



DIRECTIVA No. 023

**DE:** PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

**PARA:** AUTORIDADES NACIONALES, DEPARTAMENTALES, DISTRICTALES Y MUNICIPALES COMPETENTES EN LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

**ASUNTO:** CUMPLIMIENTO DEL MARCO NORMATIVO SOBRE GARANTÍA DE DERECHOS DE LAS MUJERES

**FECHA:** 17 NOV 2021

La Procuradora General de la Nación, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial, las previstas en el numeral 1 del artículo 277 de la Constitución Política y en los numerales 7 y 36 del artículo 7 del Decreto Ley 262 de 2000, y

#### CONSIDERANDO:

**I. Del marco normativo internacional frente a la garantía de los derechos de las mujeres<sup>1</sup>.**

Que la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, en su Preámbulo consideró que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana

Que la mencionada Declaración Universal, establece en su artículo segundo *que toda persona tiene todos los derechos y libertades (...), sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.*

Que la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer -CEDAW- (por sus siglas en inglés), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y aprobada en Colombia mediante la Ley 51 de 1981, establece que los Estados Partes tienen la obligación de garantizar al hombre y la mujer la igualdad en el goce de todos los derechos humanos; así como favorecer la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer, reconociendo que las mujeres siguen siendo objeto de discriminaciones que afectan su dignidad, dificultan su participación en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural, lo cual se constituye en obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer.

---

<sup>1</sup> El marco normativo internacional completo se puede consultar en el siguiente link:  
[https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/LINK%20Marco%20Juri%CC%81dico%20por%20la%20garanti%CC%81a%20de%20los%20derechos%20de%20las%20mujeres%20\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/LINK%20Marco%20Juri%CC%81dico%20por%20la%20garanti%CC%81a%20de%20los%20derechos%20de%20las%20mujeres%20(1).pdf)



Que el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada en Colombia mediante la Ley 12 de 1991, reconoce que las niñas, los niños y los adolescentes, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, deben crecer en el seno de la familia en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. A su vez considera que han de estar plenamente preparados para una vida independiente en sociedad y ser educados en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad.

Que la *“Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”*, suscrita en la ciudad de Belém Do Pará, Brasil, el 09 de junio de 1994, aprobada por el Congreso de la República mediante la Ley 248 de 1995, señala que el estado reconoce que el respeto irrestricto a los derechos humanos ha sido consagrado en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; así como en otros instrumentos internacionales y regionales, en los que se afirma que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades; que la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres.

Que la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995, de la cual Colombia hace parte, *“(...) marcó un importante punto de inflexión para la agenda mundial de igualdad de género”*<sup>2</sup> y compromete a los Estados Partes a introducir en todas sus políticas dos principios fundamentales para alcanzar la igualdad de género: i) incorporar la dimensión de género en la elaboración, la aplicación y el seguimiento de todas las políticas, medidas y acciones públicas y ii) promover la participación de las mujeres en todas las escalas, fortaleciendo su autonomía y mejorando sus oportunidades de acceso, incluyendo el uso de acciones de discriminación positiva, en casos como los de las mujeres rurales, las mujeres indígenas o las mujeres en situación de desplazamiento.

Que en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil (SIC) y la utilización de niños en la pornografía, aprobado por Colombia mediante la Ley 765 de 2002, los Estados reconocen que será más fácil erradicar estas violencias si se adopta un enfoque global que permita hacer frente a todos los factores que contribuyen a ello, en particular el subdesarrollo, la pobreza, las disparidades económicas, las estructuras socioeconómicas no equitativas, la disfunción de las familias, la falta de educación, la migración del campo a la ciudad, la discriminación por motivos de sexo, el comportamiento sexual irresponsable de los adultos, las prácticas tradicionales nocivas, los conflictos armados y la trata de niños y niñas. Para ello, establece la obligación de garantizar que tengan acceso a procedimientos adecuados para obtener sin discriminación de las personas legalmente responsables, reparación por los daños sufridos.

