

Guía del proceso disciplinario con enfoque en los derechos de las mujeres





GUÍA DEL PROCESO DISCIPLINARIO CON ENFOQUE EN LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

Edición febrero de 2024

©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

Guía del proceso disciplinario con enfoque en los derechos de las mujeres

Luz Estella García Forero
Procuradora Delegada de la Sala Ordinaria de Juzgamiento

Sonia Patricia Téllez Beltrán
Procuradora Delegada Disciplinaria de Instrucción 1: Primera Para Vigilancia Administrativa

Andrea Nataly Bermúdez Sánchez
Procuradora Delegada de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular

Anny Janeth Ortegon Garavito
Asesora Procuraduría General de la Nación

Claudia Patricia Tabares Forero
Asesora Procuraduría General de la Nación

Edición:

Carlos José González Hernández
Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público

Luis Felipe Núñez Mestre
Coordinador editorial-IEMP

Diego González Trujillo
Diagramación y edición

Imprenta Nacional de Colombia
Impresión

www.pixabay.com
Fotografías

Colombia
ISBN: 978-958-734-309-0

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



Margarita Cabello Blanco
PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

Silvano Gómez Strauch
VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Luz Estella García Forero
PROCURADORA DELEGADA
SALA ORDINARIA DE JUZGAMIENTO

Sonia Patricia Téllez Beltrán
PROCURADORA DELEGADA DISCIPLINARIA DE INSTRUCCIÓN
1: PRIMERA PARA VIGILANCIA ADMINISTRATIVA

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

Carlos José González Hernández
DIRECTOR DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEL MINISTERIO PÚBLICO

Contenido

1. Enfoque diferencial y de género: el principal pilar institucional	9
2. Contexto normativo y conceptos básicos ...	13
2.1. Género	13
2.2. Igualdad sustantiva	15
2.3. Discriminación	18
2.4. Violencia de género contra la mujer	19
2.5. Interseccionalidad	23
3. Función disciplinaria	25
3.1. Competencias	27
3.2. Competencias disciplinarias frente a los miembros de la fuerza pública	33
3.3. Los particulares en ejercicio de funciones públicas	34
4. Deber de debida diligencia en el proceso disciplinario.....	39
5. Guía para la investigación, juzgamiento y sanción disciplinarias con enfoque en los derechos de las mujeres	45
5.1. Evaluación de la noticia disciplinaria.....	46
5.2. Indagación previa	50
5.3. Investigación disciplinaria.....	56
5.4. Juicio disciplinario.....	67
5.5. Valoración probatoria	71
6. Ruta hacia un derecho disciplinario más efectivo y garantista	75
7. Bibliografía	77





PRESENTACIÓN

Como Procuradora General de la Nación, me enorgullece presentar esta guía dedicada a fortalecer el proceso disciplinario con un enfoque en los derechos de las mujeres, un tema de vital importancia y actualidad. Este documento es resultado de un esfuerzo conjunto por asegurar que dicho proceso sea inclusivo y equitativo, reflejando así el compromiso de nuestra entidad con la igualdad de género y el respeto por los derechos humanos.

Orientada hacia ese fin, como primera mujer Procuradora General de la Nación, asumí el compromiso profesional y personal de contribuir con la materialización efectiva de los derechos de las mujeres en todo el territorio nacional. Al iniciar mi gestión en el 2021, establecí el enfoque diferencial y de género como el principal pilar institucional; priorización que se ha visto reflejada, por ejemplo, en la Estrategia Promujeres: una Procuraduría Comprometida con las Mujeres. Uno de los objetivos clave de esta estrategia consiste en involucrar a todos los servidores de la entidad en acciones que contribuyan a la garantía de los derechos de las mujeres. Durante estos tres años de gestión, la misión se ha realizado satisfactoriamente.

La guía se inscribe en el marco del Plan Estratégico Institucional 2021-2024, “Procuraduría: construyendo desde la equidad y la diferencia”, y responde a la nece-

sidad de dotar a todas las autoridades disciplinarias de mecanismos para ejercer sus funciones con un enfoque diferencial y de género. Más que una simple metodología, esta perspectiva es un mandato constitucional y un compromiso con la erradicación de la violencia y discriminación hacia las mujeres. Por tanto, esta guía representa un paso adelante en la consolidación de un modelo de gobernanza que integra el enfoque de género como un pilar institucional y como eje transversal en las actuaciones de nuestra entidad.

El contenido se centra en el proceso disciplinario, desde la evaluación de la noticia disciplinaria hasta la sanción, pasando por la investigación y el juicio disciplinario, bajo la lupa de los derechos de las mujeres. Propone un camino hacia un derecho disciplinario más efectivo y garantista, que no solo sanciona conductas contrarias a la ética y la legalidad, sino que también promueve la transformación social hacia una sociedad más igualitaria y justa.

Es importante destacar que la implementación de esta guía representa un compromiso con la debida diligencia en el proceso disciplinario, asegurando que los derechos de las mujeres se respeten en cada etapa del proceso. Este esfuerzo se enmarca en una misión más amplia de garantizar que todos los servidores públicos y los particulares

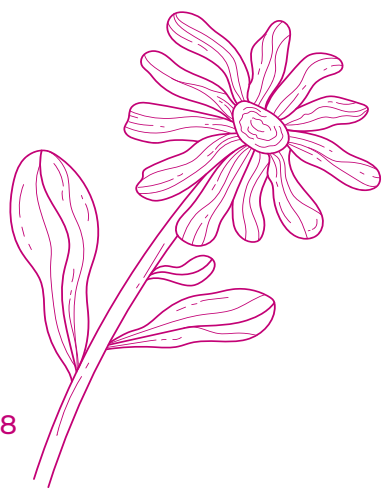
que ejerzan funciones públicas actúen conforme a los principios de igualdad y no discriminación.

Este documento se suma al esfuerzo realizado en 2023, cuando lanzamos la Guía de Intervención Penal del Ministerio Público en Defensa de los Derechos de las Mujeres, con el objetivo de aplicar la perspectiva de derechos humanos de las mujeres por parte de los procuradores, los defensores y los personeros en todas las etapas del proceso penal y, así, lograr repensar las instituciones y superar las barreras que enfrentan las mujeres víctimas y procesadas.

En conclusión, esta guía es un reflejo del compromiso de la Procuraduría

General de la Nación con la promoción de una cultura de respeto y protección de los derechos de las mujeres. Representa un avance significativo en nuestra lucha contra la discriminación y la violencia de género, y es un testimonio de nuestro esfuerzo constante por construir una sociedad más equitativa y justa para todas y todos. Invito a las autoridades y a la ciudadanía en general a utilizar este documento como una herramienta para mejorar nuestras prácticas y actitudes, contribuyendo así al fortalecimiento de los derechos de las mujeres y al avance de nuestra sociedad hacia la igualdad de género.

Margarita Cabello Blanco
Procuradora General de la Nación



1. ENFOQUE DIFERENCIAL Y DE GÉNERO: EL PRINCIPAL PILAR INSTITUCIONAL



El modelo de buena gobernanza de la actual administración y el Plan Estratégico Institucional 2021-2024: «Procuraduría: construyendo desde la equidad y la diferencia» establecen «[e]l enfoque diferencial y de género» como su principal pilar institucional.



01.



Diagnóstico y evaluación

02.

Ejes transversales



- Enfoque diferencial y de género: el principal pilar institucional.
- Fortalecimiento preventivo, buen desarrollo de la gestión pública y apoyo al sistema de justicia.
- Construcción de paz: una labor que nos convoca como sociedad
- La renovación del compromiso con la promoción, protección y defensa de los derechos humanos.

03.

Líneas de acción



- La ruta hacia un nuevo derecho disciplinario más efectivo y garantista.
- Trabajo a nivel local: construcción de capacidades con énfasis territorial y rural.
- Fortalecimiento preventivo para la buena administración pública.
- Estricto control electoral para la promoción y defensa de la democracia.
- Acceso a la salud en Colombia: un desafío contemporáneo.
- Adaptación al cambio climático, defensa del mediamambiente y lucha contra la deforestación.
- Función del Ministerio Público como factor transformador de la justicia.

04.



Proyección a futuro, planeación estratégica y sostenibilidad

- Plan Decenal del Ministerio Público.
- Plan Estratégico Institucional.

Gestión diriga al resultado y fortalecimiento institucional

Transformación digital y avances tecnológicos



Labor transformadora del Instituto de Estudios del Ministerio Público



Inversión, funcionamiento y ejecución interna



Fuente. Plan Estratégico Institucional 2021-2024: «Procuraduría: construyendo desde la equidad y la diferencia» (Procuraduría General de la Nación, 2022, p. 18).

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 violencia y 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 de las tres funciones misionales de la entidad: preventiva, disciplinaria e intervención (Cárdenas et al., 2023).

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 los derechos humanos de las mujeres.

Respecto de la función disciplinaria, se ha evidenciado la necesidad de diseñar una herramienta que permita a todas las autoridades, asumir y desarrollar las actuaciones con enfoque de género de la mujer, cuando las circunstancias particulares de cada caso lo requieran, en salvaguarda de las disposiciones relacionadas con esta temática, contenidas en la Constitución Política, la ley y reiterada jurisprudencia de las altas cortes.

La Procuraduría General de la Nación constitucionalmente ejerce la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, lo que se concreta en ejercer: i) la acción

disciplinaria, investigar y sancionar frente a los servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas, de acuerdo con las competencias legalmente asignadas; ii) el poder disciplinario preferente, y iii) la vigilancia en los procesos disciplinarios.

Resulta importante que la autoridad conozca y aplique los lineamientos sobre el enfoque de derechos humanos de las mujeres en la función disciplinaria (Ramírez, 2019, pp. 57-74), adoptados por la Resolución 1050 de 2019 y de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación.

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 cuyo desconocimiento genera faltas disciplinarias; establece algunos derroteros para la investigación con enfoque en derechos humanos de las mujeres; adopta los criterios orientadores de la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial para determinar si se está ante un caso de esta naturaleza; proporciona una lista de chequeo para verificar el cumplimiento de los derechos de las víctimas de violencia en procesos investigativos; recuerda su calidad de sujeto procesal; relaciona una serie de faltas disciplinarias en que pueden incurrir los servidores públicos por incumplir normativas relacionadas con la protección de mujeres, niñas y adolescentes, previstas en normas generales, que deben tenerse en cuenta para complementar la tipicidad; refiere aspectos a tener en cuenta en investigaciones relacionadas con violencia sexual, y, finalmente, da cuenta de la apli-

cación de la perspectiva de género en la valoración probatoria.

Por tanto, 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 derechos y funciones o violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades o conflicto de intereses—, se refiere a 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, conductas estas que configuran lo que se ha denominado violencia institucional.

Hecho esto, en ejercicio del deber de debida diligencia que también aplica para la autoridad disciplinaria, la actuación debe priorizarse en todos los ámbitos, es decir, tanto cuando se adelanta directamente la acción, como para determinar si hay lugar a ejercer el 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, para identificar y prevenir el uso de estereotipos de género 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, 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 comporta violencia o discriminación por razón del sexo o género, por ejemplo por acoso laboral o acoso sexual, es importante develar los estereotipos que puedan afectar el proceso disciplinario, bien sea 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», u otros asociados a los roles de género como el de la «mujer corresponsable», especialmente cuando se trata de la quejosa en un caso de acoso, por mencionar algunos (Universidad Nacional de Colombia/Cendepro, s.f.a).

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 la propuesta que realiza Sara Castellví Monserrat (2018) para su identificación, al plantearnos en el análisis de la situación del caso los siguientes cuestionamientos:

¿Se está negando un beneficio a las mujeres por la existencia de cierto es-

1.«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». (Niño, 2019, pp. 11-28).

2.«(...) pre-concepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente». (Corte IDH, 2009, párr. 401).



tereotipo de género? ¿Se le está imponiendo una carga a las mujeres debido a la existencia de cierto estereotipo de género? ¿Se degrada a las mujeres, se minimiza su dignidad o se le marginaliza de alguna manera por 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? (Universidad Nacional de Colombia/Cendepro, s.f.b).

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.

Por lo anterior, la Procuraduría General de la Nación desarrolló la presente Guía del proceso disciplinario con enfoque en los derechos de las mujeres, en cumplimiento del Plan Estratégico Institucional 2021-2024.

«La igualdad es una necesidad vital del alma humana. La misma cantidad de respeto y de atención se debe a todo ser humano, porque el respeto no tiene grados».

Simone Weil



2. CONTEXTO NORMATIVO Y CONCEPTOS BÁSICOS



Para identificar qué implica aplicar la perspectiva de género respecto de los derechos de las mujeres y en qué casos es procedente, se hace necesario tener claridad sobre conceptos y normativa específica. Veamos.

2.1. Género

Se debe tener claro que sexo y género no son lo mismo, puesto que el sexo atiende a lo biológico y el género a una construcción social. Distinguir estos conceptos, aporta al análisis de hechos que involucran relaciones entre mujeres y hombres.

En 1955, el antropólogo John Money propuso el término gender role, «rol de género», para describir los comportamientos de los hombres y de las mujeres; en 1968 el psicólogo Robert Stoller definió que gender identity, «identidad de género», no es una expresión deter-

minada por el sexo biológico, sino que está dada en función del hecho de haber vivido desde el nacimiento, las experiencias, los ritos y costumbres atribuidos a cada género.

El género hace referencia a las características que socialmente se le atribuyen a las personas de uno u otro sexo. Este concepto alude a la significación que la cultura asigna a las diferencias entre ambos sexos (Salgado, 2006, pp.163-173).

De acuerdo con la Resolución 1050 de 2019³ proferida por la Procuraduría General de la Nación:



3. «Por medio de la cual se crea el Comité de Articulación Interna para la Garantía de los Derechos Humanos de las Mujeres y la Prevalencia de los Derechos de la Niñez, se adopta la Ruta contra el acoso sexual al interior de la entidad, se modifica la identificación de una Procuraduría Delegada y se dictan otras disposiciones».

[...] en principio el término género, es utilizado para agrupar seres que poseen propiedades comunes. Hombres y mujeres pertenecen al género humano. El género en el sentido “gender” o género sexual, hace referencia a la dicotomía sexual que es impuesta socialmente a través de roles y estereotipos que hacen aparecer a los sexos como diametralmente opuestos. A partir de las diferencias biológicas se construyen características, actitudes, expectativas y roles para cada sexo[...].⁴

Esta definición es consistente con la literatura feminista, en la que se ha señalado que el género es la construcción social de la diferencia sexual y dicha construcción ha definido relaciones de poder asimétricas entre hombres y mujeres (Salgado, 2006, pp.163-173).

Históricamente, en el derecho ha imperado un discurso que:

- no consulta la realidad ni las necesidades de las mujeres (Facio & Frías, 1999, pp. 99-136);
- propicia desigualdades formales y materiales (Taub & Schneider, 1990, p. 151; Powers, 1979);
- se ocupa de lo público y excluye la esfera doméstica, en la que históricamente los hombres han ejercido poder sobre las mujeres y se ha presentado violencia contra ellas (Pateman, 1996, pp. 31-52);

- construye la identidad de la mujer a partir de su cuerpo. Se cosifica el cuerpo femenino y se le atribuyen distintas características como: débil, maternal y atractivo sexualmente (Segal, 1991, pp. 351-52).

Con la finalidad de superar este discurso, se ha diseñado el enfoque de género, que debe entenderse como una herramienta metodológica para resolver los casos en los que se evidencie discriminación por razón del género de la mujer, a partir de los fines del proceso.

En el caso del proceso disciplinario, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1952 de 2019, esos fines son la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías de los sujetos que intervienen en él. En palabras de la Corte Suprema de Justicia:

(...) el enfoque o perspectiva de género, corresponde a un mandato constitucional y supraconstitucional que vincula a todos los órganos e instituciones del poder público y les obliga a que, en el ejercicio de sus funciones y competencias, identifiquen, cuestionen y superen la discriminación social, económica, familiar e institucional a la que históricamente han estado sometidas las mujeres a partir de preconceptos machistas y androcéntricos (...). (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, SP451-64028, 2023).

4. Esta definición se encuentra en los «[l]ineamientos 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», que fueron incorporados en el artículo segundo de la Resolución 1050 de 2019.

Por ejemplo, los roles de género asignan a las mujeres la carga de la castidad. Cuando una mujer no se comporta conforme a ese paradigma, tiende a ser culpabilizada por ser víctima de violencia sexual o acoso sexual laboral, a pesar de que no haya dado su consentimiento para tener un acercamiento de ese tipo. Se parte de prejuicios que llevan a razonamientos tales como «se lo busqué», que resultan trascendentales en el abordaje de las actuaciones judiciales y administrativas. En ese caso, el hecho de que la mujer no ejerza su vida sexual conforme a lo que la sociedad «impone» no tiene ninguna relevancia al momento de evaluar una circunstancia en la que se evidencia que fue víctima de violencia. Por esa razón, la autoridad disciplinaria tiene que identificar esos prejuicios e investigar los hechos sin que el comportamiento íntimo de la víctima la lleve a culpabilizarla por un hecho victimizante, en el que nunca manifestó su consentimiento.

Sin embargo, debe aclararse que no en todos los casos en los que una mujer sea quejosa o sujeto procesal, deben ser analizados con perspectiva de género. Solo tendrán esta connotación, aquellos en donde la causa que genere la actuación involucre una violencia basada en el género (Corte Constitucional, sentencia T-338, 2018).

Solo los casos en donde la causa que genere la actuación involucre una violencia basada en el género, se deben analizar con perspectiva y enfoque de género.

2.2. Igualdad sustantiva

El artículo 13 de la Constitución Política consagra el derecho a la igualdad en sus dos dimensiones: formal y material. La igualdad formal «comporta la obligación de tratar a todos los ciudadanos con la misma consideración y respeto», lo cual se traduce en «una prohibición de discriminación por razones de sexo, ideología, color de piel, origen nacional o familiar u otros similares» (Corte Constitucional, sentencia SU-109, 2022).

La igualdad material tiene como finalidad «superar las desigualdades que afrontan las personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta» (Corte Constitucional, sentencia T-928, 2014).

Para cumplir con este objetivo, el Estado tiene la obligación de emprender acciones afirmativas, con la finalidad de garantizar la igualdad de las personas que se encuentran dentro de los criterios sospechosos de discriminación, como es el caso de las mujeres.

Por ello, y debido a que en la realidad las diferencias entre hombres y mujeres persisten, la mujer ha sido reconocida por la Corte Constitucional como un sujeto de especial protección constitucional. En consecuencia «no sólo sus derechos generales sino igualmente los específicos, requieren de atención fija por parte de todo el poder público, donde se incluyen los operadores jurídicos» (Corte Constitucional, sentencias C-667, 2006; T-928, 2014; T-198, 2022).

En diferentes sentencias, la Corte Constitucional ha reconocido el derecho a la igualdad de las mujeres en el ámbi-

to público como privado, proscribiendo toda forma de discriminación y rechazando la violencia a la que históricamente ha sido sometida.

También ha manifestado que el derecho a la igualdad de las mujeres se aplica de manera transversal en todos los aspectos de las relaciones sociales que a ellas les atañe; así, en la sentencia C-410 de 1994 se pronunció acerca de las razones de discriminación que el artículo 13 superior prohíbe, manifestando que:

(...) en el campo de la igualdad formal y sustancial” las consecuencias de la diferenciación injustificada “se extienden a insospechados espacios, lo que da cuenta de la naturaleza velada o encubierta de un sinnúmero de prácticas inequitativas que trascienden las manifestaciones más comunes de la discriminación.

Por otro lado, la sentencia C-371 de 2000, el alto tribunal reconoció que:

(...) No hay duda alguna de que la mujer ha padecido históricamente una situación de desventaja que se ha extendido a todos los ámbitos de la sociedad y especialmente a la familia, a la educación y al trabajo. “Aun cuando hoy, por los menos formalmente, se reconoce igualdad entre hombres y mujeres, no se puede desconocer que para ello las mujeres han tenido que recorrer un largo camino. // Baste recordar que bien entrado el siglo veinte, las mujeres en Colombia tenían restringida su ciudadanía, se les equiparaba a los menores y dementes en la administración de sus bienes, no podían ejercer la patria potestad, se les obligaba a adoptar el

apellido del marido, agregándole al suyo la partícula “de” como símbolo de pertenencia, entre otras limitaciones.

