesta en términos sociales y de género para mejorar la calidad de vida de las mujeres y sus familias y cerrar las brechas de inequidad entre hombres y mujeres.

Lo anterior se describió en el informe, a partir de cómo, en 2015, el Ministerio de Educación desarrolló las directrices generales para la atención educativa de las poblaciones vulnerables y víctimas del conflicto armado interno (Ministerio de Educación Nacional, 2015). Dichos lineamientos no han recibido mayor modificación desde su expedición.

Se encontró que, si bien el Auto 092 de 2008 es mencionado en el acápite de la normatividad del documento, en el desarrollo de los lineamientos, no se evidencia la aplicación de los requerimientos que conforman el Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años. Esta situación es lamentable toda vez que dichas

directrices guían los programas y las acciones de las diferentes secretarías de educación en el territorio nacional y se centran en: a) alcance en aspectos como número de matrículas, b) generación de nuevos cupos educativos para la población desplazada, c) creación y construcción de infraestructura y dotación de mobiliario escolar, d) estrategias de búsqueda activa de la población desplazada por fuera del sistema educativo, e) estrategias que contribuyan a la permanencia de las y los estudiantes y a la calidad de la educación, tales como: transporte escolar, alimentación y kits de útiles escolares.

Sin embargo, las cifras de acceso a educación de las ciudadanas que hacen parte de la muestra poblacional entrevistada por la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca nos llevan a reflexionar alrededor del impacto que tiene la falta de acceso a la educación con calidad y la posibilidad de acceder a la educación superior y/o profesional. Las mujeres que no acceden a este derecho se ubicarán laboralmente en actividades propias de la economía del cuidado, con bajos ingresos económicos, lo que incrementa el riesgo de caer en los ciclos de violencia, asociados a la feminización de la pobreza.

Vale la pena resaltar en este sentido cómo el ejercicio de articulación entre el Ministerio de Educación y la Unidad de Atención Integral para las Víctimas realizó acciones de triangulación de las bases de datos poblacionales. Esta acción conllevó a que la Secretaría de Educación de Santiago de Cali tenga un aumento significativo de la población caracterizada como víctima del conflicto en el Sistema Integrado de Matricula (SIMAT), y consecuentemente el incremento en 2023 y

2024 de las niñas y niños beneficiados de los programas que responden a los lineamientos del propio Ministerio y que describimos anteriormente.

En esta línea, se encontró que tanto la Alcaldía de Santiago de Cali como la Universidad del Valle han generado programas específicos y acciones afirmativas en la aproximación a una educación integral y al ingreso a la educación superior para la población víctima del conflicto armado en general. Sin embargo, estos valiosos esfuerzos impactan de manera positiva a un bajo porcentaje de la población total de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que habitan en el Valle del Cauca. Nos encontramos frente al fenómeno de impactos reducidos, ya que no son políticas públicas, sino programas que responden a los planes temporales de los gobiernos departamentales que, al no ser estables en el tiempo, no permiten la progresividad del acceso y garantía a los derechos humanos, y por tanto no generan transformación de las condiciones de empobrecimiento, carencia y vulnerabilidad de la población de mujeres víctimas.

Por su parte, al realizar el seguimiento del Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición, tanto en los datos de las ciudadanas de los anexos reservados como de la muestra poblacional, se evidencia un bajo porcentaje de investigaciones existentes, sumado a que no existe un avance en el esclarecimiento de los hechos en ninguno de los dos grupos. Esto concuerda con los hallazgos de la mesa de seguimiento de los Autos, quienes en su octavo informe refieren: “La mesa encuentra nuevamente que el ni-

vel de impunidad, según lo reportado por la FGN para esta ocasión, es casi total. Solo hay un reporte del 2% de sentencias condenatorias y 1% de fallos sin que se reporte el sentido de estos” (Mesa de seguimiento de los Autos 092 y 009 de anexos reservados de la Corte Constitucional, 2024).

Uno de los hallazgos más importantes en relación con los hechos sujetos de investigación de los casos de las ciudadanas de los anexos reservados (32 mujeres) es que solo 2 de sus investigaciones están aún en indagación activa y 1 en juicio; las restantes están inactivas. Tal como lo ha expuesto la CIDH cuando hace referencia a la existencia de patrones de impunidad sistemática en el procesamiento judicial y en las actuaciones en torno a casos de violencia contra las mujeres, debido al hecho de que la gran mayoría de estos casos carece de una investigación, sanción y reparación efectiva (CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015).

Asimismo, el hecho de que las investigaciones activas, en su mayoría en etapa de indagación, estén activas desde 2010 hasta 2020, implica una disminución en su vocación de éxito causada por el paso del tiempo.

De la información suministrada por la Fiscalía General de la Nación, tanto en su respuesta escrita como en sus informes de empalme, en relación con el cumplimiento de las diferentes órdenes emitidas por la Corte Constitucional en sus Autos 092/08 y 009/15, implementadas en las direcciones seccionales Cali y Valle del Cauca desde el año 2012 a la fecha, podemos obtener varias conclusiones:

La primera de ellas es que, a la fecha, no se ha

diseñado ni implementado ningún programa para la prevención de la violencia sexual en el marco del conflicto armado, ni con relación a la garantía de los derechos de las mujeres desplazadas como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición en las seccionales Valle del Cauca y Cali.

La segunda conclusión es que existe un programa, modificado en 2018, que tiene por objeto la prevención de los delitos en donde son víctimas las niñas, los niños y adolescentes, y que trabaja con los centros educativos. Sin embargo, este programa no hace parte de las órdenes de la Corte Constitucional.

La tercera conclusión es que existe un desconocimiento o confusión por parte de algunos o algunas funcionarias de la Fiscalía General de la Nación en relación con la tipificación de los delitos en el marco del conflicto armado como “persona protegida”. Esta afirmación surge de la respuesta de la entidad, en donde manifiestan que no les es posible identificar los casos ocurridos en el marco del conflicto armado, ya que esto no forma parte de la caracterización del delito. Esta respuesta contraviene el cumplimiento del deber de realizar una calificación adecuada de los hechos delictivos y genera interrogantes frente a los procesos de priorización y análisis de contexto, que hacen parte de la orden decimosegunda del Auto 009 de 2015.

La cuarta conclusión, a partir de las respuestas emitidas por la Fiscalía General de la Nación, es que continúa la falta de priorización respecto al acceso efectivo y con la debida diligencia a la Justicia, la Verdad, y la Reparación de las mujeres víctimas de violencia sexual en

el marco del conflicto armado. En este sentido, no se encontraron avances significativos en las investigaciones de las ciudadanas que hacen parte de los anexos reservados de los Autos 092/2008 y 009/2015; por el contrario, la gran mayoría están inactivos.

La quinta conclusión surge a partir de las cifras suministradas de los procesos en etapa de indagación, investigación y juicio de los delitos contra la integridad y la libertad sexual de las mujeres en el Valle del Cauca. Los hallazgos son desalentadores y envían un fuerte mensaje de tolerancia hacia las violencias que se cometen sobre los cuerpos de las mujeres y las niñas en el departamento del Valle del Cauca, pues se encontró que el número de casos que llegan hasta la etapa de juicio, en relación con el *número de indagaciones, está por debajo del 10%. Esta situación debe ser revisada y analizada de manera urgente por la institución, a la luz de las obligaciones del Estado en la garantía a las mujeres y niñas de una vida libre de violencias, así como de generar los mecanismos institucionales necesarios para el acceso a la justicia de manera efectiva.*

Pasando a la orden cuarta del Auto 009/15, emitida a la Defensoría del Pueblo, podemos concluir que, en cuanto a los aspectos de prevención, en el Valle del Cauca existen 35 Alertas Tempranas desde el año 2017 a 2024, de las cuales 15 identifican riesgos sobre las mujeres y las niñas de sufrir hechos con relación a los delitos contra la libertad y la integridad sexual por parte de actores armados ilegales. Estas alertas se han encontrado en los municipios de Jamundí, Santiago de Cali, Buenaventura, Florida, Pradera, El Cerrito, Palmira,

Buga, Bugalagrande y Roldanillo (Defensoría del Pueblo, 2024).

En cuanto a la formación a servidoras y servidores públicos en derechos de las víctimas de violencia sexual y enfoque de género, desde el año 2018 se han realizado un total de 41 actividades de sensibilización y formación con un total de 1.449 funcionarias y funcionarios del departamento del Valle del Cauca.

En cuanto a los procesos de Promoción y Divulgación, desde el año 2018 a la fecha, se han realizado por parte de la Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno 173 actividades, desde la Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos del Género se han realizado 62 actividades, para un total de 235 acciones de promoción, divulgación y formación en derechos humanos, rutas de atención en normatividad con enfoque de género y mecanismos de exigibilidad de derechos. Estas acciones han impactado a 3.417 ciudadanas víctimas del conflicto armado, con especial énfasis en aquellas cuyos hechos victimizantes han sido el desplazamiento forzado y los delitos contra la vida y la integridad sexual.

En cuanto a los procesos de fortalecimiento comunitario, desde la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca, a través de la Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género y la Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, se diseñó una estrategia de formación y fortalecimiento comunitario de lideresas víctimas del conflicto armado con pertenencia étnica, de diferentes grupos etarios (ado-

lescentes, jóvenes, adultas, adultas mayores) y con diversidad sexual, de los municipios del Valle del Cauca, la cual se denomina “Escuela Político Feminista: para el fortalecimiento de la participación de las mujeres”. la cual se llevó a cabo con el apoyo de la cooperación de Suecia y Abogados Sin Fronteras Canadá, teniendo un alcance de 208 lideresas vinculadas.

La Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca ha atendido, a través de su equipo de la Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado, 330 solicitudes; y a través de las profesionales de género de la Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, 317. Para un total de 647 atenciones de solicitudes de mujeres víctimas de este hecho desde el año 2018

al 2023. Estos acompañamientos no incluyen a las ciudadanas entrevistadas para el presente informe, aunque ellas participaron de actividades grupales de atención psicosocial.

El Plan de Acción Integral para asesorar e instruir a mujeres sobrevivientes de actos de violencia sexual y su correspondiente ruta de atención integral, es una directriz de implementación en todo el territorio nacional que permite adaptar las actividades y procesos a las realidades territoriales. Es necesario continuar realizando esfuerzos para vincular un número creciente de ciudadanas víctimas del conflicto armado a estos procesos y, más aún, a las mujeres víctimas de violencia sexual y desplazamiento forzado.

RECOMENDACIONES

AL GOBIERNO NACIONAL Y GOBIERNOS DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA:

Comprender que, si bien las órdenes emitidas por la Corte Constitucional se dirigen a algunas instituciones del orden nacional, esto no implica que las estructuras departamentales y distritales del Estado, en este caso del Valle del Cauca, sean ajenas a estas solicitudes, toda vez que, como se evidenció en el informe, es posible generar en lo territorial programas que sean acciones afirmativas para la transformación de la vida de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado y violencia sexual en el territorio.

