Oñati Socio-Legal Series (ISSN: 2079-5971)
Oñati International Institute for the Sociology of Law
Avenida Universidad, 8 Apdo. 28
20560 Oñati, Gipuzkoa, Spain
Tel. (+34) 943 783064 / opo@iisj.net / https://opo.iisj.net
(cc) BY-NC-ND

Eficacia simbólica y ausencia funcional del estado: Violencias basadas en género, acceso a la justicia y digitalización en el Chocó

(Symbolic effectiveness and functional state absence: Gender-based violence, access to justice and digitalisation in Chocó, Colombia)

OÑATI SOCIO-LEGAL SERIES FORTHCOMING
DOI LINK: HTTPS://DOI.ORG/10.35295/OSLS.IISL.2967
RECEIVED 23 SEPTEMBER 2026, ACCEPTED 19 OCTOBER 2026, FIRST-ONLINE PUBLISHED 9 NOVEMBER 2026

YACKSON EUSTAQUIO CHAVERRA MENA[1]

Resumen

El artículo pregunta por qué un marco normativo amplio frente a las violencias basadas en género produce protección desigual en el Chocó, el departamento más pobre de Colombia. El método es jurídico-documental: normas, jurisprudencia constitucional, registros epidemiológicos, alertas territoriales de 2026 e inventario de oferta institucional. El hallazgo central es una paradoja medible: el Chocó registra la tasa de notificación de violencia de género más baja del país en el sistema nacional de vigilancia, precisamente donde la pobreza extrema y el riesgo armado son mayores. Esa cifra no mide violencia: mide notificaciones. El artículo propone una herramienta analítica, no estimativa, que reconstruye la eficacia como una cadena de cinco transiciones y muestra que el Estado falla menos por ausencia física que por incapacidad de conectar competencias sucesivas. De ahí deriva un criterio de digitalización: automatizar la continuidad institucional antes que predecir el riesgo individual.

[1] Yackson Eustaquio Chaverra Mena es doctor en Derecho por la Universidad Católica de Colombia (Distinción Meritoria) y doctor en Derecho por la Universidad de Baja California, México (Magna Cum Laude). Cursó estudios postdoctorales en Derecho en la Università di Bologna, en el Programa de Altos Estudios Postdoctorales en Derecho para Doctores Iberoamericanos. Es especialista en Sistema Penal Acusatorio por la Universidad Católica de Colombia y abogado por la Universidad Santiago de Cali. Ejerce como fiscal delegado ante jueces penales del circuito en la Dirección Seccional de Chocó de la Fiscalía General de la Nación y es formador de la Dirección de Altos Estudios de la entidad. Sus líneas de investigación incluyen proceso penal, prueba, eficacia jurídica e inteligencia artificial aplicada a la función jurisdiccional. En el 2026, la Corporación Excelencia en la Justicia le otorgó el premio en la categoría Mejor Investigación Académica por su tesis doctoral sobre inteligencia artificial y medidas de aseguramiento en el proceso penal. Filiación actual: Fiscalía General de la Nación, Colombia. Dirección postal profesional: Dirección Seccional Chocó, Quibdó, Chocó, Colombia. Correo electrónico: jackson.chaverra@fiscalia.gov.co ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4858-6779

This is an open access work licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International license. (c) The Author(s)

Palabras clave

Violencias basadas en género, acceso a la justicia, eficacia simbólica, Chocó, gobernanza algorítmica.

Abstract

This article asks why a broad legal framework on gender-based violence produces unequal protection in Chocó, Colombia's poorest department. The method is legal-documentary: legislation, constitutional case law, epidemiological records, 2026 territorial early-warning reports and an inventory of institutional provision. The central finding is a measurable paradox: Chocó records the country's lowest gender-based violence notification rate in the national surveillance system, precisely where extreme poverty and armed risk are highest. That figure measures notifications, not violence. The article proposes an analytical tool, not an estimation model, which reconstructs effectiveness as a chain of five transitions and shows that the state fails less through physical absence than through an inability to connect successive competences. From this a digitalisation criterion follows: automate institutional continuity before predicting individual risk.

Key words

Gender-based violence, access to justice, symbolic effectiveness, Chocó, algorithmic governance.

Table of contents

1. Introduction 4
2. Método 4
2.1. Diseño y corpus documental 4
2.2. Eficacia jurídica: definición operativa 5
2.3. Estatuto de la herramienta analítica, tratamiento del subregistro y limitaciones 5
3. Resultados 6
3.1. El diseño normativo y su punto de fuga territorial 6
3.2. Condiciones materiales de acceso y capacidad institucional instalada 7
3.3. La paradoja del registro y el riesgo armado documentado 9
3.4. La cadena de implementación: una herramienta para localizar la pérdida de protección 11
4. Discusión 13
4.1. El estándar de debida diligencia y su traducción territorial 13
4.2. Eficacia simbólica y ausencia funcional 14
4.3. Pluralismo jurídico y coordinación intercultural 15
4.4. Valoración algorítmica del riesgo: la experiencia española y sus límites 16
4.5. Criterios para una digitalización subordinada a la eficacia 17
4.6. Limitaciones y agenda de investigación 18
4.7. Alcance del hallazgo más allá del caso 18
5. Conclusiones 19
Referencias 20

1. Introducción

Colombia dispone de uno de los marcos normativos más extensos de América Latina frente a las violencias basadas en género. La Ley 294 de 1996 desarrolló el artículo 42 de la Constitución; la Ley 575 de 2000 trasladó la competencia sobre medidas de protección al comisario de familia; la Ley 1257 de 2008 amplió el catálogo de medidas y deberes intersectoriales; la Ley 1719 de 2014 reforzó el acceso a la justicia de víctimas de violencia sexual; la Ley 1761 de 2015 tipificó el feminicidio; y la Ley 2126 de 2021 reguló orgánicamente las comisarías de familia como dependencias con funciones administrativas y jurisdiccionales. A ese entramado se suman los estándares de la Convención de Belém do Pará (Organización de los Estados Americanos 1994) y de la Recomendación general 35 del Comité CEDAW (CEDAW 2017), y una jurisprudencia constitucional que ha desarrollado deberes reforzados de debida diligencia.

La pregunta que organiza este trabajo no es, por tanto, si faltan normas. Es por qué ese marco produce protección desigual según el lugar donde viva la mujer que lo invoca. El Chocó ofrece un caso especialmente exigente para examinarlo. Es el departamento con mayor pobreza monetaria del país, con población mayoritariamente afrodescendiente e indígena, con presencia sostenida de grupos armados y con una geografía que hace del desplazamiento una barrera material antes que un inconveniente logístico.

El artículo sostiene una tesis en dos movimientos. Primero, que la brecha entre norma y protección no se explica por ausencia física del Estado —hay comisarías, hay fiscalía, hay instituto forense—, sino por una ausencia funcional: las instituciones existen pero no logran transferirse información, decisiones y responsabilidad a lo largo del recorrido que va del riesgo a la protección. Segundo, que esa caracterización tiene una consecuencia directa para el debate sobre digitalización de la justicia: si el problema es de continuidad institucional y no de estimación del riesgo, la prioridad tecnológica no es predecir qué mujer será agredida, sino impedir que una remisión se pierda, que una medida no se ejecute o que un expediente se detenga entre dos entidades.

La contribución que el trabajo reclama para sí es triple. Documenta, para un territorio concreto y con registros independientes entre sí, una paradoja de registro y la examina como posible indicio de barreras de acceso. Propone una herramienta analítica —una cadena de implementación con cinco transiciones— que permite localizar dónde se pierde la protección, sin pretender medir esa pérdida. Y deriva de ella un criterio de diseño tecnológico que invierte el orden habitual de los proyectos de innovación pública. Aunque el caso es colombiano, el mecanismo que describe —eficacia decreciente por discontinuidad institucional en periferias étnicamente diversas— admite traslación a otros contextos con institucionalidad desigualmente distribuida en el territorio.

2. Método

2.1. Diseño y corpus documental

El estudio adopta un diseño jurídico-documental. No incorpora trabajo de campo ni recolección primaria de datos, aunque sí explotación descriptiva de registros administrativos públicos, y esa delimitación es deliberada: permite que cada afirmación empírica sea trazable hasta un documento público auditable por cualquier lector. El registro de comisarías del Ministerio de Justicia se analizó sobre el archivo publicado: se

normalizaron denominaciones, se verificó la correspondencia entre dependencia y municipio y se contrastó el periodo declarado con la fecha de presentación, con corte en agosto de 2026. Ese procesamiento no produce datos sobre el territorio, sino sobre la consistencia del instrumento. El corpus se compone de cinco tipos de fuente.