Que la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), contempla en su Objetivo 5 que los Estados deben apostar a garantizar la igualdad de género y

---

<sup>2</sup> Tomado de <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>



empoderar a todas las mujeres y niñas mediante el cumplimiento de metas para poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas.

Que mediante el CONPES 3918 de 2018, Colombia definió la hoja de ruta para su implementación y en materia de equidad de género, se fijaron nueve (9) metas y veintidós (22) indicadores a alcanzar en 2030, para lo cual, los gobiernos locales deberán aportar con sus políticas y gestión, al incluirlos en sus planes de desarrollo departamental, distrital y municipal.

## II. Del marco normativo y jurisprudencial colombiano<sup>3</sup>.

Que la Constitución Política de Colombia de 1991, marcó un hito en la garantía de los derechos humanos y constituye la base de todos los desarrollos legislativos, jurisprudenciales, de política pública y de programas y acciones diferenciales para las niñas, adolescentes y mujeres y en su artículo 43 estableció que *“La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”*

Que el Código Penal Colombiano -Ley 599 de 2000-, consagra los delitos de violencia intrafamiliar, y a su vez, penaliza conductas como feminicidio; acoso sexual; trata de personas; inducción y constreñimiento a la prostitución; lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares; acceso carnal violento y abusivo; actos de discriminación; inasistencia alimentaria, explotación sexual. La esclavitud sexual, esterilización forzada, embarazo forzado, desnudez forzada, aborto forzado; trata de personas con fines de explotación sexual, en persona protegida, entre otros; que permiten investigar y sancionar penalmente a agresores de las violencias en razón del género y el sexo contra las mujeres.

Que la Ley 581 de 2000, reglamentó la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público.

Que la Ley 731 de 2002, dictó normas para favorecer a las mujeres rurales y tiene por objeto mejorar su calidad de vida, priorizando a las de bajos recursos y establece medidas específicas con el fin de favorecerlas, ordenando que los fondos, planes, programas, proyectos y entidades que benefician la actividad rural, deben ajustar sus procedimientos y requisitos, en aras de eliminar cualquier obstáculo que impida el acceso a ellos, así también insta a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural.

Que mediante la Ley 985 de 2005, se adoptaron medidas de prevención, protección y asistencia necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas.

Que los artículos 1 y 12 del Código de la Infancia y la Adolescencia -Ley 1098 de 2006-, establecen que prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad

<sup>3</sup> El marco normativo legal y jurisprudencial completo se puede consultar en el siguiente link: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/LINK%20Marco%20Juri%CC%81dico%20por%20la%20garanti%CC%81a%20de%20los%20derechos%20de%20las%20mujeres%20\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/LINK%20Marco%20Juri%CC%81dico%20por%20la%20garanti%CC%81a%20de%20los%20derechos%20de%20las%20mujeres%20(1).pdf)



humana de todas las niñas, niños y adolescentes, sin discriminación alguna y define la perspectiva de género como el reconocimiento de las diferencias sociales, biológicas y psicológicas en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social.

Que la Ley 1257 de 2008, dictó normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres y tiene por objeto adoptar normas que permitan garantizar a todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de políticas públicas necesarias para su realización.

Que la Ley 1448 de 2011, dictó medidas de atención, asistencia y reparación integral y restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado interno, estableció el principio del enfoque diferencial en favor de las víctimas del conflicto armado, y se instituyó el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias.

Que la Ley 1719 de 2014, adoptó medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial con ocasión del conflicto armado.

Que el Acuerdo de Paz firmado en el año 2016 entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, tiene como uno de sus ejes centrales la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición para las víctimas y define el enfoque de género como principio articulador, asociado a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover la igualdad, la participación de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de las mujeres por causa del conflicto. Así mismo, se acordó incorporar un enfoque transversal étnico, de género, mujer y familia; creó la Instancia Especial de Mujeres y dispuso el acompañamiento por parte de un componente de verificación y acompañamiento internacional.