Y, en la sentencia C-101 de 2005 manifestó:

(...) Ahora bien, el sometimiento de la mujer a la voluntad del hombre no solamente estaba reflejada en el ámbito familiar, cultural y social, sino que irradió el campo del derecho y, en ese sentido, las instituciones jurídicas reflejaron ese estado de cosas con la expedición de leyes que reforzaban la práctica de la discriminación de la mujer, aunque valga aclarar, también el legislador en un proceso de superar esa histórica discriminación, ha adoptado medidas legislativas tendientes a mermar los efectos de las situaciones de inferioridad y desventaja que sometían a las mujeres (...).

La igualdad material prevista en la Constitución también se encuentra reconocida como igualdad sustantiva en la «Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer» (en adelante también «la CEDAW», por sus siglas en inglés). En este sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en adelante «el Comité CEDAW») encargado del control y vigilancia de ese tratado internacional, advirtió en la Recomendación General número 25, lo siguiente:

Un enfoque jurídico o programático puramente formal, no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre, que el Comité interpreta como igualdad sustantiva. Además,

la Convención requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al del hombre. También deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar esas diferencias. El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer. (Naciones Unidas/Comité CEDAW, 1999).

La CEDAW consigna las principales obligaciones que los Estados miembros deben cumplir y los insta para que legislen de manera que se materialice, en la práctica, la igualdad de género, recordándoles que también están llamados a responder cuando no se adopten leyes adecuadas o porque las que existen puedan desencadenar efectos discriminatorios contra las mujeres; en particular, los requiere para que adopten medidas a efectos de transformar patrones socioculturales de conductas de hombres y mujeres y así eliminar «los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres» (Naciones Unidas/CEDAW, 1979).

Un ejemplo de regulación interna en nuestro ordenamiento es la Ley 1257 de 2008 que incorporó los elementos de daño y sufrimiento en los campos psicológico, físico, sexual y patrimonial y que además consideró la violencia contra la mujer como una violación a sus derechos humanos, advirtiendo el reconocimiento legal de la autonomía y la libertad de esta para tomar sus decisiones.

En igual sentido, la Ley 1482 de 2011 adicionó el Código Penal, para consagrar como delito la discriminación y el hostigamiento, norma modificada por el artículo 1.º de la Ley 1752 de 2015, que defiende y garantiza la protección de los derechos de una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, ya que permite avanzar en la lucha contra cualquier tipo de discriminación o racismo.

La violencia contra las mujeres no es una circunstancia aislada, tiene un carácter estructural y tratándose del mundo del trabajo envuelve dos clases de vulnerabilidad que confluyen y terminan por confundirse: la proveniente de la subordinación laboral propiamente dicha y la de género.

Este tipo de condiciones requiere atender, con la especificidad exigida por el ordenamiento nacional e internacional, la indefensión originada por la superposición de estas dos formas de subordinación.

A su turno, la Ley 1010 de 2006 «[p]or medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo», establece los parámetros para investigar y sancionar el acoso laboral.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, en sentencia C-780 de 2007, precisó que el acoso constituye una práctica mediante la cual de manera recurrente o sistemática se ejercen contra un trabajador actos de violencia psicológica, en algunos casos físicos, encaminados a acabar con su reputación profesional o autoestima, agresiones que pueden generar enfermedades profesionales, por ejemplo, el «estrés laboral» e inducir a la renuncia del empleado.

Para los fines de esta guía resulta relevante hacer referencia a este tipo de conductas, por considerarlas recurrentes en el campo laboral cuando la subordinada es una mujer. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) definió el acoso laboral como una «acción verbal o psicológica de índole sistemática, repetida, persistente por la que, en el lugar de trabajo en conexión con el trabajo, una persona o un grupo de personas hieren a una víctima, la humilla, ofende o amedrenta» (OIT, 2000).

De igual manera, la Comisión Europea señala el acoso laboral como:

Un comportamiento negativo entre compañeros o entre superiores e inferiores jerárquicos, a causa del cual el afectado es objeto de acoso y ataques sistemáticos durante mucho tiempo, de modo directo e indirecto, por parte de una o más personas, con el objetivito y/o el efecto de hacerle el vacío.⁵

El principio de igualdad material, entonces, debe irradiar todas las actuaciones

de las autoridades y, cuando la intervención del Estado tienda a proteger la autonomía individual y los derechos de personas históricamente discriminadas, como los de las mujeres, debe asegurarles condiciones igualitarias.

2.3. Discriminación

La CEDAW define en su artículo primero la discriminación como:

(...) toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. (Naciones Unidas/CEDAW, 1979).

La Recomendación General 28 del Comité de la CEDAW establece que la discriminación puede ocurrir por motivos directos o indirectos. La discriminación por motivos directos ocurre «cuando hay un trato diferente fundado explícitamente [e injustificado] en las diferencias de sexo y género». La discriminación por motivos indirectos tiene lugar cuando:

(...) una ley, una política, un programa o una práctica parece ser neutra porque se refiere tanto a los hombres como a las mujeres, pero en la práctica tiene un efecto discriminatorio contra la mujer porque las desigualdades preexistentes no se

5. Grupo de Estudio “Violencia en el Trabajo”. Cfr. Gimeno, 2005. Cit. Por López Cobarcos. M. Ángeles y Vázquez Rodríguez, Paula, op.cit.,p.9.

han tenido en cuenta en la medida aparentemente neutra. Además, la discriminación indirecta puede exacerbar las desigualdades existentes por la falta de reconocimiento de los patrones estructurales e históricos de discriminación y el desequilibrio de las relaciones de poder entre la mujer y el hombre. (Naciones Unidas/Comité CEDAW, 2010, párr. 16).

En la misma recomendación el Comité CEDAW estableció que «los Estados partes tienen la obligación de garantizar que las mujeres estén protegidas contra la discriminación cometida por las autoridades públicas, el poder judicial, las organizaciones, las empresas o los particulares, tanto en la esfera pública como en la privada» (Naciones Unidas/Comité CEDAW, 2010, párr. 17). Esta protección «debe ser prestada por los tribunales competentes u otras instituciones públicas y su cumplimiento debe estar asegurado mediante las sanciones e indemnizaciones que correspondan» (párr. 17).

En ese orden, la autoridad disciplinaria debe adoptar medidas contra la discriminación de los sujetos que pertenecen a los grupos que históricamente han sido víctimas de una profunda y arraigada marginación, que tiene origen en una valoración social negativa por causa de los estereotipos.

2.4. Violencia de género contra la mujer

La Convención Interamericana para Prevenir, Castigar y Erradicar la Violencia contra la Mujer —Convención de Belém do Pará— establece que «[l]a violencia contra la mujer constituye una

violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades». (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1994).

En la Ley 1257 de 2008, se definió la violencia contra la mujer como:

(...) cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado. (Art. 2.º).

De manera semejante, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993) indica que la violencia contra esta es:

[T]odo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada. (Art. 1.º).

Esta definición abarca, de acuerdo en el artículo segundo de ese instrumento internacional: a) la violencia física, sexual y psicológica en la familia, incluidos los golpes, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital y otras prácticas tradicionales que atentan contra la mujer; b) la



violencia ejercida por personas distintas del marido y la violencia relacionada con la explotación, y c) la violencia física, sexual y psicológica al nivel de la comunidad en general, incluidas las violaciones, los abusos sexuales, el hostigamiento y la intimidación sexual en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros ámbitos, el tráfico de mujeres y la prostitución forzada; y la violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra. (Subrayado fuera de texto). (Naciones Unidas, 1993).

Ahora bien, es importante aclarar que la violencia de género es una categoría

más amplia que la violencia contra la mujer y puede comprender a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas-OSIGD.⁶ En ese sentido, ONU Mujeres ha precisado:

La violencia de género se refiere a los actos dañinos dirigidos contra una persona o un grupo de personas en razón de su género. Tiene su origen en la desigualdad de género, el abuso de poder y la existencia de normas dañinas. El término se utiliza principalmente para subrayar el hecho de que las diferencias estructurales de poder basadas en el género colocan a las mujeres y niñas en situación de

6. Es el denominativo más utilizados para designar al colectivo de personas con orientación sexual e identidad de género diversas. Es un acrónimo sinónimo de LGBTIQ+, pero OSIGD comporta un enfoque de derechos más preciso.

riesgo frente a múltiples formas de violencia. Si bien las mujeres y niñas sufren violencia de género de manera desproporcionada, los hombres y los niños también pueden ser blanco de ella. En ocasiones se emplea este término para describir la violencia dirigida contra las poblaciones LGBTQI+, al referirse a la violencia relacionada con las normas de masculinidad/feminidad o a las normas de género. (Naciones Unidas/ONU Mujeres, s.f.).

Por otro lado:

La violencia contra las mujeres y las niñas se define como todo acto de violencia basado en el género que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o mental para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada. La violencia contra las mujeres y niñas abarca, con carácter no limitativo, la violencia física, sexual y psicológica que se produce en el seno de la familia o de la comunidad, así como la perpetrada o tolerada por el Estado. (Naciones Unidas/ONU Mujeres, s.f.).

Los tipos de violencia pueden definirse de la siguiente manera:

TIPO DE VIOLENCIA	DEFINICIÓN	FUENTE
Violencia física	Toda conducta que ocasione riesgo o disminución de la integridad corporal de una persona, como golpes, patadas, quemaduras, estrujones, pellizcos, empujones, bofetadas, tirones del cabello, mordiscos, negación de atención médica u obligar a consumir alcohol o drogas, así como emplear cualquier otro tipo de fuerza física, incluso que genere daños a la propiedad.	Ley 1257 de 2008 (art. 3).
Violencia psíquica o emocional	Toda acción u omisión que genere como consecuencias dirigidas a degradar o controlar las acciones, comportamientos, creencias y decisiones de otras personas, por medio de intimidación, manipulación, amenaza, directa o indirecta, humillación, aislamiento o cualquier otra conducta que implique un perjuicio en la salud psicológica, la autodeterminación o el desarrollo personal.	Ley 1257 de 2008 (art. 3).
Violencia económica	Cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las mujeres por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, familiares, en las laborales o en las económicas.	Ley 1257 de 2008 (art. 2).

TIPO DE VIOLENCIA	DEFINICIÓN	FUENTE
Violencia patrimonial	Pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos o económicos destinados a satisfacer las necesidades de la mujer.	Ley 1257 de 2008 (art. 3).
Violencia sexual	Acciones consistentes en obligar a una persona a mantener contacto sexualizado, físico o verbal, o a participar en otras interacciones sexuales mediante el uso de fuerza, intimidación, coerción, chantaje, soborno, manipulación, amenaza o cualquier otro mecanismo que anule o limite la voluntad personal.	Ley 1257 de 2008 (art. 3).
Acoso sexual	Igualmente, el hecho de que la persona agresora obligue a la agredida a realizar alguno de estos actos con terceras personas.	Código Penal (Ley 599, 2000, art. 210 A).
Violencia estructural o institucional	Toda conducta realizada por una persona que «(...) en beneficio suyo o de un tercero y valiéndose de su superioridad manifiesta o relaciones de autoridad o de poder, edad, sexo, posición laboral, social, familiar o económica, acose, persiga, hostigue o asedie física o verbalmente, con fines sexuales no consentidos, a otra persona (...)». Todas las conductas, por acción u omisión, generadas por cualquier agente del Estado en el ejercicio de sus funciones, dirigidas a discriminar, agredir, minimizar o despreciar a la mujer.	Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2019a). Ley 1010 de 2002 (art. 2).
Violencia o acoso laboral	Toda conducta persistente y demostrable, ejercida sobre un empleador, un jefe o superior jerárquico inmediato o mediato, un compañero de trabajo o un subalterno, dirigida a infundir miedo, intimidación, terror y angustia, a causar perjuicio laboral, generar desmotivación en el trabajo, o inducir la renuncia de este. La violencia y el acoso que van dirigidos contra las personas por razón de su sexo o género, o que afectan de manera desproporcionada a personas de un sexo o género determinado, e incluye el acoso sexual.	Convenio 190 (OIT, 2019, art. 1.º).
Violencia política	Toda acción, conducta u omisión realizada en el ámbito público o privado que, basada en el género, de forma individual o grupal, tenga por objeto o por resultado menoscabar, anular, impedir, obstaculizar o restringir sus derechos políticos, el derecho a participar en los asuntos políticos y públicos en condiciones de igualdad con los hombres.	Declaración sobre la violencia y el acoso político contra las mujeres. (OEA/Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará [Mesecvi], 2015).

Fuente. Elaboración propia.



En síntesis, existe un marco normativo que reconoce la violencia por razones de género como una forma de discriminación y obliga a todas las autoridades a proteger de manera particular a la mujer que ha sido víctima de violencia. Por lo tanto, cuando las autoridades estatales se aproximan a un caso de violencia contra la mujer, deben ser sensibles al cumplimiento de la obligación de protección. Esto implica adoptar la perspectiva de género a lo largo del procedimiento.

2.5. Interseccionalidad⁷

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la interseccionalidad se refiere a «(...) aquellos casos en que se presenta la confluencia en forma transversal de múltiples factores de vulnerabilidad y riesgos de discriminación asociados a una serie de condiciones particulares (...)» (Comisión Interamericana de Dere-

7. La interseccionalidad es un enfoque que subraya que el sexo, el género, la etnia, la clase o la orientación sexual, como otras categorías, están interrelacionadas.

chos Humanos [CIDH], 2019b, párr. 42).⁸ Por ejemplo, la niñez, la situación de pobreza o pertenecer a una minoría racial son condiciones que deben ser analizadas cuando se consideren casos de violencia y discriminación contra la mujer.

La Corte Constitucional advirtió que la interseccionalidad:

[E]s una forma de análisis que parte de reconocer que una misma persona puede estar atravesada por diferentes identidades que generan situaciones únicas. Este marco conceptual va más allá del género como único factor opresor de la mujer; el análisis interseccional tiene en cuenta asuntos económicos, sociales, políticos, culturales, psíquicos, subjetivos y experienciales, que a su vez se presentan en contextos específicos, generando modos de relaciones jerárquicas y desiguales. Temas como la etnia, la raza, la clase, las capacidades, las creencias religiosas e incluso la espiritualidad son tenidos en cuenta con el fin de determinar la condición única que estos generan en una mujer. Lo que se estudia entonces son los diferentes tipos de manifestaciones o de consecuencias que

tienen en cada mujer esos distintos factores de opresión estableciendo los condicionantes y las experiencias determinadas, específicas y distintas que surgen en cada situación. (Corte Constitucional, sentencia T-410, 2021).

Por ejemplo, si se trata de una mujer rural le corresponde a la autoridad disciplinaria, desde el mismo momento de la indagación previa, abordar el caso con una perspectiva de género e interseccionalidad, por tanto, debe indagar aspectos relacionados con la composición familiar, la calidad de vida en el medio rural, los roles familiares y la economía del cuidado, acceso a recursos productivos y otras particularidades de su entorno.

Además, se deben considerar las políticas y el marco normativo, enfocados en reducir las brechas de desigualdad que sufren las mujeres rurales y campesinas, recogidas en el Decreto 2145 de 2017. También se debe aplicar la protección constitucional reforzada prevista en las sentencias T-025 de 2004, T-045 de 2010 y T-595 de 2013.

«Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros».

Declaración Universal de los Derechos Humanos



8. Compendio aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 12 de febrero de 2019.

3. FUNCIÓN DISCIPLINARIA



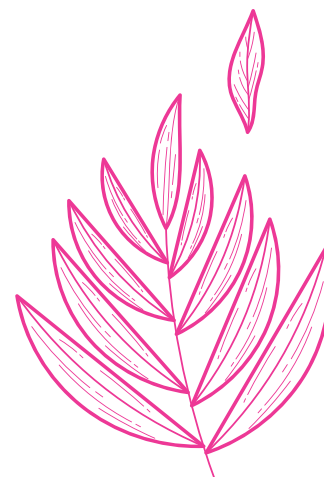
La Corte Constitucional ha definido la función disciplinaria como una de las manifestaciones del poder punitivo del Estado que busca prevenir y sancionar las conductas de los servidores públicos y particulares que ejercen función pública y atenten contra el estricto cumplimiento de los deberes funcionales y obstaculicen la correcta marcha de la administración pública. Conductas con las que se desconocen los principios que rigen el ejercicio de la función pública como la igualdad, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, entre otros. Esta función, por su naturaleza, es consustancial a la definición del Estado colombiano como un Estado de derecho (Corte Constitucional, sentencia C-286, 1996).

En el marco de protección de los derechos humanos de las mujeres, las conductas de los servidores públicos que atenten contra aquellos y que se constituyen en faltas disciplinarias son violatorias, principalmente, de los principios de igualdad e imparcialidad que guían el ejercicio de la función pública, máxime en un Estado como el nuestro que tiene como uno de sus fundamentos la supremacía y protección de los derechos humanos, en donde los derechos de las mujeres tienen especial relevancia.

En ese sentido, la función disciplinaria, como parte del derecho sancionatorio del Estado, lo faculta para iniciar, tramitar y fallar las investigaciones contra los servidores públicos y los particulares que ejercen funciones públicas de conformidad con las reglas y procedimientos fijados por el legislador en las regulaciones expedidas con ese fin.

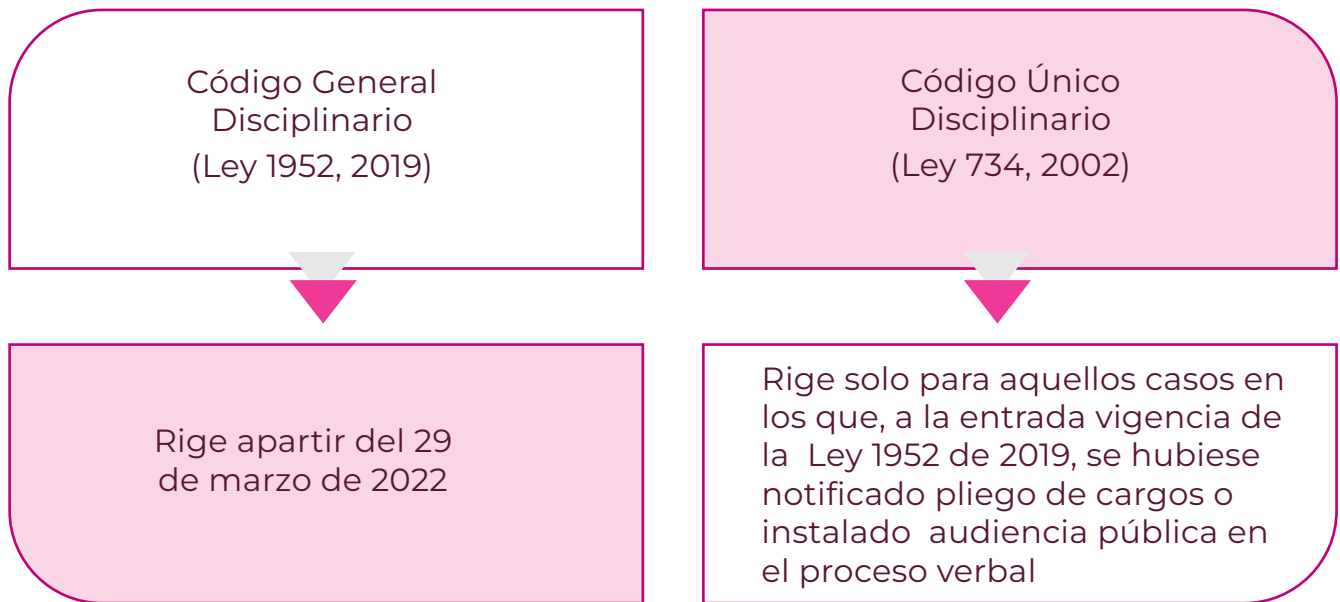
Para ese efecto, se debe advertir que el 29 de marzo de 2022⁹ entró a regir un nuevo Código General Disciplinario (Ley 1952, 2019),¹⁰ que derogó el vigente hasta ese momento, es decir, el Código Disciplinario Único-CDU (Ley 734, 2002).

En consecuencia, es necesario tener en cuenta que los hechos ocurridos después del 29 de marzo de 2022 deben tramitarse con fundamento en la Ley 1952 de 2019, al igual que todos aquellos procesos iniciados para ese momento y en los cuales no se hubiese notificado pliego de cargos o no se hubiese instalado la audiencia pública en el marco del proceso verbal.