El primero es normativo: la cadena Ley 294 de 1996, Ley 575 de 2000, Ley 1257 de 2008, Decreto 4799 de 2011 y Ley 2126 de 2021, con el artículo 246 de la Constitución. El segundo es jurisprudencial: los autos 092 de 2008, 004 y 005 de 2009 y 009 de 2015, y las sentencias T-012 de 2016, T-622 de 2016, T-027 de 2025 y T-518 de 2025. El tercero es epidemiológico y estadístico: el Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública (Instituto Nacional de Salud 2025), el Censo de 2018 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE— 2019) y las mediciones de pobreza del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE 2025, 2026b). El cuarto es territorial: las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo para el Chocó en 2026 (Defensoría del Pueblo 2026a, 2026b) y la documentación humanitaria posterior al terremoto de agosto (Naciones Unidas 2026). El quinto es institucional: los registros sucesivos de comisarías de familia (Procuraduría General de la Nación 2012, 2022, Ministerio de Justicia y del Derecho 2026a), de salas de recepción de denuncias (Fiscalía General de la Nación s.f.) y de sedes forenses.

La unidad de análisis es el departamento, con desagregación municipal cuando la fuente la permite. El corpus normativo y jurisprudencial arranca en 1996; las fuentes estadísticas e institucionales cubren de 2010 a septiembre de 2026 —este último corte corresponde a SALVIA—, con el censo de 2018 como referencia demográfica. Los cortes más antiguos se emplean únicamente allí donde no existe medición posterior equivalente, y se citan siempre con su fecha.

2.2. Eficacia jurídica: definición operativa

La eficacia jurídica no se define aquí como validez formal de la norma ni como número de procesos terminados, sino como la capacidad efectiva de que una persona expuesta a violencia convierta una garantía abstracta en una actuación institucional que modifique su exposición al riesgo. Esa definición obliga a distinguir tres planos que la evaluación de política pública suele confundir: el producto, que es la actuación realizada; el resultado, que es el cambio en la situación de la persona protegida; y el impacto, que es la variación agregada del fenómeno. Una institución puede producir muchos productos sin generar resultados, y ese desajuste es el objeto del artículo.

De esa definición se derivan cuatro condiciones que deben concurrir para que un deber jurídico se traduzca en protección: accesibilidad territorial, capacidad institucional, coordinación interinstitucional y adecuación cultural y lingüística. Cada una es observable mediante indicadores documentales: distancia hasta el punto de atención, cobertura municipal, mecanismos formales de remisión y seguimiento, y disponibilidad de intérpretes y de canales no escritos.

2.3. Estatuto de la herramienta analítica, tratamiento del subregistro y limitaciones

El principal riesgo metodológico de este campo es interpretar cifras administrativas como medidas de prevalencia. Un registro institucional contabiliza hechos que llegaron a una institución, fueron reconocidos como violencia y quedaron clasificados; no la

violencia ocurrida. En territorios con baja oferta institucional, conflicto armado o desconfianza hacia el Estado, la distancia entre ambos conjuntos crece. De ahí una regla de lectura que se aplica en lo que sigue: una cifra de registro baja es compatible con violencia alta y cobertura deficiente, y comparar territorios por número de denuncias puede invertir la interpretación. Esa advertencia no es original de este trabajo: la investigación sociojurídica ha mostrado que las estadísticas criminales no registran la victimización sino la fracción de ella que las instituciones llegan a procesar, de modo que el propio instrumento de medición participa en la invisibilización que debería documentar (Rodríguez Luna 2021).

Una precisión sobre el estatuto de la herramienta analítica del apartado 3.4 corresponde a este lugar. Las cinco transiciones que allí se formulan constituyen un dispositivo de ordenación conceptual, no un modelo de estimación. No se les asigna peso, no se calculan probabilidades de ruptura y no se deriva de ellas ninguna magnitud agregada. El diseño documental de este trabajo tampoco lo permitiría: haría falta información de expedientes sobre remisiones efectuadas y recibidas, tiempos de respuesta y constancias de ejecución, que no está disponible en fuente pública desagregada. Lo que aporta es un criterio para localizar en qué punto del recorrido se interrumpe la protección y para distinguir fallos que la evaluación agregada confunde. Cuando más adelante se afirma que un fallo neutraliza los avances de las demás transiciones, se enuncia una dependencia cualitativa entre etapas sucesivas, no una operación aritmética.

El artículo aplica además un criterio conservador de integridad: no se reproduce ninguna cifra cuya fuente primaria no haya podido cotejarse, y se declara expresamente cuando un dato relevante no pudo obtenerse. Tres lagunas se reconocen desde ahora. No fue posible obtener la desagregación departamental de exámenes medicolegales por presunto delito sexual ni de homicidios de mujeres para el Chocó en el año más reciente, pese a que la fuente existe. No existe verificación oficial de cuántas comisarías chocoanas se encuentran operativas y dotadas: la verificación de infraestructura mide a las que respondieron un instrumento y el registro de reportes acredita existencia formal y presentación de informes, no funcionamiento. Y no existe una cifra oficial del número de municipios sin conexión por carretera. Ninguna de las tres se suple con estimaciones.

La ausencia de componente cualitativo es la limitación mayor. Entrevistas con víctimas, lideresas y operadores permitirían observar mecanismos que el registro documental solo deja inferir. Esa fase exige protocolo ético y salvaguardas de seguridad que exceden el alcance de este trabajo, y se formula en la sección final como agenda.

3. Resultados

3.1. El diseño normativo y su punto de fuga territorial

El régimen colombiano de medidas de protección tiene una arquitectura clara sobre el papel. La Ley 294 de 1996 estableció el procedimiento; la Ley 575 de 2000 desplazó la competencia del juez de familia al comisario de familia; la Ley 1257 de 2008 amplió en su artículo 17 el catálogo de medidas; el Decreto 4799 de 2011 precisó que el competente es el comisario del lugar de los hechos, que a falta de comisario lo es el juez civil municipal, y que cuando interviene la Fiscalía el juez de control de garantías impone medidas provisionales y remite; y la Ley 2126 de 2021 definió a las comisarías como

dependencias municipales con funciones administrativas y jurisdiccionales, sin desplazar esa competencia.

Esa cadena es coherente mientras se lea como secuencia normativa. Su punto de fuga aparece cuando se observa que cada eslabón supone la existencia material del siguiente. El Decreto 4799 de 2011 prevé la sustitución del comisario por el juez civil municipal, pero no qué ocurre cuando tampoco hay juez civil municipal en el lugar de los hechos. La Ley 2126 de 2021 hace obligatoria la comisaría en todos los municipios, pero la obligación no crea el cargo.

A esa cadena se superpone una segunda, de fuente constitucional, cuyo alcance conviene delimitar desde ahora: el reconocimiento de funciones jurisdiccionales propias alcanza a los pueblos indígenas, que en el Chocó son minoría demográfica, y no a los consejos comunitarios de comunidades negras, cuyo régimen de la Ley 70 de 1993 reconoce gobierno propio y territorio colectivo sin atribuirles jurisdicción. El artículo 246 reconoce a las autoridades de los pueblos indígenas el ejercicio de funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial conforme a sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes, y remite a la ley las formas de coordinación con el sistema judicial nacional. Esa ley de coordinación no se ha expedido. La jurisdicción especial opera con vigencia directa, pero su articulación con las rutas de protección queda entregada a la práctica de cada territorio.

Conviene precisar el contenido de esa remisión, porque de ella depende buena parte del problema de coordinación. El artículo 246 no concede a las autoridades indígenas una competencia residual ni subordinada: les reconoce función jurisdiccional propia, con dos límites —la Constitución y la ley— y un ámbito territorial de ejercicio. La ley de coordinación que el propio artículo anuncia habría debido fijar reglas de competencia, de remisión entre jurisdicciones y de reconocimiento recíproco de decisiones. Al no haberse expedido, esas reglas se suplen caso por caso y su construcción ha quedado a la jurisprudencia constitucional.