Asimismo, recomendamos aumentar el alcance de la atención en salud mental de las víctimas, lo cual debe ser una prioridad para la institucionalidad, ya que la inatención a los procesos emocionales de trauma amplía la gravedad de los daños psicosociales, mentales y físicos, producto de la experiencia de los hechos victimizantes.

A LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS:

Se invita a esta entidad a retomar los trabajos adelantados en 2017 y a actualizarlos según las realidades de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado y violencia sexual, teniendo en cuenta elementos como la pertenencia a un grupo étnico y, por tanto, las vivencias del racismo estructural, la feminización de la pobreza y con ello las barreras en el acceso a la educación, la salud, la vivienda, el empleo digno, los sistemas de cuidado, entre otros. Es importante, además, pasar de un enfoque de género transversal, que no ha sido efectivo ni eficiente en la atención a las ciudadanas, a generar una política pública desde la UARIV para las mujeres víctimas, que incluya los diferentes enfoques diferenciales.

A LA GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA Y ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI:

Generar un proceso de formación en las diferentes Secretarías con relación a los procesos y modelos para el diseño de programas en donde se materialice el enfoque de género y, desde allí, se transversalicen los demás enfoques diferenciales, a fin de brindar herramientas que permitan la generación de dichos programas en todas las instancias de los gobiernos departamental y distrital.

Diseñar e incluir un protocolo en la inclusión del enfoque de género para la atención a las mujeres víctimas en el marco del conflicto armado, con el fin de que sea utilizado e implementado

en las diferentes secretarías de la entidad, lo cual se articularía con la Política Pública de las mujeres vallecaucanas, según la Ordenanza 317 de 2010, en su eje “vida digna libre de violencias contra las mujeres”.

Considerar retomar las acciones de atención integral a las mujeres víctimas de delitos contra la integridad y la libertad sexual en el marco del conflicto armado, desde un modelo similar al denominado Proyecto Fénix, en razón tanto de la adecuación a lo requerido por las órdenes de la Corte Constitucional, como de los resultados e impactos obtenidos por el programa en mención.

Tener en cuenta la generación de programas de apoyo educativo a la población desplazada, en especial a las mujeres, teniendo en cuenta los riesgos y afectaciones desproporcionadas que ha descrito la Corte Constitucional como mecanismo afirmativo, lo que podría generar transformaciones en la calidad (material, económica, social, emocional) de vida de las ciudadanas. Estos programas deben dirigirse a lograr no solo la finalización del nivel medio vocacional de las adolescentes víctimas de desplazamiento forzado y violencia sexual en el marco del conflicto armado, sino que deben ser una plataforma que permita su ingreso a la cualificación laboral y profesional, haciendo especial énfasis en las mujeres afrocolombianas e indígenas, a través de créditos educativos, becas, convenios, etc.

A LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN – SECCIONALES VALLE DEL CAUCA Y CALI:

Es urgente generar un plan o un programa que permita generar acciones para un verdadero esclarecimiento de los hechos y de los responsables de tales delitos contra la libertad y la integridad sexual en el marco del conflicto armado “en persona protegida” y que cumpla con lo ordenado por la Corte Constitucional, cuando señala que deben buscarse cambios en la sociedad y en las instituciones para transformar los imaginarios sociales, paradigmas, hábitos y cualquier conducta o actitud que atribuya roles de género degradantes sobre la condición femenina o fomente la discriminación por razones de género.

Es necesario reflexionar, analizar y evaluar al interior de la entidad, el cumplimiento de los principios de debida diligencia del Estado en la investigación, juicio y sanción de crímenes contra derechos humanos de las mujeres, para evitar que las condiciones sociales que dan lugar a la vulneración de los derechos fundamentales de las sobrevivientes de crímenes sexuales se perpetúen. Por tanto, esperamos que se genere un plan de mejoramiento respecto a este tema.

Y para terminar, es impostergable implementar acciones de mejora para garantizar el acceso a la justicia de las niñas y mujeres víctimas de hechos de violencia sexual y así enviar un mensaje efectivo de que estos hechos no son normales, no son justificables bajo ninguna circunstancia, y que la vida y la integridad física, sexual y psicológica de las niñas y las mujeres es una prioridad para el Estado.

REFERENCIAS

- Agencia Nacional de Tierras (ANT). (30 de enero de 2024). [respuesta a “solicitud de información auto 092 de 2008”. Su oficio 20240060340168521- radicado ant: 202462001015582.
- Beristain, C. M. (2007). *Tendiendo puentes: la dimensión de la justicia en la cosmovisión de las víctimas ¿cómo evitar que la judicialización se convierta en una nueva forma de violación de derechos humanos? Obtenido de justicia y reparación para mujeres víctimas de violencia sexual en contextos de conflicto armado interno seminario internacional: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/24457.pdf>*
- Cadavid, M. R. (15 de diciembre de 2014). *Mujer: blanco del conflicto armado en Colombia. Obtenido de revistas.upb.edu.co: <https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/2558>*
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *La guerra inscrita en el cuerpo informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado. Bogotá: cnmh,*
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2016), *Grupos Armados Posdesmovilización (2006 - 2015). Trayectorias, rupturas y continuidades, CNMH, Bogotá.)*
- Céspedes, C. (2013). *Memorias de itinerancia y pervivencia cultural desde la primera infancia afrocolombiana víctima de desplazamiento forzado que habita en el asentamiento brisas de comuneros de la ciudad de cali. Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/511515046.pdf>*
- Cidh Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas. Obtenido de oea :: cidh :: relatoría sobre los derechos de las mujeres.: idh.oas.org/women/acceso07/cap2.htm#:~:text=la%20impunidad%20de%20estas%20violaciones,de%20administración%20de%20la%20ju*
- Comisión de la Verdad. (11 de junio de 2022). *Cifras de la comisión de la verdad presentadas junto con el informe final. Obtenido de web.comisiondelaverdad.co: <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/principales-cifras-comision-de-la-verdad-informe-final>*
- Congreso de Colombia. (18 de junio de 2014). *Ley 1719 de 2014: por la cual se modifican algunos artículos de las leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto a. Obtenido de https://oig.cepal.org:ig.cepal.org/sites/default/files/2014_col_ley1719.pdf*

- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (24 de mayo de 2022). Objetivos del desarrollo sostenible: objetivo 4 garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Obtenido de www.un.org: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>*
- Corte Constitucional Colombiana. (2004). www.corteconstitucional.gov.co. Obtenido de sentencia t-025/04: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>*
- Corte Constitucional Colombiana. (2015). Auto 009 de 2015 sentencia de la corte constitucional en materia de desplazamiento forzado-seguimiento al auto a092/08 en el marco de la sentencia t-025/04. Obtenido de www.corteconstitucional.gov.co: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2015/a009-15.htm>*
- Corte Constitucional Colombiana. (2008). Auto 092/08 corte constitucional-adopción de medidas para la protección a mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado. Obtenido de www.corteconstitucional.gov.co: <https://www.corteconstitucional.gov.co/t-025-04/autos%202008/91.%20auto%20del%2014-04-2008.%20auto%20092.%20proteccion%20a%20mujeres%20victimas%20del%20desplazamiento.pdf>*
- Corte Constitucional Colombiana. (2015). Sentencia t418 de 2015. Obtenido de www.corteconstitucional.gov.co: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-418-15.htm>*
- Dane - Mujeres, y. H. (septiembre de 2020). Dane, departamento administrativo nacional de estadísticas. Obtenido de www.dane.gov.co: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/mujeres-y-hombre-brechas-de-genero-colombia-informe.pdf>*
- Decreto 2562 de 2001. Por el cual se reglamenta la ley 387 del 18 de julio de 1997, en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones. Obtenido de www.funcionpublica.gov.co: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5229#0>*
- Defensoría del Pueblo. (2014). Informe de la situación de las mujeres desplazadas, seguimiento al auto 092 de 2008. Bogotá: defensoría del pueblo.*
- Defensoría del Pueblo. (2011). Atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la ley 1448. Bogotá: defensoría del pueblo.*
- Defensoría del Pueblo. (28 de abril de 2023). Maria fernanda rangel . Delegada para los derechos de las mujeres y los asuntos del género. Radicado orfeo 20230401001560801 respuesta a derecho de petición sobre los autos 092 de 2008, 009 de 2015 y 737 de 2017 de la corte constitucional. Bogotá.*
- Defensoría del Pueblo. (28 de junio de 2024). Delegada para prevención de riesgos y sistema de alertas tempranas. Obtenido de www.defensoria.gov.co: <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/>*

- Departamento Nacional de Planeación Nacional. (25 de noviembre de 2013). Conpes 3784 de 2013. Obtenido de sisconpes.dnp.gov.co: <https://sisconpes.dnp.gov.co/sisconpesweb//accesopublico/documento/?id=mzc4ncqyns8xms8ymdezjexpbmvbhllbnrvocybkzsbwb2zdrxrpy2egcmo6ymxpy2egcgfyysbsysbwcvmv2zw5jacozbibkzsbbyawvzz29zlcbsysbwc90zwnjacozbib5igdHCMfudmotysbkzsb3mgzgvyzwnob3mgzgugbgfzig11amvy>
- Departamento Nacional de Planeación. (12 de marzo de 2013). Conpes social 161 de 2013. Obtenido de www.colaboracion.dnp.gov.co: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/social/161.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). Informe final de seguimiento: conpes 3784 de 2013: “lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado”. Obtenido de www.dnp.gov.co: https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/politica%20de%20victimas/cuarto%20informe%20conpes%203784_f.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (noviembre de 2014). Tercer informe de seguimiento conpes social 161 “equidad de género para las mujeres” eje 6: plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias. Obtenido de www.colaboracion.dnp.gov.co: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/desarrollo%20social/13.%20tercer%20informe%20de%20seguimiento.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (11 de junio de 2021). Conpes 4031: política nacional de atención y reparación integral a las víctimas. Obtenido de colaboracion.dnp.gov.co: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/econ%3b3micos/4031.pdf>
- Díaz, V. R. (2011). Principales factores determinantes de la pobreza en Colombia. Obtenido de <https://revistas.unimilitar.edu.co>: https://www.google.com/search?q=factores+de+la+pobreza+en+colombia&rlz=1c5chfa_enco900co900&oq=factores+de+la+pobreza+en+colombia&gs_lcrp=egzjahjvbwuybggaeuyotijcaeqabngiae0geinjeym2owajsoagcwave&sourceid=chrome&ie=utf-8
- Estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (merpd). (2007). La población desplazada en Colombia: examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales. Obtenido de www.acnur.org: <https://www.acnur.org/fileadmin/documentos/publicaciones/2008/6682.pdf>
- Echeburúa, E. (2004). *Superar un trauma: el tratamiento de las víctimas de sucesos violentos*. Madrid: pirámide.
- Fiscalía General de la Nación. (pag 68 de febrero de 2020). Informe de empalme de la fiscalía general de la nación - 2020. Obtenido de www.fiscalia.gov.co: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/informe-de-empalme-de-la-fgn-2020.pdf>
- Fiscalía General de la Nación. (2009). *Manual de procedimientos de fiscalía en el sistema penal acusatorio colombiano*. Obtenido de www.fiscalia.gov.co: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/03/spoa.pdf>