9. Vigencia que fue determinada por el legislador en la Ley 2094 de 2021.

10. Este código entró a regir con la expedición de la Ley 2094 de 2021.



Fuente. Elaboración propia.

A partir de los fines del proceso disciplinario, que son «(...) la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen» (Código General Disciplinario [CGD], 2019, art. 11), corresponde al operador disciplinario adelantar las actuaciones en donde se investiguen conductas que involucren violencias contra las mujeres con una perspectiva y enfoque de género, sin que ello implique

el desconocimiento o limitación de los derechos de quien debe ser investigado, por cuanto la actuación disciplinaria exige una investigación integral, es decir, aquella en donde se indague con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de la falta y la responsabilidad del investigado y los que permitan demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad (art. 13).

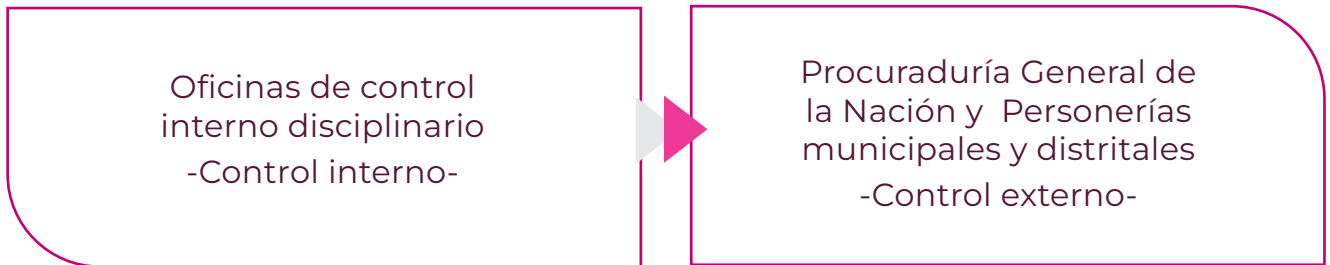
No asumir las investigaciones disciplinarias por violencias basadas en el género de la mujer, con perspectiva y enfoque de género, puede llevar a que la autoridad disciplinaria incurra en la denominada violencia institucional o estructural, entendida como la que ejercen los servidores públicos, entre otros casos, cuando se abstienen de investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia o al hacerlo no tienen en cuenta la perspectiva y el enfoque de género.



3.1. Competencias

La potestad disciplinaria no es exclusiva de la Procuraduría General de la Nación. Esta la comparte con otras entidades igualmente autónomas e independientes, como, por ejemplo, el Consejo Nacional de Disciplina Judicial y con órganos y entidades, como lo señala el artículo 93 del Código General Disciplinario.

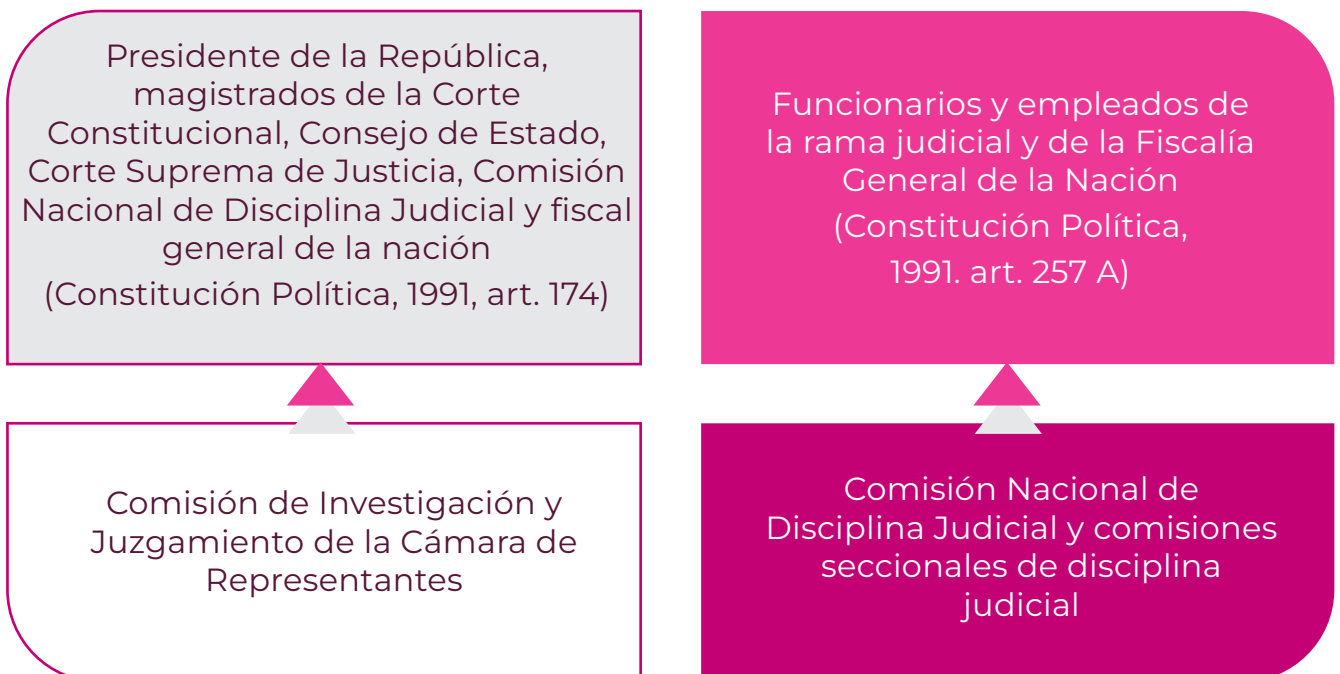
En ese sentido, debe entenderse que, frente a la competencia, existe lo que se denomina el control interno y el control externo disciplinario que, como se explicará en otro acápite, tiene relevancia respecto al ejercicio del poder preferente.



Fuente. Elaboración propia.

Por tanto, se considera importante esquematizar las competencias en materia disciplinaria que permitan, frente a un determinado caso que involucre violencias contra las mujeres, establecer la competencia para adelantar la correspondiente actuación y la forma de activarla.

En ese orden, lo primero que se debe tener en cuenta es que existen unos servidores públicos que, por razón de la función o por gozar de un fuero, no pueden ser investigados disciplinariamente por la Procuraduría General de la Nación. Veamos:



Fuente. Elaboración propia.

Lo anterior significa que las quejas, noticias o informes de servidores públicos que se presenten por violencias contra las mujeres y con fines disciplinarios, en las que el sujeto activo sea cualquiera de los empleos indicados, deben ser tramitados en las instancias señaladas por la Constitución Política.

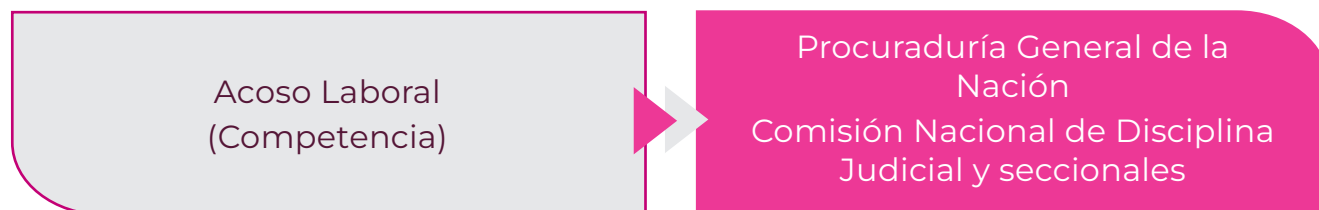
Es importante indicar que el legislador expidió la Ley 1828 de 2017, mediante la cual «se expide el código de ética y disciplinario del congresista y se dictan otras disposiciones». En los artículos 8 y 9 de la mencionada ley, se describen las conductas que serán de conocimiento de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, en las que no se enlista ninguna que se relacione con violencias contra la mujer, razón por la cual, el conocimiento de estas seguirá la regla general, es decir, la competencia de la Procuraduría General de la Nación.¹¹

Ahora bien, los servidores públicos diferentes a los enunciados en los párrafos anteriores pueden ser sujetos disciplinables ante la Procuraduría General de la Nación, según las competencias internas descritas en el Decreto-Ley 1851 de 2021.

Se afirma que pueden, por cuanto la potestad disciplinaria de la que es titular la Procuraduría General de la Nación, como ya enunció, se comparte con otras entidades del Estado, como es el caso concreto de las personerías distritales y las oficinas de control interno disciplinario.

En ese sentido, el artículo 93 de la Ley 1952 de 2019 indica que toda entidad u organismo del Estado debe organizar una unidad u oficina del más alto nivel encargada de conocer los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Significa lo anterior que, en todas las entidades del Estado, debe existir esa oficina que ejerza la función disciplinaria, a excepción de la rama judicial y de la Fiscalía General de la Nación, en tanto esa competencia se concentra en el Consejo Nacional de Disciplina Judicial y los consejos seccionales.

Por tanto, los primeros llamados a adelantar investigaciones disciplinarias por violencias de género son las oficinas de control interno disciplinario, salvo los casos de acoso laboral enunciados en la Ley 1010 de 2006, por cuanto el legislador radicó esa competencia en la Procuraduría General de la Nación.¹²



Fuente. Elaboración propia.

11. Los servidores de elección popular solo pueden ser investigados por la Procuraduría General de la Nación (Ley 1952, 2019, art. 92, inc. 2), en concordancia con la sentencia C-030 de 2023 de la Corte Constitucional.

12. «Cuando la víctima del acoso laboral sea un servidor público, la competencia para conocer de la falta disciplinaria corresponde al Ministerio Público o a las Salas Jurisdiccional Disciplinaria de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, conforme a las competencias que señala la ley» (Ley 1010, 2006, art. 12, inciso 2). Entiéndase que hoy, las conductas de acoso laboral en la rama judicial y Fiscalía General de la Nación son de competencia del Consejo Nacional de Disciplina Judicial y el consejo seccional. Igualmente, es importante señalar que la referencia al Ministerio Público hace relación exclusivamente a la Procuraduría General de la Nación y no a las personerías. Cfr. Concepto Procuraduría Auxiliar Disciplinaria C- 37 de 2013 y C-200 de 2019.

Es importante indicar que las mencionadas oficinas no tienen competencia para conocer de las actuaciones disciplinarias contra aquellos servidores que tengan rango igual o superior a la de secretario general. En estos casos, la personería distrital o municipal —si no se trata de un caso de acoso laboral— y/o las procuradurías provinciales o distritales cuando el servidor público es del orden distrital o municipal, son los llamados a conocer de estos procesos. Si el funcionario es del orden departamental, la competencia será de las procuradurías regionales, y si son del orden nacional, la competencia radica en las

procuradurías delegadas de instrucción o en las distritales de instrucción, según la jerarquía del funcionario, nivel igual o superior a secretario general será del conocimiento de las delegadas, inferior a ese nivel, a las distritales.

Por tanto, para determinar la competencia disciplinaria en los casos de violencias de género, se requiere determinar la naturaleza municipal, distrital, departamental o nacional del cargo que ejerce el servidor público que está ejecutando la conducta.





Los servidores públicos de elección popular, en materia disciplinaria, solo pueden ser investigados por la Procuraduría General de la Nación, según la jurisdicción en donde ejerzan o el rango de estos.



Fuente. Elaboración propia.

En los términos del artículo 202 del Código General Disciplinario (2019), solo la falta de competencia para proferir el fallo genera nulidad, por lo que podría deducirse que, independientemente de quien inicie la actuación, lo importante es que quien juzgue sea el competente. No obstante, lo aconsejable es que el funcionario competente asuma el conocimiento de los procesos desde el inicio.

Antes de radicar una queja disciplinaria por violencia de género, analice si el servidor público es del orden municipal, distrital, departamental o nacional, porque ello determina la competencia para conocer del asunto.

Fuente. Elaboración propia.

Surge la pregunta sobre si es posible que actuaciones disciplinarias incoadas en las oficinas de control interno o en las personerías municipales o distritales, pueden ser asumidas por la Procuraduría General de la Nación, atendiendo sus competencias internas.

La respuesta es afirmativa y, para ello, se debe hacer uso del mecanismo del poder preferente, regulado en la Resolución 456 del 14 de septiembre de 2017 de la Procuraduría General de la Nación.

El poder preferente es la facultad constitucional que tiene la Procuraduría General de la Nación para desplazar a las oficinas de control interno o personerías del conocimiento de un determinado asunto disciplinario (Constitución Política, 1991, art. 277, num. 6; Ley 1952, 2019, arts. 3 y 86).

El poder preferente procede de oficio o a solicitud de parte que, en los casos de procesos disciplinarios basados en violencias contra las mujeres, puede ser invocado por la víctima y/o su apoderado, como sujetos procesales.

En los términos de la mencionada resolución, aquel procede cuando:

- a. (...) el asunto provoque o comprometa un impacto de orden social, económico, político o institucional, o genere connotación especial de la opinión pública, de alcance nacional o territorial.
- b. (...) se advierta razonadamente que para la garantía de los principios que

rigen el proceso disciplinario, es procedente que la actuación la adelante directamente la Procuraduría General de la Nación.

c. (...) se considere que un determinado caso debe ser asumido para garantizar el cumplimiento de los fines esenciales inherentes a la Entidad, en virtud de los mandatos constitucionales que la rigen. (Art. 8).

Se ha entendido que también es viable su uso, cuando hay una violación al debido proceso, al derecho de defensa o se afecte la eficacia o eficiencia de la actuación disciplinaria.

La solicitud de poder preferente, debidamente sustentada, se debe presentar ante la dependencia que sería competente para conocer de la actuación disciplinaria, es decir, la procuraduría provincial o distrital, la regional o las procuradurías delegadas, teniendo cuidado de la etapa en que se encuentre la actuación, es decir, instrucción o juzgamiento. Procede, igualmente, para asuntos que se encuentren en segunda instancia.

La dependencia competente de la Procuraduría General de la Nación debe evaluar la solicitud y practicar una visita al proceso, para determinar la procedencia o no del poder preferente, para lo cual tiene cinco (5) días.

Una vez se realiza la visita, el funcionario competente debe, en un plazo máximo de cinco (5) días, exponer las razones por la que es procedente o no. Si considera que el ejercicio del poder preferente es admisible, así lo determinará y enviará un informe al despacho de la Viceprocuraduría General de la Nación

para que se autorice asumir el conocimiento del asunto.

En el caso de las procuradurías delegadas, la Viceprocuraduría General de la Nación determinará la que lo debe asumir, cuando existan varias llamadas a tramitar el asunto. En el caso de violencias contra las mujeres, la competencia, según el sujeto disciplinable y el asunto, estaría, en principio, en las delegadas de instrucción de vigilancia administrativa o en la delegada de instrucción de la fuerza pública.

La negativa de asumir el poder preferente no debe ser sometida a consideración de la Viceprocuraduría General de la Nación y no es susceptible de recurso.

En aquellos casos en donde se niegue el poder preferente, se puede solicitar la supervigilancia administrativa regulada en la Resolución 456 de 2017 (arts. 5 y 12).

La supervigilancia administrativa es la facultad que tiene la Procuraduría General de la Nación de constituirse como sujeto procesal en actuaciones disciplinarias que adelante cualquier órgano o entidad del Estado. Su finalidad, la defensa del ordenamiento jurídico, los derechos y garantías fundamentales.

La competencia para ejercer la supervigilancia es, en principio, del funcionario competente para conocer del asunto quien la puede ejercer directamente o designando a un servidor de su depen-

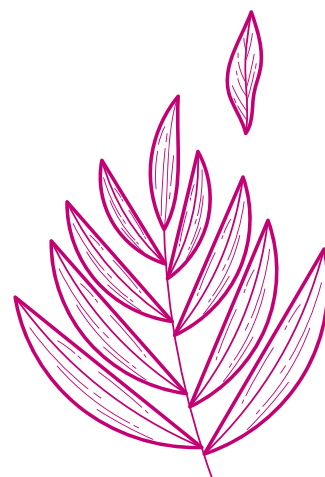
dencia. Su ejercicio no requiere la autorización de la Viceprocuraduría General de la Nación.

Los motivos en que se puede fundar su ejercicio son, entre otros, la relevancia de los hechos o del cargo o función del disciplinable o la gravedad y trascendencia de los hechos.

En todo caso, la supervigilancia administrativa procede de oficio por parte de la autoridad disciplinaria que sería competente para conocer del asunto.

El poder preferente de oficio se ejerce en los casos en donde las dependencias de la Procuraduría General de la Nación, según su competencia, asumen una actuación disciplinaria en trámite en una oficina de control interno o personería. En estos casos, basta que se solicite el envío de la actuación, para entender que se ha hecho uso del poder preferente. Igualmente, existe la obligación de las oficinas de control interno de informar a la Procuraduría General sobre la apertura de investigaciones disciplinarias con el fin de que se evalúe el ejercicio del poder preferente.

Lo expuesto permite concluir que las mujeres víctimas de violencia por un servidor público pueden solicitar el ejercicio del poder preferente o la supervigilancia administrativa.

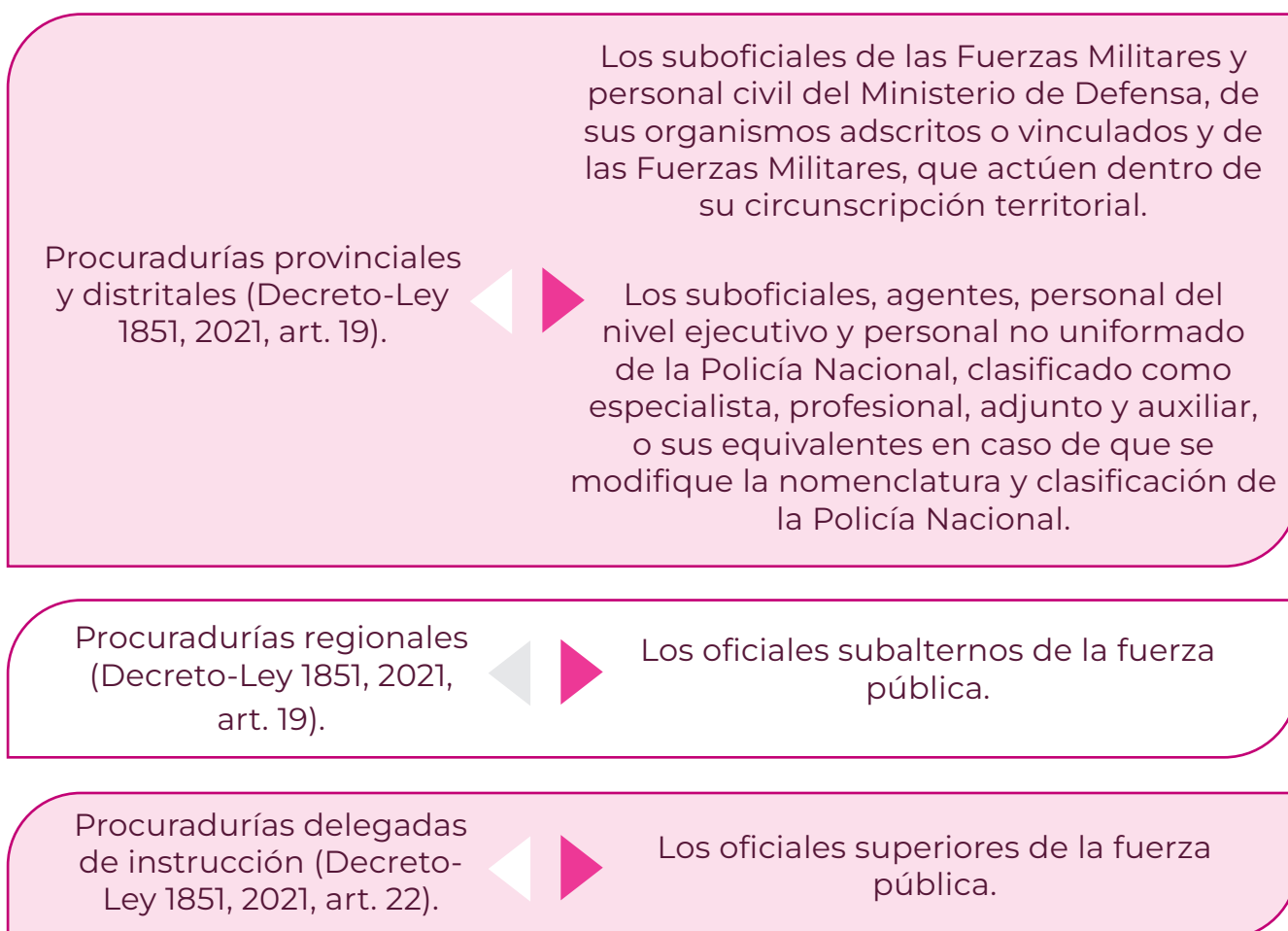


Los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, al evaluar las solicitudes de poder preferente o supervigilancia administrativa en los casos de violencias contra las mujeres, lo deben hacer con perspectiva de género, para no terminar revictimizando e incurriendo en violencia institucional.