La consecuencia para las violencias basadas en género conviene formularla sin ambigüedad. Una mujer indígena que sufre violencia dentro de su territorio se encuentra ante dos rutas simultáneamente disponibles y ninguna articulada con la otra: la de su propia autoridad y la estatal. Acudir a una no extingue formalmente la otra, pero no existe un procedimiento general que transfiera lo actuado por la autoridad indígena a la comisaría o a la fiscalía, ni que devuelva a la comunidad lo decidido por el Estado. La ausencia de la ley de coordinación no produce un vacío de autoridad —hay dos—, sino una insuficiencia de procedimientos estables de tránsito. Conviene no exagerar el punto: la Corte Constitucional ha ido construyendo reglas de coordinación por vía de revisión y de conflictos de competencia, incluso con perspectiva de género (Corte Constitucional de Colombia 2025b). Lo que falta no es toda regla, sino un procedimiento previsible y culturalmente adecuado. Por eso la articulación intercultural no constituye una sexta transición: opera como dimensión transversal de las cinco, con mayor intensidad sobre la primera y la segunda.

3.2. Condiciones materiales de acceso y capacidad institucional instalada

El Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 registró para el Chocó 534.826 habitantes según la cifra ajustada por cobertura (DANE 2019). El dato relevante no es el

total sino su margen: la omisión censal del departamento fue del 14,5 %, una de las más altas del país. El instrumento estadístico más completo del Estado no alcanzó a contar a una de cada siete personas del territorio, y anticipa en el plano demográfico el fenómeno que se documentará en el de la protección.

Sobre la población censada sin ajuste, de 457.176 personas, 360.635 se reconocieron como negras, afrodescendientes, raizales o palenqueras, y 73.173 como indígenas (DANE 2019). Los denominadores son distintos y no deben mezclarse, pero la magnitud es inequívoca: es un departamento mayoritariamente étnico, con treinta municipios en el momento del censo —treinta y uno desde la creación de Nuevo Belén de Bajirá— y una población en que los centros poblados y el área rural dispersa superan a las cabeceras.

La pobreza monetaria del departamento fue del 65,3 % en 2025 y la pobreza monetaria extrema del 44,3 %, las más altas del país en ambos indicadores, frente a un promedio nacional del 28,0 % y del 9,6 % (DANE 2026b). La comparación interanual dice más que el nivel: la pobreza monetaria nacional cayó 3,8 puntos entre 2024 y 2025, variación que la fuente reporta como significativa, mientras que el descenso chocoano —2,1 puntos desde el 67,4 %— no lo es. La distancia relativa entre el departamento y el país no se redujo: se amplió. El índice de pobreza multidimensional se situó en el 30,8 % en 2025, frente al 9,9 % nacional (DANE 2026c). En Quibdó, la capital, la pobreza monetaria aumentó del 59,6 % en 2024 al 61,7 % en 2025 (DANE 2026a).

La accesibilidad completa el cuadro. La geografía departamental combina dispersión fluvial, baja densidad de vías terciarias y trayectos interiores cuya duración excede con mucho la distancia en línea recta, de modo que desplazarse a la cabecera donde se encuentra la autoridad competente puede consumir un día entero. Para una mujer que debe acudir a una comisaría, eso no describe un inconveniente: describe el costo, en tiempo, dinero y exposición, de activar un derecho.

Sobre ese sustrato opera la capacidad instalada. El primer dato concierne a las comisarías de familia y obliga a separar tres cosas que suelen confundirse: existencia formal, evaluación y continuidad del reporte. La línea de base nacional con información de 2010 registró para el Chocó treinta comisarías, de las cuales respondieron veinte (Procuraduría General de la Nación 2012). La verificación de 2021 incluyó en su indicador de infraestructura a diez comisarías del departamento: una crítica y nueve deficientes, ninguna aceptable ni óptima, resultado que el Chocó comparte con otros once departamentos (Procuraduría General de la Nación 2022). Y el registro del Ministerio de Justicia con corte a agosto de 2026 contiene reportes de comisarías de los treinta y un municipios que figuran para el departamento, incluido Nuevo Belén de Bajirá (Ministerio de Justicia y del Derecho 2026a). Los tres instrumentos no forman una serie homogénea: difieren en alcance, muestra y propósito, y su lectura conjunta documenta la evolución de los mecanismos estatales de información, no la de la capacidad institucional. Aun así autorizan una conclusión: la existencia formal es prácticamente universal, con la salvedad —examinada enseguida— de un municipio que reporta no contar con la dependencia. Lo que varía es su capacidad de aparecer ante los instrumentos nacionales; y figurar en un sistema de reportes no acredita por sí solo una comisaría operativa, dotada y accesible.

El propio registro conserva rastros de su inconsistencia, y conviene examinarlos porque informan sobre el instrumento antes que sobre el territorio. Riosucio reportó en tres

ocasiones de 2025 la leyenda «no presenta comisaría de familia». Tres comisarías del departamento figuran bajo un municipio distinto del suyo. Las comisarías chocoanas aparecen bajo ciento cincuenta denominaciones diferentes, variantes nominales de un número bastante menor de dependencias. Y el campo de periodo resulta poco fiable: el archivo, cuyo último reporte se presentó el 24 de agosto de 2026, contiene 418 registros nacionales fechados en diciembre de ese año y presentados en realidad entre enero y agosto, 354 de ellos en enero. Esa discordancia desaconseja construir indicadores de continuidad sobre el campo temporal del registro y constituye, por sí misma, el hallazgo pertinente: el instrumento diseñado para hacer legible la red reproduce, en el plano de la información, la discontinuidad que este artículo describe en el plano de la protección.

El segundo se refiere al acceso a la justicia penal. Según el inventario de salas de recepción de denuncias de la Fiscalía General de la Nación (Fiscalía General de la Nación s.f.), el departamento cuenta con una sola sala, ubicada en Quibdó, con atención de lunes a viernes en horario de mañana y tarde. El dato admite una lectura precisa y no más. La denuncia dispone de otros canales —unidades de reacción inmediata, estaciones de policía, casas de justicia y vías virtuales y telefónicas—, de modo que la sala no es la única entrada jurídicamente posible al sistema penal. Lo que el inventario documenta es la distribución territorial de un canal especializado, y esa distribución importa porque la accesibilidad efectiva de los demás depende de las mismas condiciones de distancia, costo y conectividad ya descritas.

El tercero concierne a la prueba. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses mantiene Dirección Seccional en Quibdó. Como el dictamen forense es presupuesto de buena parte de la respuesta penal en violencia sexual y en lesiones, la concentración de la capacidad pericial en la capital opera como un segundo filtro territorial.

A ese cuadro se añade un elemento de coyuntura con consecuencias estructurales. El Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de Violencias Basadas en Género, SALVIA, entró en operación en noviembre de 2024 como sistema de gestión de casos —no como observatorio estadístico— bajo el Ministerio de Igualdad y Equidad. El Decreto 626 del 19 de junio de 2026 ordenó liquidar ese ministerio, en ejecución de la sentencia C-161 de 2024 que declaró inexequible por vicios de trámite la ley que lo creó, y trasladó sus funciones a otras entidades (Presidencia de la República 2026). Conviene precisar el alcance: el decreto no menciona SALVIA ni ningún sistema de información, de modo que de la liquidación del ministerio no se sigue que la plataforma haya sido suspendida. La liquidación plantea una cuestión de continuidad institucional que ese decreto, por sí solo, no resuelve. El portal público de SALVIA ofrece recuentos desagregados por departamento (Sistema SALVIA 2026). Esos registros no miden por sí solos la incidencia de violencia, la cobertura efectiva, el seguimiento de medidas ni la continuidad del servicio. Para evaluar estas dimensiones se necesitan denominadores comparables y datos sobre rutas activadas, remisiones, medidas y resultados.

3.3. La paradoja del registro y el riesgo armado documentado

El resultado más relevante procede del cruce entre las condiciones anteriores y el registro oficial de violencia. El Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública notifica bajo el evento 875 la violencia de género e intrafamiliar. En el boletín de la semana 47 de 2025,

con datos a periodo epidemiológico XI, el Chocó registró una tasa de notificación de 72,5 casos por cada cien mil habitantes (Instituto Nacional de Salud 2025). La denominación importa: el boletín mide notificaciones, no incidencia. El propio documento consigna que el Chocó y el Distrito Especial de Buenaventura, con 78,3, mantienen las tasas más bajas del país, y que lo hacen de forma sostenida en la serie 2019-2025. El acumulado nacional de 2025 fue de 141.771 casos sospechosos.

