

ENFOQUE DIFERENCIAL Y DE GÉNERO

Pilar Institucional de la Procuraduría
General de la Nación





Margarita Cabello Blanco
PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

Silvano Gómez Strauch
VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

María Eugenia Cárdenas Giraldo
PROCURADORA DELEGADA PARA
EL MINISTERIO PÚBLICO EN ASUNTOS PENALES

Viviana Mora Verbel
PROCURADORA DELEGADA PARA
LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA,
LA ADOLESCENCIA, LA FAMILIA Y LA MUJER

Andrea Nataly Bermúdez Sánchez
PROCURADORA DELEGADA
SALA DISCIPLINARIA DE JUZGAMIENTO
DE SERVIDORES PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR

Carlos José González Hernández
DIRECTOR INSTITUTO DE ESTUDIOS
DEL MINISTERIO PÚBLICO

Autoras

María Eugenia Cárdenas Giraldo¹
Viviana Mercedes de Jesús Mora Verbel²
Andrea Nataly Bermúdez Sánchez³
Beatriz Eugenia Nieves Caballero⁴

1. Abogada. Especialista en Derecho Administrativo, Derecho Penal y Ciencias Forenses. Experiencia profesional en el Ministerio Público como procuradora judicial penal I y II, y coordinadora de procuradores. Actualmente Procuradora Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales.

2. Abogada de la Universidad Libre de Bogotá, especialista en Derecho Procesal, Derecho de Familia, Derecho Administrativo, Derecho Comercial y Marítimo y Derecho Procesal Civil. Experiencia profesional en la defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres. Se ha desempeñado como subcontralora municipal en (Corozal, Sucre), Magistrada en la Sala Civil – Familia, Juez de Familia en Barranquilla, Juez Promiscúo del Circuito de Sucre, Juez Civil Municipal de Sincelejo. Procuradora Judicial para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer de carrera, actualmente cumple funciones como Procuradora Delegada.

3. Abogada de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Ciencias Penales y Criminológicas. Especialista en Derechos Humanos. Magister en Derecho Procesal Penal. Experiencia profesional en derecho disciplinario y derecho penal como servidora pública en la Procuraduría General de la Nación. Procuradora Judicial Penal en carrera, actualmente ejerce el cargo de Procuradora Delegada en la Sala Disciplinaria de Servidores Públicos de Elección Popular.

4. Abogada de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Ciencias Penales y Criminológicas. Magister en Derecho Penal de la Universidad de Barcelona. Experiencia profesional como juez penal. Procuradora Judicial Penal en carrera. Actualmente a cargo de la Coordinación Nacional de Intervención Penal en Defensa de los Derechos de las Mujeres.

01

Concepto de enfoque

02

Defensa de los derechos de las mujeres en las funciones misionales de la Procuraduría General de la Nación

2.1 Función preventiva

2.2 Función disciplinaria

2.3 Función de intervención

TABLA DE CONTENIDO

03

Visión sobre el cumplimiento de las funciones misionales con enfoque en los derechos humanos de las mujeres

Resumen



En el modelo de buena gobernanza implementado por la Procuraduría General de la Nación, bajo el liderazgo de la Procuradora General, Margarita Cabello Blanco, el enfoque diferencial y de género fue concebido como el principal pilar institucional, ello implica que las tres funciones misionales de la entidad –disciplinaria, preventiva y de intervención– lo tengan como guía y parámetro de acción.

Este eje transversal comprende el reto de articular las misionalidades de la Procuraduría General de la Nación para lograr su implementación efectiva y sostenible. Nuestro compromiso y trabajo institucional debe estar dirigido a la construcción de una sociedad más igualitaria, por ello, el primer gran esfuerzo se cimentó en la defensa de los derechos humanos de las mujeres, y con esta perspectiva estamos avanzando en la implementación de la Estrategia Promujeres.

En el presente texto se aborda el marco teórico del concepto de “enfoque diferencial y de género” adoptado por el modelo de buena gobernanza, como un paradigma de inclusión y sostenibilidad en el ejercicio de nuestras funciones; igualmente, se da cuenta del trabajo institucional realizado hasta el momento enfocado en la defensa y promoción de los derechos de las mujeres; y, finalmente, expone la visión sobre la forma en que creemos que la articulación de nuestras funciones misionales puede contribuir a que la administración pública sirva de mejor manera al cumplimiento de la obligación estatal de prevenir, sancionar y erradicar la violencia y discriminación contra la mujer.

1. Concepto de enfoque diferencial y de género



Una de las características principales de los modelos de buena gobernanza es su orientación hacia la satisfacción de los derechos humanos, por esta razón se considera que, para la determinación de los ejes de acción, se debe partir por reconocer la existencia de inequidades que impiden que los derechos se hagan realidad en igual medida para todas y todos.

Para determinar hacia dónde deben orientarse los esfuerzos institucionales, es necesario tomar como punto de partida las necesidades diferenciales derivadas de desigualdades históricas que han padecido varios grupos poblacionales por razones de sexo, género, raza, etnia, religión o cualquier otra categoría sospechosa de discriminación.

Solo si se identifican estas desigualdades y los impactos diferenciales que generan en la aplicación de las políticas públicas y de las normas, se podrá vislumbrar la urgencia de un tratamiento distinto y de poner en marcha medidas afirmativas que permitan superar las asimetrías.

En este ejercicio se advierte que han transcurrido varias décadas desde que Colombia aprobó la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer⁴ y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer⁵, pese a ello y a que las mujeres representan casi a la mitad de la población mundial⁶, el Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género- SIVIGE- sigue reflejando altísimas cifras evidenciando que se requieren intervenciones más eficaces, adicionales a las normativas, para el logro efectivo de la eliminación de la desigualdad entre hombres y mujeres y de la violencia, como su más grave expresión.