Finalmente, el procurador/a general de la nación, en ejercicio de sus competencias (Decreto-Ley 1851, 2021, art. 2, num. 6), podrá «[a]signar funciones especiales a las dependencias y empleos de la Procuraduría General de la Nación», lo que significa que, casos de violencias basadas en género podrían ser susceptibles de una asignación especial por el titular del Ministerio Público.

3.2. Competencias disciplinarias frente a los miembros de la fuerza pública

El Decreto Ley 1851 de 2021, que modificó el Decreto Ley 262 de 2000, determina las competencias disciplinarias para los miembros de la fuerza pública, así:



Fuente. Elaboración propia.

El artículo 2 de la Ley 1792 de 2016, por medio de la cual se modifican algunos artículos de los Decretos Ley 1790 y 1791 de 2000, dispone la jerarquía y equivalencia de los oficiales y suboficiales de la fuerza pública. Veamos:

EQUIVALENCIAS

EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y POLICÍA NACIONAL

Oficiales generales: general, mayor general y brigadier general

Oficiales superiores: coronel, teniente coronel y mayor

Oficiales subalternos: capitán, teniente y subteniente

EQUIVALENCIAS

ARMADA NACIONAL

Oficiales de insignia: almirante, vicealmirante, contraalmirante.

Oficiales superiores: capitán de navío, capitán de fragata, capitán de corbeta

Oficiales subalternos: teniente de navío, teniente de fragata, teniente de corbeta

Fuente. Elaboración propia.

Se debe advertir que, en las Fuerzas Militares, también existe el control interno disciplinario que, en términos generales, según la fuerza y el grado de los servidores, está a cargo de las inspecciones generales y de las oficinas de control interno respectivas.

Así las cosas, en principio, la competencia para conocer de los casos de violencia frente a la mujer estaría radicada en esas dependencias, sin perjuicio del poder preferente. En todo caso, cuando se trate de conductas realizadas por coroneles, tenientes coronel y mayores serán conocidas directamente por la Procuraduría General de la Nación.

3.3. Los particulares en ejercicio de funciones públicas

La facultad disciplinaria que la Constitución Política le reconoce a la Procuraduría

General de la Nación para disciplinar a los servidores públicos, es decir, aquellos reseñados en el artículo 123 constitucional, se extiende a los particulares que, por disposición del legislador, ejerzan funciones públicas de forma permanente o temporal.

La facultad disciplinaria frente a estos, solo se puede ejercer en lo que haga relación con la función pública delegada. Las conductas sin relación con la función no son susceptibles de ser investigadas ni sancionadas disciplinariamente.

Así mismo, el legislador expresamente indicó las faltas en que los particulares podrían incurrir en el artículo 72 de la Ley 1952 de 2019. Por tanto, si la conducta no se ajusta a ninguna de las descripciones, la actuación disciplinaria no podrá adelantarse o proseguirse porque la

conducta no es disciplinable, de acuerdo con el artículo 90 de la Ley 1952 de 2019 de 2019.

Una lectura del artículo 72 de la Ley 1952 de 2019 permite afirmar, que no existe una sola conducta de las descritas por el legislador que se relacione con la proscripción de violencias contra las mujeres.

Por tanto, como lo indica el numeral 11 del mencionado precepto, en aplicación de los principios de especialidad y subsidiariedad, se dará aplicación a la falta disciplinaria gravísima de «realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él» (negrilla fuera de texto).

En consecuencia, corresponderá al funcionario disciplinario analizar con perspectiva de género, los hechos que se denuncien en contra de un particular que ejerza función pública, para determinar si los mismos se pueden adecuar a la descripción del numeral 11 del artículo 72 de la Ley 1952 de 2019.

La Procuraduría General de la Nación es la competente para adelantar la investigación disciplinaria contra los particulares que ejercen función pública y el conocimiento corresponderá a las procuradurías provinciales, distritales, regionales o a las delegadas, si la función se ejerce a nivel municipal o distrital, departamental o nacional (Decreto Ley 1851, 2021, arts. 12, lit. i; 19, lit. i; 22, lit. j), salvo competencias especiales frente a algunos particulares expresamente



enunciados por el legislador extraordinario, por ejemplo, el caso de los curadores de capital de departamento que son competencia de las regionales.

Igualmente, el legislador diseñó un régimen especial para los notarios —competencia, falta, sanciones—, particulares que ejercen función pública, artículos 75 y siguientes de la Ley 1952 de 2019, en los que tampoco se evidencia que se hubiese consagrado como falta la violencia contra la mujer. En donde a diferencia de los otros particulares, no se puede recurrir a la remisión de la descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo.

Es importante distinguir entre función y servicio público para efectos del ejercicio de la acción disciplinaria frente a los particulares. La primera hace referencia a las potestades y autoridad del Estado; por su parte, el servicio público a la satisfacción de necesidades de los ciudadanos que pueden prestarse por el Estado o por los particulares o por ambos, como el caso de la educación, la salud, etc.

Si bien en un sentido amplio podría considerarse como función pública todo lo que atañe al Estado, cabe precisar que la Constitución distingue claramente los conceptos de función pública y de servicio público y les asigna contenidos y ámbitos normativos diferentes que impiden asimilar dichas nociones, lo que implica específicamente que no se pueda confundir el ejercicio de función públicas, con la prestación de servicios públicos, supuestos a los que alude de manera separada el artícu-

lo 150 numeral 23 de la Constitución que asigna al Legislador competencia para expedir las leyes llamadas a regir una y otra materia. El servicio público se manifiesta esencialmente en prestaciones a los particulares. La función pública se manifiesta, a través de otros mecanismos que requieren de las potestades públicas y que significan, en general, ejercicio de la autoridad inherente del Estado. (Corte Constitucional, sentencia C-037, de 2003).

La anterior distinción es de suma utilidad, porque algunos particulares prestan un servicio público en entidades públicas por una vinculación que no es la de servidor público, son contratistas de prestación de servicios, por lo que no son disciplinables. Es el caso de los docentes por contrato u hora cátedra, así como los médicos, enfermeros y asistentes de los centros hospitalarios. Estas actividades, entre otras, hacen parte de la prestación de un servicio y no de función pública.

En conclusión, corresponde al operador disciplinario, antes de analizar los hechos puestos en su conocimiento, determinar la naturaleza jurídica del vínculo que tiene el presunto responsable con el Estado, para verificar:





- **Servidor público:** relación legal y reglamentaria; contrato laboral administrativo, carrera administrativa, provisionalidad, elección popular o designación y/hombramiento en los términos de la Constitución y la ley —**sujeto disciplinable**—.
- **Particular que cumple funciones públicas,** entre ellas, la administración de recursos públicos, la interventoría, las que desarrollan los curadores, los notarios, los auxiliares de justicia, etc., —sujeto disciplinable—.
- **Contratista por prestación de servicios** —no es sujeto disciplinable—.
- **Particular que presta servicios públicos** —no es sujeto disciplinable—.





4. DEBER DE DEBIDA DILIGENCIA EN EL PROCESO DISCIPLINARIO



La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer-Convención de Belém do Pará,¹³ adoptada como parte de la legislación colombiana mediante la Ley 248 de 1995, establece el deber de la debida diligencia, así:

Los Estados Parte condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

(...).

b. Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer (...). (Art. 7, lit. b).

En sentencia T-878 de 2014, la Corte Constitucional ratificó el deber de debida diligencia en la investigación y juzgamiento de las conductas atentatorias de los derechos de las mujeres y para el efecto destacó que se refiere a la necesidad de evitar la impunidad de tales

hechos, a través del cumplimiento de dos funciones: «[l]a de esclarecer los hechos y castigar los culpables y la de desalentar futuras violaciones».

Para priorizar el asunto, desde la recepción de la queja se debe determinar si la conducta puede constituir violencia contra la mujer, en tanto que se trate de cualquier acción, omisión, coacción o privación que le cause daño en la vida, integridad física, psicológica, sexual, o cualquier tipo de perjuicio, los cuales pueden ocurrir en cualquier momento y en el ámbito público o privado (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, SP931-55406, 2020).

Ante la inaceptable permisión de cualquier violencia contra la mujer, el despacho que realice investigaciones disciplinarias debe acudir a una herramienta hermenéutica para impedir que exista indiferencia, neutralidad o tolerancia ante conductas relacionadas con violencia de género en el trabajo y en otros campos, pues se debe situar y ahondar en las condiciones particulares de la víctima.

13. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer conocida también como la Convención Belém do Pará, por el lugar en el que fue adoptada el 9 de junio de 1994, fue el primer tratado internacional del mundo de derechos humanos que abordó, específicamente, la temática y la violencia contra las mujeres y que consagró el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia tanto en el ámbito privado como en el público. Establece el desarrollo de mecanismos de protección y la defensa de los derechos de las mujeres como fundamentales para luchar contra el fenómeno de la violencia en contra de su integridad física, sexual y psicológica. Define la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. La Convención fue creada por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Entró en vigor el 28 de marzo de 1996 y ha sido ratificada por 32 de los 35 miembros de la OEA con excepción de Cuba, Canadá y Estados Unidos.

En este orden de ideas, se entiende que la violencia a la mujer¹⁴ ha alcanzado un nivel estructural que trasciende de lo personal a lo social, jurídico, político y económico, por lo que su protección es una misión esencial de este ente de control, lo cual implica el deber de actuar con diligencia en la prevención, en la investigación y sanción de dicho fenómeno.¹⁵

Sobre el deber de debida diligencia en materia disciplinaria, la Corte Constitucional precisó:

Las autoridades disciplinarias no están exentas de incurrir en prácticas que desconozcan el deber de diligencia debida y contribuyan a mantener patrones estructurales de discriminación en contra de la mujer. Para evitar dichos riesgos y esencialmente acatar la obligación reforzada de garantizar a todas las mujeres una vida libre de violencias, la jurisprudencia constitucional ha advertido sobre la obligación de todas las autoridades y funcionarios del Estado de adoptar una perspectiva de género en sus actuaciones y decisiones. (Subrayado fuera de texto). (Sentencia T-400, 2022).

Por otra parte, la Corte Constitucional

sintetizó las reglas fijadas en su jurisprudencia. Concretamente, estableció que los procedimientos en los que se investiga una conducta que constituye violencia en razón del género deben garantizar:

(i) el carácter imparcial de los funcionarios administrativos y judiciales, en el sentido de que sus decisiones no se fundamenten en nociones preconcebidas o en estereotipos de género; (ii) la idoneidad de las medidas de protección que se adopten para eliminar la violencia o la amenaza que se denuncia, atendiendo la modalidad del daño y recurriendo a medidas diferentes a aquellas dispuestas en la normativa –de existir vacíos– cuando la situación lo requiera. (Sentencia T-210, 2023).

En la misma decisión, la Corte sintetizó los elementos que deben concurrir para que las investigaciones por violencia de género se lleven a cabo con observancia de la obligación de debida diligencia, las cuales deben ser:

(...) oficiosas, para que el competente inicie la investigación por iniciativa propia, sin estar supeditado a las quejas o denuncias de las presuntas víctimas; oportunas, para evitar que el

14. La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (Naciones Unidas, 1993) define este tipo de violencia como «todo acto [de violencia] basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción (...), tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada» (art. 1.º).

15. «Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra» (CEDAW, art. 2). Estas disposiciones dejan en claro que no hay exención para la violación conyugal, que todavía era legal en varios países de las Américas en 1994.

tiempo atente contra la averiguación de la verdad y para adoptar medidas de protección eficaces; exhaustivas, para lograr el recaudo de las pruebas necesarias y conducentes a una valoración integral de los hechos; imparciales, para atender un actuar objetivo, libre de prejuicios o tendencias y sin razonamientos teñidos de estereotipos y respetuosas, para prevenir la revictimización. (Subrayado fuera de texto). (Sentencia T-210, 2023).

Además, las investigaciones se deben adelantar con perspectiva de género para detectar los factores de riesgo existentes que permiten consumir actos de discriminación y violencia. La Corte identificó como factores de riesgo:

- **Las asimetrías de poder.**¹⁶ La jerarquización de géneros con preeminencia del masculino facilita incurrir en acoso, por el encubrimiento y la normalización de las prácticas y comportamientos asociados, de ahí que, si se trata de una conducta realizada en un ámbito jerarquizado de poder frente a una mujer, como en una institución educativa, en la fuerza pública, en el marco laboral, frente a una mujer, esa circunstancia alerta sobre la necesidad de imprimir perspectiva de género y debida diligencia a la actuación disciplinaria.

- **Los estereotipos de género.** La violencia en razón del género parte muchas veces de prejuicios sociales acerca de atributos o características que hombres y mujeres poseen o deberían poseer o de las funciones sociales que ambos desempeñan o deberían desempeñar. (Naciones Unidas/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], s.f.).

- **La intersección de factores de vulnerabilidad.**¹⁷ Implica reconocer que, además del sexo, la mujer o las personas con identidad sexual diversa pueden ser vulnerables a que se consumen actos de discriminación en su contra por factores como la edad, la precariedad económica, la situación de salud física o psicológica, el conflicto armado, la situación de refugio o desplazamiento o la pertenencia a comunidades étnicas, entre otros.

Asumir esta perspectiva evita incurrir en lecturas parciales de la realidad y contribuye a identificar y dimensionar la necesidad de adoptar mecanismos especiales para salvaguardar los derechos comprometidos.

En este contexto, el deber de debida diligencia se desconoce, por ejemplo, cuando:

16. La simetría de poder se refiere a la idea de “Polis” de Platón y Aristóteles en cuanto a la detención del poder político. Ya la asimetría, que es la categoría más frecuentemente adoptada por los científicos sociales, se enfatiza el control, la relación de dependencia y desigualdad.

17. ¿Está la interseccionalidad de moda? En octubre de 2021, el término “interseccionalidad” alcanzó su punto máximo de búsquedas en Google desde el 2004. Sin embargo, está lejos de ser una palabra nueva. Se trata de un término con más de 30 años de uso. Se volvió de uso común a partir de 1989, cuando fue utilizado por la jurista y profesora afroamericana Kimberlé Crenshaw. Luego, el aumento de interés por comprender mejor las desigualdades y discriminación que sufren las mujeres y poblaciones diversas ha popularizado la expresión en los últimos años.

- se realizan investigaciones aparentes o sin rigor;
- la carga de la prueba se transfiere a la víctima;
- la decisión de fondo está basada en una indebida o deficiente valoración probatoria. Hay falta de exhaustividad en el análisis de la prueba recaudada, como cuando se decide archivar el proceso por falta de material probatorio sin que se haya hecho uso de poderes oficiosos o cuando el acervo probatorio se analiza de forma fragmentada;
- cuando no se tiene en cuenta el contexto de la mujer desestimando la existencia de patrones de violencia;
- con actos de revictimización o violencia institucional, como las largas esperas, múltiples citaciones, interrogatorios indebidos, discursos con estereotipos discriminatorios, generalizaciones injustificadas, creencias preconcebidas que se vuelven «normales» o comunes, entre otros;
- se acude a preconcepciones o visiones generalizadas sobre características personales o roles que deben ser cumplidos por personas de determinado grupo (estereotipos). Cuando los prejuicios influyen en el modo en que los operadores razonan en un caso de violencia contra las mujeres, se produce su revictimización.

Al respecto, la Corte ha reconocido los siguientes estereotipos: (i) mujer mentaz, es decir, «las mujeres no saben lo que quieren»: pensar que cuando las mujeres dicen «no», en realidad quieren

decir «sí»; bajo ese prejuicio, se tiende a buscar elementos en el testimonio que lleven a corroborar un posible engaño; (ii) mujer instrumental, que consiste en suponer que «las mujeres hacen falsas denuncias por hechos de violencia como medio para obtener un fin» (i. e., para vengarse), y (iii) mujer fabuladora o fantaseadora, esto es, pensar que la mujer basa su denuncia deformando los hechos. Este estereotipo encuentra fundamento en las nociones de locura y exageración que frecuentemente se atribuyen a la mujer, en oposición a la racionalidad del hombre. (Corte Constitucional, sentencia T-878, 2014).

Para evitar el desconocimiento de la obligación de actuar con debida diligencia, cumplir el marco normativo de protección a la mujer que ha sido víctima de violencia y prevenir la violencia institucional, las autoridades disciplinarias deben incorporar un enfoque diferencial con perspectiva de género.

La perspectiva de género optimiza el razonamiento probatorio y obliga a que las inferencias probatorias de las autoridades pasen por el tamiz correcto y con probabilidad de que los enunciados que se declaren probados se aproximen a la verdad.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que hace parte del deber de diligencia el ejercicio de la acción disciplinaria frente a los funcionarios públicos que atenten contra los derechos de las mujeres. La sanción, si a ella hay lugar, en estos casos, sirve para formar funcionarios competentes, crea cultura institucional de respeto a los derechos de las mujeres y puede contribuir a la satisfacción del derecho al acceso a la justi-

cia de la víctima (Procuraduría General de la Nación/Coordinación Nacional de Intervención Penal en Defensa de los Derechos de las Mujeres & Personería Distrital de Bogotá/Personería Delegada para Asuntos Penales, 2023; Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], Caso González y Otras “Campo Algodonero” vs. México, 2009).



5. GUÍA PARA LA INVESTIGACIÓN, JUZGAMIENTO Y SANCIÓN DISCIPLINARIAS CON ENFOQUE EN LOS DERECHOS DE LAS MUJERES



«Las autoridades disciplinarias deberán hacer efectiva la igualdad de los intervinientes en el desarrollo de la actuación procesal y proteger, especialmente, a aquellas personas que, por su condición económica, física, mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. El sexo, la raza, color, la condición social, la profesión, el origen nacional o familiar o étnico, la lengua, el credo religioso, la orientación sexual, la identidad de género, la opinión política o filosófica, las creencias o prácticas culturales en ningún caso podrán ser utilizados dentro del proceso disciplinario como elementos de discriminación».
(CGD, 2019, art. 7).

El derecho disciplinario valora la inobservancia del ordenamiento superior y legal vigente, así como la omisión o extralimitación en el ejercicio de funciones; con lo que se orienta entonces a asegurar el cumplimiento de los deberes funcionales que le asisten al servidor público o al particular que cumple funciones públicas, cuando sus faltas interfieran con las funciones estipuladas.

Si los presupuestos de una correcta administración pública son la diligencia, el cuidado y la corrección en el desem-

peño de las funciones asignadas a los servidores del Estado, la consecuencia jurídica no puede ser otra que la necesidad de la sanción de las conductas que atenten contra los deberes que les asisten.

En concordancia con la misión de la Procuraduría General de la Nación de ser vigilante y guardiana de los derechos humanos, en particular de las mujeres, le corresponde investigar, juzgar y sancionar las conductas contrarias a las funciones y fines del Estado, que gene-

ren actos de discriminación o violación de los derechos de las mujeres, desde la perspectiva de género.

El procedimiento establecido para el efecto se regula en el Código General Disciplinario: artículos 208 a 233, que describen como etapas del proceso: (i) indagación previa; (ii) investigación, y (iii) juzgamiento.

El enfoque diferencial de género debe imprimirse durante toda la actuación, desde la recepción de la queja o noticia disciplinaria; en la estructuración de los hechos disciplinariamente relevantes; en el decreto de pruebas; en la forma que se practican; en su valoración, en la motivación de las decisiones adoptadas en el proceso, en cumplimiento del deber de debida diligencia que es transversal a toda la actuación.