La lectura ingenua de ese dato llevaría a afirmar que el departamento más pobre de Colombia, con presencia armada sostenida y alertas activas por riesgo de violencia sexual, es también donde menos violencia de género ocurre. Esa conclusión no se desprende de la tasa ni está respaldada por los indicadores territoriales examinados. La tasa mide notificaciones al sistema de vigilancia en salud, y notificar exige que la persona haya accedido a un servicio, que el servicio haya identificado el hecho como violencia de género y que lo haya notificado. Cada paso está condicionado por la oferta institucional descrita en el apartado anterior.

La paradoja tiene, por tanto, una lectura precisa y acotada: la tasa mide notificaciones, no violencia, y de ella no cabe inferir menor ocurrencia. La cifra aislada no permite identificar la causa de esa baja notificación. Sin embargo, su persistencia, examinada junto con las alertas por riesgo de violencia sexual, el confinamiento y las barreras territoriales descritas, hace injustificado interpretarla como demostración de menor violencia y sostiene la hipótesis de dificultades de captación institucional, sin permitir cuantificar su alcance. La omisión censal del 14,5 % apunta en la misma dirección desde un instrumento distinto; mide un objeto distinto y no es equiparable, pero muestra que la dificultad de registro del territorio no se limita a un solo sistema. Un tercer registro apunta en la misma dirección sin medir lo mismo: Forensis 2024 sitúa la tasa de lesiones no fatales de causa externa del Chocó en 170,08 por cien mil frente a 467,70 nacional, y el instituto advierte que sus registros presentan subregistro (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses 2024). Esa categoría es más amplia que el evento 875 y no mide violencia de género: aporta convergencia de indicios, no una segunda medición del mismo fenómeno.

El riesgo que esa tasa no capta sí está documentado por otra vía. El Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo emitió en 2026 dos advertencias para el departamento que permiten observar la relación entre control armado y exposición a violencias de género sin necesidad de inferirla.

La Alerta Temprana de Inminencia 010 de 2026, para El Litoral del San Juan, identificó riesgo de confrontación armada y confinamiento sobre 1.367 personas de 465 familias afrodescendientes e indígenas, ante la disputa entre el Ejército de Liberación Nacional, estructuras del Estado Mayor Central y el Clan del Golfo (Defensoría del Pueblo 2026b). Caracteriza a las mujeres como vulnerables ante violencias basadas en género, incluida la sexual, en el desarrollo de las disputas y como herramienta de control. Documenta siete casos de reclutamiento durante 2025, cinco de ellos de adolescentes mujeres, y la imposibilidad de evacuar a mujeres con crisis hipertensivas a causa del confinamiento.

La Alerta Temprana 011 de 2026, estructural, cubre el municipio de Atrato (Defensoría del Pueblo 2026a). Advierte alta probabilidad de violencia sexual y otras violencias basadas en género contra mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, y señala que los grupos delincuenciales pueden replicar repertorios

de control ya documentados en la capital. En la comunidad de Arenal registró doscientas veinticinco personas confinadas tras un homicidio de enero de 2026.

Estas alertas describen escenarios en los que el desplazamiento hacia una comisaría, una fiscalía o un centro de salud no es solo costoso, sino peligroso. Cuando el confinamiento es la forma de control territorial, la ruta de protección se vuelve materialmente inaccesible aunque sea jurídicamente impecable.

El terremoto de magnitud 7,4 del 10 de agosto de 2026 permitió observar la misma dependencia desde otro ángulo. La documentación humanitaria del sistema de Naciones Unidas registró que la interrupción de servicios, los desplazamientos y el uso de alojamientos temporales incrementaban los riesgos de violencia sexual y de explotación sexual, y que la dependencia económica elevaba la exposición a intercambios sexuales por bienes básicos (Naciones Unidas 2026). El episodio no prueba causalidad, pero sí estrés institucional: cuando infraestructura, movilidad y salud se deterioran a la vez, las rutas de protección pierden capacidad justo cuando el riesgo aumenta.

3.4. La cadena de implementación: una herramienta para localizar la pérdida de protección

La evidencia anterior permite formular la herramienta analítica que este artículo propone, con el alcance declarado en el apartado 2.3. La eficacia del marco de protección puede representarse como una cadena de cinco transiciones sucesivas. Cada una tiene condiciones propias de posibilidad y un modo característico de fallo. Su utilidad consiste en localizar la pérdida en lugar de atribuir el fracaso al sistema en bloque.

La primera transición va del reconocimiento de la violencia al acceso a un canal institucional. Depende de información, confianza, distancia y seguridad. Los datos de los apartados 3.2 y 3.3 describen sus condiciones adversas: costo de desplazamiento, control armado sobre las vías y una única sala especializada de denuncias. Su fallo característico es la no llegada. La tasa de notificación constituye un indicio para investigar esa posibilidad, no una medición directa de ese fallo.

La segunda va del contacto inicial a la valoración del riesgo y la adopción de una medida. Depende de que exista autoridad competente y de que pueda decidir en una ventana temporal útil. La evidencia disponible apunta a un problema de capacidad: ninguna de las diez comisarías evaluadas en 2021 alcanzaba condiciones de infraestructura aceptables, sin que ese resultado autorice a caracterizar todas las existentes. Su fallo característico es la medida tardía: jurídicamente correcta y prácticamente inocua.

La tercera va de la medida formal a su ejecución material. Una orden de protección puede constar en el expediente y no alterar la exposición al riesgo. Ocurre así cuando la autoridad encargada de ejecutarla desconoce su contenido, cuando la notificación falla o cuando la víctima debe desplazarse de nuevo para activar cada respuesta. Su fallo característico es la orden inejecutada. Es el punto donde la interoperabilidad encuentra su justificación más precisa: no abrir datos sensibles, sino transmitir, bajo reglas de finalidad y de acceso, la información mínima que la siguiente institución necesita para actuar.

La cuarta va de la protección a la investigación y eventual judicialización. La concentración de la capacidad pericial y de la recepción de denuncias en Quibdó define

su restricción. Su fallo característico es la pérdida de evidencia y la discontinuidad del relato, agravada cuando la víctima debe repetirlo ante cada entidad. La investigación sobre la declaración de la víctima en los procesos por violencia de género ha documentado las ambivalencias que ese régimen de repetición introduce en el propio sistema penal (Alemán 2021).

La quinta va de la decisión institucional al seguimiento capaz de prevenir la repetición. Es la menos visible en los sistemas de información: cerrar administrativamente un caso no equivale a haber reducido el riesgo. Su fallo característico es el cierre sin verificación, y existe una medición que lo documenta. De las 2.864 medidas de protección definitivas registradas en el Chocó en la línea de base nacional, 634 constan con seguimiento, el 22,1 %, frente al 28,8 % nacional (Procuraduría General de la Nación 2012). Dos cautelas son obligadas. La fuente documenta seguimiento registrado, que no equivale sin más a seguimiento realizado; y el propio cuadro consigna que respondió ese ítem el 50,0 % de las comisarías del Chocó frente al 87,7 % nacional, de modo que ambas cifras no descansan sobre bases equivalentes. Esa asimetría es informativa por sí misma: reproduce en el instrumento de medición la menor visibilidad del territorio. El dato es de 2010 y no existe medición posterior equivalente.

De este ordenamiento se sigue una consecuencia analítica que conviene explicitar, y que es cualitativa. El fallo en cualquiera de las cinco transiciones neutraliza los avances de las restantes. La eficacia del conjunto no equivale, por tanto, a la suma de las capacidades institucionales: depende de que las etapas se conecten entre sí. Una política que fortalezca una sola entidad sin resolver las transiciones puede mejorar los indicadores de actividad sin modificar la protección. La formulación no pretende cuantificar esa dependencia, sino ordenar el diagnóstico.