Que la Ley 1957 de 2019, Estatutaria de Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz, establece como uno de sus principios rectores en todas las actuaciones, procedimientos y decisiones, la centralidad de los derechos de las víctimas, reconociendo que la justicia restaurativa debe encaminarse a restaurar el daño causado y a la reparación de las víctimas; además, dispone que las consecuencias de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, son más graves cuando son cometidas contra mujeres o contra víctimas pertenecientes a grupos más vulnerables o sujetos de especial protección constitucional. Así mismo, establece el enfoque diferenciado en el funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz.

Que la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, definió como objetivos de política, tres pactos estructurales, dentro de los cuales se encuentra el de Equidad y de éste hace parte el Pacto por la Equidad de las Mujeres; la misma ley crea el Sistema Nacional de las Mujeres y ordena definir un trazador presupuestal de equidad de las mujeres.

Que durante el año 2021, la agenda legislativa del Congreso de la República ha dado lugar a la expedición de importantes leyes encaminadas a lograr mayores



garantías de los derechos de las mujeres, definiendo una política pública para el emprendimiento femenino (Ley 2125 de 2021); garantizar el acceso a los servicios financieros a las mujeres cabeza de familia (Ley 2115 de 2021); fortalecer y promover la igualdad de la mujer en sectores económicos donde históricamente han tenido poca participación (Ley 2117 de 2021); fortalecimiento de las Comisariías de Familia (Ley 2126 de 2021) y ampliación de la licencia de paternidad, creación de la licencia parental compartida y la licencia parental flexible de tiempo parcial (Ley 2114 de 2021).

Que el país cuenta con una Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República (Ley 1434 de 2011); con las Comisiones para la Equidad de la Mujer en los Concejos municipales y Asambleas Departamentales (Ley 1981 de 2019) y con un Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, de las mujeres, niños, niñas y adolescentes (Decreto No. 1710 de 2020).

Que La Corte Constitucional en Auto 092 de 2008, expedido en el marco de la Sentencia T- 025 de 2004, adopta medidas comprehensivas para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por el conflicto armado en el país y la prevención del impacto de género desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado.

Que en reciente Sentencia de Unificación, la Corte Constitucional ha precisado que: *“Una comprensión sistemática de nuestra Constitución Política, arroja como resultado una interpretación que exige de la totalidad de los actores que conforman la vida en sociedad, el compromiso no solamente de evitar la comisión de actos que discriminen y violenten a la mujer, sino el de adelantar acciones que en armonía con el cumplimiento de las obligaciones propias de un Estado social de derecho, generen un ambiente propicio para que de manera efectiva, la mujer encuentre en el Estado, la sociedad y en sus pares -hombres y mujeres-, la protección de sus derechos, elevados a la categoría de Derechos Humanos, como lo es precisamente el derecho a vivir libre de violencia y en general, a no ser discriminada”<sup>4</sup>.*

Que, con ocasión del cambio de gobiernos locales, la Procuraduría General de la Nación, mediante de las Directivas 01 y 022 de 2020, solicitó a las mandatarias y mandatarios del período 2020-2023, priorizar en sus planes de desarrollo territorial la inclusión de las acciones necesarias para garantizar los derechos fundamentales de las niñas, las adolescentes y las mujeres de cada uno de sus territorios, al igual que acciones para la prevención de las violencias en razón del sexo y el género.

Que el 8 de marzo de 2021, se llevó a cabo el lanzamiento de la *“Estrategia Promujeres: Una Procuraduría comprometida con las Mujeres”*, como respuesta del Ministerio Público a la grave situación de violencias en razón del género y el sexo que sufren las niñas y las mujeres en Colombia.

