



INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE ACOSO/MALTRATO LABORAL EN LOS MINISTERIOS PÚBLICOS

Mayo, 2022

Red Especializada en Temas de Género
Asociación Iberoamericana de
Ministerios Públicos

INFORME DIAGNÓSTICO SOBRE ACOSO/MALTRATO EN LOS MINISTERIOS PÚBLICOS

Red Especializada en Temas de Género Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos

Autora: María Edith López Hernández

Revisión y validación de contenidos a cargo del Grupo de Trabajo sobre Transversalización del enfoque del Género en los Ministerios Públicos de la REG-AIAMP:

- Ministerio Público Fiscal de Argentina, Dirección General de Políticas de Género (DGPG): María Luisa Piqué, Fiscal y titular interina de la DGPG, Patricia Parra Hurtado y Julia Bianchi, equipo de trabajo de la DGPG.
- Ministerio Público Federal de Brasil: Denise Neves Abade, Procuradora Regional da República.
- Ministerio Público de Chile: Ymay Ortiz, Titular de la Unidad Especializada en DDHH, Violencia de Género y Delitos Sexuales de la Fiscalía Nacional.
- Fiscalía General del Estado de Ecuador: Juana Fernández, Asesora de la Fiscal General en temas de Género.
- Ministerio Fiscal de España: Teresa Peramato, Fiscal de Sala de Violencia contra la Mujer y Lorena Montero, Fiscal delegada de Violencia de Género de la Audiencia Provincial de Cádiz.
- Fiscalía General de la República de México: Marisol Ruiz Ruvalcaba, Titular de la Unidad de Igualdad de Género.

Este informe fue presentado en la V Reunión Virtual de la Red Especializada en Género de la AIAMP (REG) del 8/11/2021 y resultó aprobado con el voto favorable de los puntos focales de los Ministerios Públicos de Andorra, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal y Uruguay durante la II Reunión Virtual de la REG realizada el 30/05/2022.

Su contenido recoge los aportes y complementaciones realizadas por los países durante el último bimestre de 2021 y el primer cuatrimestre de 2022. Agradecemos a todas las delegaciones que conforman la REG por el impulso y compromiso con esta temática.

El documento queda abierto a la adhesión posterior por el resto de los Ministerios Públicos de la AIAMP.

Reproducción autorizada siempre que se cite la fuente.

"La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del autor y en ningún caso se debe considerar que refleje la opinión de la Unión Europea"

CONTENIDOS

TABLA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	3
RESUMEN EJECUTIVO	4
ANTECEDENTES	7
OBJETIVO	8
METODOLOGÍA	8
HALLAZGOS	9
Cuestiones preliminares	9
ACOSO Y MALTRATO EN LAS RELACIONES DE TRABAJO APLICADOS A LOS MINISTERIOS PÚBLICOS	11
CRITERIOS ORIENTADORES	45
Acoso y Maltrato laboral	45
Consideraciones conceptuales	45
Criterios orientadores	48
ANEXOS	56
Anexo I. Metodología de investigación	56
Recolección de información	56
Instrumento de recolección de información.	56
Delimitación conceptual y objetivos de la presentación de información.	57
Criterios de recolección de información	58
Temporalidad	58
Población	58
Criterios para la sistematización, análisis y presentación	58
Sistematización de la información recibida	59
Desafíos en la investigación y delimitaciones	60
Estructura de los criterios orientadores.	62
Anexo II. Cuestionario sobre acoso y maltrato en las relaciones de trabajo	64

TABLA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ABREVIATURA	SIGNIFICADO
AIAMP	Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Cuestionario	Cuestionario sobre Acoso y Maltrato en las relaciones de trabajo aplicados a los Ministerios Públicos
Informe Diagnóstico	Informe Diagnóstico sobre Acoso/Maltrato en los Ministerios Públicos
Ministerios Públicos	Fiscalías/Procuradurías/Ministerios Públicos
ND	No hay dato
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU Mujeres	Organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las Mujeres
REG	Red Especializada en Temas de Género de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos

RESUMEN EJECUTIVO

El Grupo de Trabajo sobre Transversalización del Enfoque de Género (en adelante “GTT”) de la Red Especializada en temas de Género de la AIAMP (en adelante “REG”) fue creado en noviembre de 2020. Se encuentra coordinado por el Ministerio Público Fiscal de Argentina y lo conforman los Ministerios Públicos de Brasil, Chile, Ecuador, España y México. El objetivo del GTT es construir estándares comunes que hagan efectiva la igualdad de género entre las y los trabajadores de los Ministerios Públicos a través de la recopilación y sistematización de información otorgada por los países miembros de la AIAMP. Durante el segundo trimestre de 2021, el GTT diseñó y circuló un cuestionario diagnóstico para conocer los instrumentos y dispositivos institucionales existentes que atienden las situaciones de acoso y maltrato laboral, particularmente aquellas circunstancias de hostigamiento y/o acoso sexual que afectan de forma diferenciada a las mujeres trabajadoras.

El presente *Informe Diagnóstico sobre Acoso/Maltrato en los Ministerios Públicos* (en adelante, “Informe Diagnóstico”), toma como base los principios recogidos en varios instrumentos normativos internacionales para erradicar la violencia de género en todos los ámbitos, incluyendo los espacios de trabajo, tales como la CEDAW, los Principios de Yogyakarta, la Convención de Belém Do Pará y el Convenio 100 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre discriminación en el mundo del trabajo¹. A estos instrumentos se suma el novedoso Convenio 190 sobre la Violencia y el Acoso de la OIT², que se constituye en el primer instrumento internacional que trata específicamente la problemática del maltrato y acoso laboral con perspectiva de género, reconociendo que la violencia y el acoso afectan a la calidad de los servicios públicos y privados:

“La violencia y el acoso en el mundo del trabajo pueden constituir una violación o un abuso de los derechos humanos (...) son una amenaza para la igualdad de oportunidades y son inaceptables e incompatibles con el trabajo decente (...) **la violencia y el acoso por razón de género afectan de manera desproporcionada a las mujeres y las niñas**, y reconociendo también que la adopción de un enfoque inclusivo e integrado que tenga en cuenta las consideraciones de género y aborde las causas subyacentes y los factores de riesgo, entre ellos los estereotipos de género, las formas múltiples e interseccionales de discriminación y el abuso de las relaciones de poder por razón de género, es indispensable para acabar con la violencia y el acoso en el mundo del trabajo” [Resaltado propio].

Actualmente, con los datos obtenidos de las respuestas de 16 Ministerios Públicos de la REG, se pudieron obtener, sobre el tema de acoso y maltrato en los Ministerios Públicos, los hallazgos subsiguientes:

15 Ministerios Públicos (94%) señalaron que contaban con una política interna disciplinaria y el 69% de éstos aportó algún dato: *links*, el nombre de los instrumentos o bien, adjuntaron documentos; algunos proporcionaron más de un dato. Se presentaron leyes orgánicas, códigos de ética o

¹ Asimismo, el presente informe toma como antecedente referencial el “Diagnóstico preliminar sobre labores de cuidado y acoso/maltrato laboral en los Ministerios Públicos”, elaborado por la Subcomisión de Género de la Reunión Especializada de Ministerios Públicos del MERCOSUR (REMPM) y aprobado en la XXIX REMPM realizada en junio de 2021, disponible en: [https://www.rempm.org/archivos/Reuniones/29/Preparatoria/Anexo_V_Subcomisi%C3%B3n_Violencia de G%C3%A9nero/Anexo V Informe Avances Subcomisi%C3%B3n G%C3%A9nero.docx.pdf](https://www.rempm.org/archivos/Reuniones/29/Preparatoria/Anexo_V_Subcomisi%C3%B3n_Violencia_de_G%C3%A9nero/Anexo_V_Informe_Avances_Subcomisi%C3%B3n_G%C3%A9nero.docx.pdf)

² Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_ILO_CODE:C190

conducta, reglamentos e incluso un pacto colectivo de condiciones de trabajo, todas normativas directamente aplicables a los Ministerios Públicos. De igual forma, se presentaron leyes o normas sobre el trabajo o la función pública.

De esto se observa que, la totalidad de Ministerios Públicos cuenta con una política interna o régimen disciplinario para sus fiscales y cargos de dirección³; asimismo que sólo el 56% señaló que cuenta con una Unidad o Consejo que lleva los temas de regímenes disciplinarios, mientras que el 31% señalan que pueden ser distintas dependencias o áreas, dependiendo del personal o de la sanción. Sólo el 13% señalaron que una persona es la encargada de llevarlo a cabo.

9 Ministerios Públicos (56%), cuentan con equipos especializados y capacitados en violencia de género; sin embargo, el 25% señalan que no tienen esas cualidades en sus equipos. Sólo en un caso se señaló que algunas de las instituciones cuentan con áreas especializadas y capacitadas. Destaca que, en algunos Ministerios Públicos sus instrumentos normativos tienen señalada la capacitación especializada en violencia de género como obligatoria y sistémica de la instrucción.

El 69% de los Ministerios Públicos incluye definiciones de situaciones de violencia sexual, maltrato físico, psicológico, discriminación por razones de género (identidad de género y/o orientación sexual), raza, etc., es decir, 11 instituciones del universo que contestó el cuestionario, mientras el 31% no.

De la solicitud de describir las medidas enfocadas a situaciones que se dan entre personas trabajadoras de igual jerarquía, así como entre personal superior jerárquico y personal subalterno sólo 10 Ministerios Públicos contestaron a la pregunta, 63% del universo de 16 Ministerios Públicos y sólo cinco cumplen con la normativa que cuenta con medidas en cuestión.

Asimismo, el 69% de las autoridades presentaron información sobre sanciones y apercibimientos, entre los que se destaca que las 11 autoridades que reportaron cuentan con advertencia o amonestación, sólo en un caso se señaló que la amonestación era pública. Además, el 82% señala que cuenta con la suspensión, y en igual número cuentan con dimisión, remoción, destitución o revocación. No todos los Ministerios Públicos cuentan con el mismo tipo de sanciones, sólo dos de estos tienen cinco tipos, el máximo reportado. Sólo un Ministerio Público cuenta con procesos restaurativos y únicamente dos autoridades manifiestan que hay distinción en los procesos del personal (12% del universo de 16 Ministerios Públicos) y sin ninguna diferencia manifiestan que actúan 11 Ministerios Públicos (69%).

³ A efectos de este informe, tomando en cuenta las diferencias en las estructuras de cargos entre los Ministerios Públicos por país, se tomó como referencia la clasificación estandarizada realizada por la Subcomisión de Género de la Reunión Especializada de Ministerios Públicos del MERCOSUR (REMPM) en el primer avance del Mapa de Género presentado en la XXIV REMPM, según la cual, la estructura común de cargos se podría dividir en tres niveles: 1. Personal administrativo, 2. Funcionarias/os de Órganos, Directivas/os y Gerentes, y, 3. Procuradoras/es y Fiscales. Para más detalle, Véase: [https://www.rempm.org/archivos/Reuniones/24/Preparatoria/ANEXO IV_AvanceGenero-Arg.pdf](https://www.rempm.org/archivos/Reuniones/24/Preparatoria/ANEXO_IV_AvanceGenero-Arg.pdf)

El 44% de los Ministerios Públicos sí contemplan la protocolización, lineamientos específicos o manuales para las denuncias en donde pueda existir violencia basada en el género y cada uno de estos instrumentos tiene circunstancias distintas. Dos Ministerios Públicos se encuentran en pleno proceso de elaboración de sus instrumentos.