Conviene nombrar el corolario distributivo. Cada transición fallida no desaparece: se convierte en trabajo que alguien debe realizar, y ese alguien es casi siempre la víctima. Es ella quien vuelve a narrar los hechos ante cada entidad, quien transporta los documentos que las instituciones no se transmiten y quien costea el desplazamiento repetido. La discontinuidad tiene así un beneficiario y un pagador: ahorra coordinación al Estado y la cobra en tiempo, dinero y exposición a quien pide protección. Deja de ser un problema de eficiencia administrativa y pasa a ser de distribución de cargas, evaluable con los criterios del acceso a la justicia.

La valoración del riesgo merece examen separado, porque concentra las expectativas depositadas en la digitalización. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses cuenta desde 2013 con un protocolo de valoración del riesgo de violencia mortal contra las mujeres por parte de su pareja o expareja (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses 2013). No es un sistema de gestión continua, sino un instrumento pericial que se aplica a solicitud de autoridad judicial: no se activa con la denuncia, sino con una decisión discrecional previa. Eso lo sitúa en la segunda transición y hace que su rendimiento dependa de que la primera se haya completado.

La consecuencia de esa arquitectura está documentada. La evaluación realizada en 2019 por ONU Mujeres junto con el propio instituto sobre la aplicación del protocolo entre 2014 y 2017 estableció que, de 531 feminicidios cometidos por la pareja o expareja, 188 mujeres —el 35,4 %— habían sido valoradas por el instituto antes de ser asesinadas

(ONU Mujeres e Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses 2019). Más de una de cada tres mujeres asesinadas había tenido contacto previo con el sistema.

La Corte Constitucional abordó el problema en la sentencia T-027 de 2025, que configura la valoración del riesgo feminicida como deber constitucional reforzado e identifica, entre otros, tres instrumentos de valoración: el protocolo forense, el instrumento de valoración del Ministerio de Justicia y el formato de identificación del riesgo de la Fiscalía (Corte Constitucional de Colombia 2025a). Su crítica es la que este artículo generaliza: la existencia normativa del instrumento no garantiza su aplicación, porque su uso depende de decisiones discrecionales y no siempre se ordena aun existiendo indicadores de alto riesgo. En marzo de 2026 el Ministerio de Justicia adoptó, mediante la Resolución 0362, una guía para la valoración de la percepción del riesgo de feminicidio en el contexto familiar, de aplicación obligatoria por las comisarías de familia y sus equipos interdisciplinarios, con previsiones de articulación con Fiscalía y Medicina Legal (Ministerio de Justicia y del Derecho 2026b).

El balance orienta la discusión posterior. El problema colombiano no es la ausencia de instrumentos de valoración del riesgo: la Corte Constitucional identificó al menos tres y, desde 2026, existe una guía de aplicación obligatoria en comisarías que prevé articulación interinstitucional. El problema es que su activación depende de la misma cadena de transiciones cuya fragilidad se ha documentado. Añadir una capa técnica sobre esa cadena no resolvería un problema que no es técnico.

4. Discusión

4.1. El estándar de debida diligencia y su traducción territorial

El estándar internacional aplicable permite precisar qué significa que una de las cinco transiciones falle. El artículo 7 de la Convención de Belém do Pará obliga a los Estados a actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, y a establecer procedimientos justos y eficaces que incluyan medidas de protección y acceso efectivo a ellas (Organización de los Estados Americanos 1994). La Recomendación general 35 del Comité CEDAW precisó que ese deber comprende eliminar los obstáculos prácticos al acceso a la justicia, y sitúa expresamente entre ellos la distancia geográfica y la falta de recursos económicos de las mujeres (CEDAW 2017). Leído así, el estándar no exige únicamente que exista un procedimiento: exige que sea utilizable por la persona concreta en su situación concreta. Una medida que solo puede solicitarse presencialmente, en horario limitado y en un municipio distinto del de residencia, satisface la forma del deber y no su contenido.

La jurisprudencia interna aporta dos reglas que operan sobre la segunda transición. La sentencia T-012 de 2016 estableció que los jueces deben aplicar perspectiva de género en la valoración de la prueba y rechazó la tesis de la violencia recíproca (Corte Constitucional de Colombia 2016a); el auto 009 de 2015 fijó, para la etapa preliminar, una presunción a favor de la víctima sobre la relación entre el acto de violencia sexual y el conflicto armado (Corte Constitucional de Colombia 2015). Ambas desplazan carga probatoria desde la víctima hacia la institución, de modo que su eficacia depende de que exista una institución capaz de asumirla. Donde la valoración del riesgo se activa por

decisión discrecional y la capacidad pericial se concentra en la capital, una presunción favorable no altera la situación de quien nunca llega a la estación en que se aplicaría.

La consecuencia conviene extraerla con precisión. El déficit chocoano no se sitúa en el estándar sustantivo —exigente y bien desarrollado por la Corte Interamericana desde el caso González y otras contra México (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2009)— sino en las condiciones de acceso que determinan a quién alcanza ese estándar. Reforzar el estándar sin reforzar las condiciones de acceso amplía la distancia entre las mujeres que pueden invocarlo y las que no.

4.2. Eficacia simbólica y ausencia funcional

Los resultados dialogan directamente con la categoría de eficacia simbólica del derecho formulada por García Villegas (1993). Una norma produce efectos simbólicos cuando su función principal no es regular conductas sino comunicar un compromiso o legitimar a quien la expide. El marco colombiano de violencias de género no es simbólico en el sentido de vacío: produce medidas, procesos y sanciones donde existe la densidad institucional que presupone. Es simbólico de modo territorialmente selectivo: su eficacia instrumental decrece con la capacidad del Estado para sostener la cadena de transiciones, y en el límite se vuelve pura declaración. La lectura de ese fenómeno como fetichismo legal (Lemaitre Ripoll 2009) subraya el otro lado: la invocación del derecho conserva valor movilizador incluso donde su eficacia instrumental es escasa.

El estudio sobre la justicia colombiana en zonas de conflicto dirigido por García Villegas (2008) mostró que allí los jueces operan sin el respaldo estatal que la teoría del Estado de derecho presupone. Lo que este artículo añade es que el fenómeno se intensifica en los intersticios: en el paso de una entidad a la siguiente. De ahí la distinción entre ausencia visible del Estado —no hay oficina, no hay personal, no hay transporte— y ausencia funcional: la institución existe, pero no puede intercambiar información, ejecutar una medida ni sostener seguimiento. Un diagnóstico convergente se ha formulado para la atención al género en Colombia tras el Acuerdo de Paz con las FARC-EP, al mostrar que la excepcionalidad territorial opera allí como norma antes que como desviación (Garrido Ortolá 2023).

La distinción tiene consecuencias de política pública. La ausencia visible se corrige con inversión territorial; la funcional, con rediseño de procesos y, eventualmente, con tecnología. Confundirlas lleva a dos errores simétricos: creer que una plataforma sustituye presencia, o creer que abrir oficinas resuelve la discontinuidad entre ellas.

La jurisprudencia constitucional refuerza esta lectura. El auto 092 de 2008 constató que la violencia sexual contra la mujer es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el conflicto armado colombiano, y describió un triple proceso de invisibilidad oficial, silencio de las víctimas e impunidad de los perpetradores (Corte Constitucional de Colombia 2008). La paradoja del registro documentada en el apartado 3.3 puede leerse como la traducción estadística de esa invisibilidad oficial que la Corte declaró hace casi dos décadas.

4.3. Pluralismo jurídico y coordinación intercultural

La especificidad étnica del Chocó impide tratar el acceso a la justicia como relación exclusiva entre individuo y burocracia estatal. Los autos 004 y 005 de 2009 lo reconocieron con precisión territorial: el primero identificó comunidades embera, katío y wounaan desplazadas o en riesgo en Bagadó, Tadó, Certeguí, Istmina y las zonas del Alto y Bajo Baudó (Corte Constitucional de Colombia 2009a); el segundo constató que entre 1997 y 2007 el Chocó fue el departamento con mayor número de personas afrodescendientes desplazadas (Corte Constitucional de Colombia 2009b). La sentencia T-622 de 2016 completó el diagnóstico estructural al señalar que la exclusión social en el Chocó tiene raíces históricas porque tras la independencia no se construyeron instituciones político-administrativas incluyentes sino puramente extractivas (Corte Constitucional de Colombia 2016b).