- Fiscalía General de la Nación. (2016). Resolución 01774 de 2016 la cual adopta el protocolo de investigación de violencia sexual y la guía de buenas prácticas y lineamientos para la investigación penal y judicialización de delitos de violencia sexual. Obtenido de www.fiscalia.gov.co: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/protocolo_violencia_sexual.pdf.*
- Fiscalía General de la Nación. (02 de julio de 2024). Respuesta radicado no. 20249430003711 oficio no. Sppei-10210. Subdirectora de políticas públicas y estrategia institucional de la fgn.*
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2014). Programa de acción de la conferencia internacional sobre la población y el desarrollo. Obtenido de www.un.org: https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/icpd_programme_of_action_es.pdf*
- Fundación Ideas Para la Paz. (15 de febrero de 2018). Retornos de mujeres a zonas rurales recomendaciones de política pública. Obtenido de www.ideaspaz.org: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2018-02/retornos-de-mujeres-a-zonas-rurales-recomendaciones-de-politica-publica>*
- García, I. V. (2022). La educación de la mujer como clave del desarrollo. Obtenido de *visionarias: revista de negocios para la mujer* - beforshbe: <https://visionarias.business/la-educacion-de-la-mujer-como-clave-del-desarrollo/>*
- Gobernación del Valle del Cauca. (13 de diciembre de 2010). Ordenanza no. 317 de 2010 “por medio de la cual se crea y adopta la política pública para las mujeres vallecaucanas”. Obtenido de www.valledelcauca.gov.co: <https://www.valledelcauca.gov.co/loader.php?l servicio=tools2&l tipo=viewpdf&id=42521>*
- Gobernación del Valle del Cauca. (11 de noviembre de 2018). Presentación avance implementación gobernación del valle del cauca de política pública para las mujeres vallecaucanas. Obtenido de www.valledelcauca.gov.co: <https://www.valledelcauca.gov.co/galeria/752/presentacion-avance-implementacion-gobernacion-del-valle-del-cauca-de-politica-publica-para-las-mujeres-vallecaucanas/>*
- Gobernación del Valle del cauca. (2023). Pacto vallecaucano población víctima del conflicto armado. Obtenido de www.valledelcauca.gov.co: <https://www.valledelcauca.gov.co/loader.php?l servicio=tools2&l tipo=viewpdf&id=67310>*
- Gobernación del Valle del cauca. (17 de abril de 2023). Pacto vallecaucano población víctima del conflicto armado. Obtenido de <https://www.valledelcauca.gov.co/loader.php?l servicio=tools2&l tipo=viewpdf&id=67310>: www.valledelcauca.gov.co*
- Gobernación del Valle del cauca. (18 de marzo de 2024). Respuesta acción defensorial de información, implementación autos diferenciales de la corte constitucional colombiana. Anexo informe proyecto fenix. Santiago de cali, colombia.*

- Góngora, D. L. (21 de mayo de 2024). *Directora casa de la mujer empoderada de buga*. (s. V. Diaz, entrevistador)
- González, D. (2019). *Secuelas psicosociales en niños víctimas del desplazamiento por el conflicto armado colombiano dos estudios de caso en la ciudad de cali*. Obtenido de universidad de san buenaventura colombia facultad de psicología: <https://bibliotecadigital.usb.edu.co/server/api/core/bitstreams/771e4373-7f9c-483f-9199-c1d5e6b61f01/content>
- Grupo Focal, m. P. (14 y 16 de junio de 2023). *Grupo focal*. (a. V. Sandra salguero, entrevistador)
- Gutiérrez, A. (28 de junio de 2024). *Evolución de los aspectos generales de la atención a las mujeres víctimas de desplazamiento forzado y violencia sexual en el marco del conflicto armado*. (s. V. Salguero, entrevistador)
- Lagarde, M. (2006). "el género", *fragmento literal: 'la perspectiva de género'*. *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, 21.
- Leiton, M. R. (23 de mayo de 2024). *Aasesora despacho de la secretaria de mujer equidad de género y diversidad sexual - valle del cauca*. (s. V. Salguero, entrevistador)
- Ley 1448 de 2011. Obtenido de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html
- Ley 387 de 1997. *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la república de colombia*. Obtenido de www.funcionpublica.gov.c: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=340>
- Marciales, C. X. (2015). *Violencia sexual en el conflicto armado colombiano: racismo estructural y violencia basada en género*. *Revista via iuris*, 19, pp. 69-90.
- Menores, R. (2024). Obtenido de *save the children org*: <https://www.savethechildren.es/actualidad/que-es-revictimizacion>
- Mesa de seguimiento autos 092 y 009 anexos reservados de la corte constitucional. (2020). *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual: séptimo informe de seguimiento al auto 092 de 2008 y segundo informe de seguimeinto al auto 009 de 2015*. Bogotá: ediciones antropos ltda.
- Mesa de seguimiento de los autos 092 y 009 de anexos reservados de la corte constitucional . (2024). *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual. Octavo informe de seguimiento al auto 092 de 2008, tercer informe de seguimiento al auto 009 de 2015 y primer informe de seguimiento al auto 515 de 2018 de la corte constitucional*. Bogotá: corporación sisma mujer.

- Mesa de seguimiento auto 092 y 009 y anexos reservados. (2016). Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual sexto informe de seguimiento al auto 092 de 2008 y primer informe de seguimiento al auto 009 de 2015. Bogotá: ediciones antropos ltda.*
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (20 de diciembre de 2011). Decreto 4800 de 2011. Obtenido de www.unidadvictimas.gov.co: https://www.unidadvictimas.gov.co/es/documentos_bibliotec/decreto-4800-de-2011/*
- Ministerio de Educación Nacional. (05 de febrero de 2024). Informe de rendición de cuentas a los ciudadanos: histórico 2018-2023. Obtenido de www.mineduccion.gov.co: <https://www.mineduccion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/rendicion-de-cuentas/historico/400856>:*
- Ministerio de Educación Nacional. (20 de noviembre de 2023). Informe de rendición de cuentas a los ciudadanos: histórico 2006-2012. Obtenido de www.mineduccion.gov.co: <https://www.mineduccion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/rendicion-de-cuentas/mecanismos-de-control/411918:informe-de-rendicion-de-cuentas-a-los-ciudadanos-historico-2006-2012>*
- Ministerio de Educación Nacional. (2015). Lineamientos generales para la atención educativa a población vulnerable y víctima del conflicto armado interno. Obtenido de <https://es.scribd.com>: https://es.scribd.com/document/422199847/lineamientos-generales-para-la-atencion-educativa-a-poblacion-vulnerable-y-victima-del-conflicto-armado-1?doc_id=422199847&download=true&order=637025513*
- Ministerio de Vivienda Ciudadana y Territorio. (25 de abril de 2023). Respuesta acción defensorial en favor de mujeres víctimas en el marco del conflicto armado. Radicado mvct 2023er0039624. Origen 71220 subdirección de subsidio familiar de vivienda / jorge andres montaña. Bogotá.*
- Ministerio de Salud y Protección Social. (julio de 2020). Evaluación programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas – papsivi informe final. Obtenido de www.minsalud.gov.co: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/lists/bibliotecadigital/ride/de/ps/informe-fnal-evaluacion-resultados-papsivi-ps.pdf>*
- OIM y UARIV. (enero de 2022). Informe total percepción sobre la estrategia de recuperación emocional a nivel grupal. Obtenido de <https://pdf.usaid.gov>: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pa00z58x.pdf*
- ONU Mujeres, al departamento administrativo nacional de estadística y a la consejería presidencial para la equidad de la mujer. (2022). Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia. Segunda edición. Obtenido de www.colombia.unwomen.org: <https://colombia.unwomen.org/sites/default/files/2022-11/myhb%20brechascolombia-nov5-17nov%20%284%29.pdf>*
- ONU Mujeres. (08 de junio de 2024). Ods 4: garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todas y todos. Obtenido de <https://lac.unwomen.org>: <https://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/en-la-mira/women-and-the-sdgs/sdg-4-quality-education>*

- Palma, C. (2020). *Recuperar el legado de Martín-Baró: psicología social de la guerra. Psicología para América Latina*, (33), 53-65. Obtenido de <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sc>
- Perea, A. P. (abril de 2023). *Reconstrucción de la memoria de mujeres negras afrocolombianas de la organización “la comadre” (sede Bogotá), ante la violencia racista en el marco de la guerra entre 2010 y 2020. Manizales, caldas, Colombia*.
- Procuraduría general de la Nación. (enero de 2021). *Balance ley 1448 de 2011 – ley de víctimas*. Obtenido de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/informe%20final%20indemnizacion%20enero%202021.pdf>
- Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE). (2021). *Escuchando las voces de las comunidades desplazadas internamente para lograr una educación de calidad inclusiva y equitativa*. Obtenido de www.nrc.org.co: <https://nrc.org.co/wp-content/uploads/2021/08/inee-internally-displaced-communities-report-v1.2-es-lowres.pdf>
- Resolución 1350 de 30 octubre de 2018 Fiscalía General de la Nación. (30 de octubre de 2018). *Resolución 1350 de 30 de octubre de 2018 fiscalía general de la nación contenido: fiscalía general de la nación. Reorganiza el programa de prevención social del delito “futuro Colombia”, se fija su finalidad, objetivos y estructura, con el ánimo de articular las estrategias de acercamiento a poblaciones vulnerables, y modifica las resoluciones 569 del 4 de abril del 2000 y 2194 del 19 de julio de 2006, así como la resolución 9 de 17 febrero de 2015 expedida por el director nacional de seccionales y de seguridad ciudadana*. Obtenido de https://xperta.legis.co/visor/legcol/legcol_6504c9ec107c421d9b73b3b8b8b2dc4b
- Save the children. (2020). *Action towards increased quality education for internally displaced children: recommendations for the high-level panel on internal displacement*. Obtenido de <https://resourcecentre.savethechildren.net>: <https://resourcecentre.savethechildren.net/document/action-towards-increased-quality-education-internally-displaced-children-recommendations/>
- Secretaría de Educación Santiago de Cali. (11 de abril de 2024). *Respuesta acción defensorial de información autos diferenciales corte constitucional colombiana. Radicado 202441430100008801. Santiago de cali*.
- Secretaría de Salud del Valle del Cauca. (11 de junio de 2024). *Reporte de información papsivi- valle. Respuesta solicitud de información*.
- Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial. (2017). *Mujeres y conflicto armado*. Obtenido de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2018/03/mujeres2017impresion.pdf>
- UARIV. (29 de abril de 2024). *Registro único de víctimas (ruv)*. Obtenido de <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/cifras#!/enfocuediferencial>