50% de los Ministerios Públicos señalan que sí cuentan con medidas de protección para la persona agraviada. De manera expresa, 7 Ministerios Públicos señalan que no cuentan con dichas medidas (44%). Sobre las medidas, éstas son muy distintas entre las propuestas en la región, sin embargo, se identifica que se plantean algunas que son de carácter general.

9 Ministerios Públicos cuentan con un procedimiento diferenciado para la atención de presuntas víctimas o personal agraviado; sin embargo, dos de ellos requieren generar más procesos para completarlos. Por lo anterior, son siete los Ministerios Públicos (44%) que cumplen con el procedimiento diferenciado. Siete contemplan el apoyo psicológico (88%), seguido de la atención médica en sólo cinco casos (63%).

Del total de 16 Ministerios Públicos, 12 señalaron que sí cuentan con las medidas para prevenir las situaciones de maltrato, acoso laboral y/o sexual en las relaciones de trabajo. Este grupo mayoritario representa el 75% del total. En el conteo se aprecia una variedad de actividades que pueden sistematizarse en cinco conceptos: capacitación, campañas, denuncias por vía electrónica, certificación en Igualdad Laboral y No discriminación y cursos de inducción del personal.

Se solicitó información estadística sobre apertura de sumarios administrativos/disciplinarios contra personal fiscal, durante los años 2019 y 2020. Al respecto, la información que presentaron los Ministerios Públicos es escasa y poco definida. Algunos mencionan que sí desarrollan la información, sin embargo, no la presentan; por otro lado, se encuentran los Ministerios Públicos que sólo contabilizan el maltrato circunscrito al acoso laboral, dejando por fuera otras formas de violencia de género que suceden en la cotidianidad laboral (por ejemplo: violencia psicológica, comentarios inapropiados relacionados a la orientación sexual y/o identidad de género de trabajadoras/es, etc.).

Los Ministerios Públicos que no cuentan con la información son el 38%, los cuales señalan que no hay incidencia ni registro o que los registros existen, pero no están disponibles, ya que están a cargo de otra institución. No obstante, de los datos obtenidos se registra que son las mujeres quienes son víctimas en su mayoría (49%), el grupo que le sigue en representación es de 35% del que no se registra información sobre si es varón, mujer o persona no binaria.

ANTECEDENTES

En la XXIV Asamblea General Ordinaria de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (en adelante, “AIAMP”), realizada en Lisboa (Portugal), en octubre del 2016, se tomaron importantes acuerdos para las instituciones de los países miembros, entre ellos, se destaca la propuesta de Guatemala de crear el Grupo Especializado en Temas de Género –GEG-, el cual, a marzo de 2018, estaba integrado por los Ministerios Públicos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Portugal, Uruguay, Venezuela y Guatemala, quien lo coordinaba⁴.

Posteriormente, en la XXVI Asamblea General Ordinaria de la AIAMP, realizada en la Ciudad de México en 2018, el Ministerio Público de Guatemala, ente coordinador del GEG solicitó que el Grupo se constituyera en una Red Permanente de la AIAMP, dando paso a la ahora Red Especializada en Temas de Género. El 7 de septiembre de 2020, durante el V Encuentro Virtual de la REG, Argentina recibió la coordinación de la REG de la AIAMP por parte de Guatemala a fin de darle continuidad a los trabajos de la red⁵.

El presente *Informe Diagnóstico*, se enmarca en el “Plan Quinquenal de la REG-AIAMP 2019-2023”⁶, en el “Programa de Trabajo bienal 2021-2022” de la Reunión Especializada de Ministerios Públicos del MERCOSUR (REMPM)⁷ y en las “Recomendaciones para los Ministerios Públicos sobre acciones de protección de los derechos de las mujeres durante la Pandemia COVID 19”⁸.



Ilustración 1 Plan Estratégico Quinquenal 2019-2023 de la REG.

⁴ Disponible en: <https://www.aiamp.info/index.php/redes-permanentes-aiamp/red-de-violencia-de-genero>

⁵ Disponible en: <https://www.aiamp.info/index.php/redes-permanentes-aiamp/red-de-violencia-de-genero/documentos/acta-v-encuentro-virtual-de-la-red-especializada-en-temas-de-genero-7-septiembre-2020>

⁶ Disponible en: <http://www.aiamp.info/index.php/redes-permanentes-aiamp/red-de-violencia-de-genero/documentos/plan-estrategico-de-trabajo-quinquenal-genero-2019-2023>

⁷ Aprobados en Acta de la XXVIII REMPM realizada en noviembre de 2020.

⁸ Elaborado por ONU MUJERES y EUROsocial+ con los insumos otorgados por los Ministerios Públicos. Disponible en: <https://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Recomendaciones-FINAL.pdf>

Asimismo, forma parte de las acciones para la Transversalización del Enfoque del Género al interior de los Ministerios Públicos, de conformidad con el Plan de Trabajo 2021 de la REG.⁹

OBJETIVO

Desarrollar un Informe Diagnóstico que permita conocer el estado que guardan las políticas o programas de los Ministerios Públicos de la REG para el abordaje de las situaciones de acoso y maltrato laboral, particularmente de hostigamiento y/o acoso sexual, que afectan de forma diferenciada a las mujeres trabajadoras, visibilizando y atendiendo los fenómenos que reproducen en el funcionamiento institucional de los Ministerios Públicos, las distintas formas de violencia basadas en prejuicios y estereotipos de género.

Asimismo, el Informe Diagnóstico busca identificar y destacar prácticas innovadoras y/o buenas prácticas institucionales existentes y, los mecanismos, protocolos o criterios para el abordaje que se les da a las situaciones de Acoso y Maltrato laboral que se presentan dentro de las Fiscalías/Procuradurías/Ministerios Públicos¹⁰ de los países integrantes de la REG de la AIAMP.

Con ello, se busca construir estándares comunes para garantizar condiciones de mayor igualdad, equidad y paridad de género al interior de los Ministerios Públicos.

METODOLOGÍA

Se recolectó información, a través de un cuestionario sobre la temática objetivo (anexo II), el cual fue respondido por 16 Ministerios Públicos (73%) de los países integrantes de la AIAMP¹¹; asimismo, se revisó la normatividad vigente, proporcionada por las autoridades. Los datos correspondían a los años 2019 y 2020 sobre las personas trabajadoras de los Ministerios Públicos integrantes de la AIAMP.

Aunque se solicitó información respecto a varones, mujeres y personas no binarias, aún son pocos los Estados donde existen mecanismos efectivos de recolección de información que permitan conocer la situación de vida de las personas trans y de género no binario en sus respectivas jurisdicciones. Además, los desafíos y delimitaciones con los que se encontró esta investigación se basan en desafíos de origen (idioma, información disponible y diversidad de actores sociales); de interpretación (sobre el marco teórico conceptual y diferencias en la interpretación de preguntas),

⁹ Disponible en: <https://www.aiamp.info/index.php/redes-permanentes-aiamp/red-de-violencia-de-genero/documentos/plan-de-trabajo-red-especializada-en-temas-de-genero-ano-2021>

¹⁰ En adelante, Ministerios Públicos.

¹¹ Estos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal y Uruguay. Es importante destacar que el informe contiene información cuantitativa del Ministerio Público de Honduras que, por motivos ajenos y sobrevenidos a la voluntad de sus equipos de trabajo, no fue incluida al momento del procesamiento de los datos, por ello no se contabiliza en la data general pero sí se incorpora en varios apartados del informe de forma cualitativa.

y de insumos (sin información suficiente en los *links* o en el cuestionario). Para encontrar más información al respecto de la metodología, véase el anexo I, al final de este Informe Diagnóstico.

HALLAZGOS

Cuestiones preliminares

Como se ha expuesto previamente en la *Metodología*, con el objeto de conocer las acciones, políticas, programas y/o normatividad de los Ministerios Públicos integrantes de la AIAMP orientadas a la atención del acoso y maltrato laboral se implementó el siguiente instrumento:

- *Cuestionario sobre Acoso y Maltrato en las relaciones de trabajo* (en adelante “Cuestionario”) integrado por 11 preguntas que a su vez tienen un conjunto de subpreguntas.

Este instrumento fue respondido por un total de 16 Ministerios Públicos y/o Fiscalías que representan cerca del 73% de los países integrantes de la AIAMP, lo que permite ofrecer un acercamiento a nivel de la región en un tema de suma relevancia para la agenda de derechos humanos y el avance sostenible de la igualdad, la equidad y la paridad de género al interior de los organismos responsables de la función pública de investigar los delitos.

La AIAMP parte del hecho que el impulso de estrategias comunes para avanzar en la procuración efectiva de justicia en la región exige como elemento ineludible la protección de los derechos de las personas trabajadoras a través del fortalecimiento de la normatividad y las políticas institucionales internas en materia de atención del acoso y maltrato en el ámbito laboral, en cumplimiento de las acciones para transversalizar el enfoque de género. De ahí, la relevancia del número tan significativo de Ministerios Públicos que colaboraron para la realización de este Informe Diagnóstico.

En atención a su delimitación, el acercamiento se realiza a través del análisis y exposición conjunta del cuestionario implementado, en tanto que se busca ofrecer una visión general de la situación en las materias de atención del acoso y maltrato laboral al interior de los Ministerios Públicos que conforman la AIAMP.

Si bien, se cuenta con la información aportada por cada uno de los 16 Ministerios Públicos participantes, el presente Informe Diagnóstico no ofrece análisis específicos por país, sino un primer acercamiento de carácter preliminar para conocer el estado que guardan los ámbitos objeto de estudio en la región.

En ese sentido, la referencia a información, acciones, programas y políticas específicas de algún Ministerio Público tiene como objeto dar cuenta de las buenas prácticas y/o acciones innovadoras, a fin de visibilizar los términos en que los estándares internacionales en derechos humanos y perspectiva de género han sido aplicados en el país en cuestión y ofrecer ejemplos valiosos sobre los resultados obtenidos mediante la aplicación del cuestionario.

En todos los casos, la información aportada por cada uno de los 16 Ministerios Públicos participantes fue indispensable y enriquecedora, pues es precisamente su estudio y lectura conjunta lo que posibilitó el acercamiento a nivel regional. Cada país representa el 6.25% del total. En la mayor parte del análisis es tomado en cuenta el universo total para dar referencia a la situación de la comunidad, incluyendo aquellos países que no tuvieron reporte o bien, no cuentan con la información. Sin embargo, con el objetivo de no perder la información cuantitativa, se limita el universo a los países que sí otorgaron la información.