Conviene desarrollar qué significa, en términos sociojurídicos, que en el mismo territorio operen dos órdenes normativos con pretensión de validez. No se trata de un orden estatal completo acompañado de prácticas informales supletorias. Se trata de dos sistemas de autoridad con fundamento jurídico propio: uno de fuente legal y otro de reconocimiento constitucional directo en el artículo 246. Ambos son, en su ámbito, derecho vigente. Lo que falta no es jerarquía —la Constitución fija los límites del segundo— sino procedimiento de tránsito entre uno y otro.

De ahí que la relación entre autoridades étnicas y Estado no pueda describirse como suplencia. Autoridades indígenas, consejos comunitarios y organizaciones de mujeres cumplen funciones de orientación, acompañamiento y producción de confianza, distintas entre sí y distintas de la función jurisdiccional. No son sustitutos informales de un Estado ausente: forman parte del campo normativo en el que las personas interpretan el daño y deciden si denunciar. El concepto de vernacularización propuesto por Merry (2006a, 2006b) explica por qué una ruta formalmente disponible puede no ser culturalmente utilizable. Para una mujer que debe decidir dónde acudir, la cuestión no es qué autoridad es competente en derecho, sino cuál reconoce el daño en los términos en que ella lo nombra. A ese obstáculo cultural se superpone uno epistémico. La literatura sobre injusticia testimonial y hermenéutica ha mostrado que el acceso a la justicia puede fallar no porque la vía esté cerrada, sino porque el relato de quien la recorre no se recibe como conocimiento válido, o porque faltan las categorías compartidas que permitirían nombrar el daño (Lema 2023). En un territorio con pluralismo jurídico y diversidad lingüística, ambas carencias se presentan a la vez.

El reconocimiento de esa pluralidad no desplaza la obligación estatal de debida diligencia, y su límite es material: ninguna práctica comunitaria puede legitimar violencia, imponer conciliaciones incompatibles con la protección ni privar a la víctima del acceso a autoridades competentes. El Decreto 4799 de 2011 impone informar a la mujer víctima su derecho a no ser confrontada con el agresor y a no conciliar, y ese límite vincula igualmente a las comisarías y a la Fiscalía, donde la conciliación informal también se practica. El reto es de diseño institucional: que una mujer pueda recibir orientación culturalmente pertinente y activar la ruta estatal sin elegir entre pertenencia colectiva y protección.

Tres condiciones mínimas se siguen de ahí y pueden formularse sin esperar la ley de coordinación. El reconocimiento recíproco de actuaciones: que lo documentado por una

autoridad étnica tenga valor acreditativo ante la estatal, y a la inversa. Un punto de contacto estable entre comisaría y autoridad territorial, que no dependa de la relación personal entre funcionarios. Y la garantía lingüística, que aquí no es un refinamiento: sin intérprete no hay declaración utilizable, y sin ella la segunda transición no puede completarse.

La perspectiva interseccional, en la formulación de Crenshaw (1991) y en la lectura situada de Viveros Vigoya (2016), impide asumir una usuaria promedio. Entre cabecera y ruralidad, entre comunidades afro e indígenas y entre zonas con distinta intensidad del conflicto, las condiciones de acceso difieren de tal modo que una política uniforme reproduce desigualdad bajo apariencia de trato igual.

4.4. Valoración algorítmica del riesgo: la experiencia española y sus límites

El debate sobre digitalización de la respuesta a las violencias de género se ha concentrado en la valoración algorítmica del riesgo, y la experiencia española es su referente más consolidado. Su examen corresponde a la discusión y no a los resultados: no aporta datos sobre el Chocó, sino un término de comparación.

El Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género, VioGén, opera en España desde el 26 de julio de 2007 bajo la Secretaría de Estado de Seguridad, con fundamento en la Ley Orgánica 1/2004. Aplica una valoración policial del riesgo en el momento de la denuncia y valoraciones sucesivas, y el nivel asignado condiciona el dispositivo de protección. Desde el 30 de junio de 2025 rige VioGén 2, conforme a la Instrucción 1/2025 (Ministerio del Interior 2025), cuyo cambio más significativo es la desaparición del nivel de riesgo no apreciado, que subsiste como nivel bajo con o sin medidas judiciales.

El sistema cuenta con estudios publicados de validación y calibración (López-Ossorio *et al.* 2019) y con una literatura crítica que conviene distinguir por su objeto. Una primera línea evalúa su desempeño y sus efectos desde la perspectiva de los derechos humanos, en el marco comparado de las herramientas predictivas españolas (Martínez Garay 2024). Una segunda, de origen administrativista, identifica fallos concretos del sistema y formula propuestas de mejora (Alonso García 2025). Una tercera lo sitúa en el debate procesal más amplio sobre la algoritmización de la justicia penal (Pérez Marín 2024). Una cuarta desplaza la pregunta hacia la responsabilidad del Estado por incumplimiento del deber de debida diligencia cuando esos sistemas fallan (Molina Sánchez y García Ortiz 2023), y conecta así el debate técnico con el estándar examinado en el apartado 4.1. La discusión española no se agota, por tanto, en la calidad estadística del instrumento: se ha desplazado hacia sus condiciones institucionales de aplicación, el plano que este artículo considera determinante.

A ello se añade la auditoría externa realizada en 2022 por Eticas Foundation junto con la Fundación Ana Bella, elaborada sin acceso al código ni a las bases originales tras denegarse la solicitud (Eticas Foundation y Fundación Ana Bella 2022). Identificó que en torno al 45 % de los casos se clasificaban como riesgo no apreciado y que el 35 % de las mujeres entrevistadas no fueron informadas del nivel asignado. El dato relevante no es que el sistema falle, sino que su fallo se concentraba en la categoría que desactivaba la protección.

De ahí una lección que excede el diseño del algoritmo. La reforma de 2025 no consistió en mejorar la predicción, sino en suprimir la categoría que desactivaba la protección. El ajuste decisivo fue institucional, sobre las consecuencias de la clasificación, y no estadístico. Para el caso colombiano la implicación es directa. La comparación no sugiere importar VioGén, sino lo contrario: un sistema de gestión continua presupone una densidad institucional y una capacidad de seguimiento que los apartados 3.2 y 3.4 muestran precarias, y aplicado sobre una cadena discontinua produciría clasificaciones sin consecuencia. La pregunta pertinente no es si un modelo estima bien el riesgo, sino qué ocurre institucionalmente después de que lo estime.

4.5. Criterios para una digitalización subordinada a la eficacia

Si el diagnóstico es correcto —el Estado falla en las transiciones más que en las estaciones—, la prioridad tecnológica se invierte. La pregunta no es si un modelo predice bien el riesgo individual, sino qué fricción concreta elimina una herramienta, qué riesgo introduce y qué alternativa no tecnológica existe.

De ahí se derivan cuatro capas, ordenadas por defendibilidad decreciente. La primera es de identidad del caso y trazabilidad. Consiste en un identificador interoperable que permita saber qué institución recibió una remisión, qué actuación está pendiente y cuál es el plazo aplicable. La segunda es de alertas procedimentales: vencimientos, ausencia de respuesta, remisiones rechazadas y medidas sin constancia de ejecución. La tercera es documental: clasificación, extracción y generación de borradores administrativos sujetos a revisión humana. La cuarta es analítica y agregada, con tableros de tiempos medios, puntos recurrentes de pérdida de información y municipios con baja utilización de canales; exigen denominadores adecuados y no deben convertir correlaciones administrativas en juicios sobre individuos. Ninguna requiere inferir peligrosidad de una persona, y todas atacan los puntos de ruptura identificados.

La quinta capa, la predicción individual de reincidencia, letalidad o credibilidad, concentra el riesgo. La paradoja del registro documentada en el apartado 3.3 adquiere aquí consecuencias operativas. Un modelo entrenado sobre notificaciones aprendería que el Chocó presenta bajo riesgo, cuando lo que el dato refleja es baja cobertura. Tres advertencias se siguen de ello. La ausencia de información en un registro puede expresar falta de acceso y no ausencia de violencia. Una denuncia previa puede depender de la disponibilidad institucional antes que de la gravedad del hecho. Y las variables territoriales pueden operar como sustitutos de pobreza, raza o pertenencia étnica. Automatizar esas asociaciones sin validación local transformaría desigualdad histórica en puntuación técnica.