Que como consecuencia de la pandemia por el Covid-19 y sus efectos en las condiciones de vida de las mujeres, se pueden presentar retrocesos en los avances de políticas públicas obtenidos en los diferentes niveles de gobierno, por lo cual se requiere incorporar en la agenda pública, acciones que permitan revertirlos.

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-088 de 2020. M.P. Dr. José Fernando Reyes Cuartas



Que es deber constitucional y legal de la Procuraduría General de la Nación como órgano de vigilancia y control, y principal defensor de los derechos humanos, adelantar seguimiento, vigilancia superior y control a la cabal implementación del marco normativo que establece la garantía de los derechos de las mujeres, con el fin de que se cumpla en todas las regiones del país y por parte de todos los niveles de la administración pública.

En virtud de lo anterior,

#### **DISPONE:**

**PRIMERO: EXHORTAR** a las autoridades nacionales, departamentales, distritales y municipales, a garantizar en cada territorio a todas las mujeres -incluidas las mujeres migrantes-, su derecho a una vida libre de violencia, en condiciones de bienestar, seguridad, dignidad, igualdad, equidad y no discriminación, implementando acciones relacionadas con:

- a) Programas especiales para atender las necesidades diferenciales de las mujeres y el desarrollo de políticas, programas y acciones para una atención oportuna, digna y suficiente en materia de salud.
- b) Generación de oportunidades laborales y apoyo e incentivos para las iniciativas económicas de las mujeres y, en general, impulso a economías sólidas que les permitan generar ingresos.
- c) Inserción de las mujeres en los diferentes niveles de escolaridad, posibilitando su ingreso universal en condiciones de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y accesibilidad.
- d) Apoyo a los procesos de formación y participación política de las mujeres.
- e) Generación de una oferta de cuidados corresponsables suficientes, con enfoque de género.
- f) Implementación de programas de atención humanitaria urgentes para las mujeres en situación de explotación en la prostitución y para sus hijos e hijas.
- g) Transversalización del enfoque de derechos humanos de las mujeres en todas las políticas públicas.

**SEGUNDO: INVITAR** a los docentes y directivos de las instituciones educativas a ser agentes de cambio de la sociedad a fin de prevenir la violencia por razón de sexo y género contra las niñas, adolescentes y mujeres, apostando por la educación desde la infancia y la transformación cultural.

**TERCERO: EXHORTAR** a los representantes legales y nominadores de las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal a garantizar la participación efectiva de las mujeres en cargos de nivel decisorio y en los porcentajes ordenados por la ley, para lograr su igualdad real y efectiva.

**CUARTO: INSTAR** a la Organización Electoral, integrada por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que en el ámbito de sus competencias adopten medidas preventivas de pedagogía y divulgación necesarias, así como medidas administrativas tendientes a garantizar el derecho de participación política de las mujeres, especialmente el de postulación, con sujeción a las normas constitucionales y legales que prevén acciones afirmativas de cuotas



en las listas a Corporaciones Públicas, considerando que tales porcentajes constituyen unos mínimos de participación, y en ningún modo, un máximo de representación.

**QUINTO: INSTAR** a las entidades públicas nacionales competentes en el sector rural, a desarrollar acciones, planes, programas o políticas públicas especiales en beneficio de las mujeres rurales, para reducir las brechas de desigualdad entre el hombre y la mujer rural; en términos de acceso y formalización de la propiedad de la tierra, incentivos financieros, recursos para emprender proyectos productivos, empleo y seguridad social.

**SEXTO: EXHORTAR** al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a definir e implementar un sistema efectivo de información, herramienta o el instrumento que haga sus veces, dirigido a las mujeres rurales, que permita el acceso a la oferta institucional, información de interés, oportunidades para el desarrollo de proyectos con enfoque de derechos humanos de las mujeres y que responda a las necesidades particulares de ellas de manera integral.