Los hallazgos obtenidos mediante la aplicación de este instrumento parten de la perspectiva que el acoso y el maltrato son prácticas incompatibles con la vigencia del trabajo decente que promueve la agenda internacional de derechos humanos, por lo que, los Ministerios Públicos son un espacio institucional y público privilegiado para destinar tiempo, recursos y servicios públicos que favorezcan un cambio social.

Este Informe Diagnóstico constituye un valioso espacio de interlocución para dialogar y reflexionar sobre lo que ha sido posible construir y lo que es deseable impulsar para que los Ministerios Públicos de la AIAMP se fortalezcan como instituciones que promueven y trabajan, también en su interior, para avanzar en las políticas de los entornos laborales libres de violencia.

Desde esa visión, se ofrecen a continuación los principales hallazgos obtenidos y, posteriormente, se proponen algunos criterios orientadores para el avance sostenible en la equidad, igualdad y paridad de género entre las personas trabajadoras de los Ministerios Públicos de la AIAMP.

ACOSO Y MALTRATO EN LAS RELACIONES DE TRABAJO APLICADOS A LOS MINISTERIOS PÚBLICOS

Como parte de la investigación, se solicitó a los Ministerios Públicos que indicaran a detalle cada aspecto consultado del Cuestionario, a fin de conocer la situación de las instituciones de cada país respecto a las políticas sobre acoso y maltrato en las relaciones de trabajo, con énfasis en el acoso sexual.

En este sentido, 16 países contestaron el cuestionario. Es importante precisar, como se expresa en el apartado de *Metodología de Investigación* de este documento, que la información recibida no fue homogénea¹².

A continuación, se presentan los resultados. En primer lugar, se quiso conocer sobre las políticas o regímenes disciplinarios para las personas de los Ministerios Públicos mediante la pregunta siguiente:

1. ¿Cuenta el Ministerio Público con una política interna o régimen disciplinario para el personal?

La mayoría de los Ministerios Públicos, con una representación del 94% (15 países), señalaron que sí se contaba con una política interna o régimen disciplinario para el personal.

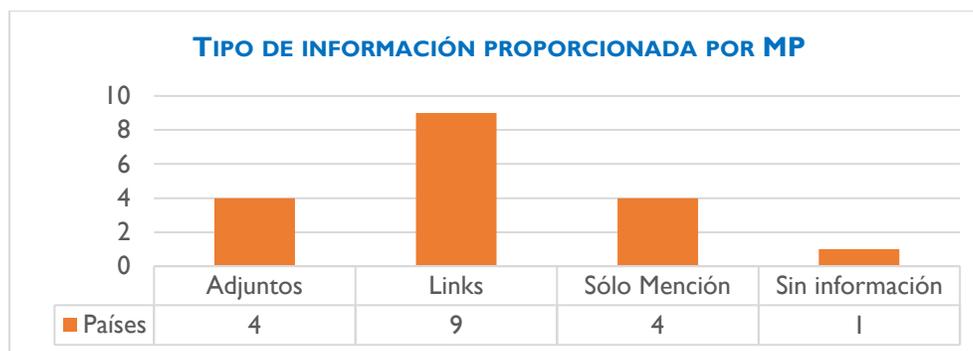


Gráfica 1. Ministerios Públicos que cuentan con una política interna o régimen disciplinario para el personal.
Elaboración propia.

¹² Véase. Ilustración 6. Categorías de presentación de la información e insumos, apartado de Metodología de Investigación, en este documento.

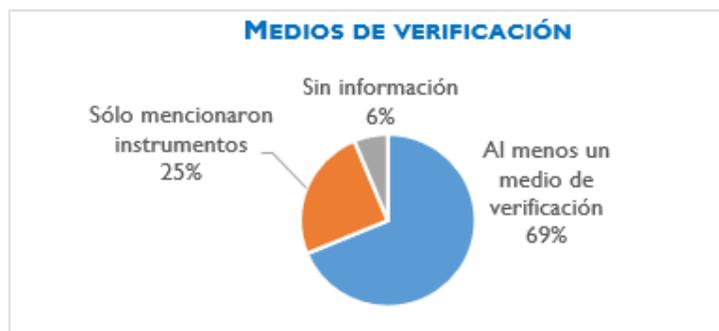
Si es de carácter público, por favor, adjunte la normativa, así como cualquier otro material de interés vinculado con la temática o coloque el link donde puede encontrarse.

El 69% de los países (representados por 11 Ministerios Públicos) presentaron algún dato, entre *links*, el nombre de los instrumentos o bien, adjuntaron documentos; algunos proporcionaron más de un dato. Cuatro países sólo hicieron mención de los documentos (25%) sin proporcionar algún elemento para su revisión y uno no presentó información de ningún tipo, aunque contestó el cuestionario.



Gráfica 2. Tipo de información sobre la política interna o régimen disciplinario para el personal. Elaboración propia.

Esta representación es importante, en el sentido de que, **el señalar la información permite tener un medio de verificación o seguimiento.**



Gráfica 3. Medios de verificación aportados por los Ministerios Públicos. Elaboración propia.

Dentro del material proporcionado se encontraban leyes orgánicas, códigos de ética o conducta, protocolos, reglamentos e incluso un pacto colectivo de condiciones de trabajo, todas normativas directamente aplicables a los Ministerios Públicos. De igual forma, se presentaron leyes o normas sobre el trabajo o la función pública.

En términos generales se puede concluir que los procedimientos disciplinarios analizados tienen como propósito salvaguardar la legalidad, la honradez, la dignidad, la lealtad, la imparcialidad, la eficiencia en el desempeño, entre otros principios del personal adscrito a los Ministerios Públicos.

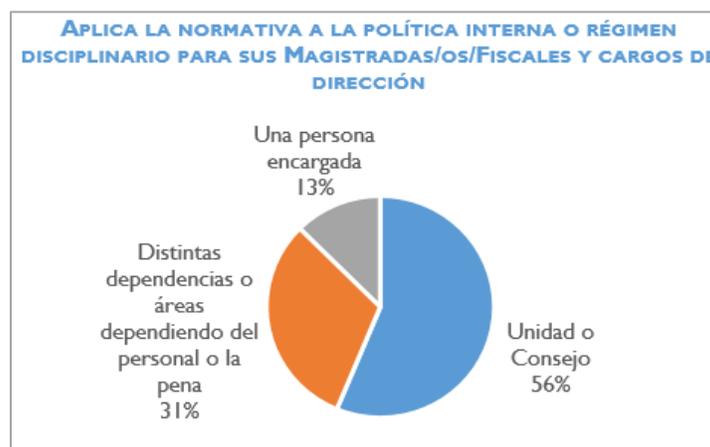
2. ¿Cuenta el Ministerio Público con una política interna o régimen disciplinario para sus magistradas/os/fiscales y cargos de dirección? Sí/No

Los 16 Ministerios Públicos señalaron que cuentan con política interna o régimen disciplinario. El Ministerio Público de Colombia señaló que cuentan con un régimen disciplinario para las y los servidores públicos que no detentan la condición de fiscales, en consideración a que el artículo 125 de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia) establece que dichas personas tienen la condición de funcionarias judiciales, razón por la cual la Dirección de Control Disciplinario no tiene la titularidad de la acción disciplinaria sobre las mismas; ya que, quien tiene la competencia de conocer las acciones es la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

En el caso de Cuba, señala que cuenta con un reglamento y procedimiento para exigir responsabilidad administrativa tanto a los fiscales como a los que cuentan con cargos directivos¹³.

3. ¿Cuál es la dependencia o área que aplica la normativa?

Respecto a qué dependencia o área aplica la normativa, las respuestas de los países son variadas. 9 países que representan el 56%, señaló que una Unidad o Consejo son las responsables, mientras que el 31%, correspondiente a 5 países, señalan que pueden ser distintas dependencias o áreas, dependiendo del personal o de la sanción. Sólo dos países (13%) señalaron que una persona es la encargada de llevarlo a cabo.



Gráfica 4. Aplicación de la normativa o política interna. Elaboración propia.

Los Ministerios Públicos de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, España, El Salvador, Panamá, Portugal y Uruguay tienen una Unidad. Por su lado, Chile señala que próximamente se incorporará a la gobernanza del Sistema de Integridad del Ministerio Público.

¹³ No se contó con el nombre de la normativa, documento adjunto o *link* a fin de verificar lo respondido.

“La Relatora Especial sobre Independencia de Magistrados y Abogados ha resaltado que los y las fiscales desempeñan una labor fundamental en la administración de justicia, por lo que deben poder "ejercer sus funciones profesionales sin intimidación, trabas, hostigamiento, injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidad civil, penal o de otra índole".

Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, 2014.

Dentro de los Ministerios Públicos que señalan que tienen distintas dependencias o áreas, se encuentra Colombia que cuenta con la Dirección de Control Disciplinario de la Fiscalía General de la Nación y conoce de los procesos disciplinarios seguidos en contra de las y los servidores públicos y la Vice Fiscalía General de la Nación, competente para conocer y decidir los recursos de apelación en contra de los fallos disciplinarios sancionatorios y decisiones de archivo promovidas por particulares y/o quejosos, garantizándose así el principio de la doble instancia o doble conformidad.

Guatemala, por su lado, señaló que cuenta con la Supervisión General, instancia que le corresponde investigar la comisión de hechos constitutivos de faltas administrativas, y en su caso formular la imputación que corresponda, recolectando los elementos de prueba de cargo y descargo, para que posteriormente las Juntas Disciplinarias conozcan del caso e impongan las sanciones por faltas leves, graves y muy graves.

México señaló que tiene tres áreas en su institución: 1) en materia administrativa cuenta con el Órgano Interno de Control, 2) en caso de tratarse de un delito con la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Persona, o, 3) con la Fiscalía Especializada en Asuntos Internos, para el monitoreo, supervisión, investigación, revisión y control de la actuación del personal sustantivo y administrativo.

Honduras, por su parte, señaló que cuenta con la oficina de Supervisión Nacional. Las jefaturas que tienen rango de superiores jerárquicos son conocedores de los procesos disciplinarios en el caso de infracciones leves. En caso de faltas menos graves y graves su función se limitará a poner en conocimiento de la falta a la Supervisión Nacional para que ésta proceda a iniciar el proceso disciplinario del Ministerio Público. Así mismo cuenta con un Tribunal Disciplinario de la División de Recursos Humanos cuando se trate de faltas graves o menos graves. Y el Fiscal General de la República, conocerá en procesos de Impugnación contra la resolución del Tribunal Disciplinario de la División de Recursos Humanos y el Consejo de la Carrera del Ministerio Público. En caso de que la conducta sea constitutiva de delito se cuenta con la Fiscalía Especial de Protección de la Mujer cuya regulación se encuentra en el Reglamento Especial de Organización y Funcionamiento de la

Dirección General de Fiscalía¹⁴ y las disposiciones contenidas en la Ley del Ministerio Público y el Estatuto de la Carrera del Ministerio Público¹⁵.