- UARIV. (29 de enero de 2024). *Www.unidadvictimas.gov.co unidad para la atención y reparación de las víctimas. Obtenido de informe de rendición de cuentas 2023: <https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2024/01/informedegestion2023.pdf>*
- UARIV. (01 de junio de 2024). *Informes, proyectos y planes: informes de gestión 2013 a 2023. Obtenido de www.unidadvictimas.gov.co: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/informes-proyectos-y-planes/>*
- UNICEF. (2020). *Education solutions for migrant and displaced children and their host communities (working paper). Obtenido de www.unicef.org: <https://www.unicef.org/media/64721/file>*
- Unidad para las Víctimas. (01 de abril de 2015). *Informe de rendición de cuentas. Obtenido de www.unidadvictimas.gov.co: https://www.unidadvictimas.gov.co/especiales/rendicion-cuentas-2015/html/pdf/informe_rendicion_de_cuentas_2015.pdf*
- Unidad para las Víctimas. (15 de marzo de 2019). *Sistema unico de información normativa. Obtenido de [suin-juriscol.gov.co](https://www.suin-juriscol.gov.co): <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewdocument.asp?ruta=resolucion/30042378>*
- Unidad para las Víctimas - usaid - oim. (bogotá de 2018). *Lineamientos de atención psicosocial para víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado. Obtenido de www.unidadvictimas.gov.co: <https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2019/12/01lineamientos-psicologicos17enedigital-2.pdf>*
- Universidad del Valle. (15 de abril de 2024). *Solicitud de información auto 092 de 2008; sobre acciones desarrolladas por la universidad del valle, como contribución a la realización e implementación del programa de apoyo educativo para las mujeres desplazadas mayores de 15 años. Vicerrectoría de bienestar universitario. Santiago de cali.*
- Unidad para las Víctimas (26 de agosto de 2021). *Informe de rendición de cuentas 2020. Obtenido de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/especiales/rendicion2020/Informe-rendiciondecuentasUARIV.pdf>*



	9. Glosario	36
<hr/>		
1. Presentación	10. Referencias	38
7		
2. Marco normativo.....	11. Anexos: registros fotográficos.....	40
9		
3. Introducción.....		
11		
4. Caracterización de la vereda Membrillal y descripción de la problemática.....		
13		
5. Análisis y evaluación del riesgo: identificación de la amenaza, vulnerabilidad y riesgo		
17		
5.1. Diagnóstico por derecho.....		
18		
Derecho a la vivienda		
18		
Derechos a la salud, seguridad e integridad personal y a un ambiente sano		
20		
6. Respuesta institucional a la problemática		
22		
7. Recomendaciones		
32		
8. Conclusiones		
34		



1. PRESENTACIÓN

Con el presente informe, la Defensoría del Pueblo, a través de la Defensoría Delegada para la Protección del Derecho a la Prevención y Atención de Desastres, expone la situación de riesgo y vulneraciones a los derechos humanos derivados del fenómeno de diapiirismo de lodo que ocurre en la vereda Membrillal del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, Bolívar. Se realiza un análisis de la amenaza geológica mencionada recalcando la importancia de la gestión del riesgo de desastres con enfoque en la garantía de los derechos humanos.

Este documento se elaboró bajo los principios de protección y prevención de derechos colectivos en el marco del proceso de reducción de riesgos y de la necesidad de implementar una intervención prospectiva que beneficie a la comunidad. De manera general, se describen las consecuencias que producen la actividad del volcán de lodo de Membrillal y de qué manera estas consecuencias están amenazando la garantía del derecho a la vivienda digna, entre otros derechos fundamentales y colectivos de los habitantes.

El desarrollo del informe permite evidenciar que la ausencia de una gestión del riesgo integral y de medidas adecuadas de intervención para la mitigación de la amenaza, agravan la vulnerabilidad de la comunidad, especialmente, en el contexto de condiciones socioeconómicas adversas y ante la exposición constante a desastres naturales.

En este sentido, se formulan recomendaciones para que las autoridades locales y nacionales de la gestión del riesgo incorporen el enfoque de la prevalencia y protección de derechos humanos en los instrumentos de ordenamiento territorial y en el proceso de disminuir las condiciones de riesgo existentes determinadas por el diapiirismo en la vereda Membrillal.

Estas recomendaciones reconocen que la gestión del riesgo es un pilar esencial para proteger los derechos fundamentales y reducir la susceptibilidad de las comunidades. Además, es imperativo entender que la participación de la comunidad juega un papel crucial para garantizar el éxito de una gestión de riesgo integral orientada a evitar configurar y reproducir conductas vulneratorias de los derechos involucrados en la prevención y atención de desastres.

Por ello, es esencial fomentar un diálogo continuo y efectivo entre todos los actores de la gestión del riesgo para adoptar decisiones fundamentadas con un enfoque de derechos humanos inclusivo y participativo. De esta manera, se busca garantizar que las soluciones implementadas respondan adecuadamente a las necesidades de esta comunidad y a la problemática del diapiirismo en la vereda Membrillal.

Iris Marín Ortiz
Defensora del Pueblo

2. MARCO NORMATIVO

El artículo 88 de la Constitución Política de Colombia establece que la ley debe regular los mecanismos de protección que buscan amparar derechos colectivos como el patrimonio, el espacio público, la seguridad, la salubridad, el medio ambiente, la libre competencia económica y otros de naturaleza similar. Bajo ese principio, la Ley 472 de 1998 reconoce como derecho colectivo el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnica-

mente¹

La Corte Constitucional ha señalado que la dimensión de riesgos técnicamente previsibles debe armonizarse con el principio de precaución en materia ambiental, como lo establece la Sentencia T-299 de 2008. Este principio requiere que, ante la posibilidad de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica no debe utilizarse como razón para

¹ Ver Ley 472 de 1998. Artículo 4.

postergar la adopción de medidas efectivas de protección de la salud pública y del ambiente. En otras sentencias, como la T-045 de 2014, T-198 de 2014, T-269 de 2015 y T-390 de 2018, la Corte ha reafirmado que las personas afectadas por desastres son sujetos de especial protección y es responsabilidad del Estado brindar asistencia adecuada para garantizar su bienestar y rehabilitación.

En particular, la Sentencia T-269 de 2015 destaca que las medidas para las personas damnificadas por desastres naturales deben ser inclusivas y participativas, asegurando que las voces y necesidades de las comunidades afectadas sean tenidas en cuenta en la planificación y ejecución de los procesos de gestión del riesgo de desastres.

La Ley 1523 de 2012 define la gestión del riesgo como un proceso social orientado a formular estrategias que contribuyan a la seguridad, el bienestar y la protección de los derechos humanos de las comunidades frente a desastres o emergencias antrópicas no intencionales, constituyéndose en un proceso de carácter preventivo.

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, compuesto por entidades públicas, privadas y comunitarias encargadas de garantizar la gestión del riesgo en el país, tiene como objetivo desarrollar y mantener procedimientos de reducción del riesgo, entre otros procesos (Ley 1523, 2012). Durante los procesos de la gestión del riesgo, se prioriza a la comunidad como actor esencial del sistema para la focalización e identificación de los sectores vulnerables con el fin de impedir que estos sufran alteraciones de las condiciones normales de vida causados por fenómenos geológicos

como el diáporismo.

La Defensoría del Pueblo, entidad encargada de velar y promover los derechos humanos en Colombia, coordina esfuerzos institucionales para estudiar y salvaguardar el derecho a la prevención de desastres, así como los demás derechos humanos involucrados en esta materia. Un estudio riguroso implica identificar y monitorear esos derechos en coordinación con las autoridades competentes y la sociedad civil, para integrar en la gestión del riesgo un enfoque preventivo ante la inminente afectación de derechos humanos que causan los desastres naturales.

La reciente creada Defensoría Delegada para la Protección del Derecho a la Prevención y Atención de Desastres, según la Resolución 1900 de 2023, tiene como una de sus funciones fomentar la colaboración entre la Defensoría del Pueblo y entidades estatales con comunidades, líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos y organizaciones nacionales e internacionales, para implementar estrategias conjuntas dirigidas a proteger el derecho a la prevención y atención de desastres naturales y a fomentar una gestión integral del riesgo.

En cumplimiento de esa función y con el objetivo de proteger y garantizar los derechos fundamentales y los derechos colectivos, esta delegada viene realizando un seguimiento detallado a la problemática que enfrentan los habitantes de la vereda Membrillal de Cartagena, por el fenómeno de diáporismo que amenaza directamente sus derechos.

3. INTRODUCCIÓN

Uno de los acuerdos internacionales ratificados por Colombia en el marco de la protección de derechos humanos colectivos es el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, adoptado en 2015 durante la Tercera Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres en Sendai, Japón.

Este marco, desarrollado por la ONU, establece un enfoque global para la reducción del riesgo de desastres que puede ser implementado por países y comunidades. Se enfoca en la responsabilidad de los Estados en la protec-

ción del derecho colectivo a la prevención y atención de desastres, así como en la identificación de acciones encaminadas a la preparación y respuesta ante eventos catastróficos, promoviendo ejercicios preventivos de las autoridades y las comunidades para reducir su impacto negativo en los derechos humanos de la sociedad.

Teniendo en cuenta esta responsabilidad y la función de la Defensoría Delegada para la Protección del Derecho a la Prevención y Atención de Desastres de estructurar y socializar recomendaciones desde una perspectiva

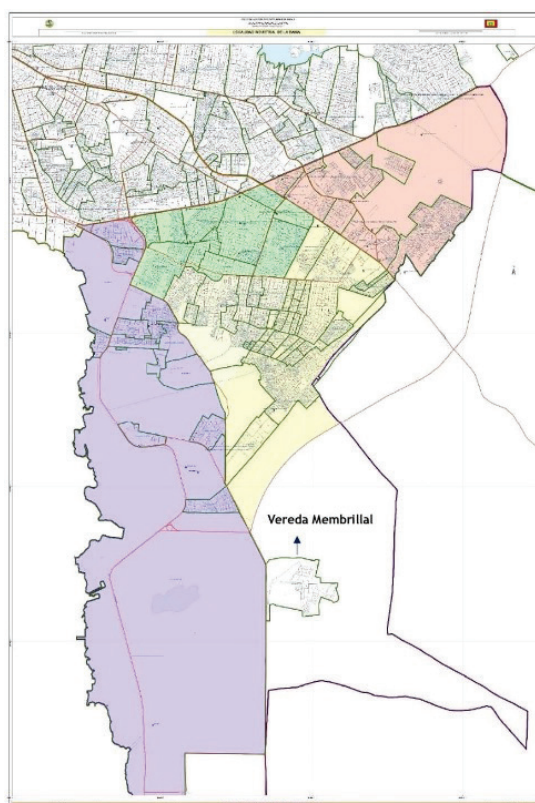
basada en la prevalencia y defensa de los derechos humanos, el presente informe tiene como objetivo analizar la problemática de diapiirismo y evaluar las situaciones y conductas que vulneran los derechos de la comunidad al no abordar de manera integral e inclusiva la gestión del riesgo en la vereda Membrillal.