Este fenómeno, aunado a la gran incidencia que en nuestra sociedad tienen los sesgos de género derivados de la histórica hegemonía patriarcal, impone que las instituciones públicas privilegien en sus agendas la perspectiva de género y, especialmente, la perspectiva de derechos de las mujeres, como estrategia transversal y primordial de identificación de desigualdades y toma de acciones, para que puedan incidir de forma diferencial en un desarrollo más equitativo.

4. Colombia ratificó el Protocolo facultativo de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, mediante la expedición de la Ley 51 de 1981.

5. La Convención de Belem do Pará fue ratificada por Colombia con la suscripción de la Ley 248 de 1995

6. De acuerdo con datos del Banco Mundial, para el año 2021 el 49.6% de la población mundial estaba conformada por mujeres. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL.FE.ZS>

Según la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia:

El enfoque de género es un mandato constitucional y supraconstitucional que vincula a todos los órganos e instituciones del poder público, y que les obliga a que, en el ejercicio de sus funciones y competencias, obren en modos que les permitan identificar, cuestionar y superar la discriminación social, económica, familiar e institucional a la que históricamente han estado sometidas las mujeres. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, rad. 52897, 2020, P.12).

Por su parte, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia precisó que:

«Juzgar con 'perspectiva de género' es recibir la causa y analizar si en ella se vislumbran situaciones de discriminación entre los sujetos del proceso o asimetrías que obliguen a dilucidar la prueba y valorarla de forma diferente a efectos de romper esa desigualdad, aprendiendo a manejar las categorías sospechosas al momento de repartir el concepto de carga probatoria, como sería cuando se está frente a mujeres, ancianos, niño, grupos LGBTI, grupos étnicos, afrocolombianos, discapacitados, inmigrantes, o cualquier otro».(CSJ, STC2287, 2018, p. 17).

De estas definiciones adoptadas por las cortes nacionales, es posible colegir que el enfoque de género no solo es una metodología o herramienta conceptual de identificación de asimetrías y desigualdades, sino que además es un mandato que deben cumplir todas las instituciones, como

parte del compromiso en la erradicación de la discriminación.

En cumplimiento de este precepto la Procuraduría General de la Nación dentro del modelo de buena gobernanza propuesto en el año 2021 por la Procuradora General de la Nación acogió el enfoque diferencial y de género como el primer eje transversal que debe orientar las actuaciones que se lleven a cabo en desarrollo de las tres funciones misionales de la entidad. Si bien este lineamiento debe abarcar varios grupos poblacionales que sufren discriminación y violencia dentro de nuestra sociedad, el primer gran esfuerzo institucional ha estado centrado en la superación de la discriminación de la mujer mediante el diseño de herramientas para que el enfoque de derechos humanos de las mujeres permee y vincule todas las labores, generando acciones afirmativas.





2. Defensa de los derechos de las mujeres en las funciones misionales de la Procuraduría General de la Nación

2.1. Función Preventiva

La Procuradora General de la Nación, primera mujer en la historia en ocupar el cargo de jefa del Ministerio Público de Colombia, desde su llegada a comienzos del año 2021, con el propósito de impactar con efectividad la erradicación de la grave situación de violencia en razón del género y el sexo, estructuró y puso en marcha la *“Estrategia Promujeres: Una Procuraduría comprometida con las mujeres”* la cual tiene como objetivo: *“Implementar nuevos ejes de acción desde el marco de las competencias de la Procuraduría General de la Nación para contribuir a la superación de la grave situación de violencias razón del género y el sexo que se presentan a diario contra las niñas, niños, adolescentes y mujeres en Colombia”*.

La estrategia se desarrolla desde los principios fundamentales de defensa y garantía de los derechos humanos, la equidad, la inclusión y la igualdad entre hombres y mujeres, la no discriminación por razones de sexo, raza,

orientación sexual, religión, opinión, origen, situación de discapacidad, edad, opinión política, dentro del marco del respeto por la dignidad humana. El fundamento de esta estrategia parte de los enfoques diferenciales, étnico, de curso de vida y territorial, advirtiendo que las afectaciones e intensidad de las violencias contra la niñez y las mujeres varían en razón de su pertenencia étnica, edad, identidad u orientación sexual.

La Estrategia Promujeres igualmente busca la garantía de los derechos de acceso a la justicia y atención integral a las víctimas con enfoque de derechos humanos, debida diligencia y oportunidad y cuenta con ocho ejes de acción que se deben implementar desde las funciones preventivas, disciplinarias, de intervención judicial y administrativa de la Procuraduría General de la Nación, así como desde las funciones de apoyo y estratégicas, estas son:



1. Fortalecimiento de las capacidades de funcionarios y funcionarias que permita atender, intervenir y disciplinar desde un enfoque diferencial y de derechos humanos las violencias en razón del género y el sexo contra niñas, adolescentes y mujeres.

2. Implementación de un canal de comunicación directo con las mujeres y organizaciones de mujeres, para atender sus diferentes solicitudes, brindar información adecuada, transparente y oportuna y la priorización de casos para seguimiento, vigilancia y control.

3. Incidencia, seguimiento y control frente a las políticas públicas, presupuestos, planes de desarrollo, programas y acciones para que desde la educación en la infancia y en todos los ámbitos de lo público, se erradique el machismo y la cultura patriarcal, como raíz de todas las violencias y así mismo para buscar la efectiva, prevención, atención y judicialización de estas violencias.