**SÉPTIMO: INSTAR** a las autoridades ambientales a (i) garantizar la participación de las mujeres rurales en la gobernanza ambiental y gestión de los recursos naturales; (ii) desarrollar acciones, planes, programas o proyectos de desarrollo ambiental, restauración ecológica participativa, e incentivos económicos para las mujeres rurales (iii) incluir el enfoque de derechos humanos de las mujeres en el desarrollo de programas, proyectos y acciones tendientes a disminuir la deforestación del país y (iv) contar con la inclusión de las mujeres rurales en los planes de acción para la protección de los bosques y la lucha contra la deforestación. Lo anterior requiere el fortalecimiento técnico de los funcionarios y funcionarias de las entidades para que promuevan efectivamente la relación género-medio ambiente en las diferentes políticas ambientales y forestales del país.

**OCTAVO: INVITAR** al Ministerio del Trabajo a implementar políticas públicas en materia de (i) reactivación económica, acceso, ascenso, remuneración y superación del trabajo informal, con enfoque de derechos humanos de las mujeres; (ii) conciliación con corresponsabilidad de la vida laboral y familiar que permita a las mujeres y a los hombres compartir en equidad las cargas y responsabilidades del cuidado de los hijos e hijas y de las tareas del hogar e; (iii) inclusión laboral de las mujeres, desde un enfoque de interseccionalidad y la superación de dificultades que tienen para insertarse en el mercado laboral.

**NOVENO: INSTAR** a las autoridades competentes a dar cumplimiento al Auto 092 de 2008 en lo concerniente a las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, y la efectiva incorporación del enfoque de derechos humanos de las mujeres en la política pública de víctimas, de acuerdo a lo previsto en la Ley 1448 de 2011. Así mismo, avanzar en la implementación de los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz las 18 acciones de género del CONPES 3931 de 2019.

**DÉCIMO: INSTAR** a las entidades nacionales y territoriales responsables de la implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, dispuesto en la Resolución 0845 de 2018, a



fortalecer e implementar acciones en materia de prevención, protección y garantías de no repetición para que las mujeres puedan ejercer su liderazgo.

**DECIMOPRIMERO: EXHORTAR** al Gobierno Nacional y a las autoridades competentes a reforzar las acciones para superar la difícil situación de desprotección de la vida e integridad física y sexual de mujeres líderes y defensoras de derechos humanos, periodistas, comunicadoras, educadoras, y aquellas que ejercen cargos de elección popular, entre otras, que por su liderazgo y participación pública le han visto en peligro.

**DECIMOSEGUNDO: EXHORTAR** a todas las autoridades para que garanticen a las mujeres el derecho de acceso a la información pública, bajo el enfoque diferencial e interseccional, de acuerdo con el numeral 8 del anexo número 2 de la Resolución 1519 de 2020, expedida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

**DECIMOTERCERO: INVITAR** a la Jurisdicción Especial para la Paz para que en el marco de todas sus actuaciones tenga en cuenta el enfoque de derechos humanos de las mujeres, enfoque diferencial y de la prevalencia de los derechos de las niñas, los niños y las adolescentes.

**DECIMOCUARTO: EXHORTAR** a todas las autoridades involucradas en el cumplimiento del Acuerdo de Paz y la política de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, a incorporar el enfoque derechos humanos de las mujeres y de género en las acciones desplegadas para tal fin.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**MARGARITA CABELLO BLANCO**  
Procuradora General de la Nación

Proyectó: Equipos delegadas con funciones preventivas, de seguimiento al Acuerdo de Paz y de intervención ante la JEP de la Procuraduría General de la Nación.  
Revisó: Esperanza Fernández/ Liliana Rivera – Asesores Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres.  
Patricia Cantor Molina / PJ Despacho Procuradora General  
Andrés Higuera Africano / Asesor Secretaría Privada Despacho Procuradora  
Aprobó: Viviana Mora Verbel. Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres.  
Jorge Humberto Serna Botero – Jefe Oficina jurídica (Aprobado digitalmente)  
Javier Andrés García / Secretario Privado  
(Trazabilidad virtual)