Al respecto, la CIDH a través del *Informe Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia El fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas* ha observado que,

“[E]n varios de los países de la región la potestad disciplinaria está atribuida al o a la Fiscal General o a un órgano disciplinario interno de la Fiscalía. Hay Estados en donde esa potestad es atribución de la Corte Suprema de Justicia o de un organismo independiente del Poder Judicial o del Gobierno con asesoramiento de la Comisión del Servicio Judicial.”¹⁶

Aunque existe un panorama diverso en la región, la CIDH llama a satisfacer las garantías de independencia, competencia e imparcialidad por parte de las autoridades que tengan a su cargo el conocimiento de los procesos disciplinarios, al constituir una función materialmente jurisdiccional y un presupuesto esencial del debido proceso, con independencia de que la autoridad disciplinaria no sea formalmente un tribunal¹⁷.

NORMATIVA O RÉGIMEN DISCIPLINARIO		
Ministerios Públicos integrantes de la AIAMP		
Unidad o Consejo	Distintas dependencias o áreas dependiendo del personal o la pena	Una persona encargada
9	5	2

Tabla 1. Aplicación de la normativa o política interna disciplinaria. Elaboración propia.

4. ¿Las áreas encargadas de llevar adelante estos procedimientos, cuentan con equipos especializados y capacitados en violencia de género? (Ej. Dependencias específicas de bienestar laboral o afines)

Respecto a la pregunta, se encontró que la mayoría de las áreas cuentan con equipos especializados y capacitados en violencia de género (en total nueve Ministerios Públicos, que representan el 56%); sin embargo, todavía cuatro Ministerios Públicos señalan que no tienen esas cualidades en sus

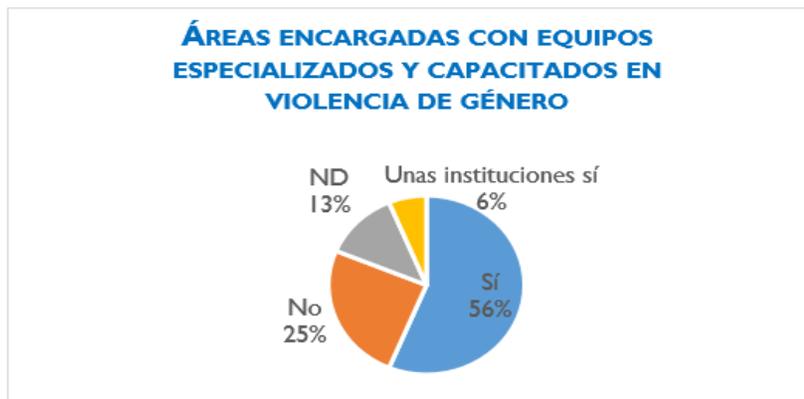
¹⁴ Disponible en: <https://www.mp.hn/wp-content/uploads/2020/10/REGLAMENTO-ESPECIAL-DE-ORGANIZACION-Y-FUNCIONAMIENTO-DE-LA-DIRECCION-GENERAL-DE-FISCALIA-ACUERDO-FGR-011-2016.PDF>

¹⁵ Disponibles respectivamente en: <https://www.mp.hn/wp-content/uploads/2021/08/Acuerdo-FGR-012-2016-Reforma-Estatuto-Carrera-Ministerio-Publico.pdf> y <https://www.mp.hn/wp-content/uploads/2022/03/LEY-MINISTERIO-PUBLICO-1.pdf>

¹⁶ CIDH, *Informe Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia El fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 44, 5 diciembre 2013, párr. 193, p. 84. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>

¹⁷ *Ibid.*, párr. 194, p. 85.

equipos (25%), seguido de dos Ministerios Públicos que no informaron al respecto. Sólo en un caso se señaló que algunas de las instituciones cuentan con áreas especializadas y capacitadas.



Gráfica 5. Áreas encargadas cuentan con equipos especializados y capacitados en violencia de género.
Elaboración propia.

Las autoridades señalan que de manera progresiva han tenido capacitaciones y han formado sus programas para incluir al personal que da atención, así como a la población en general.

Es importante destacar la experiencia de España, ya que a través del “Protocolo de actuación frente al acoso y violencia en el trabajo, al acoso sexual, al acoso por razón de género o de sexo, al acoso discriminatorio y al acoso moral o psicológico en el Ministerio Fiscal”¹⁸ determina de manera oficial quién y en qué periodo deberá acudir a los cursos organizados dentro de los Programas de Formación Continuada y que dichos programas contemplarán la perspectiva de género. Asimismo, vale la pena mencionar que en julio de 2021 la Fiscalía de España aprobó el “Plan de igualdad de la carrera fiscal”¹⁹, entre cuyos objetivos se encuentra la difusión del Protocolo de Acoso a través de cinco acciones: inclusión de contenidos del protocolo en los planes de formación inicial; publicación del protocolo en el portal oficial de la Fiscalía; difusión periódica del protocolo en las Juntas de Fiscales; coordinación con la oficina fiscal y los Letrados de la administración de Justicia para la solución de situaciones de acoso entre personas pertenecientes a distintos cuerpos de la Administración de Justicia y; proporcionar formación especializada a los/as mediadores/as para incorporar contenidos en materia de género, con el fin de facilitar la identificación de situaciones de acoso.

Por otro lado, Chile, en su documento “Políticas De Prevención y Tratamiento del Maltrato, Acoso Laboral y Acoso Sexual” señala que se deberá priorizar la designación de un investigador capacitado previamente en MALS (Orientaciones para la Elaboración de un Procedimiento de Denuncia y Sanción del Maltrato, Acoso Laboral y Sexual).

¹⁸ Véase: <https://www.fiscal.es/documents/20142/5b1dabe1-584a-ffc6-452c-0bd74952268e>, Aprobado por Decreto de la Fiscal General del Estado de fecha 18 de julio de 2019.

¹⁹ Véase: <https://www.fiscal.es/documents/20142/c5709d0b-b658-4b20-05a0-8803189339c3>

Las autoridades ministeriales que informaron que no se contaba con dicha formación, señalaron la importancia de crear los mecanismos para que los equipos reciban la capacitación y especialización necesaria en violencia de género.

ÁREAS ENCARGADAS CON EQUIPOS ESPECIALIZADOS Y CAPACITADOS EN VIOLENCIA DE GÉNERO			
Ministerios Públicos integrantes de la AIAMP			
Sí	No	ND	Otras instituciones del país se encargan
9	4	2	1

Tabla 2. Capacitación y especialización de las áreas en materia de violencia de género. Elaboración propia.

Al respecto, la Relatora Especial sobre Independencia de Magistrados y Abogados, en el *Informe preliminar sobre el estudio temático mundial relativo a la educación y formación en derechos humanos de profesionales del derecho*, consideró que existe una necesidad de revisar varios aspectos del enfoque aplicado al desarrollo continuo de capacidades en materia de derechos humanos destinado a las y los agentes del sistema de justicia. Con base en evidencia, consideró necesario evitar partir del supuesto tendencioso o erróneo de que las y los agentes judiciales han obtenido ya el conocimiento necesario para desempeñar sus funciones de manera imparcial. En ocasiones, esa premisa hace difícil entender que la educación permanente sobre derechos humanos, género y el desarrollo profesional correspondiente son necesarios²⁰.

Particularmente, tratándose de la incorporación del género en los procesos educativos, la Relatora consideró que, organizar discusiones sobre la sensibilidad a las cuestiones de género con los grupos seleccionados antes de proceder a elaborar programas de formación, contribuye a garantizar que la audiencia esté abierta a las cuestiones examinadas²¹.

Es importante señalar que el Plan Estratégico Quinquenal 2019-2023 de la Red Especializada en Género²² contempla en su estructura programática, la capacitación del personal. De manera específica en el Eje 1. Prevención de la criminalidad de género, línea de acción 1.5 Promover un mecanismo de medición de eficiencia y eficacia del personal encargado de la atención en casos de violencia de género, y como una acción a largo plazo la 1.5.3 Promover o fortalecer la capacitación de todo el personal de las fiscalías/procuradurías encargado de la atención a víctimas, como resultados de las observaciones del mecanismo de medición.

Asimismo, en el Eje 3. Transversalización del enfoque de género en los Ministerios Públicos y dentro de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, la línea 3.1 Fortalecer la actuación interna de los Ministerios Públicos y de la AIAMP en temas de género, derechos humanos y derechos

²⁰ **Cfr.** KNAUL, Gabriela, Relatora Especial sobre Independencia de Magistrados y Abogados, *Informe preliminar sobre el estudio temático mundial relativo a la educación y formación en derechos humanos de profesionales del derecho*, A/HRC/20/20, 20 de junio de 2012, párr. 94, p. 27. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/20/20>

²¹ *Ibid.*, párr. 85, pp. 23 y 24.

²² Plan Estratégico Quinquenal 2019-2023. Red Especializada en Género. 23 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.aiamp.info/images/documentos-provisionales/plan-estrategico-de-trabajo-quinquenal-gnero-2019-2023.pdf>

humanos de las mujeres con la acción a mediano plazo 3.1.2 Implementar, institucionalizar y fortalecer procesos de formación, capacitación y profesionalización continuos en materia de investigación, persecución y administración de justicia desde un enfoque de género y derechos humanos en los ministerios públicos en coordinación con el Instituto Iberoamericano de Ministerios Públicos.

Si bien el Eje y líneas del Plan Estratégico Quinquenal 2019-2023 referidas están orientadas a fortalecer la capacitación de las autoridades ministeriales para que incorporen en el ejercicio de su función pública el enfoque de género y de derechos humanos —para la atención a víctimas del delito—, es dable interpretar que esas directrices deben ser aplicadas y cumplidas también por las áreas responsables de la sustanciación y determinación de los procedimientos administrativos disciplinarios previstos para la atención de los casos de violencia laboral y acoso sexual.

Lo anterior, partiendo del hecho que el enfoque de género —en términos de los estándares internacionales, así como de lo previsto en el Eje 3. Transversalización del enfoque de género en los Ministerios Públicos y dentro de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos—, debe aplicarse de forma transversal a las instancias de procuración de justicia para garantizar su efectividad en la tutela de la igualdad, lo que conlleva que sea exigible tanto para el ejercicio de la función pública como para atender cualquier procedimiento disciplinario de carácter interno.

De igual forma, debe interpretarse que la exigencia de independencia señalada por la CIDH es aplicable a los dos ámbitos, es decir, tanto en la investigación de los delitos como en la sustanciación y resolución de procedimientos internos. Ello, en atención al hecho que en ambos ámbitos se dirimen cuestiones inherentes a los derechos humanos y, en consecuencia, debe cumplirse el principio pro persona.

En ese sentido, es importante prever que el avance de la incorporación del enfoque de género y la tutela efectiva de los derechos, exige de forma ineludible, velar por la independencia entre las instancias responsables de sustanciar y resolver los procedimientos y las partes involucradas en los mismos —personas identificadas como probables responsables y víctimas.

“El desarrollo de capacidades es un instrumento importante para oponerse a los prejuicios contra los derechos humanos, el género y fortalecer el conocimiento y la adecuada aplicación en el plano nacional de la normativa regional e internacional sobre derechos humanos.”

KNAUL, Gabriela, Relatora Especial sobre Independencia de Magistrados y Abogados, 2012.