5.1 Evaluación de la noticia disciplinaria

5.1.1. Origen de la actuación

5.1.1.1 Queja de la víctima

Al recibir la queja, la autoridad debe hacer una introspección de los hechos narrados a efectos de acercarse a las personas y enterarse de las circunstancias que rodearon los sucesos. En tal sentido, debe determinar cómo la víctima recibió o percibió comportamientos ofensivos, humillantes, discriminatorios, degradan-

tes, hostiles, intimidantes, etc., y si se trató de alguna situación de violencia como:

- **física:** tocamientos, acercamientos innecesarios;
- **verbal:** insultos sexistas, descalificaciones, comentarios sobre cambios de humor de las mujeres asociados, por ejemplo, a su ciclo menstrual, a su condición de madre, a su estado civil, comentarios sobre su aspecto físico, integridad moral, vida privada y buen nombre, llamadas insinuantes dentro y fuera del horario laboral;
- **no verbal:** miradas lascivas, silbidos, gestos sexualmente sugerentes, envío de pornografía u otras expresiones con contenidos sexuales explícitos sin consentimiento (OIT, (s.f.), comportamiento tendiente a menoscabar la autoestima y la dignidad, asignación de funciones a menosprecio por ser mujer;
- **omisiva:** servidores públicos que revictimicen, omitan el cumplimiento de 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;
- **política:** cuyo propósito sea menoscabar, anular, impedir, obstaculizar o restringir sus derechos políticos, como entorpecer su participación efectiva en contiendas electorales y el acceso a cargos en todos los niveles decisorios, en contravía de las previsiones contenidas en la Ley 581 de 2000 o cuando se limita el derecho de las mujeres a intervenir en asuntos políticos y públicos en condiciones de igualdad frente a los hombres.

En ese marco, corresponde a la autoridad disciplinaria, a manera de ejemplo, determinar si esas conductas ¿están referidas a acercamientos no deseados?, ¿peticiones de favores sexuales u ofrecimientos laborales a cambio de estos?, ¿conductas físicas o verbales o gestos de carácter sexual o cualquier otro de esa naturaleza, correos electrónicos, mensajes?

Las situaciones expuestas ¿han propiciado un ambiente laboral hostil e inseguro?, ¿se condiciona el acceso a beneficios laborales?, ¿la víctima desea renunciar?, etc.

Pregúntese por la persona víctima: ¿lo denunciado le ha implicado consecuencias físicas y psicológicas?, ¿cambios de actitud frente al trabajo y en su desempeño?, ¿contempla un riesgo de pérdida del trabajo?, ¿podría presentar cuadros de ansiedad y depresión, entre otros?

Por el trabajo de la víctima, pregúntese: ¿es posible que haya perdido la confianza en sus capacidades?, ¿disminuyó su productividad e incrementó su carga laboral?, ¿pudo sufrir un daño reputacional? La víctima en la sociedad: estigmatización, exclusión, etc.

Ante tal ejercicio, la conclusión inicial será enmarcar el comportamiento en alguna de las descripciones típicas relacionadas con la violación de los derechos de las mujeres y su reconocimiento como víctima, esto es, como sujeto procesal con todas las garantías y derechos.

Al momento de recibir la queja:

- si la formulación se hace de manera presencial por la víctima es importante preguntarle si prefiere ser atendida

por una servidora o un servidor público, a fin de brindarle un espacio en el que se sienta segura, con protección a su intimidad y dignidad;

- permitirle estar acompañada de una persona cerca o con acompañamiento psicológico, esta previsión es válida en cualquier etapa del proceso;

- valide si se trata de acoso sexual, esta conducta que es un delito, si bien se encuentra dentro de los actos calificados como de acoso laboral, no es conciliable, por tanto, no exija el trámite conciliatorio previo, so pena de revictimización;

- indague sobre si ha denunciado en otros escenarios y los datos que tenga al respecto para ubicar esas otras actuaciones;

- pregunte por el contexto de los hechos;

- cuide que sus preguntas no contengan ni implícita ni explícitamente estereotipos de género, esta previsión es válida en cualquier etapa del proceso;

- no cuestione la credibilidad del relato ni realice juicios de valor, esta previsión es válida en cualquier etapa del proceso;

- no cuestione el tiempo transcurrido entre el hecho y la queja, esta previsión es válida en cualquier etapa del proceso;

- pregunte sobre circunstancias adicionales de vulnerabilidad;

- trate de conocer los riesgos que corre en virtud de los hechos;
- deje un registro lo más fiel y amplio posible de la queja, acudiendo a los medios técnicos a que haya lugar, a fin de que no sea necesaria su ampliación o reiteración;
- reciba todos los documentos o elementos que la quejosa lleve con ella y desee aportar.

5.1.1.2 Queja anónima

En asuntos relacionados con la vulneración de derechos humanos de las mujeres, la materialización del deber de debida diligencia lleva implícito un esfuerzo adicional y un rigor jurídico durante el análisis de las quejas anónimas.¹⁸

Si bien el legislador ha contemplado exigencias precisas al momento de encauzar la acción disciplinaria, para indicar que frente a una queja anónima se hace necesario contar con un mínimo de prueba que permita iniciar la actuación oficiosa, lo cierto es que en los casos de violencia frente a la mujer, los requerimientos legales para el análisis de los anónimos deben flexibilizarse, por lo que corresponde iniciar la acción para determinar si la conducta existió, valorando con menor rigurosidad si los hechos fueron presentados de forma inconcreta o difusa o no se aportó prueba. Por esa misma razón, la decisión inhibitoria bajo los presupuestos del artículo 209 del CGD debe ser excepcional.

5.1.1.3 Remisión procedente del comité de convivencia laboral

La Ley 1010 de 2006 reguló el trámite preventivo en casos de acoso laboral que debe ser adelantado por el comité de convivencia laboral.

En el marco de las labores de dicho comité, se deben garantizar espacios de diálogo entre las partes, confidenciales y con miras a que se logre una conciliación.

Los miembros del comité pueden proponer fórmulas para mejorar el buen clima laboral, prevenir nuevos eventos y superar los hechos generadores de acoso. Del trámite que se adelante siempre se deben dejar las respectivas constancias.

El trámite de conciliación en los comités de convivencia laboral puede terminar con un acuerdo conciliatorio, evento en el cual, la acción disciplinaria por acoso laboral no se puede adelantar.

Si no se llega a un acuerdo entre las partes es obligación del comité remitir el expediente administrativo de conciliación a la Procuraduría General de la Nación, para que se inicie el proceso disciplinario para determinar si se configuró la falta gravísima por acoso laboral, señalada en el artículo 10 de la Ley 1010 de 2006 (Procuraduría General de la Nación, Circular 20, 2007).

En consecuencia, se ha entendido que

18. Es importante recordar que las quejas anónimas deben cumplir algunos requisitos para su trámite. Por tanto, si estas cumplen las exigencias que exige la ley y la jurisprudencia deben ser tramitadas. El artículo 86 de la Ley 1952 de 2019 señala que la acción disciplinaria no puede tener origen en anónimos, salvo cuando estos cumplan con los requisitos mínimos consagrados en los artículos 38 de la Ley 190 de 1995 y 27 de la Ley 24 de 1992, esto es, que con la queja anónima se aporten medios probatorios que permitan iniciar la actuación de manera oficiosa.



el trámite preventivo ante el comité de convivencia laboral es un requisito de procedibilidad del ejercicio de la acción disciplinaria. Es decir, si aquel no se agota, no se puede iniciar proceso disciplinario por este hecho.

Es importante resaltar que la dilación del procedimiento preventivo de acoso laboral es constitutiva de falta disciplinaria. Circunstancia que puede implicar una vulneración del acceso a la justicia de la víctima, situación que debe valorarse por la Procuraduría General de la Nación para asumir la competencia de manera directa y adelantar el proceso disciplinario por el acoso laboral denunciado. Este deber se hace más estricto cuando la víctima del acoso laboral es una mujer, por cuanto en el marco de la debida diligencia, se está obligado a actuar para proteger los derechos de aquella.

Debe recordarse que la competencia para adelantar los casos de acoso laboral una vez son remitidos por el comité de convivencia laboral es exclusiva de la Procuraduría General de la Nación.¹⁹

Las quejas de acoso sexual en entornos laborales no admiten el trámite preventivo ante el comité de convivencia y deben ser remitidas inmediatamente a la Procuraduría General de la Nación.

19. En este sentido, Concepto Procuraduría Auxiliar Disciplinaria C-37 de 2013 y C-200 de 2019

5.1.1.4 De oficio

En cumplimiento del mandato del deber de diligencia, corresponde activar de oficio la acción disciplinaria cuando se tiene conocimiento de vulneraciones a los derechos de las mujeres que resulten disciplinariamente relevantes y se conozcan por noticias de medios de comunicación, prensa hablada o escrita, redes sociales o por otros medios.

5.1.2. Verificación de la forma de evaluación de la noticia disciplinaria

Acorde con lo establecido en los artículos 208 y 211 del CGD, la queja puede ser el fundamento bien de una indagación previa o de la investigación disciplinaria directa.

Frente a la primera, se precisa que se trata de una etapa eventual dentro del procedimiento disciplinario, cuya finalidad central es lograr la identificación del presunto autor de la falta, así lo determina el CGD:

Procedencia, objetivo y trámite de la indagación previa. En caso de duda sobre la identificación o individualización del posible autor de una falta disciplinaria, se adelantará indagación previa. (Subrayado fuera de texto). (Art. 208).

En cuanto a quejas relacionadas con violencia frente a la mujer por actos de acoso laboral, sexual o de discriminación, entre otros, es probable que el autor se encuentre identificado, por lo que no se debe recurrir a la etapa previa, en observancia del deber de diligencia debida, que propende por un actuar sin dilaciones y trámites injustificados e innecesarios.

5.2. Indagación previa

Según el deber de debida diligencia, solo cuando exista duda sobre la identificación del autor de la falta, será procedente iniciar la actuación con indagación previa. Son elementos a tener en consideración dentro de esta etapa:

- tener especial cuidado en el uso del lenguaje durante el proceso y, en especial, en los interrogatorios a la víctima y a los testigos, no utilizar expresiones peyorativas para no generar victimización adicional y profundizar heridas dejadas con la conducta investigada, esta previsión es válida en cualquier etapa del proceso;
- tratar con consideración y respeto a las mujeres víctimas de las conductas atentatorias de sus derechos;
- si se cuenta con queja o declaración de la víctima, valorar con especial atención, diligencia y cuidado para extractar de ella tanto lo implícito como lo puesto de manifiesto y decretar pruebas que conduzcan a individualizar el autor y detallar las circunstancias en que ocurrieron los hechos, previniendo la revictimización;
- valorar si es necesario adoptar medidas de protección, ordenarlas y verificar su cumplimiento;
- tener en cuenta que la situación de vulnerabilidad de la víctima en este tipo de casos hace probable que, con el paso del tiempo, decida guardar silencio o variar su versión, por lo que es importante asegurar tempranamente su recaudo;



- apuntar, el sentido de urgencia e inmediatez en la actividad probatoria, no solo a la prueba directa sino a recaudar toda la prueba indirecta, periférica o de corroboración que permita avanzar hacia una investigación;
- practicar diligencias, según la autorización del artículo 118 del CGD, y almacenarlas en medio magnético para que se revisen cuantas veces

- sea necesario, en especial aquellos actos procesales en los que participe la persona en condición de vulnerabilidad, para poder reproducirlos en las sucesivas instancias procesales;
- no tomar decisiones con base en estereotipos de género;
- observar con rigor total los términos procesales, para evitar dilaciones que

20. Sobre el particular la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios se pronunció en concepto C-27 del 20 de octubre de 2022.

menoscaben los derechos de la víctima y generen revictimización y violencia institucional;

- valorar de manera adecuada los indicios y la prueba indirecta.

- proteger la identidad de la víctima frente a terceros que, por alguna razón, puedan tener acceso a las diligencias, pese a que, en esta etapa, son reservadas; para el efecto, se sugiere cambiar el nombre o utilizar letras, cualquier alternativa que logre asegurar su intimidad. Esta previsión es válida en cualquier etapa del proceso;

- informar que puede estar asistida por un abogado y, en caso de no contar con uno, advertirle sobre la existencia de instituciones o colectivos a los que puede acudir para lograr el acompañamiento de un profesional del derecho.

La autoridad disciplinaria debe velar porque se investigue el contexto previo de violencia. La investigación en contexto permite demostrar la sistematicidad del maltrato o su dinámica cíclica, lo cual puede explicar, posteriormente, fenómenos propios de estas formas de violencia como la retractación o la reanudación de relaciones sentimentales o de convivencia con el agresor.

Ejemplos de datos contextuales son señalados por la Corte Constitucional en la sentencia C-539 de 2016, cuando indica que para determinar si la violencia ocurre por «el hecho de ser mujer», se pueden evidenciar hechos relativos a la existencia previa de antecedentes de violencia, su intensidad y frecuencia, así

como la presencia de ataques verbales o de humillaciones, ridiculizaciones, insultos o actos de menosprecio que podrían pasar desapercibidos frente a otros actos violentos de apariencia mucho más grave, como las agresiones físicas.

Por otro lado, desde esta etapa la víctima adquiera la calidad de sujeto procesal dentro de la actuación disciplinaria.²⁰ En virtud de lo anterior, la autoridad disciplinaria tiene la carga de comunicarle sus decisiones y ella podrá ejercer todas las facultades contenidas en el CGD, así:

Facultades de los sujetos procesales.
Los sujetos procesales podrán:

1. Solicitar, aportar y controvertir pruebas e intervenir en la práctica de las mismas.
2. Interponer los recursos de ley.
3. Presentar las solicitudes que consideren necesarias para garantizar la legalidad de la actuación disciplinaria y el cumplimiento de los fines de la misma, y
4. Obtener copias de la actuación, salvo que por mandato constitucional o legal esta tenga carácter reservado.

(...).

PARÁGRAFO 2. Las víctimas o perjudicados, cuando se trate de investigaciones por violaciones a los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario o actos constitutivos de acoso laboral, tienen la facultad de designar apoderado. (Art. 110).

A continuación, se esquematiza la etapa de indagación previa:

ASUNTO	LEY 734 DE 2002	LEY 1952 DE 2019
<p>INDAGACIÓN PRELIMINAR (CDU) INDAGACIÓN PREVIA (CGD)</p>	<p>Procede en caso de duda sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Identificación o individualización del autor. (ii) Procedencia de la investigación (art. 150). 	<p>Procede únicamente en caso de duda sobre la identificación o individualización del posible autor de la falta (art. 208). No obstante, si hay una mujer víctima o disciplinada, deben revisarse otros aspectos de su procedencia.</p> <p>«La adecuada implementación del enfoque de género en las decisiones judiciales impone a los jueces y cuerpos colegiados una obligación negativa, cual es, valorar la prueba sin incurrir en estereotipos o prejuicios disfrazados como reglas de la experiencia que tornen nugatorio el acceso a la administración de justicia de los grupos vulnerables para propiciar, en su lugar, una revictimización desde la arista institucional.</p> <p>También supone un mandato positivo consistente en verificar y confrontar el contenido de las pruebas practicadas en juicio a partir del enfoque de género para reconocer en la realidad procesal, de ser el caso, los contextos de discriminación o violencia generados por diferencias sociales, biológicas, de sexo, edad, etnia, posición social o rol familiar, que puedan tener lugar en el ámbito público o privado, dentro de la familia, en la comunidad, lugar de trabajo, entre otras, como escenarios en los cuales se propicia o facilita la comisión de conductas punibles en contra de grupos histórica o culturalmente discriminados o marginados”. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, SP124-55149, acta n.º 062, 2023).</p>
<p>FINES</p>	<ul style="list-style-type: none"> (i) Identificar o individualizar al posible autor de la falta. (ii) Verificar la ocurrencia de la conducta. (iii) Determinar si es constitutiva de falta disciplinaria. (iv) Determinar si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad. (Art 150). 	<p>Realizar un programa metodológico que permita identificar si procede o no avanzar a la siguiente etapa procesal (art. 208). Para el efecto tener en cuenta sentencia T-400 de 2022:</p> <p>«[L]as declaraciones de la víctima constituyen un elemento probatorio esencial. Esta declaración en la mayoría de los casos es el único elemento probatorio disponible dada la ausencia de testigos directos y la clandestinidad en la que ocurren los hechos (Corte Constitucional, sentencia T-126, 2018).</p> <p>Un proceso revictimiza y maltrata institucionalmente a la mujer cuando atiende a la necesidad de corroborar su declaración con pruebas independientes, descalificando su versión». (Corte Constitucional, sentencia T-878, 2014).</p> <p>Tener en cuenta en esta fase la importancia de reforzar el deber de diligencia adelantando actividades investigativas, que permitan hacer claridad sobre hechos que tengan que ver con violación de derechos humanos de las mujeres frente a los que, en principio, por resultar indeterminados, procedería una decisión inhibitoria.</p> <p>Igualmente, la importancia de tener en cuenta en la determinación de los hechos disciplinariamente relevantes el contexto que permita evidenciar la violencia de género, esto es, que la conducta tiene lugar por su condición de mujer, especialmente en aquellas faltas que aparentemente podrían no tener relación con el enfoque de género pero que al aplicar la metodología la tienen.</p>

ASUNTO

LEY 734 DE 2002

LEY 1952 DE 2019

INDAGACIÓN PRELIMINAR (CDU)
INDAGACIÓN PREVIA (CGD)

Procede en caso de duda sobre:

- (i) Identificación o individualización del autor.
- (ii) Procedencia de la investigación (art. 150).

Procede únicamente en caso de duda sobre la identificación o individualización del posible autor de la falta (art. 208). No obstante, si hay una mujer víctima o disciplinada, deben revisarse otros aspectos de su procedencia.

«La adecuada implementación del enfoque de género en las decisiones judiciales impone a los jueces y cuerpos colegiados una obligación negativa, cual es, valorar la prueba sin incurrir en estereotipos o prejuicios disfrazados como reglas de la experiencia que tornen nugatorio el acceso a la administración de justicia de los grupos vulnerables para propiciar, en su lugar, una revictimización desde la arista institucional.

También supone un mandato positivo consistente en verificar y confrontar el contenido de las pruebas practicadas en juicio a partir del enfoque de género para reconocer en la realidad procesal, de ser el caso, los contextos de discriminación o violencia generados por diferencias sociales, biológicas, de sexo, edad, etnia, posición social o rol familiar, que puedan tener lugar en el ámbito público o privado, dentro de la familia, en la comunidad, lugar de trabajo, entre otras, como escenarios en los cuales se propicia o facilita la comisión de conductas punibles en contra de grupos histórica o culturalmente discriminados o marginados”. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, SP124-55149, acta n.º 062, 2023).

FINES

- (i) Identificar o individualizar al posible autor de la falta.
- (ii) Verificar la ocurrencia de la conducta.
- (iii) Determinar si es constitutiva de falta disciplinaria.
- (iv) Determinar si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad. (Art 150).

Realizar un programa metodológico que permita identificar si procede o no avanzar a la siguiente etapa procesal (art. 208). Para el efecto tener en cuenta sentencia T-400 de 2022:

«[L]as declaraciones de la víctima constituyen un elemento probatorio esencial. Esta declaración en la mayoría de los casos es el único elemento probatorio disponible dada la ausencia de testigos directos y la clandestinidad en la que ocurren los hechos (Corte Constitucional, sentencia T-126, 2018).

Un proceso revictimiza y maltrata institucionalmente a la mujer cuando atiende a la necesidad de corroborar su declaración con pruebas independientes, descalificando su versión». (Corte Constitucional, sentencia T-878, 2014).

Tener en cuenta en esta fase la importancia de reforzar el deber de diligencia adelantando actividades investigativas, que permitan hacer claridad sobre hechos que tengan que ver con violación de derechos humanos de las mujeres frente a los que, en principio, por resultar indeterminados, procedería una decisión inhibitoria.

Igualmente, la importancia de tener en cuenta en la determinación de los hechos disciplinariamente relevantes el contexto que permita evidenciar la violencia de género, esto es, que la conducta tiene lugar por su condición de mujer, especialmente en aquellas faltas que aparentemente podrían no tener relación con el enfoque de género pero que al aplicar la metodología la tienen.