4. Impulso del fortalecimiento de la administración de justicia, apuntando a que más personal y personal formado, ejerza sus funciones desde un enfoque diferencial de derechos de las mujeres, debida diligencia, oportunidad y no revictimización. Seguimiento y control estricto frente a las rutas de atención integral de las violencias en razón del género y el sexo contra las mujeres y la niñez.

5. Conformación de grupo destacado y cualificado de Procuradores Judiciales Penales y de Familia que ejercerán la función de intervención judicial y administrativa en casos de violencias en razón del género y el sexo contra las mujeres y la niñez priorizados.

6. Refuerzo de la función disciplinaria que permita adelantar más y oportunas investigaciones y sanciones disciplinarias contra funcionarios y funcionarias que revictimicen, omitan sus deberes o actúen sin la debida diligencia en el abordaje de las violencias por razones de sexo y género.

7. Promoción de la superación de las brechas de género para la protección, el acceso y sostenibilidad de las mujeres en cargos de alto nivel, de elección popular y de participación pública. Abordaje de la discriminación y la violencia política contra las mujeres por el hecho de ser mujeres.

8. Trabajo conjunto con los medios de comunicación para que informen las violencias respetando la dignidad humana de las víctimas y desde un verdadero enfoque de derechos humanos, diferencial y corresponsable de la vulneración de las violencias por razones de sexo y género.

La Estrategia estableció que su implementación se haría bajo los principios de la debida diligencia, la articulación efectiva y la colaboración armónica.

Es de destacar que, desde *el Comité de Articulación Interna para la Garantía de los Derechos Humanos de las Mujeres y la Prevalencia de los Derechos de la Niñez*⁷, la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer, en su calidad de secretaria técnica de dicho espacio de articulación y líder de la implementación de Promujeres,

durante estos dos años ha venido sumando esfuerzos de las diferentes dependencias y delegadas para implementar la estrategia con éxito.

De igual forma, la Estrategia Promujeres, desde 2022 figurando como iniciativa estratégica del Plan Estratégico Institucional, PEI, ha logrado revitalizar tanto la *“Política Interna Institucional por la Garantía de los Derechos de las mujeres y la Niñez”*⁷, como los *“Lineamientos para la incorporación del enfoque de derechos humanos de las mujeres y prevalencia de los derechos de niñas, niños y adolescentes en las funciones preventiva, disciplinaria y de intervención judicial y administrativa de la Procuraduría General de la Nación”*⁸, logrando transversalizar en la entidad la incorporación del enfoque de derechos humanos de las mujeres.

Es así como, transcurridos cerca de dos años desde el lanzamiento de la estrategia Promujeres, se ha logrado que todas las dependencias de la Procuraduría General de la Nación, incluidas las procuraduría regionales y provinciales, implementen diferentes acciones con un enfoque diferencial en pro de la garantía de los derechos de las mujeres.

Desde la función preventiva, la gobernanza en materia de garantía de los derechos de las mujeres se ha efectuado desde el trabajo articulado y constante con las organizaciones de la sociedad civil, para ello, desde 2021 se vienen

adelantando diferentes proyectos estratégicos tanto para transformar desde un enfoque de derechos de las mujeres la dimensión externa como la dimensión interna, destacándose acciones como:

- 1. Desarrollo de la *vigilancia superior a la creación o tránsito de los Comités Territoriales del Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género***, acción que permitió, con el apoyo de ONUMujeres, construir la primera Bole­tina⁹ bajo la metodología semáforo, que permite revisar el porcentaje de municipios, distritos especiales, ciudades capitales y departamentos que ya han construido este espacio de articulación intersectorial, que tiene por objetivo fortalecer la articulación para mejorar la prevención de las violencia por razones de sexo y género y la atención a las víctimas. Fundamental advertir que un capítulo de la vigilancia se enfocó en revisar la forma en que el Mecanismo había previsto la participación de la sociedad civil y organizaciones de base en el espacio, revisando si dicha participación era real y se trataba de un ejercicio de gobernanza, por ello se solicitó informar sobre la forma cómo se había elegido a las representantes de mujeres, niños, niñas, adolescentes y víctimas, la clase de articulación que se tenía con ellos, y la forma para lograrla.
- 2. Construcción del *“Segundo informe de seguimiento al cumplimiento de la Ley de acceso a la justicia para***

7. Establecido mediante Resolución interna PGN No. 1050 de 2019.

8. Institucionalizada mediante la Resolución interna PGN No. 376 de 2020.

9. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Lineamientos%20enfoque%20de%20DD_HH_%20Mujeres%20y%20Nin%cc%83ez%20Publicados%20%281%29.pdf

10. La cual se puede consultar en el siguiente link: <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/ID%20257%203%20%28ajustado%29%20%282%29.pdf>

víctimas de violencia sexual: más retos que victorias”, el que tuvo como objetivo analizar, con base en la batería de indicadores con la que ya contaba la PGN, el estado de garantía del derecho de acceso a la justicia de las víctimas de esta clase de violencia por razones de sexo y género, con fecha de corte a diciembre de 2022. El informe fue posible gracias al apoyo de una aliada fundamental para la entidad, como lo es ONUMujeres. Así mismo, fue socializado a todo el país de forma presencial y virtual en el marco de la conmemoración de la semana internacional por la eliminación de la violencia contra la mujer.

3. Construcción del “Primer informe de la Procuraduría General de la Nación sobre el abordaje de las violencias por razones de sexo y género en las universidades públicas de Colombia - Universidades Públicas Libres de Violencias-”, el cual inició con el desarrollo de un grupo focal con estudiantes de diferentes universidades públicas, quienes lograron comunicar al órgano de vigilancia y control, sus observaciones y experiencias en torno a las violencias por razones de sexo y género en sus instituciones educativas y, precisamente al recoger todas sus apreciaciones e iniciativas, se construyó el instrumento de recolección de información que permitió vigilar a las instituciones de educación superior priorizadas.