5. ¿Cuáles son las conductas típicas establecidas por la/s normativa/s?

De acuerdo con el Plan Estratégico de la REG²³, en el Eje 3. Transversalización del enfoque de género en los Ministerios Públicos y dentro de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, se encuentra la línea 3.3 Fomentar y fortalecer el cuidado, la protección y las condiciones dignas del personal que trabaja en las Fiscalías y Procuradurías de los países de la AIAMP, que, en su acción 3.3.2 señala la necesidad de implementar estrategias de detección, atención y sanción del acoso y/o hostigamiento sexual laboral; así como la instalación de una unidad administrativa encargada de las estrategias.

a) ¿Incluye situaciones de violencia sexual, maltrato físico, psicológico, discriminación por razones de género (orientación sexual y/o identidad de género), raza, etc.? Sí/No.

Se encontró que el 69% de los países las contempla, es decir, 11 países, que son Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Guatemala, México, Panamá, Perú y Uruguay²⁴.

Normativa que incluye situaciones de violencia sexual, maltrato físico, psicológico, discriminación por razones de género (orientación sexual y/o identidad de género), raza, etc.

Para dar cuenta de este aspecto se revisó la información que las autoridades adjuntaron o aportaron mediante *links* para el análisis de los elementos presentados.

Brasil, señala que:

- En el ámbito del Ministerio Público Federal, la normativa específica que disciplina, es la Portaria CNPEAD/PGR Nº 1²⁵, de 9 de diciembre de 2019, de la Comisión Nacional para la Prevención y el Enfrentamiento de Acoso Moral, Acoso Sexual y Discriminación del Ministerio Público Federal.

²³ Plan Estratégico Quinquenal 2019-2023. Red Especializada en Género. 23 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.aiamp.info/images/documentos-provisionales/plan-estrategico-de-trabajo-quinquenal-gnero-2019-2023.pdf>

²⁴ Es de destacar que, en el caso argentino, si bien no están contempladas expresamente como causales en los reglamentos disciplinarios, en 2021 el Ministerio Público Fiscal argentino reportó la primera remoción a un magistrado por maltrato laboral y acoso sexual, cuyo encuadre normativo fue la causal de "mal desempeño". El Tribunal de enjuiciamiento recomendó al Ministerio Público una serie de medidas de carácter reparatorio para las personas víctimas. Para mayor información, véase: <https://www.fiscales.gob.ar/procuracion-general/removieron-de-su-cargo-al-fiscal-julio-cesar-castro-por-mal-desempeno/>

²⁵ Disponible en: http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/198438/PT_CNPEAD_MPF_2019_1.pdf?sequence=4

- En el ámbito del Ministerio Público de la Unión²⁶ existe el Código de ética y conducta, instituido por el Decreto Nº 98 del 12 de septiembre de 2017, que impone como conducta ética, entre otras, "repudiar actitudes discriminatorias o prejuiciosas de cualquier naturaleza en materia de etnia", sexo, religión, estado civil, orientación sexual, grupo de edad o condición física especial, o cualquier otra forma de discriminación" y "valorar y promover un ambiente de trabajo armonioso, procurando actitudes positivas de respeto a las personas, a fin de evitar prácticas que puedan configurar cualquier tipo de acoso o discriminación, denunciando a las autoridades competentes la ocurrencia de cualquier situación".²⁷
- El Ministerio Público do Trabalho (que forma parte del Ministerio Público de la Unión) cuenta con una normativa completa, instituida por la Ordenanza Nº 583/2017, con un Manual de Prevención y Enfrentamiento del Acoso Moral y Sexual y de la Discriminación, que "define el acoso moral y sexual y la discriminación con el propósito de tener una alineación de ideas y prácticas, acogiendo especialmente a las partes involucradas".²⁸
- Además de los reglamentos disciplinarios internos propios del Ministerio Público Federal y del Ministerio Público de la Unión, el artículo 216-A del Código Penal define el delito de acoso sexual como "el hecho de avergonzar a alguien con la intención de obtener una ventaja o favor sexual, cuando el agente se aprovecha de su condición de superioridad jerárquica o de ascendencia inherente al ejercicio de un trabajo, cargo o función". La pena en este caso es la detención de uno a dos años.
- Cada uno de los Ministerios Públicos de los 26 estados brasileños, además del Distrito Federal, tiene una ley orgánica y la mayoría de ellos regula el acoso sexual como una forma de infracción disciplinaria, así como el acoso moral y la discriminación. A nivel estatal, también hay varias leyes (no sólo normas disciplinarias internas) que tratan del acoso moral, destacando que las normas sólo son efectivas para los funcionarios públicos y los miembros del ministerio público del estado en el que se sancionó la ley.
- A nivel federal, no existe una ley específica que tipifique el acoso moral en la Administración Pública (sólo diversos reglamentos inferiores a la ley). En la mayoría de los casos, los organismos administrativos aplican las leyes existentes que castigan las prácticas contrarias a la buena conducta del funcionario público.
- El acoso moral en la Administración Pública, según reiteradas decisiones del Superior Tribunal de Justicia (STJ), constituye Improbidad Administrativa (tratada en la Ley 8429/92). Cuando el ámbito profesional es privado, en Brasil existe una Justicia especializada, denominada Justicia Laboral. Y si se produce en un organismo público, la jurisdicción para tratar los casos es la Justicia Común.

²⁶ Así se denomina el conjunto formado por el Ministerio Público Federal, el Ministerio Público do Trabalho, el Ministerio Público Militar y el Ministerio Público del Distrito Federal.

²⁷ Disponible en: <https://www.fiscales.gob.ar/procuracion-general/removieron-de-su-cargo-al-fiscal-julio-cesar-castro-por-mal-desempeno/>

²⁸ Disponible en: https://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/manuais/manual-sobre-a-prevencao-e-o-enfrentamento-ao-assedio-moral-e-sexual-e-a-discriminacao/@@display-file/archive_pdf

Chile, tiene entre sus instrumentos:

- Políticas de Prevención y Tratamiento del Maltrato, Acoso Laboral y Acoso Sexual²⁹, en el que se hace mención de la discriminación en razón de género, la exclusión y la violencia sexual.
- Reglamento de Responsabilidad Administrativa de Fiscales y Funcionarios del Ministerio Público (aprobado por Resolución FN/MP N° 700, de fecha 19 de mayo de 2020³⁰). Entre las funciones de la Fiscalía Nacional se encuentra, crear un Equipo Técnico a fin de que asesore a las Fiscalías Regionales en prevención, investigación y seguimiento sobre maltrato, acoso laboral y acoso sexual. Entre sus funciones además de asesorar, se encuentran el hacer seguimiento y análisis de las investigaciones sobre maltrato laboral, acoso laboral o acoso sexual en el Ministerio Público.
- Directrices para la Elaboración de Programa Regional de Calidad de Vida Laboral. En el que señala la línea de acción para “Fortalecer el procedimiento y los mecanismos de denuncia de maltrato o acoso laboral y/o acoso sexual de la Fiscalía, con la incorporación de lenguaje inclusivo, estrategias de prevención, orientación y asistencia a personal afectado por prácticas de violencia y discriminación dentro de su centro de trabajo”. Por otro lado, entre sus objetivos se encuentra el reducir los aspectos formales e informales de la cultura institucional que impiden la igualdad normativa y sustantiva entre mujeres y varones en el Ministerio Público, y que sustentan las prácticas de discriminación y violencia de género (Objetivo N°2).

Colombia, cuenta con:

- Ley 734 de 2002³¹, como marco normativo vigente que contiene el Código Disciplinario Único, que, aunque es un Código “sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales” es aplicable a las y los servidores públicos que laboran para el Estado, y que no están supeditados a un régimen disciplinario especial. Así, el artículo 15 del código señala que, se tratarán de modo igual, sin establecer discriminación alguna por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Cabe señalar que hace mención de manera expresa a la discriminación por lengua, raza u origen.
- Ley 1010 de 2006³². En su artículo 2, presenta las modalidades de acoso laboral, en ese sentido define el maltrato laboral como todo acto de violencia contra la integridad física o moral, la libertad física o sexual y los bienes de quien se desempeñe como empleado (a) o

²⁹ Véase: http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/politicas_mals.pdf

³⁰ Véase:

<http://www.fiscaliadechile.cl/transparencia/documentos/reglamentos/Reglamento de Responsabilidad Administrativa para Fiscales y Funcionarios del MP .pdf>

³¹ Véase: https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_col_ley_734_2002.pdf

³² Véase: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2006_col_ley1010.pdf

trabajador (a); toda expresión verbal injuriosa o ultrajante que lesione la integridad moral o los derechos a la intimidad y al buen nombre de quienes participen en una relación de trabajo de tipo laboral o todo comportamiento tendiente a menoscabar la autoestima y la dignidad de quien participe en una relación de trabajo de tipo laboral.

En el Art. 7 se señalan las conductas que constituyen acoso laboral, en las cuales se presentan desde actos, comentarios, exigencias e imposiciones, negativas o la comunicación telefónica y digital.

Señalan que las conductas disciplinarias están generalmente tipificadas de manera amplia en lo que se ha denominado como “tipos en blanco” que requieren ser complementados con otras disposiciones, en particular, con leyes, reglamentos, manuales de funciones o procedimiento u órdenes o instrucciones impartidas para la adecuada prestación del servicio.

Costa Rica tiene, entre sus normativas:

- Reglamento para Prevenir, Investigar y Sancionar el Hostigamiento Sexual en el Poder Judicial³³, de 2010. En dicha normativa se establece entre los objetivos del Poder Judicial, mantener condiciones que garanticen el respeto entre servidores y servidoras judiciales, de cualesquiera jerarquías, así como en relación con los usuarios y usuarias de los servicios, y en particular, un ambiente de trabajo libre de hostigamiento sexual.

Por su lado, la autoridad de Ecuador señala que cuenta con:

- Código de Ética de la Fiscalía General del Estado³⁴. Señala como un impedimento para las servidoras y servidores del Ministerio Público, el “insinuar, propiciar y/o acosar laboral o sexualmente, a compañeras y/o compañeros de trabajo y usuarios en general de los servicios institucionales” (inciso m del art. 10). Señalando que no habrá tolerancia frente al acoso laboral que sea ejercido por la autoridad u otras compañeras/os de trabajo; además de que se rechazará la violencia sexual que implique “cualquier requerimiento sexual ya sea físico, verbal, (por) correo electrónico, (mediante) cartas, entre otros, realizado por un varón o una mujer, que no hayan sido consentidos por el o la afectada”.
- Asimismo, en el artículo 9 refiere que entre las obligaciones que las y los servidoras tienen, se encuentra desarrollar un buen trato con sus compañeras/os y personas usuarias, con

33

Véase: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=65161&nValor3=76071&strTipM=TC. Este instrumento, al igual que la “Guía para la atención de personas víctimas de hostigamiento sexual” de 2017 y el documento que contiene la “Política institucional contra el hostigamiento sexual en el Poder Judicial” de 2015, son de acceso público y se encuentran en la web de la Subcomisión contra el Hostigamiento Sexual en el siguiente *link*: <https://comisionhostigamientosexual.poder-judicial.go.cr/index.php>

³⁴ **Véase:** <https://www.fiscalia.gob.ec/transparencia/2020/mayo/a3/RESOLUCION-027-FGE-2020-Codigo-de-Etica.pdf>

base en “igualdad ante la ley, los derechos humanos, sin incurrir en discriminación alguna por razón de género, costumbres, tradiciones, formas de organización social, cultura, ideología, raza, religión, idioma, dialectos, nacionalidad, condición económica, social o personal”.