La comunidad se enfrenta a una amenaza geológica potencial debido a su ubicación sobre el domo de un volcán de lodo activo, lo cual representa un riesgo alto no mitigable y por lo cual es crucial implementar medidas de gestión del riesgo efectivas, urgentes e incluyentes para proteger y garantizar la seguridad de todos los residentes.

La ausencia de una gestión de riesgo eficaz e incluyente con la comunidad vulnera algunos derechos colectivos ya mencionados y compromete directamente derechos fundamentales y civiles como el derecho a la vida, la vivienda digna, la integridad física y la seguridad personal, entre otros, exacerbando la vulnerabilidad socioeconómica de la vereda Membrillal.

La información primaria de este informe se

recopiló en el desarrollo de la jornada de socialización y concientización sobre el fenómeno de diapiirismo llevada a cabo en la vereda Membrillal de Cartagena el 20 de mayo de 2024. Además, se consultaron estudios e informes sobre el diapiirismo de lodo en el Caribe colombiano y sobre el volcán de Membrillal concretamente. Por último, se elevaron derechos de petición y solicitudes de información a entidades relacionadas con la gestión del riesgo.



Fuente: Alcaldía de Cartagena

El informe inicia con la descripción de la ubicación y las problemáticas específicas de Membrillal. Posteriormente, se analiza la susceptibilidad de la comunidad por la actividad diapírica, identificando las amenazas y las vulnerabilidades, y analizando el riesgo no mitigable desde la perspectiva de la reducción de riesgos. En este apartado de análisis y evaluación del riesgo se documentan las medidas preventivas y de mitigación implementadas hasta la fecha como las que se formularán.

En última instancia, se presentan recomendaciones concretas y específicas a las autoridades correspondientes orientadas a incluir un

enfoque de derechos humanos participativo e incluyente con la comunidad, en el proceso de reducir las condiciones de riesgo existentes y evitar nuevos riesgos derivados de la amenaza del volcán de Membrillal.

El informe finaliza puntualizando las responsabilidades de las entidades garantes de gestionar el riesgo descrito y presenta recomendaciones para el estudio y a la protección del derecho a la prevención y atención de desastres, especialmente, en el caso de Membrillal. Esta estructura busca proporcionar una comprensión clara y precisa de la situación en Membrillal y las medidas necesarias para

abordar la problemática identificada, restablecer los derechos vulnerados y prevenir futuras vulner



Fuente: Servicio Geológico Colombiano.

4. CARACTERIZACIÓN DE LA VEREDA MEMBRILLAL Y DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

La vereda Membrillal se ubica en el corregimiento de Pasacaballos, zona tres (3) industrial y de la bahía en el suroriente de Cartagena, Bolívar. Tiene presencia de un cabildo indígena de la etnia Zenú y un consejo comunitario afrodescendiente y cuenta con un poco más de 6.000 habitantes (Secretaría de Planeación Distrital Cartagena, 2023). El centro poblado de la vereda esta dividió en seis (6) barrios y habitan 3558 mujeres y 2084 hombres.

Membrillal está rodeado de grandes empresas que se ubican en la zona industrial de Mamonal, lo que genera oportunidades para el de-

sarrollo de actividades industriales en la zona, sin embargo, esta ubicación no ha generado mayores oportunidades laborales para sus habitantes.

Figura 1 Localización geográfica del Membrillal, Cartagena de Indias

La infraestructura escolar y vial es deficiente, obligando a muchos residentes a recurrir a la informalidad para subsistir, lo que incrementa la pobreza y agrava la vulnerabilidad de esta

comunidad. Más del 70 % de las familias viven por debajo del umbral de pobreza y el índice de des-

empleo es del 45 %, significativamente superior al promedio nacional (Secretaría de Planeación Distrital Cartagena, 2023). Es una vereda que enfrenta la falta de alcantarillado, lo que resulta en la constante presencia de aguas residuales y problemas de saneamiento básico (Secretaría de Planeación Distrital Cartagena, 2023).

Aunado a lo anterior, Membrillal cuenta con la presencia de volcanes de lodo que son una manifestación de un fenómeno geológico conocido como diapirismo de lodo. Este fenómeno es un proceso sedimentario donde materiales arcillosos de baja densidad y gases presentes en profundidad bajo alta presión, se desplazan lateralmente y hacia la superficie, debido a la diferencia de densidad con los materiales superiores, provocando levantamientos y fracturas en el terreno y expulsión de lodo y gases a través de grietas y ventosas de diferentes formas y tamaños (Servicio Geológico Colombiano, 2017).

Figura 2. Localización geográfica del volcán de lodo de Membrillal, Cartagena de Indias

El comportamiento de los volcanes de lodo se caracteriza por una actividad cíclica y expansiva, es decir, tienen periodos de actividad seguidos de periodos de inactividad y sus efectos negativos tienden a expandirse y agravarse con el paso del tiempo. De la misma manera, generan erupciones que se caracterizan por la expulsión de material como lodo, agua, gases y, en ocasiones, fragmentos de roca. Estas erupciones no suelen ser como las de los volcanes magmáticos, pero indistintamente son impredecibles y pueden ser violentas. Igualmente, generan una importante variedad de fenómenos expansivos, como emisión de gas metano, formación de pozos de lodo caliente, fumarolas, entre otros (Servicio Geológico Colombiano, 2017).

Este fenómeno, que tiene características regionales y se presenta en la costa del Caribe colombiano, entre el Golfo de Urabá y el norte de Barranquilla primordialmente, incluyendo en zonas marinas y continentales, se manifiesta con la presencia de colinas en forma de domo, con diámetros de 0,5 a 3 km y alturas entre 40 y 100 m en promedio. Un ejemplo de esto es el volcán de lodo de Membrillal, con un diámetro de aproximadamente 800-1000 m y una altura promedio de 20-25 m, con diapiros por donde fluye lodo y gas metano (Servicio Geológico Colombiano, 2017).

Según las visitas de campo realizadas por el Servicio Geológico Colombiano (SGC), el volcán de lodo Membrillal se encuentra a 12,6 km al sureste del Centro Histórico de Cartagena y a 3,7 km al oriente de la Bahía de Cartagena. No se cuenta con estudio detallado que defina la zona de influencia definida a partir de la estructura interna del diapiro de lodo y el alcance de su actividad. Por lo tanto, el área total del domo del volcán de Membrillal se estima en 95 hectáreas, calculada a partir de las características geomorfológicas identificadas y es una sola formación volcánica que tiene varias emanaciones identificadas cada una con su coordenada (Secretaría de Planeación Distrital Cartagena, 2023).

Tabla 1. Localización geográfica del volcán de lodo de Membrillal, Cartagena de Indias

Descripción	Información Básica		
El volcán de lodo de “Membrillal” presenta tres [3] bocas principales tipo O: La boca 1.1 posee un diámetro de 20 cm, la boca 1.2 ubicada en la cancha tiene diámetro de 30 cm y la boca 1.3 posee un diámetro de 30 cm. Aunque el Servicio Geológico Colombiano identificó en el año 2010 dos lugares de antiguas bocas tipo O, que se encontraron taponadas debido al acondicionamiento del terreno para una cancha de fútbol	Coordenadas de Localización de la y gases en Membrillal		
	Zona Identificada	Numeración Boca	Co
	Zona de emanación No. 1	1.1 1.2	270 270
Zona de emanación No. 2	2.1	270	

Fuente: Alcaldía de Cartagena

Es importante destacar que existen pocos registros históricos de actividad eruptiva del volcán de Membrillal. El último registro ocurrió el día 12 de julio de 2013, cuando una de las bocas de lodo de Membrillal hizo erupción, lo que permitió su detección cerca de la cancha de fútbol de la vereda, en el patio de la vivienda de propiedad de un habitante (Secretaría de Planeación Distrital Cartagena, 2023).

Frente a los estudios que analizan esta proble-

mática, el estudio *Evaluación de la amenaza geológica potencial del volcanismo de lodo en la vereda de Membrillal- Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias*, publicado por la Universidad de Cartagena, se centró en analizar las amenazas geológicas asociadas al fenómeno de diapirismo de lodo en la zona de Membrillal. A través de la recopilación de información secundaria y la aplicación de técnicas geotécnicas, se identificaron áreas vulnerables y se propusieron recomendaciones para la prevención y control de desastres en la región.

El estudio titulado *Investigación del diapirismo de lodo y evolución costera del Caribe Colombiano - Geomorfología Sector I* fue publicado por el Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS) en diciembre de 2010, investigó los fenómenos de diapirismo de lodo y la evolución geomorfológica de la costa Caribe colombiana. Entre los hallazgos principales se destacan la caracterización detallada de las estructuras geomorfológicas, la identificación y análisis de los volcanes de lodo y la evaluación de los cambios costeros influenciados por procesos tectónicos y sedimentarios en la región.

Por último, el estudio titulado *Volcanismo de lodo del Caribe central colombiano*”, publicado por el Servicio Geológico Colombiano en 2017, investiga el fenómeno geológico del diapirismo de lodo en la región costera del Caribe colombiano, caracterizado por la

presencia de material arcilloso y gases a alta presión que emergen a la superficie formando volcanes de lodo. Entre los hallazgos principales, se destaca la identificación y descripción detallada de los volcanes de lodo entre el canal del Dique y Barranquilla, así como el análisis de las amenazas geológicas asociadas, y las recomendaciones para la planificación territorial y mitigación de riesgos en estas áreas

Desde el 2022, la comunidad de Membrillal ha expresado su preocupación ante el aumento de las manifestaciones volcánicas: erupciones, levantamientos, hundimientos y agrietamientos súbitos causados por el fenómeno de diapirismo. Este fenómeno ha causado daños significativos en las estructuras de numerosas viviendas, llevando al colapso inminente de algunas de ellas con el paso del tiempo. Las fracturas y fallas en la superficie con emanaciones de lodo y gases han surgido cerca de las residencias, amenazando la salud de quienes viven allí. Por lo tanto, es importante priorizar la gestión del riesgo e implementar medidas preventivas para evitar daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse y prevenir la afectación masiva de los derechos de la comunidad de Membrillal por los volcanes de lodo.

5. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DEL RIESGO: IDENTIFICACIÓN DE LA AMENAZA, VULNERABILIDAD Y

Figura 3. Calle las flores



Fuente: Propia – Defensoría del Pueblo

RIESGO

El análisis y la evaluación del riesgo en Membrillal debería estar dirigido a comprender el riesgo específico del diapiroismo y fomentar una mayor conciencia sobre este para disminuir y gestionar los impactos expansivos y progresivos de las manifestaciones volcánicas en los derechos de los habitantes. La disminución de los impactos negativos debe realizarse a través de un proceso de reducción de amenazas existentes, componente fundamental de la gestión del riesgo.

La reducción de riesgos incluye acciones dirigidas tanto a mitigar las condiciones de riesgo actuales como a prevenir la aparición de nuevos riesgos en el territorio. Este proceso abarca medidas anticipadas de mitigación y prevención diseñadas para disminuir la amenaza, la exposición y la vulnerabilidad de las personas, sus medios de subsistencia, las infraestructuras, los recursos ambientales, con el objetivo de minimizar los daños y pérdidas potenciales en caso de eventos peligrosos (Ley 1523, 2012).

Según la ley 1523 de 2012, una amenaza es entendida como la posibilidad de que un fenómeno natural o causado por la acción humana de manera accidental, ocurra en un lugar y tiempo específicos y cause daños. La actividad diapíri-

ca representa una amenaza geológica para los habitantes de Membrillal, ya que se pueden generar pérdidas humanas, lesiones físicas y daños en la infraestructura de las viviendas.

Esta definición implica la necesidad de determinar la frecuencia del daño o impacto negativo, lo cual es difícil de establecer en el caso de Membrillal por la falta de información cartográfica detallada y de un registro histórico de eventos pasados, impidiendo una evaluación precisa de amenazas. Por lo tanto, se suele utilizar el término “susceptibilidad”, que se refiere a la probabilidad de que un territorio sufra un evento dañino, como una erupción violenta de lodo (Secretaría de Planeación Distrital Cartagena, 2023).

La comunidad de Membrillal enfrenta una vulnerabilidad significativa frente al fenómeno de diapiroismo de lodo, conforme a lo establecido en la Ley 1523 de 2012, que define la vulnerabilidad como la susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional de una comunidad para ser afectada por eventos físicos peligrosos.

La alta susceptibilidad del terreno, combinada con la precariedad de las viviendas, la limitada capacidad económica y social de los residentes, y la debilidad institucional para gestionar eficazmente el riesgo, aumentan considerablemente la exposición de la comunidad a los impactos negativos del volcán de lodo. El nivel de exposición de los habitantes y de la vereda evidencia que la zona y el suelo donde se construyó el asentamiento humano de Membrillal deberían definirse como suelo de protección.

El término “riesgo alto no mitigable” se refiere a una situación en la que existe un nivel elevado de amenaza o peligro que no puede ser

reducido o eliminado mediante medidas de prevención o control (Servicio Geológico Colombiano, 2017). Este tipo de riesgo presenta características como una alta probabilidad de ocurrencia; consecuencias severas afectando significativa y masivamente los derechos de la comunidad y, a pesar de los esfuerzos y medidas que se puedan tomar, la imposibilidad de reducir suficientemente la probabilidad o las consecuencias del evento para que el riesgo sea mitigable a través de intervenciones correctivas.

Además, debido a las características de este riesgo no mitigable, la comunidad de Membrillal no posee la capacidad necesaria para recuperarse adecuadamente ante un eventual desastre causado por el fenómeno de diapiroismo, demostrando una baja resiliencia. Por considerarse de riesgo alto no mitigable, estos suelos no pueden ser destinados para la construcción de asentamientos humanos, ya que cualquier desastre superaría la capacidad de respuesta de las autoridades de gestión del riesgo y de las entidades territoriales, impidiendo una adecuada atención y recuperación ante el impacto negativo en la población.

En el contexto de la vereda Membrillal, a pesar de los esfuerzos para monitorear y controlar la actividad volcánica, las características impredecibles y la magnitud del fenómeno impiden que se puedan implementar medidas efectivas de mitigación.

En el contexto de la gestión de riesgos, un riesgo alto no mitigable implicaría que las comunidades expuestas deban ser vigiladas permanentemente y que, en la mayoría de los casos, deban trasladarse para garantizar su seguridad, proteger sus derechos amenazados y

restablecer los derechos vulnerados.

5.1 Diagnóstico por derecho

Derecho a la vivienda

El derecho a una vivienda digna y adecuada es fundamental para garantizar que las personas vivan en condiciones de seguridad, paz y dignidad. Las malformaciones en la superficie causadas por la actividad diápirica ha comprometido la estructura, habitabilidad y seguridad de las viviendas, como ocurre actualmente en los sectores de Laureles, El Jardín y El Silencio, donde



Fuente: Propia – Defensoría del Pueblo

dejándolas en estado de inhabilitación por el inminente peligro de colapso. Estos eventos han llevado a la evacuación de 15 viviendas y han afectado a cerca de 67 familias, según la Oficina Asesora para la Gestión de Riesgos de Cartagena (OAGRD).

La población de Membrillal se caracteriza por una alta vulnerabilidad económica y social, lo que limita su capacidad para mantener y mejorar sus viviendas, resultando en estructuras precarias y mal acondicionadas que no cumplen con estándares de habitabilidad y son más susceptibles a daños por las alteraciones del terreno.

Las viviendas en áreas de alto riesgo no solo garantizan la seguridad y habitabilidad de sus residentes, sino que perpetúan condiciones de vida inadecuadas por la falta de recursos económicos que impiden a las familias mejorarlas.

La evacuación de viviendas debido al riesgo de colapso compromete la poca estabilidad social y económica de las familias afectadas; y la ausencia de un plan alojamiento temporal adecuado



puede llevar a condiciones de hacinamiento. Frente a los subsidios de arriendo brindados por la OAGRD, aunque en 8 ocasiones distintas se ofrecieron a las familias afectadas, solo 3 familias aceptaron este apoyo.

La comunidad considera que estos subsidios son insuficientes para adquirir un lugar de alojamiento o un arriendo que supla sus necesidades, lo que limita aún más su capacidad para cubrir los costos adicionales asociados con un arriendo o alejamiento temporal.

Por otro lado, muchos residentes se niegan a abandonar sus hogares y rechazan la idea de desplazarse a otro lugar debido a su fuerte arraigo y al sacrificio que les ha costado establecerse en sus viviendas actuales.

La situación descrita se ve agravada por la debilidad institucional, manifestada en la incapacidad de las autoridades para gestionar eficazmente el riesgo y para estructurar polí-

ticas de vivienda enfocadas en beneficiar esta comunidad. La ausencia de regulación en el uso del suelo se constituye como una conducta vulneratoria del derecho a la vivienda.

La situación en Membrillar destaca la necesidad urgente de definir estas áreas como suelos de protección y de prohibir la construcción de nuevos asentamientos humanos para garantizar el derecho a la vivienda. Es crucial

que se implementen medidas de intervención efectivas y se destinen recursos para asegurar con-



diciones de vida más seguras y dignas para sus habitantes.

Derechos a la salud, seguridad e integridad personal y a un ambiente sano

El derecho a un ambiente sano es fundamental para la calidad de vida de las personas y está vinculado con otros derechos humanos, como el de la salud y el de la seguridad y la integridad personal.

El volcán de lodo emite varios gases, entre ellos metano (CH₄) y dióxido de carbono (CO₂), que representan amenazas significativas para

la salud y el ambiente. El dióxido de carbono contribuye a la degradación de la calidad del aire y puede causar enfermedades y problemas de salud, especialmente en niñas, niños y ancianos, que son más vulnerables a estos efectos. El metano es un gas altamente inflamable y capaz de desplazar el oxígeno en el aire, puede causar dificultades respiratorias y, en altas concentraciones, asfixia, y su inflama-

bilidad aumenta el riesgo de incendios y explosiones, poniendo en peligro la integridad de los habitantes (Secretaría de Planeación Distrital Cartagena, 2023).

La actividad diapírica puede contaminar las fuentes de agua con materiales tóxicos, afectando el acceso a agua potable y derivando en diversas enfermedades. El lodo contiene altos niveles de arcillas y otros minerales que alteran la composición natural del suelo, afectando la agricultura local, poniendo en peligro la seguridad alimentaria de la comunidad y perturbando el equilibrio ecológico, y reduciendo los recursos naturales disponibles para la comunidad, comprometiendo su bienestar y subsistencia (Secretaría de Planeación Distrital Cartagena, 2023).

La constante amenaza de erupciones y la posibilidad de evacuaciones frecuentes generan estrés y ansiedad entre los residentes. La incertidumbre sobre la seguridad de sus hogares y la posible pérdida de propiedades afecta la salud mental de la comunidad.

Es crucial que las autoridades locales apliquen medidas de mitigación y contingencia efectivas en Membrillal para evitar conductas vulneratorias de los derechos mencionados. Es esencial la implementación de sistemas de monitoreo para controlar la emisión de gases tóxicos y adoptar medidas preventivas que reduzcan el riesgo de incendios y explosiones. Además, se deben establecer planes de evacuación bien estructurados para garantizar la integridad de la población y desarrollar programas de apoyo psicológico.

En virtud de lo anterior, es imperativo adoptar medidas urgentes y efectivas para mitigar estos efectos y proteger los derechos colectivos y ambientales, asegurando condiciones de vida dignas y seguras para los habitantes de la región. Los recursos deben destinarse prioritariamente a la reubicación de las familias más vulnerables, garantizando así un entorno seguro y saludable para todos los residentes de Membrillal.

Figura 4. *Afectaciones estructurales a vivienda sector Jardines*

6. RESPUESTA INSTITUCIONAL A LA PROBLEMÁTICA

Desde el segundo semestre de 2023, la Defensoría Regional de Bolívar, junto con la Defensoría Delegada para la Protección del Derecho a la Prevención y Atención de Desastres y la Defensoría Delegada para las Regiones y la Articulación Territorial en materia de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario, ante las denuncias interpuestas por la misma comunidad, vienen adelantando diferentes acciones para la protección de los derechos de los damnificados por el fenómeno geológico descrito y que se presenta en la vereda Membrillal.