4. La realización del proceso de elección de representantes de las organizaciones de mujeres que integran el Comité de Seguimiento al cumplimiento de la Ley de no violencia contra la mujer (Ley 1257 de 2008), julio a diciembre de 2021, logrando contar actualmente con 6 representantes de las organizaciones de mujeres por el

nivel nacional, por el nivel regional y por la diversidad étnica.

5. 7 Sesiones temáticas de seguimiento al cumplimiento de la Ley de acceso a la justicia para víctimas de violencias sexuales (Ley 1719 de 2014) durante los años 2021 y 2022, con participación de la sociedad civil en diferentes sesiones de seguimiento a la garantía de derechos de las víctimas de violencia sexual con discapacidad, migrantes, en contextos deportivos, de explotación sexual, en el entorno educativo, entre otras.

6. Conmemoración del día de la dignidad de las víctimas de violencias sexuales, 25 de mayo de 2021 y 2022, donde participaron más de 10 organizaciones diferentes de la sociedad civil exponiendo sus sentires y solicitudes como víctimas de la violencia sexual.

7. Conmemoración del día mundial contra la trata de personas, 30 de julio de 2021 y 2022, en 2021 contando con la participación de Dalia Leinarte, expresidenta del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, quien expuso la Recomendación 38 de 2020 de la CEDAW de la cual ella participó en su construcción y en 2022 la Procuradora General de la Nación recibió en su Despacho a más de 12 organizaciones de la sociedad civil quienes luchan por la eliminación de la trata de personas, y quienes expusieron el panorama de esta violencia y la urgente necesidad de trabajar por la prevención de este delito y la atención, protección y reparación integral a las víctimas.

8. La realización del café del mundo, en el marco de la Semana Internacional por Eliminación de la Violencia contra la Mujer, en noviembre de 2022, donde las organizaciones de mujeres expusieron sus apuestas en la eliminación de la violencia contra las mujeres.

9. Realización del diálogo participativo con las diferentes organizaciones de mujeres en las diferentes regiones de Colombia, en torno al funcionamiento, objetivos y apuestas del Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, de las mujeres, niños, niñas y adolescentes¹¹, La Procuraduría fungió como canal de comunicación, con el fin de que este espacio fuese democrático, transparente y efectivo. Se logró la inscripción de más de 400 mujeres, organizaciones de mujeres y participantes. El diálogo se desarrolló con éxito y en el mismo las entidades integrantes de la instancia coordinadora del Mecanismo articulador resolvieron más de 120 preguntas que previamente formularon las organizaciones de mujeres el 14 de julio de 2021.

Adicional a lo anterior, se debe destacar que desde el marco de la función preventiva, y en aras de la buena gobernanza, la Procuraduría ha establecido diferentes buzones de recepción de quejas y casos para atender a las mujeres y poder brindar una atención más eficiente y oportuna, es así como actualmente se atienden: (i) los casos de trata de personas y explotación sexual a través del buzón virtual noalatrata@procuraduria.gov.co, canal donde se han recibido más de 35 casos y donde las víctimas informan acudir al órgano de

control por confiar en que se protegerá la identidad de quienes ponen en conocimiento estos graves delitos; (ii) las demás violencias por razones de sexo y género, a través del buzón auxilio@procuraduria.gov.co, donde desde 2021 se han recibido más de 43 asuntos y casos a los cuales se les hace un seguimiento en control con el fin de verificar la correcta atención a las víctimas; (iii) casos de violencias por razones de sexo y género ocurridas en el marco de las manifestaciones social, protestas y marchas a través del canal mujeresenmarchas@procuraduria.gov.co y; (iv) línea de atención 24x7, a través de la cual las víctimas pueden chatear con la entidad para exponer sus casos de violencias por razones de sexo y género no atendidos.

Todos los anteriores canales demuestran que la Procuraduría se ha acercado a la ciudadanía, a las poblaciones históricamente vulneradas y a las víctimas, desde diferentes estrategias logrando canalizar sus solicitudes según sus necesidades y afectaciones diferenciales.

Es importante resaltar que la Procuraduría General de la Nación no solo se ha enfocado en la garantía de los derechos de las mujeres desde el abordaje de las violencias, aunque es un asunto fundamental, sino que se han diseñado acciones preventivas, de seguimiento, vigilancia y control en diferentes ámbitos como: la garantía de los derechos de las mujeres rurales y campesinas, la garantía de los derechos de las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos, la garantía del derecho a la participación política de las mujeres abordando la violencia política por el hecho de ser mujer.

11. Establecido mediante el Decreto 1710 de 2020.

De igual forma, la Procuraduría ha enfocado sus esfuerzos en adelantar el seguimiento a los acuerdos de paz desde un enfoque de género, el acceso al empleo, la superación del trabajo informal, la implementación de políticas públicas para la conciliación de la vida laboral y familiar, la inclusión en el mercado laboral de las mujeres con discapacidad, la garantía de los derechos de las mujeres pertenecientes a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la situación de las mujeres privadas de la libertad, la situación de periodistas, comunicadoras y educadoras y de las mujeres que ejercen cargos de elección popular.

En el marco del modelo de buena gobernanza y en pro de la garantía de los derechos de las mujeres, se ha trabajado en favor de la garantía del derecho a la información pública y la transparencia, reconociendo que este derecho como fundamental para poder dialogar horizontalmente con las organizaciones de base y de defensa de los derechos de las mujeres.