Destaca que incluyan a las personas usuarias y la denuncia por parte de terceras personas.

- Ley Orgánica del Servicio Público³⁵. Este ordenamiento destaca que en el art. 10 se señale como prohibición especial para desempeñar un puesto, cargo, función o dignidad en el servicio público el contar con una sentencia condenatoria ejecutoria, entre otros delitos, por acoso sexual. Además, en su art. 48 señala como una causal de destitución el realizar actos de acoso o abuso sexual, discriminación o violencia contra servidoras o servidores públicos o de cualquier otra persona, de manera comprobada.
- Aunque no cuentan con un protocolo, la autoridad reportó que la Dirección de talento humano identifica y analiza el caso de violencia, maltrato o discriminación, a través de entrevistas con las personas involucradas. Si es el caso se envía al consejo de la judicatura para el trámite de régimen disciplinario correspondiente.

Al analizar a España se observó lo siguiente:

- Cuentan con el Protocolo de actuación frente al acoso y violencia en el trabajo, al acoso sexual, al acoso por razón de género o de sexo, al acoso discriminatorio y al acoso moral o psicológico en el ministerio fiscal³⁶. En este instrumento se encuentran los tipos de acoso y su definición. Señala que “se da acoso cuando se maltrata a una/o o más trabajadores o personal directivo varias veces y deliberadamente, se les amenaza o se les humilla en situaciones vinculadas con el trabajo.” Mientras tanto, “se habla de violencia cuando se produce la agresión de una/o o más trabajadores o personal directivo en situaciones vinculadas con el trabajo.” Agrega que se considera acoso sexual “cualquier comportamiento, verbal o físico, de naturaleza sexual que tenga el propósito o produzca el efecto de atentar contra la dignidad de una persona, en particular cuando se crea un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo”.

Destaca que una sola acción, por su gravedad, puede ser constitutiva de acoso sexual.

Entre las conductas destaca que de manera no limitativa se encuentran los tocamientos, gestos obscenos, roces innecesarios; insinuaciones, comentarios molestos y humillantes de contenido sexual, chistes o comentarios sobre la apariencia o aspecto, y abusos verbales deliberados; las invitaciones impúdicas o comprometedoras; las demandas de favores sexuales, entre otras.

³⁵ Véase: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org10.pdf

³⁶ En adelante, Protocolo de actuación en España.

- La definición de acoso por razón de género o de sexo es “cualquier comportamiento realizado en función del sexo de una persona, con el propósito o el efecto de atentar contra su dignidad y de crear un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo.” En cuanto al Acoso discriminatorio es “toda conducta no deseada relacionada con el origen racial o étnico, la religión o convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual de una persona, que tenga como objetivo o consecuencia atentar contra su dignidad y crear un entorno intimidatorio, humillante u ofensivo”.
- Define el acoso psicológico o moral en el entorno profesional como “la exposición a conductas de violencia psicológica intensa, dirigidas de forma reiterada y prolongada en el tiempo hacia una o más personas, por parte de otra/s que actúan frente a aquella/s desde una posición de poder -no necesariamente jerárquica sino en términos psicológicos- con el propósito o el efecto de crear un entorno hostil o humillante que perturbe la vida profesional de la víctima”.

Por su parte, México señaló lo siguiente:

- Se cuenta con el Código de Conducta de la Procuraduría General de la República³⁷, en el que a través de bases de acción individual señalan las conductas que se consideran necesarias, por ejemplo, la no discriminación a través de “el respeto mutuo, sin discriminación, distinción, exclusión, restricción o preferencia motivada por el origen étnico o nacional, el color de la piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, el idioma, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, los antecedentes penales o cualquier otra característica o condición.” A esta añaden la no discriminación por motivos de género, visibilizando a las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales.
- Se incluye el derecho a un entorno laboral libre de violencia promoviendo el respeto a los derechos humanos de las mujeres.
- Por otro lado, se señala que “El personal de la Procuraduría deberá basar su conducta en el pleno respeto de los derechos humanos de las personas, especialmente tratándose de las mujeres que laboran en la Institución, siendo totalmente inaceptables las conductas de hostigamiento y acoso sexual, que además de resultar violatorias al presente Código, podrán ser motivo de sanciones administrativas y de tipo penal”.
- Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas de la Fiscalía General de la República.³⁸ Tiene entre sus principios rectores la perspectiva de género, la interculturalidad, el respeto a los derechos humanos, la perspectiva de la niñez y adolescencia; la debida diligencia, la igualdad sustantiva y no discriminación, entre las principales. Haciendo énfasis en el “origen

³⁷ Véase: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/190027/NCC_web_ABREVIADO_2a_pgr_17c.pdf

³⁸ Véase: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5599545&fecha=02/09/2020

étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, la orientación sexual, identidad de género, expresión de género y características sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o en cualquier otro motivo; observando en toda situación las dimensiones formal (de derecho) y sustantiva (de hecho) de la igualdad.

Uruguay, por su lado, tiene en su normativa:

- Ley Orgánica de la Fiscalía General de la Nación, en la que señala como faltas muy graves el maltrato físico, psicológico o verbal en el cumplimiento de las funciones de las y los servidores públicos. No se señala de manera específica la violencia sexual.

Guatemala destaca:

- El documento denominado “Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo”³⁹, celebrado entre el Ministerio Público y el sindicato de personas trabajadoras del Ministerio Público establece como causal justa para destituir a una persona trabajadora cuando se compruebe el requerir, hostigar, acosar, agredir o intentar agredir sexualmente a trabajadores/as de la institución, víctimas, partes procesales o personas usuarias del servicio, en el ejercicio de sus funciones durante la jornada laboral. Todo ello en consonancia con el artículo 62 de la Ley Orgánica del Ministerio Público que contempla, dentro de las faltas graves en las que pueden incurrir el personal, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales, “cometer cualquier acto de acoso, coacción o abuso, especialmente aquellos de índole sexual o laboral”. Asimismo, el Acuerdo 5-2019 denominado “Protocolo para la atención de casos de acoso sexual en el ámbito laboral del Ministerio Público”, define el acoso sexual como una falta muy grave que debe ser debidamente sancionada.

En el caso del Ministerio Público del Perú, se cuenta con:

- La Resolución de la Gerencia General N° 000123-2021-MP-FN-GG, del 26 de febrero de 2021, que contiene la Directiva “Prevención, denuncia, investigación y sanción del hostigamiento sexual en el Ministerio Público”⁴⁰, que busca establecer y regular los lineamientos para la prevención, denuncia, investigación y sanción de las conductas que configuran actos de hostigamiento sexual en las relaciones laborales cualquiera sea la forma jurídica de esta relación, así como también aquellas que se presenten entre personas con

39

Ver:

https://www.mintrabajo.gob.gt/images/Documentacion/Pactos_colectivos/Pacto_Colectivo_Mintrab_2018.pdf

⁴⁰ Se encuentra disponible en la intranet del Ministerio Público del Perú para garantizar el acceso a su contenido a las/los trabajadoras/es.

prescindencia de jerarquía, grado, cargo, función, nivel remunerativo, entre otras categorías o niveles al interior del Ministerio Público; independientemente del régimen laboral o contractual que les sea aplicable.

El Ministerio Público de Honduras cuenta con:

- La Ley del Ministerio Público (Decreto Legislativo 228-93)⁴¹ y el Estatuto de la Carrera del Ministerio Público⁴² que regula el Régimen Disciplinario. El Estatuto de la Carrera establece en sus Artículo 56, 57, 58 que tratar descortésmente a los subalternos, compañeros de trabajo o a los superiores jerárquicos constituye una falta leve sancionada con amonestación privada verbal, en tanto tratar en forma ofensiva o agresiva a los superiores jerárquicos, compañeros de trabajo, subalternos, al público o usuarios constituye una falta menos grave sancionada con suspensión en el servicio sin goce de sueldo hasta por cuatro (4) días. En el mismo ordenamiento en su Artículo 60 señala que todo acto de violencia, injurias, calumnias, malos tratamientos o grave indisciplina en que incurra el servidor durante sus labores, en contra de sus superiores o compañeros de trabajo como el ser condenado por violencia intrafamiliar, realizar actos perjudiciales, abusos graves o reiterados contra vecinos en su comunidad o lugar de residencia, comprobados mediante detención en sede policial, determina falta grave que da lugar a la cancelación del nombramiento o despido. Asimismo, en el artículo 60 numeral 24) del Estatuto de la Carrera se establece que hostigar sexualmente a cualquier servidor o servidora del Ministerio Público, o valerse del cargo para hacerlo sobre personas que sean usuarios o beneficiarios de los servicios del Ministerio Público, constituye una falta grave que puede dar lugar a la cancelación del nombramiento o despido, lo anterior será sin perjuicio de la acción penal que corresponda en caso de concurrir en delitos normados en la normativa penal vigente que contempla los delitos de acoso sexual en el entorno laboral.

El Ministerio Público de Argentina cuenta con:

- El Régimen de Funcionarios y Empleados del Ministerio Público Fiscal de la Nación (aprobado por Resolución PGN 128/10)⁴³, en el cual el artículo 37 inciso I, señala que el personal del Ministerio Público Fiscal de la Nación tiene prohibido desarrollar, por acción u omisión, cualquier acto que suponga discriminación o acoso por razón de raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal, física o social que implique menoscabo, segregación y/o exclusión. Agregan que cuentan con proyectos en desarrollo en el área para avanzar en la actualización de las cuestiones relacionadas. Como se observa, este instrumento normativo no acuña una mención específica que contemple situaciones de violencia sexual o discriminación por razones de

⁴¹ Véase: <https://www.mp.hn/wp-content/uploads/2022/03/LEY-MINISTERIO-PUBLICO-1.pdf>

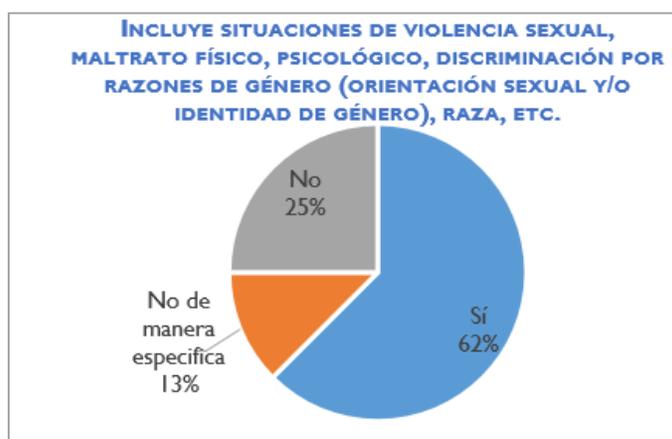
⁴² Véase: <https://www.mp.hn/wp-content/uploads/2021/08/Acuerdo-FGR-012-2016-Reforma-Estatuto-Carrera-Ministerio-Publico.pdf>

⁴³ Véase: <https://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2010/pgn-0128-2010-001.pdf>

género en general, sino que parte de una definición general contra cualquier tipo de discriminación, lo cual puede ser interpretado y aplicado para las situaciones de discriminación basadas en el género.