ASUNTO	LEY 734 DE 2002	LEY 1952 DE 2019
DURACIÓN	Seis (6) meses. Cuando se trate de investigaciones por violación a los derechos humanos (DD. HH.) o al derecho internacional humanitario (DIH), podrá extenderse seis (6) meses más. (Art.150).	Seis (6) meses. Cuando se trate de hechos relacionados con violación a los DD .HH. o al DIH, el término podrá extenderse seis (6) meses. (art. 208).
DECISIONES	(i) Archivo definitivo que siempre hace tránsito a cosa juzgada. (ii) Investigación disciplinaria. (iii) Citación a audiencia.	(i) Archivo, cuando no se logra identificar o individualizar al posible autor o se determina que no procede la investigación (art. 34, que modifica el art. 208). No hace tránsito a cosa juzgada. (ii) Investigación disciplinaria.
DECISIÓN INHIBITORIA	(i) Información o queja manifiestamente temeraria. (i) Se refiera a hechos disciplinariamente irrelevantes. (ii) Se refiera a hechos de imposible ocurrencia. (iii) Cuando los hechos sean presentados de manera absolutamente inconcreta o difusa.	A las causales existentes, se adiciona: · cuando la acción no pueda iniciarse (art. 209). Valorar la prueba con perspectiva de género ahondando en las circunstancias periféricas, igualdad, indefensión, interseccionalidad.
QUEJA TEMERARIA	Advertida la falsedad o temeridad de la queja, el investigador, mediante resolución motivada contra la que solo procede el recurso de apelación, podrá imponer una multa hasta de 180 salarios mínimos legales diarios vigentes, previa audiencia del quejoso. (Art. 150, par. 2).	Además de lo establecido en el CDU, el artículo 210 del CGD regula el procedimiento: Citación al quejoso para escuchar sus explicaciones, aporte pruebas y ejerza su derecho de contradicción. Si no comparece, se nombra defensor de oficio: defensor público o estudiante de consultorio jurídico. Escuchado el quejoso o su defensor, se adoptará decisión dentro de los cinco días siguientes, procede recurso de reposición. (Art. 210). «El deber de debida diligencia se desconoce, por ejemplo, cuando (i) existe una falta de exhaustividad en el análisis de la prueba recaudada (v.gr. cuando se decide archivar el proceso por falta de material probatorio, sin que se haya hecho uso de poderes oficiosos (...)). Así, el abordaje de un caso con perspectiva de género puede implicar la consideración de ciertas pautas u orientaciones de valoración probatoria, dentro de las cuales se destacan las siguientes: (...). Un proceso revictimiza y maltrata institucionalmente a la mujer cuando atiende a la necesidad de corroborar su declaración con pruebas independientes, descalificando su versión (Corte Constitucional, sentencia T-400, 2022).

Fuente. Elaboración propia.

5.3. Investigación disciplinaria

Además de las exigencias formales contempladas en el artículo 215 del CGD, la autoridad está obligada a realizar, en un lenguaje claro, la descripción sucinta de los hechos disciplinariamente relevantes (num. 2).

La concreción de esos hechos, como se ha mencionado, debe estar libre de estereotipos y prejuicios, pues solo así se podrá concretar una hipótesis investigativa adecuada, por ejemplo, en un caso de acoso laboral sexual, el hecho a investigar será la conducta del presunto autor y no el comportamiento de la víctima. Esta disposición aparentemente formal tiene una connotación sustancial y relevante en materia de los derechos de los sujetos procesales (presunto agresor y víctima), que determina el derrotero probatorio en la investigación y el ejercicio del derecho de defensa en el marco del debido proceso.

A continuación, se señalan algunos criterios a tener en cuenta en aras de la protección de los derechos de las mujeres víctimas, en el marco de los procesos disciplinarios:

- flexibilización probatoria (Corte Constitucional, sentencia T-127, 2017), en cuanto a decreto y práctica de pruebas lo que supone el ejercicio del principio de libertad probatoria y privilegiar la valoración de los medios de prueba indirectos;
- adoptar todas las medidas procesales, con efectos sustanciales, a favor de la víctima, para proteger sus derechos y prevenir su revictimización, la confrontación con el supuesto agre-

sor y cualquier acto que genere violencia institucional;

- advertirle que su participación en las diligencias es absolutamente voluntaria, determinar si desea y admite ser interrogada y por quiénes: la autoridad y los demás sujetos o solo por la primera;
- la autoridad disciplinaria, según el artículo 118 del CGD, podrá usar medios técnicos para practicar pruebas estableciendo reglas para el manejo de estos durante las diligencias virtuales, como que el presunto agresor la mantenga apagada la cámara y canalice sus preguntas a través de su defensor o la autoridad que adelanta la actuación;
- en materia disciplinaria la carga de la prueba corresponde al Estado, según el artículo 147 CGD, en virtud de la cual, la autoridad disciplinaria debe desplegar todo el esfuerzo probatorio para determinar la ocurrencia de los hechos investigados y sus circunstancias, sin menoscabo de los derechos de la víctima, es decir, sin imponerle la carga de demostrar sus afirmaciones y sin desconocer el principio de investigación integral;
- debe verificarse la necesidad de prueba trasladada (CGD, 2019, art. 154) para obtener todos los medios de convicción practicados válidamente en otra actuación judicial o administrativa, lo que previene el desgaste de la víctima que participa en la aducción de la misma prueba en diferentes procesos y puede aportar en la celeridad de la actuación disciplinaria;
- respecto de la prueba pericial (CGD,

2019, art. 177) no siempre será pertinente en la apertura de investigación la solicitud de valoración psicológica de la víctima, esta será una decisión posterior, conforme lo demande el desarrollo de la investigación o del juzgamiento. Podrá ser útil decretar peritajes de especialistas en sicología para análisis de la historia clínica — con manejo reservado—, para establecer comportamientos anteriores, concomitantes y posteriores a los hechos denunciados. No se debe someter a la víctima, innecesariamente, a exámenes físicos y psicológicos.

- frente a la prueba testimonial (CGD, 2019, art. 164) la practicada frente a familiares, amigos o compañeros de trabajo suele ser demostrativa de los cambios de estados de ánimo de la víctima, de las afectaciones en los entornos familiar y laboral;

- es importante minimizar las intromisiones a la intimidad de la víctima y buscar las estrategias más eficaces para probar los hechos, recurriendo a varios medios de prueba que le permitan construir cada una de las hipótesis y determinar su grado de veracidad;

corresponde considerar las relaciones de poder que afectan la dignidad y autonomía de la mujer en el contexto de los hechos y su situación para tomar decisiones justas y evitar la impunidad del comportamiento investigado.

5.3.1. Suspensión provisional

Durante la investigación disciplinaria es procedente decretar la suspensión pro-

visional del disciplinable, en los términos del artículo 217 del CGD.

La suspensión provisional es una medida cautelar con tres finalidades: (i) prevenir intromisiones del procesado en la investigación, obstaculización o interferencia en la misma, (ii) evitar que continúe cometiendo la falta o (iii) que la reitere.

En los casos de violencia de género frente a las mujeres, puede darse aplicación a la figura por las dos causales, su necesidad, idoneidad y proporcionalidad deberá revisarse con detenimiento ante el riesgo de reiteración de la conducta y, por esa vía, como una forma de proteger a la víctima, para garantizar la no repetición de los hechos.

5.3.2. Medidas de protección

En ámbitos distintos al familiar, la Ley 1257 de 2008 señala medidas para la protección de las mujeres víctimas de violencia, las que son aplicables en el proceso disciplinario.

La Ley 1257 de 2008 establece las siguientes medidas de protección para las mujeres víctimas de cualquiera de las modalidades de violencia allí contempladas, en ámbitos diferentes al familiar, de las que se resaltan por su relevancia en los procesos disciplinarios:

- a) Remitir a la víctima y a sus hijas e hijos a un sitio donde encuentren la guarda de su vida, dignidad, e integridad y la de su grupo familiar.
- b) (...)
- c) Cualquiera otra medida necesaria para cumplir con los propósitos de protección de la víctima. (Art. 18).

En todo caso, debe tenerse en cuenta que es posible aplicar las medidas contenidas en el artículo 5.º de la Ley 1257 de 2008, modificada por el artículo 60 de la Ley 2197 de 2022, en lo que resulte pertinente al proceso disciplinario, de suerte que pueden tenerse como medidas a adoptar:

(...)

d) Obligación del agresor de acudir a un tratamiento reeducativo y terapéutico en una institución pública o privada que ofrezca tales servicios, los costos deberán ser asumidos por el victimario;

e) Si fuere necesario, se ordenará al agresor el pago de los gastos de orientación y asesoría jurídica, médica, psicológica y psíquica que requiera la víctima, así como de los servicios, procedimientos, intervenciones y tratamientos médicos y psicológicos;

f) Cuando la violencia o maltrato revista gravedad y se tema su repetición, la autoridad competente ordenará una protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía, tanto en su domicilio como en su lugar de trabajo, si lo tuviere;

g) Ordenar a la autoridad de policía, previa solicitud de la víctima, el acompañamiento a esta para su reingreso al lugar de domicilio cuando ella se haya visto en la obligación de salir para proteger su seguridad;

(...)

m) Ordenar al agresor la devolución inmediata de los objetos de uso personal, documentos de identidad y cualquier otro documento u objeto de propiedad o custodia de la víctima (...).

Ahora bien, estas medidas no son taxativas, la autoridad puede adoptar cualquier otra que considere necesaria, idónea y proporcional para garantizar los derechos y la protección de la víctima, como ordenar el teletrabajo cuando es posible ejercer la función bajo esa modalidad, entre ellas, pueden resultar útiles las previstas en el protocolo anexo a la Directiva Presidencial 01 (2023), que contempla las siguientes medidas de protección para las víctimas:

a. Separar a la víctima de lugares o situaciones de riesgo;

b. Asignar medidas de vigilancia o acompañamiento;

c. Iniciar la ruta de atención en forma inmediata para la protección de los derechos de la víctima;

d. Ofrecer un cambio temporal de dependencia a la víctima;

e. Implementar mecanismos que garanticen la protección del buen nombre de la víctima;

k. Dar orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal a las víctimas;

l. Cuando resulte procedente, generar los mecanismos necesarios para asegurar que la víctima y el sujeto activo de la conducta no trabajen en el mismo equipo, dependencia o espacio físico, con el fin de evitar cualquier tipo de confrontación o contacto que pueda dar lugar a actos [de] revictimización o a la repetición de los hechos (...). (sic).

En igual sentido, el documento citado exhorta a las entidades para que, de ninguna manera, las medidas de protección desmejoren la situación o condición laboral o contractual de la víctima y a adoptarlas en las primeras setenta y

dos (72) horas contadas a partir de la presentación de la queja o denuncia, con el fin de proteger sus derechos.

El siguiente cuadro muestra esquemáticamente los pormenores de la etapa de investigación disciplinaria.

ASUNTO	LEY 734 DE 2002	LEY 1952 DE 2019
PROCEDENCIA	Cuando con fundamento en la queja, en la información recibida o en la indagación preliminar, se identifique al posible autor o autores de la falta (art. 152).	Procede cuando se tiene identificado al posible autor de la falta (art. 211).
FINALIDAD	<ul style="list-style-type: none"> · Verificar la ocurrencia de la conducta. · Determinar si es constitutiva de falta disciplinaria. · Esclarecer los motivos y circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se cometió. · Determinar el perjuicio causado a la administración pública con la falta. · Definir la responsabilidad del investigado (art. 153). 	<ul style="list-style-type: none"> · Mantiene las finalidades sobre verificación de la conducta y determinación de si es constitutiva de falta. · Se agrega la verificación de si se actuó al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad. (Art. 212). · Las demás finalidades desaparecen.
CONTENIDO DE LA DECISIÓN DE APERTURA DE INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA	<ol style="list-style-type: none"> 1. La identidad del posible autor o autores. 2. Relación de pruebas, cuya práctica se ordena. 3. La orden de incorporar los antecedentes disciplinarios del investigado, certificación de la entidad a la cual esté o hubiese estado vinculado, constancia del sueldo devengado para la época de realización de la conducta y su última dirección conocida. 4. La orden de informar y de comunicar esta decisión (art. 154). 	<p>A los requisitos anteriores, se adicionaron:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Relación clara y sucinta de los hechos disciplinariamente relevantes, en lenguaje comprensible. 2. Información de los beneficios de la confesión o aceptación de cargos. (art 37, que modifica el 215). <p>Puede haber lugar a la suspensión provisional en especial por el riesgo de continuación o reiteración de la conducta.</p> <p>De ser procedente, se debe incorporar un acápite de medidas cautelares para la protección de la víctima, como las contempladas en el protocolo de la Directiva Presidencial 01 de 2023 y otras ya descritas.</p>
INFORME DE APERTURA DE INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA	Si la decisión es de una oficina de control disciplinario interno, dar aviso inmediato a la Procuraduría General de la Nación (PGN) y a la personería, para que decidan sobre el ejercicio del poder disciplinario preferente (art. 155).	Dispone que el aviso a la PGN debe dirigirse a la Viceprocuraduría General de la Nación. (Art. 216).

ASUNTO	LEY 734 DE 2002	LEY 1952 DE 2019
DURACIÓN	<p>Doce (12) meses.</p> <p>En procesos por faltas gravísimas, la investigación disciplinaria no podrá exceder de 18 meses.</p> <p>El término podrá aumentarse hasta en una tercera parte cuando en la misma actuación se investiguen varias faltas, dos o más inculpados. Se contempla la prórroga hasta por la mitad del término. (Art. 156).</p>	<p>Seis (6) meses.</p> <p>En procesos por infracción a los DD. HH o al DIH, el término de investigación no podrá exceder de 18 meses.</p> <p>El término de 6 meses podrá aumentarse hasta en otro tanto cuando en la misma actuación se investiguen varias faltas o a dos o más servidores o particulares en ejercicio de la función pública. Se contempla la prórroga hasta por 3 meses más. (Art. 213).</p> <p>Se resalta la importancia del cumplir el deber de diligencia.</p> <p>«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, 2010a, párr. 193; 2010b, párr. 177).</p>
CIERRE	<p>Procede: (i) cuando se haya recaudado prueba que permita la formulación de cargos, y (ii) vencido el término de la investigación. Contra la decisión, procede el recurso de reposición. (Art. 160 A).</p>	<p>El cierre procede en los mismos casos del CDU, pero incluye la orden de correr traslado para presentar alegatos precalificatorios por el término de 10 días, previos a la evaluación de la investigación. Contra esta decisión no procede recurso alguno (art. 220).</p>
TÉRMINO PARA EVALUAR	<p>15 días. (Arts. 156, 160 A y 161).</p>	<p>No establece término.</p>
FORMAS DE EVALUACIÓN	<p>1. Auto de cargos o citación a audiencia (arts. 162 y 175).</p> <p>2. Archivo definitivo (causales art. 73 o inc. 3.º del art. 156).</p>	<p>1. Pliego de cargos y citación a audiencia (art. 222).</p> <p>2. Archivo definitivo art. 224).</p> <p>- En los casos de terminación del proceso disciplinario previstos en el art. 90;</p> <p>- en el evento consagrado en el art. 213 modificado por el art. 36 de la Ley 2094 de 2021.</p> <p>Decisión de evaluación, según corresponda (art. 221 modificado por el art. 38 de la Ley 2094 de 2021).</p> <p>Carga argumentativa con perspectiva de género.</p> <p>La Sala Disciplinaria Ordinaria de Juzgamiento. Radicación IUS E-2019-162002 - IUC D-2019-1283432 (161-8302) de 28 de marzo de 2023 sobre la importancia del enfoque de género en la decisión de archivo. «El ente de control debe acudir a una herramienta hermenéutica para impedir que exista indiferencia, neutralidad o tolerancia ante conductas relacionadas con violencias de género en el mundo del trabajo y en otros campos, pues se debe situar y ahondar en las condiciones particulares de la víctima.</p> <p>El desconocimiento de estos deberes se puede relacionar con una nueva forma de violencia denominada “violencia institucional”, la cual puede resultar más perjudicial, por ello debe conocerse y aplicarse, junto con la normativa interna, los estándares internacionales de protección a estos derechos».</p>

Fuente. Elaboración propia.

5.3.2. Evaluación de la investigación

En firme el auto que declara el cierre de la investigación disciplinaria y corre traslado para alegatos precalificatorios, la autoridad debe evaluarla con el archivo de la actuación o con la formulación de cargos al disciplinable (CGD, 2019, art. 221 modificado Ley 2094, 2021, art. 38).

En este contexto, la formulación de cargos procede cuando está objetivamente demostrada la falta y existe prueba que compromete la responsabilidad del disciplinable, lo cual, en términos del estándar probatorio, se sintetiza en la probabilidad prevalente o preponderante, referida a que la hipótesis escogida para sustentar la decisión puede convivir con otras, en la medida en que estas son menos probables, distinto a lo que ocurre en el fallo, donde se exige certeza sobre la existencia de la falta y la responsabilidad del disciplinado.

El proceso de tipificación de la conducta debe ser acorde con los hechos demostrados e investigados, y estructurado con total rigor jurídico, enmarcado en las funciones propias del cargo del disciplinable, evitando que por la vía de una indebida imputación se invalide lo actuado o se emita decisión que no asegure los derechos de la víctima, postergándola o incluso dejando en la impunidad un acto contrario a la ley, que no se sanciona por errores formales contenidos en el auto de cargos.

Piénsese, por ejemplo, en la imputación hecha al jefe inmediato de la mujer que lo denunció por acoso sexual y el pliego se formula por tratos irres-

petuosos. O aquel por acoso laboral al no entregarle insumos para desarrollar sus actividades, pero en el manual de funciones de la entidad, la competencia de administrar bienes y entregarlos a los funcionarios está radicada en un servidor distinto al disciplinable. Tal situación hace deleznable el cargo si el sustento fáctico es la omisión en la entrega de elementos de trabajo. Pero si el reproche se funda en que el disciplinable no realizó gestiones para que su subalterna pudiera desempeñar sus roles de acuerdo con los postulados legales, sería otra la conclusión final de la actuación.

Las siguientes son las normas que pueden describir comportamientos que generan infracción a los derechos de las mujeres. Se trata de un listado que no pretende ser taxativo, sino meramente enunciativo.

• Incumplimiento de deberes

[C]umplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (Ley 1952, 2019, art. 38, num. 1.º).

Acatar las órdenes e instrucciones contenidas en las Directivas Presidenciales cuyo objeto sea la promo-

ción de los derechos humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario y el manejo del orden público. (num. 2.º).

Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (num. 3.º).

Tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación por razón del servicio. (num. 7.º).

A fin de evitar que no quede impune todo acto de violencia y discriminación contra las mujeres:

Denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los cuales tuviere conocimiento, salvo las excepciones de ley. (Ley 1952, 2019, art. 38, num. 25).

Actuar con imparcialidad, asegurando y garantizando los derechos de todas las personas, sin ningún género de discriminación, respetando el orden de inscripción, ingreso de solicitudes y peticiones ciudadanas, acatando los términos de ley. (num. 39).

• **Incursión en prohibiciones**

Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los Tratados Internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y

municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo. (Ley 1952, 2019, art. 39, num. 1.º).

Ejecutar actos de violencia contra superior, subalterno o compañeros de trabajo, o demás servidores públicos. (num. 6.º).

Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado. (num. 7.º).

Omitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o a solicitudes de las autoridades, así como retenerlas o enviarlas a destinatario diferente de aquel a quien corresponda su conocimiento. (num. 8.º).

Incumplir, de manera reiterada e injustificada obligaciones civiles, laborales, comerciales o de familia impuestas en decisiones judiciales o admitidas en diligencia de conciliación. (num. 11).

Proferir expresiones injuriosas o calumniosas contra cualquier servidor público o contra personas con las que tenga relación por razón del servicio. (num. 19).

Distinguir, excluir, restringir o preferir, con base en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condi-

ciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra de la vida pública. (num. 22).

Intimidar o coaccionar a una persona por cualquier razón que comporte alguna clase de discriminación. (num. 32).

• **Criterios para determinar la gravedad de las faltas**

El artículo 47 del CGD establece los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar si la falta es grave o leve. En este punto resulta necesario analizar las causales en los casos de violencia basada en género y discriminación, dándole la importancia que revisite visibilizar el enfoque de los derechos de las mujeres.

Por eso se sugiere tener en consideración dentro de estos asuntos:

«La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado» (Ley 1952, 2019, art. 47, num. 5.º).

Como lo plasmó la Corte Constitucional en la sentencia T-316 de 2020, las violencias basadas en género son uno de los fenómenos sociales que más afectaciones producen sobre la vida de quienes las enfrentan de manera cotidiana y constante.

Las mujeres, las adolescentes y las niñas al ser las principales víctimas de este fenómeno enfrentan un sinnúmero de efectos físicos, mentales y emocionales que configuran y determinan de forma directa sus vidas, situación que debe

valorarse para efectos de la determinación de la gravedad de la falta en virtud de la trascendencia social o el perjuicio causado.