Por eso el principio de necesidad debe preceder al de precisión. Antes de preguntar si un modelo predice bien, la institución debe demostrar que la predicción es necesaria para una finalidad legítima y que no existe alternativa menos intrusiva. Solo después corresponde acreditar validez local, desempeño desagregado por grupo, revisión humana real y mecanismo de impugnación. La precisión promedio no responde a ninguna de esas preguntas.

La experiencia española examinada en el apartado 4.4 opera aquí como criterio de orden: el ajuste decisivo fue institucional y no estadístico.

Dos condiciones transversales completan el criterio. La primera es la contratación. Si la administración adquiere una herramienta cuyo funcionamiento no puede auditar, externaliza su capacidad de control; los contratos deben garantizar acceso a documentación técnica, auditoría independiente, portabilidad de datos y una cláusula de salida que permita suspender el sistema sin perder la información institucional. La segunda es la equivalencia de canales: donde la conectividad es intermitente, una política que dependa solo de ella convierte la ausencia de señal en causal de exclusión, de modo que los canales telefónicos y presenciales deben mantenerse como equivalentes y no como residuales.

4.6. Limitaciones y agenda de investigación

Las limitaciones son las propias de un diseño documental. No observa prácticas, no accede a expedientes y no recoge la voz de las mujeres cuyo acceso a la justicia analiza. Las tres lagunas declaradas en el apartado 2.3 acotan además el alcance de algunas afirmaciones.

Esa limitación no se subsana ampliando el corpus documental. Ninguna conclusión de este trabajo sustituye la observación directa de las prácticas institucionales ni el testimonio de las mujeres afectadas. Se afirma que el diseño normativo presupone una densidad institucional que el territorio no garantiza, y que los registros disponibles son inconsistentes con la hipótesis de menor violencia. No se afirma haber medido la pérdida de protección ni haber identificado qué transición concentra el fallo en un municipio determinado: esa pregunta exige expedientes, y los expedientes exigen trabajo de campo.

La herramienta de las cinco transiciones genera, sin embargo, una hipótesis contrastable: allí donde disminuya el número de transiciones fallidas —remisiones no recibidas, medidas sin constancia de ejecución, entrevistas repetidas— debería mejorar el acceso efectivo aun sin aumentar el número bruto de denuncias, y a más largo plazo el registro debería crecer por mejora de cobertura y no por aumento de la violencia. Puede someterse a prueba mediante diseños mixtos que vinculen indicadores administrativos con entrevistas, siempre que se construyan denominadores adecuados. La investigación sociojurídica sobre representaciones, voz y acceso a la justicia de mujeres de distintas generaciones ofrece un precedente metodológico para esa fase (González y Galletti 2021).

Un componente cualitativo posterior debería incorporar protocolo ético, consentimiento informado, estrategia de muestreo y salvaguardas de seguridad para participantes en territorios con presencia armada. La participación de organizaciones de mujeres y de autoridades étnicas no debería limitarse a validar instrumentos ya diseñados: debería intervenir en la definición del problema y en los criterios para suspender cualquier sistema que produzca daño.

4.7. Alcance del hallazgo más allá del caso

El caso es colombiano, pero el mecanismo que describe no lo es, y conviene enunciarlo en términos contrastables. Cuando un marco de protección exige la concurrencia sucesiva de varias autoridades desigualmente distribuidas en el territorio, su eficacia decrece a medida que aumenta la distancia a los centros de capacidad institucional, y el sistema de registro que debería revelar esa caída la oculta, porque registra únicamente

lo que alcanzó a entrar en él. El resultado es una invisibilidad estadística que retroalimenta la asignación de recursos: se invierte donde se registra, y se registra donde ya se invertía.

Tres condiciones definen su alcance. La fragmentación competencial: cuantas más autoridades deban concurrir, mayor es la exposición del recorrido a una ruptura. La asimetría territorial de la capacidad institucional, que convierte una norma nacional en un derecho de geometría variable. Y la dependencia del registro administrativo como instrumento de diagnóstico, que traslada el sesgo de acceso al diagnóstico mismo. Donde concurran esas condiciones, la comparación de notificaciones con indicadores independientes de riesgo y pobreza permitirá formular hipótesis sobre sesgo de captación. Para demostrar fallos de remisión, ejecución o seguimiento serán necesarios indicadores del funcionamiento de la ruta, y eventualmente investigación de campo.

La proposición tiene un límite declarable. No se sostiene donde la ruta se concentra en una sola autoridad con presencia universal, ni donde el registro procede de encuestas de victimización, porque entonces el sesgo de acceso deja de operar sobre el instrumento. Ambos límites son indicaciones de política. Y de ahí que el criterio de digitalización propuesto no sea una preferencia tecnológica sino una consecuencia del diagnóstico: si el mecanismo dominante es la discontinuidad, la tecnología pertinente es la que sostiene continuidad; si el registro está sesgado por el acceso, la que aprende de él reproduce el sesgo que debería corregir.

5. Conclusiones

El desafío de las violencias basadas en género en el Chocó no es la ausencia de normas. Es la conversión de garantías formales en capacidad institucional sostenida a lo largo de un recorrido que la víctima no debería tener que sostener por sí misma. El marco colombiano dispone de competencias, medidas, instrumentos de valoración del riesgo y estándares internacionales exigentes; lo que no dispone es de la continuidad que permite encadenarlos en el territorio.

El hallazgo empírico que sostiene esa tesis es una paradoja medible. El departamento con mayor pobreza monetaria del país, con alertas tempranas activas por riesgo de violencia sexual y confinamientos documentados, presenta la tasa de notificación de violencia de género más baja de Colombia. Esa cifra no autoriza a describir un territorio seguro: mide notificaciones, y la omisión censal del 14,5 %, medida por un instrumento distinto, apunta en la misma dirección sin ser una corroboración independiente: ambos registros dependen del mismo alcance estatal.

La herramienta de cinco transiciones que el artículo propone permite localizar dónde se pierde la protección: en la no llegada, en la medida tardía, en la orden inejecutada, en la evidencia perdida y en el cierre sin verificación. La eficacia del conjunto depende de la conexión entre etapas y no de la suma de capacidades institucionales, de modo que fortalecer una entidad sin resolver las transiciones puede mejorar los indicadores de actividad sin modificar la protección. La herramienta ordena el diagnóstico; no mide la pérdida.

De ahí deriva el criterio de digitalización que se defiende. La tecnología defendible aquí no es la que maximiza automatización, sino la que reduce pérdidas de continuidad sin

crear nuevas asimetrías: identidad del caso, alertas de vencimiento, apoyo documental y analítica agregada, antes que predicción individual del riesgo. La reforma española de 2025 lo ilustra: lo decisivo no fue mejorar la estimación, sino suprimir la categoría que desactivaba la protección.

La prioridad pública que se sigue es de secuencia, no de rechazo tecnológico: financiar primero la infraestructura y los procesos que hacen ejecutables los derechos; después, herramientas que disminuyan carga administrativa; y reservar los sistemas predictivos para supuestos excepcionales con base jurídica, necesidad demostrada y validación local. Invertir ese orden, donde el propio registro está sesgado por la falta de acceso, no corregiría la desigualdad: la codificaría.

Referencias

Alemán, E., 2021. The declaration of the victim in criminal proceedings for gender violence and ambivalences of the criminal justice system. *Oñati Socio-Legal Series* [en línea], *11*(3), 833-859. Disponible en: https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1192

Alonso García, M. C., 2025. «Sistema VioGén»: fallos y algunas propuestas de mejora. *En:* P. Valcárcel Fernández y F. L. Hernández González, eds., *El Derecho Administrativo en la era de la inteligencia artificial: actas del XVIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Vigo, 25 a 27 de enero de 2024*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 119-129.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 2017. *Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19.* CEDAW/C/GC/35, 26 de julio.