NORMATIVA INCLUYE SITUACIONES DE VIOLENCIA SEXUAL, MALTRATO FÍSICO, PSICOLÓGICO, DISCRIMINACIÓN POR RAZONES DE GÉNERO		
Ministerios públicos integrantes de la AIAMP		
Sí	No de manera específica	No
10	2	4

Tabla 3. Normativa incluye situaciones de violencia sexual, maltrato físico, psicológico, etc, dentro del universo de 16 Ministerios Públicos que aportaron la información. Elaboración propia.

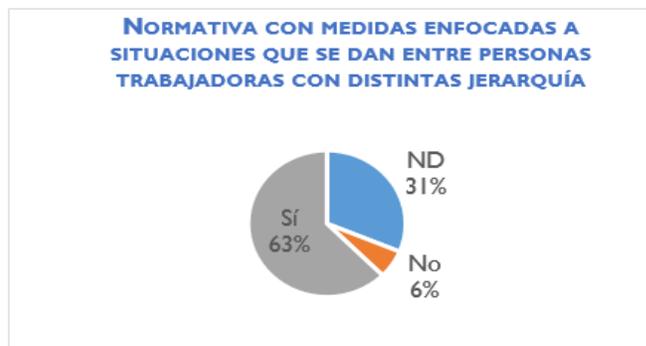


Gráfica 6. Normativa que incluye situaciones de violencia sexual, maltrato físico, psicológico, etc. Elaboración propia.

El 38% de los Ministerios Públicos no cuentan con normativa que incluya situaciones de violencia sexual, maltrato físico, psicológico, discriminación por razones de género raza, etc.

b) Describa las medidas enfocadas a situaciones que se dan entre personas trabajadoras de igual jerarquía, así como entre personal superior jerárquico y personal subalterno.

Respecto a las medidas enfocadas a situaciones que se dan entre personas trabajadoras de igual jerarquía, así como entre personal superior jerárquico y personal subalterno, sólo 10 Ministerios Públicos contestaron a la pregunta, representando el 63% del universo de participantes. De estos, sólo cinco cumplen con la normativa que cuenta con medidas enfocadas a situaciones que se dan entre personas trabajadoras de igual jerarquía, así como entre personal superior jerárquico y personal subalterno.



Gráfica 7. Normativa con medidas enfocadas en situaciones que se dan entre personas trabajadoras de igual jerarquía, así como entre superior o subalterna. Elaboración propia.

España con su “Protocolo de actuación” cuenta con hipótesis más específicas, incluyendo al alumnado del Centro de Estudios Jurídicos. En ese sentido, el Protocolo se aplica en su integridad cuando la persona presuntamente víctima y la persona presuntamente agresora sean fiscales, cualquiera que sea su categoría, tanto si se encuentran en servicio activo como en otra situación administrativa.

En el caso de que la persona presuntamente agresora se encuentre en otra situación administrativa, será de aplicación el Protocolo siempre que pueda ser sometida a responsabilidad disciplinaria en los términos establecidos en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Si la persona presuntamente víctima o la persona presuntamente agresora no fuesen integrantes de la Carrera Fiscal, el Protocolo se aplicará en conjunción con las medidas establecidas en el Protocolo aplicable en el ámbito de la Administración Pública a la que pertenezca la otra persona implicada, y, en todo caso, se aplicarán las medidas preventivas establecidas en el “Protocolo de actuación en España”, en la medida de lo posible.

Si la persona presuntamente agresora fuese integrante de la Carrera Fiscal se le podrá aplicar, a voluntad de la presunta víctima que no sea Fiscal, el procedimiento informal establecido en el Protocolo.

A efectos del Protocolo, se asimilan a los integrantes de la Carrera Fiscal las/las abogadas/os fiscales sustitutas/os y las alumnas/os del Centro de Estudios Jurídicos.

La responsabilidad disciplinaria en que hubiera podido incurrir la persona presuntamente agresora miembro de la Carrera Fiscal, se ajustará a las infracciones y sanciones reguladas en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Guatemala, por su lado, enuncia que, para la atención de casos de acoso sexual en el ámbito laboral del Ministerio Público, se da seguimiento a la Ley Orgánica del Ministerio Público. De acuerdo a su

“Protocolo para la Atención de Casos de Acoso Sexual en el Ámbito Laboral del Ministerio Público”⁴⁴, el procedimiento disciplinario que establece la Ley Orgánica del Ministerio Público “señala entes distintos para la resolución de los procedimientos dependiendo de: la carrera fiscal, el área administrativa, técnica y de apoyo y para la sanción de empleados de la más alta jerarquía; la valoración de la prueba y las resoluciones emitidas deberán incorporar un análisis desde el enfoque de derechos humanos y desde la perspectiva de género”.

De manera menos específica, Argentina señala que las medidas que se adoptan se relacionan con el tipo de situación que se conoce en cada caso concreto.

Chile incluye el maltrato, el acoso laboral y el acoso sexual, considerando que se puede dar: 1) Vertical descendente: desde la jefatura hacia un subordinado/a. 2) Vertical ascendente: desde los subordinados/as hacia la jefatura. 3) Horizontal: se da entre pares o grupos de pares⁴⁵.

Colombia, por su parte, se basa en el acoso laboral, contemplado en la Resolución No. 652 del 2012⁴⁶, “por la cual se establece la conformación y funcionamiento del Comité de Convivencia Laboral en entidades públicas y empresas privadas y se dictan otras disposiciones en materia de acoso laboral”.

En dicha resolución señala la responsabilidad de las y los empleadoras/es públicas/os, que deben desarrollar medidas preventivas y correctivas de acoso laboral, con el fin de promover ambiente de convivencia, así como también, la responsabilidad de las Administradoras de Riesgos Profesionales que deberán dar asesorías y asistencia técnica para el desarrollo de medidas preventivas y correctivas de acoso laboral.

Por otro lado, en la Ley 1010 de 2006⁴⁷ señala el acoso laboral (en donde se contemplan conductas de violencia sexual) que es considerado “como falta disciplinaria gravísima en el Código Disciplinario Único, cuando su autor sea un servidor público”.

6. ¿Qué tipo de sanciones/apercibimientos contempla dicho régimen?

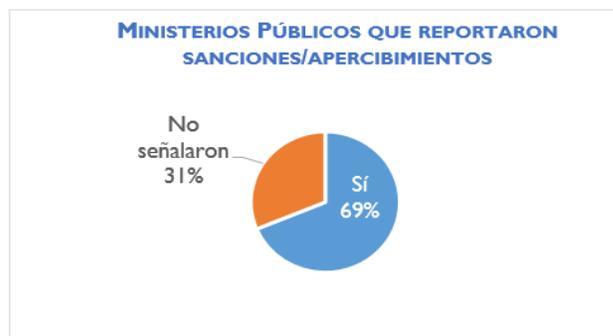
La mayoría de los Ministerios Públicos señalaron el tipo de sanciones o apercibimientos en su normativa frente al acoso y maltrato en las relaciones de trabajo aplicables. En cinco instituciones (31%) no se presenta la información.

⁴⁴ Véase: https://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/library/democratic_governance/protocolo-para-la-atencion-de-casos-de-acoso-sexual-en-el-ambito.html

⁴⁵ De la información recibida, no se especifica de qué manera son abordadas las situaciones descritas.

⁴⁶ Véase: https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/45107/resolucion_00000652_de_2012.pdf/d52cfd8c-36f3-da89-4359-496ada084f20

⁴⁷ Op Cit.



Gráfica 8. Ministerios Públicos que reportaron sanciones/apercibimientos. Elaboración propia.

Algunos Ministerios Públicos no cuentan con un protocolo o normativa específica, sin embargo, cuentan con normativas que pueden ser aplicadas.



Gráfica 9. Tipo de sanciones y apercibimientos. Elaboración propia

Respecto a las sanciones, la totalidad de autoridades que reportaron, 11, cuentan con amonestación o advertencia, sólo en un caso se señaló que la amonestación era pública. Nueve autoridades (82%) del grupo que reportó, señalaron que cuentan con la suspensión, y en igual número (nueve de los once que reportaron la información) cuentan con dimisión, remoción, destitución o revocación.

No todos los países cuentan con el mismo tipo de sanciones, pero, destaca dentro de lo reportado, México y Chile como los Ministerios Públicos que tienen un mayor número de ellas (cinco cada uno). Por otro lado, España contempla en su Protocolo, que una sanción será el traslado a otro espacio laboral y en Guatemala que la acumulación de faltas impide ascenso en carrera. La sanción económica y la multa sólo la contemplan cinco Ministerios Públicos (45%), Portugal señala que entre

la dimisión se encuentra la jubilación o jubilación obligatoria, es la única autoridad que reportó esa modalidad.

Como se señaló, destaca que en España, de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal en el artículo 66, las sanciones van de la advertencia, la **multa de hasta tres mil euros, el traslado forzoso a Fiscalía con sede separada, al menos, en cien kilómetros de aquella en que estuviera destinado**, la suspensión de hasta tres años y finalmente, la separación. El Protocolo agrega que el procedimiento disciplinario se entiende sin perjuicio de las posibles responsabilidades penales derivadas de la comisión de los hechos.

Mientras que el Ministerio Público de Guatemala señala que las sanciones están contempladas en la Ley Orgánica, artículo 63. En ese sentido, las sanciones para faltas leves son la amonestación verbal y escrita; para faltas graves es la **suspensión de empleo o cargo sin goce de salario hasta por 20 días; para faltas muy graves es suspensión desde 21 hasta 90 días sin goce de salario o destitución**. La imposición de una sanción por falta grave o por tres faltas leves, **impide el ascenso en la carrera e impone la limitación temporal de optar a becas dentro o fuera del país y optar a otros cargos dentro de la institución**, mientras no se haya cancelado la anotación en el expediente del sancionado. La sanción del cargo o empleo impide el reingreso de la persona en el Ministerio Público. Señala que se **considera como falta muy grave el acoso sexual**.

Por último, el Ministerio Público de Perú prevé entre las sanciones para el personal que haya incurrido en actos de hostigamiento sexual, independientemente de su régimen laboral, la suspensión temporal o destitución, al constituir falta grave conforme a lo previsto en el literal k) del artículo 85 de la Ley N° 30057 (Ley del Servicio Civil). Adicionalmente, podrá ser objeto de responsabilidad penal o civil, según corresponda.