Con el fin de articular estas acciones, se debe destacar la Directiva 023 del 17 de noviembre de 2021, con la que la Procuradora General de la Nación exhortó a las autoridades nacionales, departamentales, distritales y municipales competentes en la garantía de los derechos humanos de las mujeres al cumplimiento del marco jurídico a favor de la garantía de los derechos de las mujeres que habitan el territorio colombiano, incluidas las mujeres migrantes; y, la Circular 021 del 2 de 2021, donde impartió directrices para el seguimiento, vigilancia y control para la garantía de los derechos de las mujeres, a diferentes procuradurías

delegadas, las regionales, distritales, provinciales y judiciales de familia y del sistema de responsabilidad penal para adolescentes, encargadas de la función preventiva.

Es así como, la Procuraduría avanza conforme a un modelo de gobernanza que cumple con el objetivo central y transversal de impactar con efectividad la erradicación de la grave situación de violencia en razón del género y el sexo en contra de las mujeres.



2.2. Función disciplinaria



La Procuraduría General de la Nación tiene constitucionalmente asignada la función de ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, lo que se concreta en: ejercer la acción disciplinaria, investigar y sancionar frente a los servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas o manejen dineros de Estado, de acuerdo con las competencias legalmente asignadas; ejercer el poder disciplinario preferente para asumir cualquier proceso disciplinario que en principio sería competencia de las oficinas de control disciplinario interno; y, ejercer vigilancia en los procesos disciplinarios que adelantan las oficinas de control disciplinario interno.

Resulta importante que la autoridad disciplinaria conozca y aplique los lineamientos sobre el enfoque de derechos humanos de las mujeres en la función disciplinaria¹², adoptados por la Resolución 1050 de 2019 y de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios y funcionarias de la entidad. En efecto, dicho documento contiene una guía de aquellos deberes y prohibiciones relacionadas con el derecho a la igualdad, la no discriminación y a una vida libre de violencias que generan faltas disciplinarias; establece algunos derroteros para la investigación disciplina-

ria con enfoque en derechos humanos de las mujeres por violencia contra mujeres y niñas; adopta los criterios orientadores de la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial para determinar si se está ante un caso de género; proporciona una lista de chequeo para verificar el cumplimiento de los derechos de las víctimas de violencia en procesos investigativos; recuerda la calidad de sujeto procesal de las víctimas de violencia contra la mujer por razones de género en el proceso disciplinario; relaciona una serie de faltas disciplinarias por incumplir normatividades relacionadas con la violencia contra mujeres y niñas, previstas en normas generales, que deben tenerse en cuenta para el marco de acción en las investigaciones disciplinarias para complementar la tipicidad de las faltas disciplinarias; refiere aspectos a tener en cuenta en investigaciones disciplinarias relacionadas con violencia sexual; y, finalmente, da cuenta de la aplicación de la perspectiva de género en la apreciación de las pruebas.

De allí, resulta claro que en el cumplimiento de la función disciplinaria corresponde verificar si la falta por la que se adelanta el proceso, -bien sea por el incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derecho y funciones o violación al régimen de inhabilidades e incom-

12. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Lineamientos%20enfocoque%20de%20DD_HH_%20Mujeres%20y%20Nin%cc%83ez%20Publicados%20%281%29.pdf Pág. 57 a 74.

patibilidades o conflicto de intereses-, da cuenta de una conducta que afecta a una mujer, por su condición de ser mujer; o para establecer la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos que revictimicen, omitan sus deberes o actúen sin la debida diligencia en el abordaje de las violencias por razones de sexo y género en contra de las mujeres. Hecho esto, en ejercicio del deber de debida diligencia que también aplica para la autoridad disciplinaria, la actuación debe priorizarse en todos los ámbitos de acción, es decir, tanto cuando ejercemos la acción disciplinaria directamente, o en la revisión del asunto para determinar si hay lugar a adelantar la gestión para el ejercicio del poder preferente o para vigilar la actuación disciplinaria como sujeto procesal.

Una vez priorizado el caso se abren dos frentes de acción: el primero, imprimir perspectiva de género y el enfoque de los derechos humanos de las mujeres en el mismo¹³, para identificar y prevenir el uso de estereotipos de género¹⁴ en el trámite de la actuación y en las decisiones que allí se adopten; y, el segundo, verificar si hay lugar a activar alguna de las otras funciones misionales en virtud del asunto, bien sea la de intervención judicial o administrativa o la estructuración de alguna actuación preventiva.

Así las cosas, en casos en los que la falta disciplinaria recae sobre una mujer y comportan violencia o discriminación por razón del sexo o género, como en los de acoso laboral o acoso sexual, es importante develar los estereotipos que pueda afectar negativamente el proceso disciplinario, bien se trate de estereotipos asociados al sexo biológico, como por ejemplo el de la “mujer fabuladora”; o estereotipos asociados a la conducta sexual, como el de la “víctima ideal” o la “mujer adúltera”, o estereotipos asociados a los roles de género como el de la “mujer co-responsable”, especialmente cuando es quejosa en un caso de acoso, por mencionar algunos¹⁵.