Las Defensorías Delegadas involucradas, desde la misionalidad de sus competencias establecidas en la Ley 24 de 1992 y en el Decreto 25 de 2014, entre febrero, marzo y abril de 2024 solicitaron, mediante derecho de petición, información técnica y científica sobre la actividad diapírica para analizar la gestión del riesgo adelantada como respuesta a las manifestaciones volcánicas de lodo que están ocurriendo en la vereda Membrillal de Cartagena y que están afectando los derechos fundamentales y colectivos de la comunidad.

No.	Fecha	N.º Radicado	Ejecutado por	Asunto	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales Servicio Geológico Colombiano	PRIMER REQUERIMIENTO. Solicitud de información sobre actividad diápirica en la Vereda Membrillal de Cartagena de Indias
1	29/02/2024	20240040181056331	Alcaldía de Cartagena	1/03/2024 10-0166-24		PRIMER REQUERIMIENTO. Solicitud de información sobre actividad diápirica en la Vereda Membrillal de Cartagena de Indias
2	3/02/2024	20240040181223311	Gobernación de Bolívar	1/03/2024 10-0165-24		PRIMER REQUERIMIENTO. Solicitud de información sobre actividad diápirica en la Vereda Membrillal de Cartagena de Indias



5	1/03/2024	10-0163-24	Cemento Arags S. A.	1/03/2024 10-0163-24		PRIMER REQUERIMIENTO. Solicitud de información sobre la explotación y riesgo de desastres asociada con el Proyecto de Explotación de la cantera Santa Ana y su área de influencia.	PRIMER REQUERIMIENTO. Solicitud de información sobre la explotación y riesgo de desastres asociada con el Proyecto de Explotación de la cantera Santa Ana y su área de influencia.
6	1/03/2024	10-0164-24	Refinería 10 Cartagena SAS	1/03/2024 10-0164-24	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	PRIMER REQUERIMIENTO. Solicitud de información sobre la explotación y riesgo de desastres asociada con el Proyecto de Explotación de la cantera Santa Ana y su área de influencia.	PRIMER REQUERIMIENTO. Solicitud de información sobre la explotación y riesgo de desastres asociada con el Proyecto de Explotación de la cantera Santa Ana y su área de influencia.
7	7/03/2024	10-0191-24	Acuacar	11/04/2024 10-0299-24	Oficina Asesora de Gestión del Riesgo de Desastres de la Alcaldía de Cartagena	PRIMER REQUERIMIENTO. Solicitud de información sobre el servicio público domiciliario de agua potable en la vereda Membrillal de Cartagena de Indias.	PRIMER REQUERIMIENTO. Solicitud de información sobre el servicio público domiciliario de agua potable en la vereda Membrillal de Cartagena de Indias.
8	7/03/2024	10-0189-24	Surtigas SAS	11/04/2024 10-0299-24	Oficina Asesora de Gestión del Riesgo de Desastres de la Alcaldía de Cartagena	PRIMER REQUERIMIENTO. Solicitud de información sobre el servicio público domiciliario de gas en la vereda Membrillal ubicada en Cartagena de Indias.	PRIMER REQUERIMIENTO. Solicitud de información sobre el servicio público domiciliario de gas en la vereda Membrillal ubicada en Cartagena de Indias.

12	11/04/2024	10-0297-24	Gobernación de Bolívar	la vulnerabilidad económica, social, ambiental, institucional y de infraestructura física de la vereda y de la comunidad de Membrillal, se	SEGUNDO REQUERIMIENTO. Solicitud de información sobre actividad diápirica en la vereda Membrillal de Cartagena de Indias
13	11/04/2024	10-0298-24	Servicio Geológico Colombiano	Comunicó y reiteró que el riesgo es de categoría	SEGUNDO REQUERIMIENTO. Solicitud de información técnica y científica sobre actividad diápirica en la Vereda Membrillal de Cartagena de Indias

Fuente: Propia – Defensoría del Pueblo

A la fecha, se recibió respuesta por parte de todas las entidades, exceptuando de Afinia y Acucar. Paralelamente, se instauraron mesas de trabajo con la comunidad y las entidades correspondientes para determinar una ruta de acción y soluciones a esta problemática.

El 29 de abril de 2024 la Defensoría del Pueblo participó en la mesa de trabajo convocada por la Gobernación de Bolívar donde se enfatizó por parte del Servicio Geológico Colombiano (SGC) que la vereda Membrillal se encuentra amenazada por la actividad del volcán de lodo que, ante la susceptibilidad y

Figura 5. Participación mesa de trabajo 29 de abril de 2024

Fuente: Propia – Defensoría del Pueblo

Ante este panorama, la Defensoría Delegada para la Protección del Derecho a la Prevención y Atención de Desastres, instó a las entidades territoriales y demás entidades involucradas a participar en una jornada de socialización y concientización en la cual se asesoraría técnicamente a la comunidad y a las autoridades de gestión de riesgo locales sobre las graves repercusiones en sus derechos

por permanecer en el área sin adoptar las precauciones necesarias.



Fuente: Propia – Defensoría del Pueblo

En cumplimiento de este compromiso, la Defensoría Delegada para la Protección del Derecho a la Prevención y Atención de Desastres, el día 20 de mayo de 2024 convocó, organizo y participó en esta jornada realizada en la vereda Membrillal a la cual se invitaron mediante comunicación oficial a los líderes comunitarios de la vereda y a las siguientes entidades:

Alcaldía de Cartagena Distrito Especial	Oficina Asesora para la Gestión del Riesgo de
	Secretaría de Planeación - División de Desarrollo Territorial
	Corvivienda
	Establecimiento Público Ambiental EPA
	ACUACAR
	Surtigas
Servicio Geológico Colombiano	Dirección de Geoamenazas
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Dirección de Cambio Climático y Gestión del
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	Subdirección de Conocimiento
Dependencias/Áreas	
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales	Regional Cartagena
Oficina Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres	Regional Cartagena
Dirección Ambiente y Desarrollo Sostenible Regional y Ordenamiento Territorial	Regional Cartagena
Refinería Cartagena SAS	Regional Cartagena
Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE)	

Tabla 3. Localización geográfica del volcán de Iodo de Membrillal, Cartagena de Indias

Entidad	Dependencias/Áreas
Gobernación de Bolívar	Oficina Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres
	Dirección Ambiente y Desarrollo Sostenible Regional y Ordenamiento Territorial
	Refinería Cartagena SAS
	Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE)

Fuente: Propia – Defensoría del Pueblo

En la jornada se contó con la participación de más de 100 personas de la comunidad Membrillal y con la asistencia de 10 de las 12 entidades convocadas, sin la presencia de CARDIQUE y de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo.

dades convocadas, sin la presencia de CARDIQUE y de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo.



Fuente: Propia – Defensoría del Pueblo

En primer lugar, la Dirección de Geoamenazas del Servicio Geológico Colombiano (SGC) presentó las amenazas que generan el volcanismo de lodo en la región Caribe, sus efectos y consecuencias, enfatizando en cómo las características del terreno lo hacen susceptible a sufrir amenazas que no se pueden controlar y evitar y por lo cual no son mitigables. Se subrayó que la



vereda Membrillal es susceptible a padecer los siguientes eventos amenazantes derivados del fenómeno de diapirosmo:

- Erupción violenta de lodo
- Lanzamientos de bloques
- Flujos de lodo y escombros
- Expulsión de gases inflamables
- Incendios
- Deformación del terreno: hundimientos, levantamientos y fracturamiento del terreno en los alrededores de los conos y del terreno circundante
- Surcos, cárcavas y tubificación
- Agrietamiento de viviendas

- Deslizamientos

En segundo lugar, la Dirección de Geoamenazas advirtió sobre los siguientes eventos amenazantes que están afectando actualmente a la vereda Membrillal:

- **Deformación del terreno:** la actividad del volcán de lodo está generando graves fracturas en la superficie del terreno, causando daños considerables en las estructuras de varias viviendas. Algunas casas ya se han derrumbado y otras se encuentran en un estado de inhabilitación. En las noches se escuchan como se agrietan las estructuras de la vivienda, lo que genera una constante incertidumbre. Estos eventos ocurren en los barrios La Ceiba, La Escuela, La Gallera, Silencio, Buenos

Aires, Parcelas, entre otros.

- **Formación de diapiros:** en diversas calles de la vereda y en zonas cercanas a las viviendas, se han formado bocas de lodo que expelen gas metano, lo cual representa un grave riesgo para la salud de los habitantes. Estos eventos ocurren en el sector Jardines y en la calle Las Flores.
- **Deslizamientos y movimientos en masa:** en el sector El Silencio, el fenómeno de diapiroismo ha provocado deslizamientos de tierra y movimientos en masa, generando un impacto significativo en la estabilidad del terreno y la seguridad de las viviendas.

EL SGC enfatizó que la amenaza que afronta esta comunidad debe abordarse como una combinación de las características del terreno

susceptible de sufrir un evento amenazante relacionado con la actividad volcánica y el factor temporal. El factor temporal en la gestión de riesgos no mitigables es crucial para gestionar y reducir las condiciones de riesgo existentes entendiendo que las acciones de mitigación no son viables ambiental y económicamente por la tendencia a ser un fenómeno de características negativas impredecibles y expansivas.

Por lo anterior, el SGC recalcó que la vulnerabilidad económica, social, ambiental, institucional y de infraestructura física de Membriall genera una exposición mayor frente a los impactos negativos de cualquiera de los eventos amenazantes que se pueden presentar, lo que obliga a las autoridades a incorporar medidas en la gestión del riesgo de desastres en los ámbitos público, privado y comunitario, y fomentar la articulación entre los diferentes actores para cumplir con el principio de pre-

caución y el mandato de la Ley 1523 de 2012.

Figura 6. Intervención SGC jornada del 20 de mayo de 2024

Fuente: Propia – Defensoría del Pueblo

La Oficina Asesora de Gestión del Riesgo de Desastres (OAGRD) y la Secretaría de Planeación de Cartagena presentaron las medidas que se han implementado y las que se pretenden formular en respuesta a la problemática descrita. Las acciones realizadas hasta la fecha incluyen:

- **Inspección y monitoreo permanente:** la Oficina Asesora para la Gestión del Riesgo de Desastres (OAGRD) ha realizado inspecciones y monitoreos constantes en la zona afectada. Este trabajo continuo ha permitido recolectar datos cruciales sobre la actividad del volcán de lodo y evaluar la magnitud de la amenaza.
- **Jornadas de sensibilización:** se han realizado jornadas de sensibilización con la comunidad para informarles sobre el riesgo no mitigable que enfrentan debido al fenómeno de diapiroismo. Estas actividades pedagógicas son esenciales para que los residentes comprendan la naturaleza del riesgo y adopten las precauciones necesarias.
- **Caracterización de familias:** hasta la fecha, se ha llevado a cabo la caracterización de 67 familias afectadas. La Alcaldía se ha comprometido a continuar este proceso

para asegurar que todas las familias vulnerables reciban la atención necesaria.