También deben valorarse en este punto con perspectiva de derechos humanos de las mujeres aquellos casos en los que el actuar del investigado puede generar una afectación diferencial, por ejemplo, el incumplimiento de deberes que tiene por objeto políticas públicas de igualdad, paridad en el acceso a cupos estudiantiles o cargos públicos, o materialización de sus derechos, contratos para la elaboración de casas refugios, aun cuando la finalidad del autor de la falta no haya sido directamente la afectación a una mujer.

«Los motivos determinantes del comportamiento» (Ley 1952, 2019, art. 47, num. 7.º).

Se hace necesario analizar los hechos disciplinariamente relevantes de los casos en los que la situación redunde en la afectación de una mujer, detenerse a revisar si los motivos que llevaron al autor a la comisión de la conducta se relacionan con la condición de mujer de la víctima, desde los que pueden resultar más evidentes, como los de discriminación laboral, hasta aquellos que implicarían un análisis más profundo, como los de restricción a acceder ciertos contratos. Para la configuración de esta causal, se hace necesario evidenciar y probar que es la materialización de un estereotipo el que llevó a la realización de la conducta.

• **Faltas gravísimas**

Incurrir en graves infracciones a los

Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario conforme los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por Colombia. (Ley 1952, 2019, art. 52, num. 2.º).

Infligir a una persona dolores o sufrimientos, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero, información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación. (num. 4.º).

Realizar, promover, o instigar a otro servidor público a ejecutar actos de hostigamiento, acoso o persecución, contra otra persona en razón de su raza, etnia, nacionalidad, sexo, orientación sexual, identidad de género, religión, ideología política o filosófica. (art. 53, num. 4.º).

A fin de evitar que no quede impune todo acto de violencia y discriminación contra las mujeres:

Omitir, retardar y obstaculizar la tramitación de la actuación disciplinaria originada en faltas gravísimas cometidas por los servidores públicos u omitir o retardar la denuncia de faltas gravísimas o delitos dolosos, preterintencionales o culposos investigables de oficio de que tenga conocimiento debido al cargo o función. (art. 61, num. 3.º).

Sin perjuicio de la adopción de las medidas previstas en la Ley 1010 de 2006, cometer, directa o indirectamente, con ocasión de sus funcio-

nes o excediéndose en el ejercicio de ellas, acto arbitrario e injustificado contra otro servidor público que haya denunciado hechos de corrupción. (art. 62, num. 10).

Faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal. Cuando la conducta no pueda adecuarse a ninguna de las anteriores faltas, en virtud de los principios de especialidad y subsidiariedad, constituirá falta gravísima realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él. (Art. 65).

La autoridad encargada del asunto deberá, en todo caso, examinar el manual de funciones de la entidad respectiva, en punto de su coherencia y concordancia con el rol del disciplinable y el aspecto fáctico de la imputación.

Corresponde hacer referencia especial al cumplimiento de la Ley 581 de 2000, ley de cuotas, y la tipificación de la falta, con fundamento en el CGD:

«Las demás conductas que en la Constitución o en la ley hayan sido previstas con sanción o remoción o destitución, o como causales de mala conducta» (subrayado fuera de texto). (Ley 1952, 2019, art. 55, num. 12).

En este numeral del CGD se establece como falta gravísima la incursión en causales de mala conducta, al igual que lo establecía el numeral 49 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 (CDU).

Es importante en este punto hacer claridad sobre la forma en que debe tipificarse disciplinariamente el incumplimiento de la denominada «ley de cuotas». El artículo 4.º de la Ley 581 de 2000, en su párrafo, refiere que el incumplimiento de la cuota de participación efectiva de la mujer en los cargos del máximo nivel decisorio o de otros niveles decisorios,²¹ «constituye causal de mala conducta, que será sancionada con suspensión hasta de treinta (30) días en el ejercicio del cargo, y con la destitución del mismo en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente».

Debe tenerse en cuenta que la Ley 581 de 2000 es anterior tanto al CDU como al CGD, de suerte que a partir de la unificación del régimen disciplinario iniciado con el Código Disciplinario Único y continuado con el Código General Disciplinario, en los que se estableció que la incursión en casuales de mala conducta tipifica falta gravísima,²² el incumplimiento de la ley de cuotas deberá encuadrarse de esa manera y tener como sanción la que corresponda de acuerdo con la imputación subjetiva, esto es, destitución e inhabilidad de diez a veinte años para las faltas gravísimas dolosas y destitución e inhabilidad general de ocho a diez años para las faltas gravísimas realizadas con culpa gravísima, según lo dispone el artículo 48 del CGD.²³

Ahora bien, si se establece que la conducta fue cometida con «culpa grave»,²⁴ la falta será considerada falta grave, por lo tanto, la sanción será la de suspensión en el ejercicio del cargo de uno a doce meses.

Con todo, resulta claro que la sanción imponible será la establecida en el CGD y en el CDU para los casos en que continúa vigente, pero nunca la establecida originalmente en la Ley 581 de 2000 (de uno a treinta días), pues esa norma quedó derogada con la entrada en vigencia del CDU y la adecuación típica y sanción de esa conducta debe realizarse, hoy por hoy, conforme al Código General Disciplinario.

En el auto de formulación de cargos es procedente adoptar medidas de protección frente a la mujer víctima de violencia, para lo cual se atenderán los postulados establecidos en el artículo 217 del CGD, en la Ley 1257 de 2008 y en el protocolo anexo de la Directiva Presidencial 01 de 2008, entre otras.

El cuadro que se muestra a continuación esquematiza los requisitos del pliego de cargos.



21. «La participación adecuada de la mujer en los niveles del poder público definidos en los artículos 2o. y 3o. de la presente ley, se hará efectiva aplicando por parte de las autoridades nominadoras las siguientes reglas: a) Mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de máximo nivel decisorio, de que trata el artículo 2, serán desempeñados por mujeres; b) Mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de otros niveles decisorios, de que trata el artículo 3, serán desempeñados por mujeres». (Ley 581, 2000, art. 4.º).

22. En todo caso, bajo la Ley 734 de 2002 también podían constituir falta grave o leve si se cometía a título diferente de dolo o culpa gravísima. (art. 50, inc. 3.º).

23. En este sentido, consulta C-200-2017 de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios.

24. Según lo establece el numeral 9 del artículo 47 del CGD, que reprodujo en numeral 9 del artículo 49.

TIPO DE PROCEDIMIENTO	ORDINARIO CDU	VERBAL CDU	CGD
CONTENIDO DE LA DECISIÓN QUE DA INICIO A LA ETAPA DEL JUICIO	<ul style="list-style-type: none"> (1) Descripción de la conducta con circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó. (2) Normas presuntamente violadas y concepto de la violación, concretando la modalidad específica de la conducta. (3) Identificación del autor o autores de la falta. (4) Denominación del cargo o función en la época de comisión de la conducta. (5) Análisis de las pruebas que fundamentan cada cargo. (6) Exposición fundada de los criterios para determinar gravedad o levedad de la falta (art. 43). (7) Forma de culpabilidad. (8) Análisis de los argumentos expuestos por los sujetos procesales. (9) Motivación de las medidas de protección adoptadas o de la suspensión provisional decretada. (10) Recursos que proceden. (Art. 163). 	<ul style="list-style-type: none"> (1) Relación sucinta de los hechos reputados irregulares. (2) Normas que los tipifican. (3) Identificación del posible autor. (4) Cargo o empleo desempeñado. (5) Relación de las pruebas tenidas en cuenta. (6) Relación de las pruebas que se practicarán en la audiencia pública. (7) Responsabilidad que se estima puede caber al investigado. (8) Indicación del lugar, fecha y hora en la que se realizará la audiencia. (9) Citación al servidor para que comparezca ante la audiencia, asistido por defensor si así lo quiere, para que aporte o, en su oportunidad, solicite las pruebas que pretenda hacer valer en la diligencia. (10) Motivación de la suspensión provisional del cargo del servidor público y/o medidas de protección ordenadas, si fuere procedente. (Arts. 177 y 184). 	<ul style="list-style-type: none"> (1) Descripción y determinación de la conducta investigada, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó. (2) Normas presuntamente violadas y concepto de violación, concretando la modalidad específica de la conducta. (3) Identificación del autor o autores de la falta. (4) Denominación del cargo o la función para la época de comisión de la conducta. (5) Análisis de las pruebas que fundamentan cada cargo. (6) Análisis de la ilicitud sustancial del comportamiento. (7) Exposición fundada de los criterios tenidos en cuenta para determinar la gravedad o levedad de la falta, de conformidad con lo señalado en el artículo 47. (8) Análisis de la culpabilidad. (9) Análisis de los argumentos de los sujetos procesales. (10) Orden de remisión a juzgamiento y comunicación a los sujetos procesales. (Art. 223).

NOTIFICACIÓN

Personalmente al investigado o defensor, si lo tiene, y la víctima o su apoderado.

Si dentro de los cinco días hábiles siguientes a la entrega de la comunicación no se han presentado, se notificará por edicto (CGD, 2019, arts. 121, 123 y 127).

Si vencidos los términos anteriores el disciplinable o su apoderado no comparecen, se procederá a nombrar defensor público o estudiante de consultorio a quien se le hará la notificación personal (art. 225).

Los estudiantes de consultorio jurídico no podrán ser defensores en los procesos contra funcionarios de elección popular, los de dirección, confianza y manejo (Ley 2113, 2021, art. 9, num. 10).

5.4. Juicio disciplinario

El punto de partida del juicio disciplinario está definido por la formulación de pliego de cargos al procesado y su notificación.

Con la adopción de la garantía de separación de instrucción y juzgamiento en el procedimiento disciplinario, la autoridad encargada de adelantar esta etapa es distinta a la que tramitó la instrucción.

El baremo inicial del juicio está marcado por la fijación del procedimiento a seguir que puede ser ordinario o verbal, en ambos casos, al igual que en la instrucción existe un período probatorio, más reducido, pero no menos eficaz y eficiente para los fines del proceso, pues son 90 días para el procedimiento ordinario y hasta 40 en el verbal.

La razón de ser de ese plazo menos extenso se basa en que durante el juicio el estándar probatorio exige certeza para emitir un fallo, es decir, que la imputación contenida en los cargos debe ser afianzada o desvirtuada, pero en todo caso, ya existe una construcción fáctica y probatoria que sirve de referente para la etapa que se aborda.

Durante el juicio, la autoridad debe obrar con el mismo celo, rigor y debida diligencia que guio la instrucción, con particular énfasis en los casos con perspectiva de género.

En esta etapa podrá decretar y practicar todos los medios de convicción a su alcance, sean por petición de parte o de oficio, encaminados a buscar la verdad material de la imputación contenida en

los cargos y a aplicar justicia, siempre con la consigna de proteger a la víctima, no solo frente a la posible repetición, sino a la revictimización y evitando la violencia institucional.

Como quiera que en esta etapa existe un importante recaudo probatorio, entre el que probablemente se encuentre la declaración de la víctima, la autoridad tendrá especial precaución de no someterla a nuevos interrogatorios que puedan menoscabar sus derechos y evitar, ante todo, la confrontación con el posible agresor.

En el juicio disciplinario es posible, como se describió durante la instrucción, adoptar medidas de protección a favor de la víctima, para asegurar sus derechos y precaver la repetición.

Por ello, en caso de tramitar el juicio bajo las reglas del procedimiento verbal, la autoridad debe acometer todas las medidas posibles para proteger a la mujer durante las audiencias en las que en caso de estar presentes ella y el presunto agresor, corresponderá adoptar los mecanismos que prevengan la asistencia de los dos en el mismo recinto, para lo cual recurrirá preferiblemente a la virtualidad, caso en el cual, ordenará que el investigado mantenga su cámara apagada en todo momento y que haga uso del micrófono solo cuando se le conceda el uso de la palabra.

La etapa de juicio culmina con el traslado para alegatos de conclusión, con los que se da paso al momento final del proceso: dictar fallo de primera instancia, sea por escrito o verbal, durante la audiencia.

El fallo es uno de los escenarios del proceso en el que resulta especialmente importante que los razonamientos que motivan la decisión, tanto en la valoración de los hechos y de las pruebas, estén libres de estereotipos de género, y que la autoridad contribuya con su decisión a erradicar la violencia basada en género y lograr la eficacia del proceso disciplinario para dar una respuesta oportuna y eficiente, salvaguardando el debido proceso y las garantías de los sujetos procesales, especialmente de la víctima.

Juzgar con perspectiva de género implica:

(...) 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. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de tutela STC2287-625018, 2018).

Ahora bien, si se cuenta con los elementos de prueba que permitan concluir en grado de certeza sobre la existencia de la falta disciplinaria y la responsabilidad

del disciplinable, en punto de la dosimetría se la sanción, será importante igualmente tener en cuenta los fines de esta, en especial, en garantía de los derechos de las mujeres.

En esta etapa que es de carácter público, se deben tomar las medidas del caso para proteger la identidad de la víctima. En consecuencia, se insiste en el cambio de su nombre o el empleo de signos o letras que no permitan a personas distintas de los sujetos procesales su determinación.

5.4.1. Criterios para la graduación de la sanción

De acuerdo con el artículo 5.º del CGD, la sanción disciplinaria tiene finalidad preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales.

Por ello, el mensaje de la sanción disciplinaria en los casos de violencia basada en género y discriminación debe ser claro y explícito en torno a la salvaguarda del derecho de la mujer a una vida libre de violencias, ante el impacto que estas conductas tienen en la sociedad.²⁵

El artículo 50 del CGD establece los criterios atenuantes (num. 1.º) y agravantes (num. 2.º) para graduar la sanción, aplicables a cada caso según las circunstancias de la comisión de la falta. A efectos de imponer el respectivo correctivo frente a situaciones con perspectiva de

25. En este sentido ver Procuraduría General de la Nación, Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular, fallo de segunda instancia, rad. IUS E-2016-436832/IUC D-2016-575-907027 (16 de marzo de 2023); fallo de segunda instancia, rad. IUS E-2018-569080/IUC D-2018-1230039 (26 de abril de 2023), y fallo de primera instancia, rad. IUS E-2018-141570/IUC D-2018-1131489 (14 de diciembre de 2023).

género, resulta pertinente considerar los siguientes agravantes:

(...)

- c. El grave daño social de la conducta;
- d. La afectación a derechos fundamentales;

(...).

El reconocimiento del vínculo entre las agresiones de género y la discriminación subyacente en la sociedad ha llevado a entender que la violencia contra la mujer no es un hecho invisible, privado y natural. Por el contrario, es un problema que afecta gravemente los derechos fundamentales, por lo que se requieren compromisos por parte de las autoridades y de la sociedad civil para lograr verdaderas condiciones de igualdad. (Corte Constitucional, sentencia T-878, 2014).

Debe advertirse que la violencia de género constituye una afectación grave de los derechos humanos que no puede esconderse bajo el manto de los estereotipos o costumbres sociales, porque dichas visiones responden a una larga tradición de discriminación por el solo hecho de ser mujer que termina perpetuándola e impidiendo que ejerzan libremente sus derechos.

Teniendo en cuenta que la carta política prescribe un trato preferencial a las mujeres por las desventajas que han vivido históricamente, el Estado y la sociedad deben identificar y abordar las causas de la discriminación, así como sus vínculos con otras formas de opresión sociales, culturales, económicas y políticas, con el fin de prevenir los hechos violentos y garantizar la atención integral de la víctima. (Corte Constitucional, sentencia T-652, 2016).

En caso de que el disciplinable sea sancionado por la comisión de un concurso de faltas, deberán observarse las condiciones de graduación de la sanción previstas en el CGD:

Concurso de faltas disciplinarias. A quien, con una o varias acciones u omisiones, infrinja varias disposiciones de la ley disciplinaria o varias veces la misma disposición, se le graduará la sanción de acuerdo con los siguientes criterios:

- a. Si la sanción más grave es la destitución e inhabilidad general, esta última se incrementará hasta en otro tanto, sin exceder el máximo legal;
- b. Si la sanción más grave es la suspensión e inhabilidad especial, se incrementará hasta en otro tanto, sin exceder el máximo legal;
- c. Si la sanción más grave es la suspensión, esta se incrementará hasta en otro tanto, sin exceder el máximo legal, y
- d. Si la sanción más grave es la multa, esta se incrementará hasta en otro tanto, sin exceder el máximo legal. (Art. 51).

El siguiente cuadro esquematiza la fase final o de juicio en el proceso.



ASUNTO	LEY 734 DE 2002		LEY 1952 DE 2019	
	ORDINARIO	VERBAL	ORDINARIO	VERBAL
CONTENIDO DE LA DECISIÓN QUE DA INICIO A LA ETAPA DEL JUICIO	Por regla general, se surte por escrito, cuando: (i) esté demostrada objetivamente la falta; (ii) exista prueba que comprometa la responsabilidad del investigado. (Art. 162).	Causales: (i) Flagrancia. (ii) Faltas leves. (iii) Confesión. (iv) Cuando, al momento de decidir sobre la apertura de investigación, se den los requisitos para proferir cargos. (v) Faltas gravísimas contempladas en los num. 2, 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 32, 33, 35, 36, 39, 46, 47, 48, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 62 del art. 48. (Art. 175).	Se adopta aun si procede el verbal, en consideración a: (i) complejidad del asunto; (ii) número de disciplinables; (iii) número de cargos; (iv) carencia de recursos humanos, físicos o dotacionales de la dependencia de juzgamiento. (Art. 40, adiciona el par. del art. 225 A).	Causales: (i) Flagrancia. (ii) Faltas leves. (iii) Faltas gravísimas de los arts. 54, num. 4 y 5; 55, num. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8 y 10; 56, num. 1, 2, 3, 5; 57, num. 1, 2, 3, 5 y 11, y arts. 58, 60, 61 y 62, num. 6. (Art. 40, adiciona el par. del art. 225 A).
FIJACIÓN DEL JUZGAMIENTO POR SEGUIR	Establecido en la decisión por medio de la cual se evaluó la investigación. (Art. 161).	Establecido en la decisión por medio de la cual se evaluó la queja, la indagación preliminar o la investigación. (Art. 175).	Establecido por medio de auto dictado para el efecto. (Art. 225A).	Establecido por medio de auto dictado para el efecto. (Art. 225A).
TÉRMINO PROBATORIO	90 días. (Art. 168).	De tres a cinco días en audiencia. (Art. 177).	90 días. (Art. 225C).	Entre 20 y 40 días. (Art. 227).
TRASLADO DE ALEGATOS DE CONCLUSIÓN	Diez días. (Art. 169).	De tres a diez días. (Art. 177).	Diez días. (Art. 225E).	Diez días. (Art. 230).
TÉRMINO PARA FALLAR	20 días hábiles siguientes al vencimiento del término de traslado para presentar alegatos de conclusión. (Art. 169A).	Dos días siguientes a la presentación de los alegatos de conclusión; debe ser dictado en audiencia. (Art. 178).	30 días hábiles siguientes al vencimiento del término de traslado para presentar alegatos de conclusión. (Art. 225F).	15 días siguientes a presentados alegatos en audiencia. (Art. 230).
CONTENIDO DEL FALLO	1. La identidad del investigado. 2. Un resumen de los hechos. 3. El análisis de las pruebas en que se basa. 4. El análisis y la valoración jurídica de los cargos, de los descargos y de las alegaciones que hubieren sido presentadas. 5. La fundamentación de la calificación de la falta. 6. El análisis de culpabilidad. 7. Las razones de la sanción o de la		1. La identidad del disciplinable. 2. Un resumen de los hechos. 3. El análisis de las pruebas en que se basa. 4. El análisis y la valoración jurídica de los cargos, de los descargos y de las alegaciones que hubieren sido presentadas. 5. La fundamentación de la clasificación de la falta. 6. El análisis de la ilicitud del comportamiento.	

ASUNTO	LEY 734 DE 2002		LEY 1952 DE 2019	
	ORDINARIO	VERBAL	ORDINARIO	VERBAL
	absolución, y 8. La exposición fundamentada de los criterios tenidos en cuenta para la graduación de la sanción y la decisión en la parte resolutive. (Art. 170). En el procedimiento verbal se aplican las reglas del ordinario, como el contenido del fallo por remisión autorizada por ley. (Art. 181).		7. El análisis de la culpabilidad. 8. La fundamentación de la clasificación de la falta. 9. Las razones de la sanción o de la absolución y, 10. La exposición fundamentada de los criterios tenidos en cuenta para la graduación de la sanción y la decisión en la parte resolutive. (Arts. 225F y 231).	