Si bien es cierto, no existe una única metodología para la identificación de los estereotipos de género ni un catálogo taxativo de los mismos, resulta interesante observar en el ejercicio de nuestras funciones la propuesta que realiza Sara Castellví Monserrat¹⁶ para su identificación, al plantearnos en el análisis de la situación del caso los siguientes cuestionamientos: ¿Se está negando un beneficio las mujeres en razón de la existencia de cierto estereotipo de género? ¿Se le está imponiendo una carga a las mujeres en razón de la existencia de cierto estereotipo de género? ¿Se degrada a las mujeres, se minimiza su dignidad o se le

13. “La perspectiva y el enfoque de género han sido considerados como sinónimos, pero en realidad representan dos partes diferentes de una misma herramienta. La perspectiva alude a las teorías que exigen una mirada diferencial para abordar los problemas de las mujeres, mientras el enfoque corresponde al paso a paso para dar aplicación de esa mirada en los casos concretos”

Patino Niño Natali. “Perspectiva y enfoque de género: herramienta para la toma de decisión judicial” Revista Temas Socio Jurídicos Vol. 38 N° 77 Julio – Diciembre. Pág. 11-28.

14. “...pre-concepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente” Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso González y Otras “Campo Algodonero” vs. México (2009)

15. <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/573203/126338421/03+Algunos+estereotipos+de+g%C3%A9nero+identificados+en+la+doctrina+ya+la+jurisprudencia.pdf/6a5632c3-e053-49db-b230-ad45cc349a28>

16. ESTEREOTIPOS JURÍDICOS Y GÉNERO. Análisis conceptual, jurídico y político-moral del impacto de los estereotipos de género. Universidad Autónoma de Barcelona.

marginaliza de alguna manera en razón de la existencia de cierto estereotipo de género? ¿Se ha generado una diferencia en el trato hacia una mujer con base en un estereotipo de género en virtud de una ley, política o práctica? ¿Estaba justificada la aplicación, ejecución o perpetuación de un estereotipo de género en contra de una mujer en una ley, política o práctica?¹⁷

La función disciplinaria también está llamada a cumplir una misión transformadora hacia una sociedad más igualitaria entre hombres y mujeres, de ahí la importancia de aplicar en su gestión el enfoque diferencial y de género en defensa de los derechos de las mujeres.



17. <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/573203/126338421/06+C%C3%B3mo+identificar+estereotipos+de+g%C3%A9nero.pdf/df9759e5-ee0c-493b-9098-edb149555e46>



2.3. Función de intervención

La función de intervención judicial, orientada a garantizar los derechos fundamentales de todas las partes e intervinientes en los distintos procesos judiciales, es un escenario que, por su naturaleza democrática, orientada a la solución de conflictos y al aseguramiento de la convivencia pacífica, requiere ser abordado de forma diferencial como única forma de garantizar soluciones justas.

Es por ello que la Procuraduría General de la Nación a través de la intervención en materia civil, administrativa, laboral, penal, justicia transicional y restitución de tierras, tiene una gran oportunidad y un gran compromiso para visibilizar las asimetrías en el acceso a la administración de justicia, en el acceso a la seguridad social, en las relaciones familiares y en general en la necesidad de que los jueces sirvan de voceros para visibilizar la discriminación de la mujer y restablecer la igualdad, en cumplimiento de su papel transformador.

Un ejemplo de la forma como el enfoque de derecho de las mujeres se ha incorporado en materia de intervención judicial, se puede observar en materia penal.

En el marco de la Estrategia Promujeres, mediante la expedición de la Resolución 231 de 2021 se creó la Coordinación Nacional de Intervención Penal en Defensa de los

Derechos de las Mujeres con la finalidad de implementar herramientas que contribuyan a la aplicación del enfoque de género en las labores del Ministerio Público.

La Coordinación, liderada por la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, se encuentra conformada por la totalidad de procuradores judiciales penales y personeros de los distintos municipios del país que intervienen en los procesos penales en cumplimiento de la función de garante de derechos fundamentales que la Constitución Política le ha asignado al Ministerio Público.

En cumplimiento del compromiso de implementación del enfoque diferencial de derechos de las mujeres se trabajan dos ejes, uno orientado a la intervención en procesos penales en los cuales las mujeres sean víctimas de los distintos tipos de violencias basadas en género, y otro dirigido a la protección de los derechos de las mujeres procesadas o condenadas.

Estos dos grupos poblacionales, por su condición de ser mujeres y adicionalmente por la interseccionalidad que se presenta al ser víctimas de violencia o haber estado sometidas a vulnerabilidades propias de la discriminación por razones del género como pobreza o exclusión, presentan

mayores barreras para un efectivo acceso a la administración de justicia.

Aspectos como la revictimización, los sesgos cognitivos de los funcionarios, las dificultades en materia probatoria y la necesidad de que se sancione y visibilice la violencia basada en género como máxima expresión de la discriminación, entre otros, ponen de presente la necesidad de intervención del Ministerio Público, como garantes de los derechos fundamentales de las mujeres.

Por ello, la Coordinación tiene como primera herramienta para el cumplimiento de sus funciones, la priorización.

La priorización es una estrategia que permite a los procuradores judiciales, determinar del universo de procesos penales que se adelantan, cuáles requieren de forma preferente la intervención del Ministerio Público.

Se cuenta con dos instrumentos para el desarrollo de esta herramienta, que pretenden privilegiar la intervención judicial en materia penal en los casos de violencias basadas en género.

1. Criterios de intervención:

El primer instrumento es el establecimiento mediante la expedición de la Resolución 372 de 2020, de criterios para la constitución de agencias especiales o alertas de intervención en casos que requieren un mayor seguimiento.