- Instauración de vallas de advertencia y alerta

Por el riesgo inminente, la OAGRD informa que se evacuaron 15 viviendas para proteger la vida de sus habitantes. Frente a los subsidios de arriendo, aunque en 8 ocasiones distintas se ofrecieron estos subsidios a las familias afectadas, solo 3 familias aceptaron este apoyo. Además, la Alcaldía de Cartagena ha escalado la situación a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), buscando obtener una respuesta y apoyo del nivel nacional, sin embargo, hasta el momento, no han recibido una respuesta ni apoyo.

Frente a las nuevas medidas que se pretenden formular, la Alcaldía propuso llevar a cabo un estudio psicosocial exhaustivo dirigido a los damnificados de Membrillal. Este estudio contempla no solo la evaluación de las necesidades emocionales de las personas afectadas, sino también la provisión de asesoramiento legal y asistencia financiera para mitigar los impactos negativos, y para proporcionar un acompañamiento que contribuya a la recuperación y resiliencia de los damnificados.

Figura 7.

Posteriormente, la comunidad de Membrillal y sus representantes participaron de este espacio para entender a profundidad las problemáticas y necesidades específicas que

enfrentan. Los líderes comunitarios y representantes locales aprovecharon el espacio para exponer sus preocupaciones, planteando las siguientes peticiones:

- **No reubicación:** la comunidad no desea ser reubicada. En cambio, solicitan que se les compre el terreno al precio real de mercado para que puedan decidir libremente dónde vivir.
- **Valoraciones psicológicas y psicosociales:** solicitan valoraciones psicológicas y psicosociales para fundamentar una indemnización por los perjuicios generados por las problemáticas descritas.
- **Actualización del censo de habitantes:** exigen una actualización del censo de personas o habitantes de la vereda.
- **Caracterización de familias damnificadas:** solicitan una actualización de la caracterización de las familias damnificadas por los eventos recientes.
- **Censo de inmuebles afectados:** piden la realización de un censo detallado de inmuebles y propietarios afectados por los daños en sus viviendas.
- **Subsidios de arriendo:** solicitan una revisión de los subsidios de arriendo pro-

metidos y entregados, ya que consideran que el valor actual es insuficiente para cubrir la totalidad del costo de un arriendo.

- **Inclusión en el plan de desarrollo:** exigen que la vereda Membrillal sea incluida en el plan de desarrollo y que se prioricen las afectaciones de su población en los programas de gobierno de la alcaldía.
- **Estudios ambientales:** solicitan que se realice un estudio de los efectos ambientales que están causando las empresas cercanas a la vereda.

Figura 8. Intervención de los representantes de Membrillal, jornada del 20 de mayo de 2024.

en el marco de la mejora del proceso de gestión de riesgo y se buscará mantener una comunicación constante con los líderes comunitarios para informar sobre los avances en la protección de sus derechos.

7. RECOMENDACIONES

Las siguientes recomendaciones buscan garantizar que las acciones emprendidas en respuesta a las problemáticas de Membrillal sean efectivas, inclusivas y respetuosas de los derechos humanos fundamentales y colectivos. Estas recomendaciones abordan específicamente las amenazas derivadas del diapirismo de lodo que afecta los derechos a la vida, seguridad y protección, vivienda, salud, medio ambiente, entre otros. Por tanto, están dirigidas a la entidad territorial como primer responsable de la gestión del riesgo de desastres en su territorio:

- Iniciar un proceso que estudie la posibilidad de realizar una reubicación inmediata de la comunidad Membrillal, priorizando la protección y prevalencia de los derechos humanos fundamentales, y el arraigo cultural y afectivo de los habitantes. La amenaza a la que se enfrentan, derivada de fenómenos naturales, requiere una respuesta que garantice la seguridad y el bienestar de todos los afectados.
- Realizar una evaluación integral del riesgo y las condiciones de vida de la comunidad en la vereda Membrillal, considerando no solo la amenaza inminente del diapirismo de lodo, sino también otros factores como la vulnerabilidad socioeconómica, la capacidad de respuesta y la disponibilidad de servicios básicos. Este estudio debe incluir la identificación y zonificación de áreas específicas de alto riesgo no mitigable, y servir como base para tomar decisiones informadas y garantizar una reubicación adecuada, protegiendo la vida, la salud y la infraestructura de la comunidad.
- Elaborar mapas de riesgo que identifiquen las áreas afectadas por el diapirismo de lodo, destacando las zonas más vulnerables y propensas a desastres. Estos mapas deben ser utilizados como insumos clave en la planificación territorial y en la toma de decisiones.
- Establecer un programa permanente de monitoreo y prevención de desastres en la vereda Membrillal, enfocándose en la actividad diapírica y la contaminación ambiental. Este

programa debe incluir la instalación de sistemas de alerta temprana, la capacitación de la comunidad en gestión del riesgo y la implementación de medidas estructurales para reducir la vulnerabilidad.

- Desarrollar programas de educación y capacitación para la comunidad sobre gestión del riesgo y medidas de prevención, asegurando que estén preparados y conozcan las acciones a seguir en caso de emergencias.
- Garantizar la participación libre de la comunidad en todas las etapas del proceso de estipular la posibilidad de una reubicación. Se deben establecer espacios de diálogo y consulta donde los habitantes puedan expresar sus necesidades, preocupaciones y preferencias, asegurando que sean tenidas en cuenta en la toma de decisiones.
- Adoptar medidas urgentes para reducir la contaminación ambiental generada por las actividades industriales cercanas. Esto incluye la regulación estricta de las emisiones y vertidos, la promoción de prácticas industriales sostenibles y la restauración de las áreas afectadas. Garantizar un ambiente sano es esencial para proteger la salud y el bienestar de la comunidad.
- Ejecutar acciones de atención e intervención psicosocial que permitan entender el sentir de las comunidades expuestas o afectadas por el evento, y actuar en consecuencia.
- Incluir los resultados de la evaluación del riesgo en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), determinando claramente las zonas de protección y las áreas de riesgo alto no mitigable, sujetas a restricciones estrictas de uso y ocupación del suelo.

8. CONCLUSIONES

La Defensoría del Pueblo desempeñó un papel crucial para establecer lineamientos que promovieran estos tipos de espacios de diálogo y mecanismos destinados a transformar las relaciones entre actores sociales, autoridades y actores privados. Esta transformación busca mejorar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de estrategias, planes, programas,

regulaciones, instrumentos, medidas y acciones relacionadas con la prevención y atención del fenómeno de diápirismo en la vereda Membrillal.

La Defensoría del Pueblo promovió la coordinación entre autoridades de gestión del riesgo, líderes comunales y la comunidad misma de Membrillal, con el objetivo de impulsar la adopción de estrategias interinstitucionales enfocadas al estudio y a la protección del derecho a la prevención y atención de desastres en el marco de la actividad reciente del volcán de lodo.

Esta coordinación interinstitucional procura fortalecer las capacidades, habilidades y competencias desde una perspectiva garantista de los derechos fundamentales y colectivos, tanto de las entidades gestoras del riesgo como de la comunidad, en la pedagogía de la resiliencia ante los desastres, la profundización de la democracia y el desarrollo sostenible social comunitario.

Entre la gestión y las acciones de la Defensoría Delegada para la Protección del Derecho a la Prevención y Atención de Desastres, en cumplimiento de sus funciones establecidas en la Resolución 1900 de 2023, se instó a las autoridades de gestión del riesgo y la Secretaría de Planeación de Cartagena a estructurar planes de acción y estrategias con un enfoque en la protección de derechos humanos para atender los damnificados del diápirismo mediante una gestión de riesgo integral e inclusiva con la comunidad afectada. La inclusión de la comunidad en estos espacios pretende influir en el diseño e implementación de procesos destinados a identificar y monitorear los derechos humanos involucrados en los diferentes procesos de la gestión del riesgo de desastres.

Este tipo de iniciativas buscan coordinar esfuerzos para gestionar el riesgo alto no mitigable como el que ocurre en la vereda Membrillal, mediante la creación y difusión de recomendaciones basadas en la prevalencia y defensa de los derechos humanos que servirán como fundamento para el estudio y la toma de decisiones relacionadas con la prevención y atención de la actividad diápirica.

Para concluir, ante la susceptibilidad de la zona a sufrir las manifestaciones del volcán de lodo y ante la vulnerabilidad socioeconómica de los habitantes, es evidente que la vereda Membrillal tiene una mayor exposición a sufrir las consecuencias negativas, expansivas y progresivas del diápirismo.

Por ende, la aplicación de un proceso de gestión de riesgos que proteja los derechos humanos de la comunidad implica que, en el marco del proceso de reducir las amenazas existentes derivadas de la actividad diápirica, sea necesario adoptar prontamente intervenciones prospectivas que cumplan con el principio de precaución de la Ley 1523 de 2012 para restablecer los derechos vulnerados y para garantizar los derechos amenazados de los habitantes de Membrillal.

9. GLOSARIO

Desastre: es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción

Diapirismo de lodo: fenómeno que se origina por la presencia en profundidad de material arcilloso de características plásticas y gases en condiciones de alta presión, que se movilizan lateralmente hacia la superficie a través de fracturas o zonas de debilidad, generando levantamientos y fracturamiento del terreno, así como expulsión de lodo y gases por bocas de variadas formas y tamaños.

Gestión del riesgo: es el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia de este, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

Análisis y evaluación del riesgo: implica la consideración de las causas y fuentes del riesgo, sus consecuencias y la probabilidad de que dichas consecuencias puedan ocurrir. Es el modelo mediante el cual se relaciona la amenaza y la vulnerabilidad de los elementos expuestos, con el fin de determinar los posibles efectos sociales, económicos y ambientales y sus probabilidades. Se estima el valor de los daños y las pérdidas potenciales y se compara con criterios de seguridad establecidos con el propósito de definir tipos de intervención y alcance de la reducción del riesgo y preparación para la respuesta y recuperación.

Amenaza: peligro latente de que un evento físico de origen natural se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales.

Vulnerabilidad: susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional de la que una comunidad afecta o sufre efectos adversos si un evento físico peligroso se presenta. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos.

Susceptibilidad: probabilidad de que un territorio experimente un evento dañino.

Exposición: se refiere a la presencia de personas, medios de subsistencia, servicios ambientales y recursos económicos y sociales, bienes culturales e infraestructura que por su localización pueden ser afectados por la manifestación de una amenaza.



Fuente: Propia – Defensoría del Pueblo

²Fuente: Propia – Visita a Membrillal 20 de mayo de 2024



Fuente: Propia – Defensoría del Pueblo



Fuente: Propia – Defensoría del Pueblo



Fuente: Propia – Defensoría del Pueblo



Fuente: Propia – Defensoría del Pueblo