Fuente. Elaboración propia.

Una de las finalidades del proceso disciplinario es la prevalencia de la justicia, en ese sentido, la correcta aplicación del enfoque de género permite construir una sociedad más igualitaria.

5.5. Valoración probatoria

Incorporar la perspectiva de género en la apreciación de las pruebas constituye una garantía de los derechos humanos de las mujeres en el proceso disciplinario. Por ello, es fundamental que la autoridad, desde un comienzo, analice si de los hechos descritos en la queja o informe es posible inferir la presencia de situaciones de discriminación o asimetrías que obliguen a que ese proceso requiera una valoración diferente de la prueba, a lo largo de toda la actuación, a fin de restaurar la igualdad. (Ramírez, 2019).

El sistema de apreciación de la sana crítica implica que el operador establezca y motive la valoración de las pruebas

con fundamento en la lógica, la ciencia y la experiencia. Para realizar ese análisis, ante situaciones de discriminación y violencias basadas en género, se hace necesario partir de reconocer que «las mujeres han sido un grupo tradicionalmente discriminado y como tal, se justifica un trato diferencial (...)» (Corte Constitucional, sentencia T-012, 2016), desconocerlo podría implicar una eventual impunidad, para ello se debe realizar una valoración diferencial de la prueba.

La aplicación de la perspectiva de género en la valoración probatoria puede concretarse en:

- prestar especial atención al testimonio de la víctima, particularmente

como indicio de la ocurrencia de la falta cuando ocurre en ámbitos privados; no se puede descartar de plano;

- no valorar negativamente el comportamiento previo y posterior de la víctima, en punto del consentimiento;

- no desestimar el testimonio de la víctima por sus contradicciones, bajo el entendido que se trata de una situación normal en virtud de los eventos traumáticos que comporta la violencia de género;

- no desestimar el testimonio de la víctima por la retractación;

- no valorar negativamente la ausencia o tardanza del testimonio de la víctima; tener en consideración el temor y las circunstancias vergonzantes que pueden generar el relato;

- valorar la violencia de género en el contexto que se presentó y no minimizarla partiendo de que se tratan de hechos aislados;

- no partir de la normalización de conductas cotidianas que implican violencia de género;

- no desestimar las pruebas aporta-

das por la víctima o las que provienen de su entorno familiar o social;

- no contemplar estereotipos y prejuicios machistas o patriarcales en la valoración de las pruebas y en las reglas de la experiencia (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, SP124-55149, acta n.º 062, 2023);

- no aplicar tarifa legal probatoria para tener por demostrada cualquier tipo de violencia;²⁷

- valorar detalladamente (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia rad. 44001-23-31-000-2004-00987-01[45574], 2019) y adecuadamente (Corte Constitucional, sentencia SU-067, 2023) los indicios; es posible adoptar un fallo sancionatorio con fundamento solo en ellos (Corte Constitucional, sentencia C-297, 2016);

- considerar los contextos de las relaciones en espacios jerarquizados de poder que pueden profundizar la desigualdad, por ejemplo, fuerza pública, instituciones educativas, entornos laborales, entre otros;

- es posible sancionar con el testimonio de la víctima bajo criterios de razonabilidad (Corte Constitucional,

Exigir a la víctima corroborar su declaración con pruebas independientes y/o descalificando su versión, revictimiza y maltrata a la mujer.

27. Así, por ejemplo, exigir exámenes físicos o médico legales para la probar la violencia física, sexual o psicológica.

Ante estas circunstancias, para efectos de llevar a cabo una valoración probatoria integral, se recomienda que las autoridades disciplinarias propendan por desplegar acciones que protejan a la mujer. En tal sentido, deben tener en cuenta que no es fácil conseguir evidencias para demostrar conductas constitutivas de acoso, violencia o discriminación, al punto que esto se convierte en una causa que impide a las víctimas denunciar o hacerlo de manera anónima y guardar silencio por el temor a quedar expuestas y en estado de vulnerabilidad, además de que las actuaciones no sean concluyentes.

Las autoridades disciplinarias deben valorar prevalentemente los indicios sobre las pruebas directas, cuando estas resulten insuficientes.



6. RUTA HACIA UN NUEVO DERECHO DISCIPLINARIO MÁS EFECTIVO Y GARANTISTA



La investigación, el juzgamiento y la sanción disciplinaria deben consultar el estándar internacional en el marco del bloque de constitucionalidad; así lo establece la Ley 2094 del 29 de junio de 2021, que implicó un cambio de paradigma en el ejercicio del derecho disciplinario. Los rasgos generales de la reforma se pueden sintetizar en los siguientes párrafos.

Procedimiento mixto (escritural y verbal); separación de los roles de instrucción y juzgamiento; adopción de la doble instancia y la doble conformidad; abolición de la única instancia; cambio en la estructura orgánica de la PGN, creación de tres salas disciplinarias (de instrucción, de juzgamiento ordinario y para el juzgamiento de servidores públicos de elección popular).

En temas dogmáticos sustanciales las modificaciones están referidas a: categoría dogmática de la ilicitud sustancial; teoría del error; prescripción y caducidad; principio de doble instancia; principio de doble conformidad; nuevos criterios de gravedad y levedad de las faltas; régimen de sanciones; temas procesales relacionados con las notifi-

caciones y comunicaciones; la figura de la revocatoria directa, la confesión, un sistema probatorio propio y el régimen de nulidades.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que la aplicación de la perspectiva de género en el proceso disciplinario no aparece el desconocimiento de los derechos y garantías del procesado, por el contrario, la aplicación de esta es la que permite que el proceso sea un escenario equilibrado e igualitario para los sujetos procesales.

La presunción de inocencia, principio del derecho disciplinario, se mantiene incólume para el procesado y solo puede desvirtuarse con fundamento en el debido proceso cuando existe certeza sobre la existencia de la falta y su responsabilidad. La perspectiva de género no implica el desmonte de las garantías debidas al procesado y la aplicación automática de sanciones.²⁸

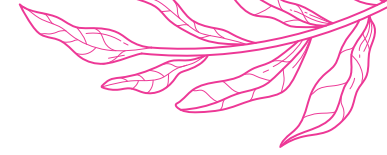
El derecho disciplinario como derecho sancionador contiene un plexo de derechos y garantías del procesado que no pueden desconocerse, se trata de derechos humanos que deben compaginar-

27. Así, por ejemplo, exigir exámenes físicos o médico legales para la probar la violencia física, sexual o psicológica.

se con los demás derechos de los afectados con la actuación, en este caso, los de las mujeres.

Por supuesto, no es posible combatir la vulneración de unos derechos humanos con la vulneración de otros, ni superar los estereotipos de género y prejuicios frente a las mujeres, implantando otros frente a los procesados.





7. Bibliografía

Cárdenas, M. E., Mora, V. M. de J., Bermúdez, A. N. & Nieves, B. E. (2023). Enfoque diferencial y de género. Pilar Institucional de la Procuraduría General de la Nación. <https://iemp.gov.co/publicaciones/enfoque-diferencial-y-de-genero-pilar-institucional-de-la-procuraduria-general-de-la-nacion/>

Castellví, S. (2018). Estereotipos jurídicos y género. Análisis conceptual, jurídico y político-moral del impacto de los estereotipos de género. (Trabajo final de grado). Universidad Autónoma de Barcelona.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2019a). Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaMujeresNNA.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2019b). Compendio igualdad y no discriminación: estándares interamericanos. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (15 de diciembre de 1992). Ley 24 de 1992. DO: 40.690.

Congreso de la República de Colombia. (2 de junio de 1994). Ley 136 de 1994. DO: 41.377.

Congreso de la República de Colombia. (6 de junio de 1995). Ley 190 de 1995. DO: 41.878.

Congreso de la República de Colombia. (29 de diciembre de 1995). Ley 248 de 1995. DO: 42.171.

Congreso de la República de Colombia. (31 de mayo de 2000). Ley 581 de 2000. DO: 44.026.

Congreso de la República de Colombia. (24 de julio de 2000). Código Penal [Ley 599 de 2000]. DO: 44.097.

Congreso de la República de Colombia. (5 de febrero de 2002). Código Disciplinario Único [Ley 734 de 2002]. DO: 44.708.

Congreso de la República de Colombia. (23 de enero de 2006). Ley 1010 de 2006. DO: 46.160.

Congreso de la República de Colombia. (4 de diciembre de 2008). Ley 1257 de 2008. DO: 47.193.

Congreso de la República de Colombia. (30 de noviembre de 2011). Ley 1482 de 2011. DO: 48.270.

Congreso de la República de Colombia. (3 de junio de 2015). Ley 1752 de 2015. DO: 49.531.

Congreso de la República de Colombia. (7 de julio de 2016). Ley 1792 de 2016. DO: 49.927.

Congreso de la República de Colombia. (13 de enero de 2017). Código de Ética y Disciplinario del Congresista [Ley 1828 de 2017]. DO: 50.125.

Congreso de la República de Colombia. (28 de enero de 2019). Código General Disciplinario-CGD [Ley 1952 de 2019]. DO: 50.850.

Congreso de la República de Colombia. (29 de junio de 2021). Ley 2094 de 2021. DO: 51.720.

Congreso de la República de Colombia. (29 de julio de 2021). Ley 2113 de 2021. DO: 51.750.

Congreso de la República de Colombia. (25 de enero de 2022). Ley 2197 de 2022. DO: 51.928.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. (28 de marzo de 2019). Sentencia rad. 44001-23-31-000-2004-00987-01[45574]. [C. P: Marín, M. A.].

Constitución Política de Colombia [C.P.]. (1991). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corte Constitucional. (15 de septiembre de 1994). Sentencia C-410 [M. P: Gaviria, C.].

Corte Constitucional. (27 de junio de 1996). Sentencia C-286 [M. P: Hernández, J. G.].

Corte Constitucional. (29 de marzo de 2000). Sentencia C-371 [M. P: Gaviria, C.].

Corte Constitucional. (28 de enero de 2003). Sentencia C-037 [M. P: Cepeda, M. J.].

Corte Constitucional. (22 de enero de 2004). Sentencia T-025 [M. P: Tafur, A.].

Corte Constitucional. (8 de febrero de 2005). Sentencia C-101 [M. P: Beltrán, A.].

Corte Constitucional. (16 de agosto de 2006). Sentencia C-667 [M. P: Araújo, J.].

Corte Constitucional. (26 de septiembre de 2007). Sentencia C-780 [M. P: Sierra, H. A.].

Corte Constitucional. (26 de septiembre de 2007). Sentencia C-780 [M. P: Sierra, H. A.].

Corte Constitucional. (2 de febrero de 2010). Sentencia T-045 [M. P: Calle, M. V.].

Corte Constitucional. (30 de agosto de 2013). Sentencia T-595 [M. P: Vargas, L. E.].

Corte Constitucional de Colombia. (18 de noviembre de 2014). Sentencia T-878. [M. P: Palacio, J. I.].

Corte Constitucional. (2 de diciembre de 2014). Sentencia T-928 [M. P: Ortiz, G. S.].

Corte Constitucional de Colombia. (22 de enero de 2016). Sentencia T-012. [M. P: Vargas, L. E.].

Corte Constitucional. (8 de junio de 2016). Sentencia C-297. [M. P: Ortiz, G. S.].

Corte Constitucional. (5 de octubre de 2016). Sentencia C-539 [M. P: Vargas, L. E.].

Corte Constitucional. (23 de noviembre de 2016). Sentencia T-652 [M. P: Palacio, J. I.].

Corte Constitucional. (28 de febrero de 2017).

Sentencia T-127 [M. P: Vargas, L. E.].

Corte Constitucional. (12 de abril de 2018). Sentencia T-126 [M. P: Pardo, C.].

Corte Constitucional. (22 de agosto de 2018). Sentencia T-338 [M. P: Ortiz, G. S.].

Corte Constitucional. (18 de agosto de 2020). Sentencia T-316 [M. P: Pardo, C.].

Corte Constitucional. (24 de noviembre de 2021). Sentencia T-410 [M. P: Fajardo, D.].

Corte Constitucional. (24 de marzo de 2022). Sentencia SU-109 [M. P: Meneses, P. A.].

Corte Constitucional. (6 de junio de 2022). Sentencia T-198 [M. P: Pardo, C.].

Corte Constitucional de Colombia. (15 de noviembre de 2022). Sentencia T-400. [M. P: Linares, A.].

Corte Constitucional. (16 de febrero de 2023). Sentencia C-030 [MM. PP: Reyes, J. F.; Cortés, J. C.].

Corte Constitucional. (16 de marzo de 2023). Sentencia SU-067. [M. P: Meneses, P. A.].

Corte Constitucional. (8 de junio de 2023). Sentencia T-210 [M. P: Lizarazo, A. J.].

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (16 de noviembre de 2009). Caso González y Otras “Campo Algodonero” vs. México, (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas). Serie C n.º 205.

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (30 de agosto de 2010a). Caso Fernández Ortega y otros vs. México, (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas). Serie C n.º 215. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_215_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (31 de agosto de 2010b). Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas). Serie C n.º

216. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. (21 de febrero de 2018). Sentencia de tutela STC2287-625018 [M. P: Cabello, M.].

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (1.º de octubre de 2019). Sentencia SP4135-52394 [M. P: Salazar, P.].

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (20 de mayo de 2020). Sentencia SP931-55406 [M. P: Quintero, H.].

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (29 de marzo 2023). Sentencia SP124-55149, acta n.º 062. [M. P: Chaverra, G.].

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (1.º de noviembre de 2023). Sentencia SP451-64028 [M. P: Hernández, L. A.].

Facio, A. & Frías, L. (1999). Metodología para el análisis de género del fenómeno legal. En: Género y Derecho, 99-136. Santiago de Chile: Ediciones LOM.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (20 de diciembre de 2017). Decreto 2145 de 2017. DO: 50.453.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85748>

Naciones Unidas/Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer [CEDAW]. (1979). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

Naciones Unidas (1993). Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-elimination-violence-against-women>

Naciones Unidas/Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer [Comité CEDAW]. (1999). Recomendación general n.º 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Conven-

ción sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal. [https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf)

Naciones Unidas/Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer [Comité CEDAW]. (2010). Recomendación general n.º 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8338.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2012/8338>

Naciones Unidas/ONU Mujeres. (s.f.). Preguntas frecuentes: tipos de violencia contra las mujeres y las niñas. <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence>

Naciones Unidas/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH]. (s.f.). Estereotipos de género. El ACNUDH y los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género. <https://www.ohchr.org/es/women/gender-stereotyping>

Niño, N. (2019). Perspectiva y enfoque de género: herramienta para la toma de decisión judicial. En: Temas Socio-Jurídicos, 38(77), 11-28. DOI: <https://doi.org/10.29375/01208578.3741>

Organización de los Estados Americanos [OEA]. (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Castigar y Erradicar la Violencia contra la Mujer [Convención de Belém do Pará]. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/13.CONVENCION.BELEN%20DO%20PARA.pdf>

Organización de los Estados Americanos [OEA]/Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará [Mesecvi]. (2015). Declaración sobre la violencia y el acoso político contra las mujeres. <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/declaracion-esp.pdf>

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2000). Violencia en el trabajo, Ginebra.

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2019). Convenio sobre la violencia y el acoso. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NOR-MLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (s.f.). El hostigamiento o acoso sexual. En: Género, salud y seguridad en el trabajo, (4). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_227404.pdf

Pateman, C. (1996). Críticas feministas a la dicotomía público/privado. En: Perspectivas feministas en teoría política, Castells C. (comp.), 31-52. Buenos Aires: Editorial Piados.

Powers, K. (1979). Sex, segregation, and the ambivalent directions of sex discrimination law. En: Wisconsin Law Review, (55).

Presidencia de la República de Colombia. (22 de febrero de 2000). Decreto Ley 262 de 2000. DO: 43.904.

Presidencia de la República de Colombia. (14 de septiembre de 2000). Decreto Ley 1790 de 2000]. DO: 44.161.

Presidencia de la República de Colombia. (14 de septiembre de 2000). Decreto Ley 1791 de 2000]. DO: 44.161.

Presidencia de la República de Colombia. (4 de diciembre de 2023). Decreto 1851 de 2021. DO: 51.898.

Presidencia de la República de Colombia. (8 de marzo de 2023). Directiva Presidencial 01/2023 y anexo. Protocolo para la prevención, atención y medidas de protección de todas las formas de violencia contra las mujeres basadas en género y/o discriminación por razón de raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual o discapacidad, y demás razones de discriminación en el ámbito laboral y contractual del sector público; y la participación efectiva de la mujer en las diferentes instancias de la administración pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=204503> Anexo: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/documentos/directiva-1-2023-anexo.pdf>

[funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/documentos/directiva-1-2023-anexo.pdf](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/documentos/directiva-1-2023-anexo.pdf)

Procuraduría General de la Nación. (18 de abril de 2007). Circular 20/ 2017. Directrices para asumir y tramitar las quejas de acoso laboral que lleguen a la entidad. https://alphasig.metropol.gov.co/normograma/compilacion/docs/circular_procuraduria_0020_2007.htm

Procuraduría General de la Nación. (14 de septiembre de 2017). Resolución 456/2017. Por medio de la cual se desarrollan el poder disciplinario preferente y la supervigilancia administrativa de la Procuraduría General de la Nación, y se regula su trámite en procesos disciplinarios. https://apps.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/1840_Resolucion%20456%20de%202017%20Poder%20Preferente.pdf

Procuraduría General de la Nación. (27 de noviembre de 2019). Resolución 1050/2019. Por medio de la cual se crea el Comité de Articulación Interna para la Garantía de los Derechos Humanos de las Mujeres y la Prevalencia de los Derechos de la Niñez, se adopta la Ruta contra el acoso sexual al interior de la entidad, se modifica la identificación de una Procuraduría Delegada y se dictan otras disposiciones. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/RES1050_27112019%20\(2\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/RES1050_27112019%20(2).pdf)

Procuraduría General de la Nación/Coordinación Nacional de Intervención Penal en Defensa de los Derechos de las Mujeres & Personería Distrital de Bogotá/Personería Delegada para Asuntos Penales. (2023). Guía de intervención penal del Ministerio Público en defensa de los derechos de las mujeres. Bogotá, D. C.: Procuraduría General de la Nación/Instituto de Estudios del Ministerio Público [IEMP]. <https://iemp.gov.co/wp-content/uploads/2023/03/Guia-de-Intervencio%CC%81n-Penal-del-Min-Pub-en-Defensa-de-los-Derechos-de-las-Mujeres.pdf>

Ramírez, C. C. (2019). Lineamiento para la incorporación del enfoque de derechos humanos de las mujeres y prevalencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes en las funciones preventiva, disciplinaria y de intervención judicial y administrativa de la Procuraduría General de

la Nación, pp. 57-74. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Lineamientos%20enfoco%20de%20DD_HH_%20Mujeres%20y%20Nin%cc%83ez%20Publicados%20%281%29.pdf

Salgado, J. (2006). Género y derechos humanos. En: Foro: Revista de Derecho, (5), 163-173. Quito: Corporación Editora Nacional/Universidad Andina Simón Bolívar.

Segal, M. (1991). Contemporary Sociology. 20(3), 351-52. En: JSTOR. DOI: <https://doi.org/10.2307/2073659>.

Taub, N. & Schneider, E. (1990). Women's Subordination and the Role of Law. En: The Politics of Law, p. 151. Nueva York: Pantheon.

Universidad Nacional de Colombia/Centro de Estudios Procesales-Cendepro. (s.f.a). Estereotipos de género en la jurisprudencia penal de la Corte Suprema de Justicia: avances y retos a partir del enfoque de género. En: Boletín n.º 3. <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/573203/126338421/03+Algunos+estereotipos+de+g%C3%A9nero+identificados+en+la+doctrina+y+la+jurisprudencia.pdf/6a5632c3-e053-49db-b230-ad45cc349a28>

Universidad Nacional de Colombia/Centro de Estudios Procesales-Cendepro. (s.f.b). Estereotipos de género en la jurisprudencia penal de la Corte Suprema de Justicia: avances y retos a partir del enfoque de género. En: Boletín n.º 6. <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/573203/126338421/06+C%C3%B3mo+identificar+estereotipos+de+g%C3%A9nero.pdf/df9759e5-ee0c-493b-9098-edb149555e46>