En virtud de lo dispuesto en la resolución, se cuenta con

los siguientes criterios que privilegian la intervención con enfoque de género:

- Cuando la víctima sea sujeto de especial protección constitucional debido a su origen étnico e identidad racial o por razón del sexo y/o género
- Cuando los hechos jurídicamente relevantes expresen una práctica o patrón criminal, respecto de modalidades delictivas que afecten gravemente la vida e integridad personal, observándose cuidadosamente el enfoque de género y las variables de protección constitucional reforzada.
- Que los hechos jurídicamente relevantes afecten gravemente la libertad, integridad y formación sexual de la niñez
- Que los hechos sean de interés del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

De esta manera, cuando se tiene conocimiento de casos en los que confluyan varios de estos criterios, ya sea por petición de la ciudadana, por solicitudes de organizaciones sociales de mujeres o por remisiones de otras dependencias de la entidad, se prioriza la intervención.

2. Alertas de intervención en casos de riesgo extremo de lesiones o muerte

Se cuenta con un mecanismo de colaboración interinstitucional, mediante el cual el Instituto Nacional de Medicina

Legal remite a la Coordinación Nacional de Intervención Penal en Defensa de los Derechos de las mujeres, vía correo electrónico, todos los informes con valoración de riesgo extremo de lesiones o muerte de mujeres víctimas de violencia.

Allegados los informes se ubica con el número del proceso, el procurador o agente de la personería competente para actuar y se les envía una alerta para que intervengan en el caso de forma prioritaria, teniendo en cuenta la vulnerabilidad de la víctima.

Con el envío del informe de riesgo extremo, se logra el conocimiento por parte de los procuradores o agentes de la personería, desde el inicio de la indagación, de la existencia misma del proceso y de la particular condición de riesgo de la víctima, esto es, de la necesidad de la atención prioritaria del asunto.

Adicional a la priorización, se trabaja para que además de contar con la intervención, la misma sea ejercida por un grupo de procuradores judiciales calificados y capacitados en temas de género, como lo señala la estrategia Promujeres.

Con esta pretensión, se viene impulsando la segunda herramienta de esta Coordinación Nacional, que es la capacitación.

Como se ha propuesto en el Plan Estratégico Institucional, se han desarrollado capacitaciones dirigidas a procuradores judiciales y a personeros municipales para dotarlos de conocimientos actualizados en perspectiva de género y en los estándares de debida diligencia¹⁸ que se deben cumplir en la atención, investigación y sanción de la violencia basada en género.

Adicional a esta labor que pretende mejorar la calidad de las intervenciones y responder al compromiso institucional de generar acciones afirmativas que superen las desigualdades en los debates judiciales, se expidió el Memorando 042 de 2021 que traza lineamientos de intervención sobre prueba en el proceso penal en casos de violencia basada en género contra mujeres.

Este memorando establece líneas de acción para que la práctica probatoria se aborde con enfoque de género, esto es, para que se identifiquen las dificultades que se presentan para lograr el nivel de convencimiento exigido para la emisión de una sentencia condenatoria, por ejemplo, cuando la víctima no declara por el riesgo de revictimización, por el temor derivado de la violencia a la que está sometida, cuando se presentan retractaciones influidas por la dependencia económica o cuando se deja de lado la investigación del contexto de relaciones asimétricas en el que se desarrollaron los hechos.

18. Ante un acto de violencia contra una mujer, resulta particularmente importante que las autoridades a cargo de la investigación la lleven adelante con determinación y eficacia, teniendo en cuenta el deber de la sociedad de rechazar la violencia contra las mujeres y las obligaciones del Estado de erradicarla y de brindar confianza a las víctimas en las instituciones estatales para su protección. (Corte IDH, Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de agosto de 2010, párr. 193).

Estas circunstancias diferenciales que se presentan en dichos casos imponen que se tomen acciones al interior del proceso, para restaurar la igualdad, como pueden ser la utilización de la prueba de referencia, la prueba anticipada o el hecho de privilegiar la prueba indiciaria, libre de sesgos cognitivos de género.

La tercera herramienta implementada por la Coordinación Nacional de Intervención Penal en Defensa de los Derechos de las Mujeres, diseñada con la participación de los apoyos regionales de la Coordinación Nacional y de la Personería Distrital de Bogotá, es la Guía de Intervención Penal en Defensa de los Derechos de las Mujeres que busca que la perspectiva de género sea aplicada por el Ministerio Público en todas las etapas del proceso penal.

La guía recoge normatividad, jurisprudencia y propuestas de buenas prácticas de intervención para que los funcionarios implementen acciones en cumplimiento del deber de debida diligencia.



3. Visión sobre el cumplimiento de las funciones misionales con enfoque en los derechos humanos



El compromiso de la Procuraduría General de la Nación es el de lograr sincronía en el ejercicio de todas sus funciones misionales con enfoque diferencial y de género en defensa de los derechos de las mujeres, a fin de dar cumplimiento de manera articulada a los ejes de la Estrategia Promujeres: Una Procuraduría comprometida con las mujeres. Si bien se han hecho importantes avances en capacitación, organización, directrices y lineamientos al interior de la entidad, son muchos los retos.

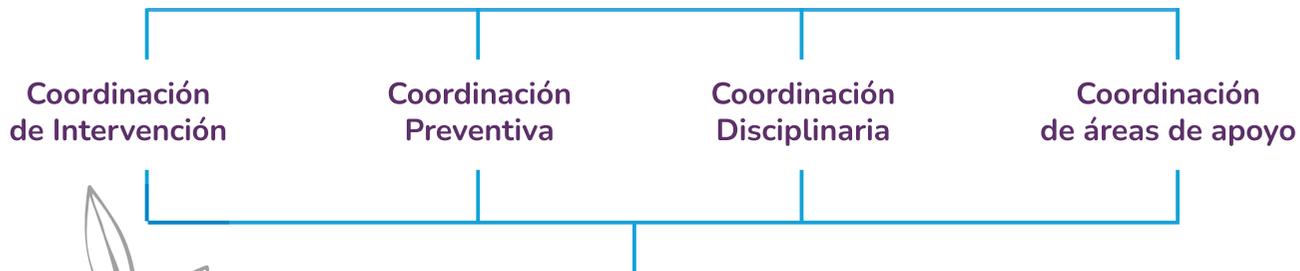
Contamos con resultados tempranos que dan cuenta de la importancia del trabajo conjunto, y, sobre todo, de la necesidad de crear una organización y estructura que permita la intercomunicación funcional constante e integral en defensa de los derechos de las mujeres. Un trabajo articulado e intercomunicado de las funciones misionales al interior de la Procuraduría General de la Nación nos permitirá avanzar en la obtención de mejores resultados con el objetivo de impactar con efectividad la erradicación de la

grave situación de violencia en razón del género y el sexo en contra de las mujeres.