Corte Constitucional de Colombia, 2008. *Auto 092 de 2008, 14 de abril, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa* [en línea]. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm

Corte Constitucional de Colombia, 2009a. *Auto 004 de 2009, 26 de enero, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa* [en línea]. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm

Corte Constitucional de Colombia, 2009b. *Auto 005 de 2009, 26 de enero, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa* [en línea]. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/A005-09.htm

Corte Constitucional de Colombia, 2015. *Auto 009 de 2015, 27 de enero, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva* [en línea]. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2015/a009-15.htm

Corte Constitucional de Colombia, 2016a. *Sentencia T-012 de 2016, 22 de enero, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva* [en línea]. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-012-16.htm

Corte Constitucional de Colombia, 2016b. *Sentencia T-622 de 2016, 10 de noviembre, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio* [en línea]. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm

Corte Constitucional de Colombia, 2025a. *Sentencia T-027 de 2025* [en línea]. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/t-027-25.htm

Corte Constitucional de Colombia, 2025b. *Sentencia T-518 de 2025, 16 de diciembre, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar* [en línea]. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/T-518-25.htm

Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009. *Caso* González y otras («Campo Algodonero») vs. México. *Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.*

Crenshaw, K., 1991. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review* [en línea], *43*(6), 1241-1299. Disponible en: https://doi.org/10.2307/1229039

Defensoría del Pueblo, 2026a. *Alerta Temprana 011-26. Atrato, Chocó* [en línea]. Bogotá: Defensoría del Pueblo. Disponible en: https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/011-26.pdf

Defensoría del Pueblo, 2026b. *Alerta Temprana de Inminencia 010-26. El Litoral del San Juan, Chocó* [en línea]. Bogotá: Defensoría del Pueblo. Disponible en: https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/010-26.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2019. *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Perfil departamental: Chocó* [en línea]. Bogotá: DANE. Disponible en: https://sitios.dane.gov.co/cnpv/app/views/informacion/perfiles/27_infografia.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2025. *Pobreza monetaria departamental 2024* [en línea]. Bogotá: DANE. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/pres-PMDepartamental-2024.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2026a. *Pobreza monetaria 2025* [en línea]. Bogotá: DANE. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/pres-PM-2025.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2026b. *Pobreza monetaria departamental 2025* [en línea]. Bogotá: DANE. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/pres-PMDepartamental-2025.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2026c. *Pobreza multidimensional en Colombia 2025* [en línea]. Bogotá: DANE. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMultidimensional-2025.pdf

Eticas Foundation y Fundación Ana Bella, 2022. *Auditoría externa del sistema VioGén* [en línea]. Barcelona: Eticas Foundation.

Fiscalía General de la Nación, sin fecha. *Salas de recepción de denuncias* [en línea]. Bogotá: Fiscalía General de la Nación. Disponible en: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Salas-de-Recepcion-de-Denuncias.pdf

García Villegas, M., 1993. *La eficacia simbólica del derecho: examen de situaciones colombianas*. Santafé de Bogotá: Uniandes.

García Villegas, M., ed., 2008. *Jueces sin Estado: la justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores / Dejusticia / Fundación Konrad Adenauer.

Garrido Ortolá, A., 2023. La excepción como norma en Colombia: La atención al género tras el Acuerdo de Paz con las FARC-EP. *Oñati Socio-Legal Series* [en línea], *13*(2), 406-435. Disponible en: https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1342

González, M. G., y Galletti, H. G., 2021. Representaciones, acceso a la justicia y voz para mujeres de generaciones jóvenes y mayores. *Oñati Socio-Legal Series* [en línea], *11*(3), 623-647. Disponible en: https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1174

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2013. *Protocolo de valoración del riesgo de violencia mortal contra las mujeres por parte de su pareja o expareja.* Bogotá: INMLCF.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2024. *Forensis 2024: datos para la vida* [en línea]. Bogotá: INMLCF. Disponible en: https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/1269218/Forensis_2024.pdf

Instituto Nacional de Salud, 2025. *Violencia de género e intrafamiliar. Boletín epidemiológico semanal, semana 47 de 2025* [en línea]. Bogotá: INS. Disponible en: https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2025_Boletin_epidemiologico_semana_47.pdf

Lema, C., 2023. De la ignorancia del derecho a la injusticia epistémica en el derecho: Injusticia testimonial e injusticia hermenéutica como obstáculos para el acceso a la justicia . *Oñati Socio-Legal Series* [en línea], *13*(3), 761-796. Disponible en: https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1377

Lemaitre Ripoll, J., 2009. *El derecho como conjuro: fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre / Universidad de los Andes.

López-Ossorio, J. J., *et al.*, 2019. Validation and calibration of the Spanish police intimate partner violence risk assessment system (VioGén). *Journal of Police and Criminal Psychology* [en línea], *34*(4), 439-449. Disponible en: https://doi.org/10.1007/s11896-019-09322-9

Martínez Garay, L., ed., 2024. *Three predictive policing approaches in Spain: VioGén, RisCanvi and VeriPol. Assessment from a human rights perspective*. Publicacions de la Universitat de València.

Merry, S. E., 2006a. *Human rights and gender violence: translating international law into local justice*. University of Chicago Press.

Merry, S. E., 2006b. Transnational human rights and local activism: mapping the middle. *American Anthropologist* [en línea], *108*(1), 38-51. Disponible en: https://doi.org/10.1525/aa.2006.108.1.38

Ministerio de Justicia y del Derecho, 2026a. *Reporte de comisarías de familia, agosto de 2026* [en línea]. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho. Disponible en: https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/conexion-justicia/Documents/reportes_xls/Reporte_Comisarias_familia_Agosto_2026.xlsx

Ministerio de Justicia y del Derecho, 2026b. *Guía para la valoración de la percepción del riesgo de feminicidio en el contexto familiar* [en línea]. Adoptada por la Resolución 0362 de 5 de marzo de 2026. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho. Disponible en: https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Guia-para-la-valoracion-de-percepcion-del-riesgo-de-feminicidio-en-el-contexto-familiar.pdf

Ministerio del Interior (España), 2025. *Instrucción 1/2025 de la Secretaría de Estado de Seguridad por la que se establece un nuevo protocolo para la valoración y gestión policial del nivel de riesgo de violencia de género y seguimiento de los casos a través del Sistema VioGén-2.* Madrid: Ministerio del Interior.

Molina Sánchez, M., y García Ortiz, A., 2023. Inteligencia artificial y prevención de la violencia contra las mujeres: la responsabilidad del Estado ante el incumplimiento del deber de debida diligencia. *Estudios Penales y Criminológicos* [en línea], *44*(Ext.), 1-35. Disponible en: https://doi.org/10.15304/epc.44.8854

Naciones Unidas, 2026. *Adenda al Plan de Respuesta Humanitaria 2026: terremoto en Colombia* [en línea]. Bogotá: Naciones Unidas Colombia. Disponible en: https://colombia.un.org/sites/default/files/2026-08/Colombia_Addendum_HNRP%202026_18082026%20ES.pdf

ONU Mujeres e Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2019. *Evaluación de la aplicación del protocolo de valoración del riesgo feminicida, 2014-2017* [en línea]. Bogotá: ONU Mujeres. Disponible en: https://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2019/11/evaluacion-aplicacion-protocolo-riesgo-feminicida

Organización de los Estados Americanos, 1994. *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).* Belém do Pará, 9 de junio.

Pérez Marín, M. A., 2024. Violencia de género y algoritmización: la justa medida del sistema viogén. *En:* J. M. Asencio Gallego y N. Jiménez Cardona, eds., *Algoritmización de la justicia penal: teoría y práctica*. Curitiba: Juruá, 75-94.

Presidencia de la República de Colombia, 2026. Decreto 626 de 2026, 19 de junio, por el cual se liquida el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 53.530, 22 de junio de 2026.

Procuraduría General de la Nación, 2012. *Procurando la equidad, n.º 7. Comisarías de familia: línea de base nacional, segunda parte* [en línea]. Bogotá: Procuraduría General de la Nación. Disponible en: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/PROCURANDO7_WEB_final_nov_23%281%29.pdf

Procuraduría General de la Nación, 2022. *Comisarías de familia: verificación del avance en el fortalecimiento* [en línea]. Bogotá: Procuraduría General de la Nación. Disponible en: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/ComisariasdeFamiliaVerificaciondelavance2021.pdf

Rodríguez Luna, R., 2021. Invisibilizar a las víctimas, ocultar las violencias: Victimización sexual y estadística penal . *Oñati Socio-Legal Series* [en línea], *11*(6S), S268-S297. Disponible en: https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1236

Sistema SALVIA, 2026. *Total de registros SALVIA por departamento* [en línea]. Período: 5 de noviembre de 2024 a 30 de septiembre de 2026. Disponible en: https://info.salvia-colombia.co/

Viveros Vigoya, M., 2016. La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista* [en línea], 52, 1-17. Disponible en: https://doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005