Para ello, se propone que la entidad avance en la implementación de la Comisión Promujeres de la Procuraduría General de la Nación, integrada, en principio, por cuatro coordinaciones: tres que atiendan las funciones misionales de la entidad y una para las áreas de apoyo. Así, se tendría la Coordinación Promujeres de Intervención Judicial y Administrativa, la Coordinación Promujeres de la Función Preventiva, la Coordinación Promujeres de la Función Disciplinaria y la Coordinación Promujeres de Áreas de Apoyo, integrada por representantes de las áreas y dependencias asociadas con la gestión, la ejecución y el funcionamiento de la entidad. Teniendo en cuenta que el primer esfuerzo está enfocado en la defensa de los derechos de las mujeres, inicialmente las coordinaciones atenderán a este enfoque, sin perjuicio de que a futuro se amplíe el ámbito de acción a los demás grupos poblacionales que lo requieran

a partir de una visión diferencial. Para dar un alcance territorial a las cuatro coordinaciones antes mencionadas, se proponen coordinaciones territoriales que agrupen a las procuradurías regionales, provinciales y distritales con el fin de transversalizar efectivamente el mencionado enfoque. En ese sentido, la estructura quedaría de la siguiente manera:

Comisión Promujeres



Coordinaciones territoriales Promujeres



Así, corresponderá a esta iniciativa velar por el cumplimiento tanto de los “Lineamientos para la incorporación del enfoque diferencial de género, de derechos humanos y prevalencia de los derechos de la niñez en las funciones preventivas, disciplinarias y de intervención administrativa y judicial de la Procuraduría General de la Nación”, como de los ejes de la Estrategia Promujeres, materializar la articulación de las tres funciones misionales y a las áreas de apoyo de cara a los casos y asuntos que deben atenderse para procurar su atención institucional integral y hacer el seguimiento a las actividades que de ahí se desprendan, al margen de la dependencia que la tenga a cargo, tanto en el orden nacional como en el territorial.

En efecto, por ejemplo, si a instancias de la Coordinación se prioriza al interior de la entidad la actuación por casos de abuso sexual contra menores en colegios, corresponderá en esa instancia: identificar y priorizar los procesos disciplinarios que se adelantan en la entidad al respecto y hacerle seguimiento en sus distintas dependencias; verificar si en el ámbito de la intervención penal existen estos mismos casos en los que se esté ejerciendo intervención o incluso otros de los que aún no tiene conocimiento la entidad, bien sea para llevar la noticia criminal a la justicia penal ordinaria o para traer la noticia disciplinaria. Igualmente, esta acción conjunta debe tener su reflejo en la función preventiva en las instituciones educativas. Incluso, a partir de esa acción conjunta puede derivarse otras actividades para la Comisión en términos de capacitación en la temática o el establecimiento de lineamientos. Así, será esta la instancia de coordinación desde la cual se agrupen y conozcan los distintos frentes de acción que

se adelantan en la entidad frente a una problemática o caso.

De esta manera, la Procuraduría General de la Nación, continuará avanzando en planeación estratégica y gestión institucional que permita el cumplimiento a cabalidad del compromiso indeclinable con la defensa de los derechos de las mujeres desde todas sus funciones misionales.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION



IEMP

Instituto de Estudios
del Ministerio Público

ENFOQUE DIFERENCIAL Y DE GÉNERO: EL PRINCIPAL PILAR INSTITUCIONAL BAJO EL MODELO DE BUENA GOBERNANZA

Edición febrero de 2023

©Instituto de Estudios del Ministerio Público – IEMP, 2023.

Carrera 5 No. 15-80 piso 16 Bogotá, D. C., Colombia

Pbx: (1) 587 8750 - Ext. 11621

<http://iemp.gov.co>

©Procuraduría General de la Nación, 2023.

Carrera 5 No. 15-80, Bogotá, D. C., Colombia

Pbx: (1) 5878750 - Exts. 13101 - 13102

www.procuraduria.gov.co

Autoras

María Eugenia Cárdenas Giraldo

Viviana Mercedes de Jesús Mora Verbel

Andrea Nataly Bermúdez Sánchez

Beatriz Eugenia Nieves Caballero

Jefe del Instituto de Estudios del Ministerio Público

Carlos José González Hernández

Coordinador editorial-IEMP

Luis Felipe Núñez Mestre

Diseño de portada - Oficina de Prensa PGN

José Fernando Bedoya

Diagramación y edición

Diego González Trujillo

Impreso por Imprenta Nacional de Colombia

Se permite su reproducción parcial con el debido crédito a la Procuraduría General de la Nación y al Instituto de Estudios del Ministerio Público

Esta cartilla contiene un capítulo del libro **Modelo de Buena Gobernanza, hacia un paradigma de inclusión y sostenibilidad**, una obra que se publicará en el segundo semestre de 2022