Sobre si contemplan procesos restaurativos

Sólo el Ministerio Fiscal de España contempla en su Protocolo la mediación, estableciendo así un proceso en el que la víctima u otras personas afectadas participan de forma activa y conjunta en la resolución de las cuestiones que se derivan de la conducta, con ayuda de un facilitador o mediador. El resto de Ministerios Públicos manifiesta no contar con procesos restaurativos. Sin embargo Cuba señala que se encuentran en proceso de implementación y Guatemala destaca que si bien los procesos restaurativos no se contemplan en las medidas, la víctima puede hacer su solicitud a la Supervisión General para que esta sea considerada por parte de la Junta Disciplinaria, al momento de la resolución y agrega que la Secretaría de la Mujer se encuentra desarrollando una metodología de abordaje para trabajar en coordinación con el Departamento de Recursos Humanos en los espacios laborales en los que se reporta acoso sexual y, en caso que la víctima haya sido trasladada sobre el espacio laboral que la recibe para evitar su estigmatización, exclusión y acoso laboral.

Costa Rica señala que a la fecha no se tiene conocimiento que se haya aplicado procesos de justicia restaurativa en materia de hostigamiento laboral y sexual; por otro lado, Brasil, Chile, Colombia y Portugal señalan que no cuentan con procesos restaurativos.

Sobre diferencias en los aspectos más relevantes para personal de planta o para magistradas/os/ fiscales

Solamente Argentina y Paraguay manifiestan que hay distinción en los procesos del personal (12% del universo de 16 Ministerios Públicos). Sin ninguna diferencia, manifiestan que actúan 11 Ministerios Públicos (69%).



Gráfica 10. Diferencia entre personal de planta y magistradas/os/ fiscales. Elaboración propia.

El Ministerio Público de Argentina señala que conforme el artículo 7 del Reglamento Disciplinario para los Funcionarios y Empleados del Ministerio Público Fiscal de la Nación⁴⁸, las sanciones que allí se contemplan son las de apercibimiento, suspensión de hasta 30 días, cesantía y exoneración. Aunque Paraguay reporta que para los funcionarios y contratados se aplica de acuerdo con la gravedad determinada de ese organismo de investigación la sanción correspondiente, pudiendo ser apercibimiento por escrito, suspensión sin goce de sueldo parcial o total; no hace de manera manifiesta anotaciones sobre las diferencias entre personal de planta o magistradas/os/fiscales.

“La violencia psicológica también puede originar graves problemas mentales y depresión nerviosa. Desde una perspectiva más amplia, esta violencia deteriora el clima de trabajo de todos los trabajadores, estén o no directamente implicados, y puede ser la causa de la desmotivación en el trabajo.”

David Gold y Joanna Caborn. La violencia en el trabajo. 2003.

Los aspectos más relevantes para personal de planta, los dos Ministerios Públicos manifestaron que cuentan con apercibimiento y suspensión, mientras que la cesantía y la exoneración sólo la contempla Argentina. Mientras que los aspectos más relevantes para magistradas/os/ fiscales lo representa Argentina, al señalar que en el artículo 70 de la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal de la Nación n° 27.148, se contempla para los/as magistrados/as las sanciones de apercibimiento,

⁴⁸ Aprobado por Resolución PGN 52/08.

multa de hasta el 20% de las remuneraciones mensuales, suspensión de hasta 30 días sin goce de sueldo y remoción. Paraguay sólo señala que en el caso de los agentes fiscales las investigaciones y sanciones las realiza el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

El Ministerio Público de Honduras indica que conforme al Título V de su Estatuto de la Carrera ya citado y Título VIII del Reglamento del Estatuto, se establecen infracciones leves, menos graves, y graves. Las infracciones leves dan lugar a amonestación verbal o escrita. Las infracciones menos graves serán sancionadas con la suspensión del servicio sin goce de sueldo de hasta cuatro (4) días. Las infracciones graves se sancionarán con suspensión del servicio sin goce de sueldo de hasta ocho (8) días y se contempla la pérdida del derecho de ascenso, así como la cancelación del nombramiento y el despido.

7. ¿Contempla protocolización, lineamientos específicos o manuales para las denuncias en donde pueda mediar violencia basada en el género?

Los Ministerios Públicos reportaron que el 37% sí contemplan la protocolización, lineamientos específicos o manuales para las denuncias en donde pueda mediar violencia basada en el género (Brasil, Chile, Costa Rica, España, Guatemala, y Portugal), cada uno de ellos tiene circunstancias distintas.



Gráfica 11. Contempla protocolización, lineamientos específicos o manuales para las denuncias en donde pueda mediar violencia basada en el género. Elaboración propia.

En este sentido, Chile cuenta con su documento sobre “Políticas de Prevención y Tratamiento del Maltrato, Acoso Laboral y Acoso Sexual” el cual contiene de manera explícita las características de la investigación, la recepción y contenido de la denuncia y el seguimiento. España cuenta con la información de manera amplia y específica en el “Protocolo de actuación”.

Brasil, por su lado, señala que cuentan con la “Oiduría de la Mujer” Ombudsman, establecido por la Ordenanza CNMP-PRESI nº 77/2020 (canal especializado para incrementar las acciones para prevenir la violencia y proteger a las mujeres), mientras que Costa Rica tiene instancias tales como la Secretaría Técnica de Género quienes brindan asesoría profesional y apoyo.

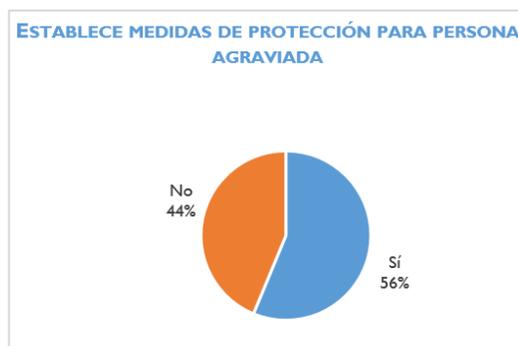
Dos Ministerios Públicos pueden considerarse por sus procesos que están pendientes, ya que cuentan con avances en la elaboración de sus instrumentos, es el caso de México y Uruguay.

Dos de las autoridades señalaron que cuentan con procesos de actuación de acuerdo con cada caso, pero no con un protocolo o lineamientos.

Guatemala cuenta con un protocolo respectivo, el “Protocolo para la Atención de Casos de Acoso Sexual en el Ámbito Laboral del Ministerio Público”, creado mediante el Acuerdo 05-2019 directamente vinculado a los ejes del Plan Estratégico del Ministerio Público para el período 2018-2023. Agrega que cuando existen denuncias de tipo penal, las autoridades inmediatas de los espacios laborales de las personas denunciadas, deben dar seguimiento a lo establecido en la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar y la Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer, así como en cualquier otra normativa según el delito que se identifique.

8. ¿Establece medidas de protección para la persona agraviada?

9 del total de países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, España, México, Panamá, Paraguay Perú) señalan que sí cuentan con medidas de protección para la persona agraviada, representando el 56% del total de 16 Ministerios Públicos que contestaron el cuestionario. De manera expresa, 7 Ministerios Públicos señalan que no cuentan con dichas medidas (44%).



Gráfica 12. Ministerios Públicos que señalan que su normativa establece medidas de protección para la persona agraviada. Elaboración propia.

Guatemala señala que no se presenta de manera específica en el Acuerdo 05-2019, sin embargo, agrega que en el marco del mandato de la Secretaría de la Mujer se pueden realizar las solicitudes necesarias para garantizar la seguridad de las personas denunciadas en tanto dure el proceso de investigación, que está a cargo de la Supervisión General. Así también, las personas denunciadas pueden solicitar su traslado a otra dependencia y puede hacerse la solicitud de permiso con goce de salario, que puede ser temporal. Añade que, en casos de denuncia penal, las medidas de seguridad las otorga el juzgado correspondiente.

Por otro lado, el Ministerio Público de El Salvador señala que, aunque la normativa interna no lo establece, al advertirse la comisión de un hecho delictivo, se investiga y judicializa los casos de conformidad al procedimiento de ley en materia penal, aplicándose en consecuencia las disposiciones legales para el otorgamiento de medidas de protección.

¿Qué tipo de medidas?

El objetivo de esta pregunta es conocer aquellas medidas propias de los Ministerios Públicos con total independencia de cualquier otro tipo de canalización o atención de instituciones externas. Se observa que las medidas varían en la región, que algunas forman parte del ordenamiento normativo general y se replican de manera específica en la normativa interna de los Ministerios Públicos, por lo cual se tienen algunas enfocadas en los bienes materiales y no en la persona víctima.

En este sentido, las medidas que pueden rescatarse son:

- a) Suspensión de la persona acusada, tomando en consideración que ello puede implicar que tanto la víctima como las personas que atestiguaron sean intimidadas (38% de los países que reportaron).
- b) Traslado preventivo de la víctima, haciendo hincapié en que debe ser consensuado y sólo cuando sea a favor de la misma (25% de los países que reportaron).
- c) Traslado preventivo de la persona agresora (25% de los países que reportaron).

Destaca el Ministerio Público de Argentina, que señala que la Oficina de Bienestar Laboral y Resolución de Conflictos dependiente de la Secretaría General de Administración y Recursos Humanos cuenta con la posibilidad de ordenar el traslado preventivo o la suspensión de la persona acusada, hasta tanto se avance en el trámite disciplinario⁴⁹. Excepcionalmente y si el caso lo requiere, también en coordinación con el área indicada, es posible ordenar el traslado preventivo de la víctima para asegurar su situación.

Por otro lado, Chile señala en su documento “Políticas De Prevención y Tratamiento del Maltrato, Acoso Laboral y Acoso Sexual”, en el caso de acoso laboral se encuentra el cambio de dependencia jerárquica, cambio de unidad, cambio de evaluador/a de desempeño, traslado del denunciado/a, entre otros. Para el caso de acoso sexual, se señala que la persona investigadora deberá adoptar inmediatamente las medidas tendientes a proteger a la o las víctimas, para asegurar la integridad de éstas y aminorar el impacto emocional tras los incidentes denunciados. **Cuando la víctima exprese síntomas o malestar físico o psicológico a raíz de los hechos denunciados, deberá informársele la posibilidad de concurrir a la Asociación Chilena de Seguridad, para solicitar que se evalúe la existencia de una enfermedad profesional.** Agrega que se deben considerar medidas precautorias que no impliquen menoscabo o pérdida de derecho para las personas involucradas; la víctima no será trasladada de localidad o función sin su autorización por escrito, ni objeto de calificación anual si la persona denunciada fuese su superior jerárquico.

En el caso del Ministerio Público del Perú, una vez recibido el caso por la Oficina General de Potencial Humano, cuenta con tres días hábiles como máximo para evaluar y dictar las medidas que brinden

⁴⁹ Por ejemplo, el artículo 24 del Reglamento Disciplinario para los Funcionarios y Empleados del Ministerio Público Fiscal de la Nación, aprobado por Resolución PGN 52/08, disponible en: <https://www.mpf.gob.ar/resoluciones/PGN/2008/PGN-0052-2008-001.pdf>

protección a la víctima que deben ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidad, estableciendo así para cada caso: a) Rotación o cambio de lugar del presunto hostigador, b. Suspensión temporal del presunto hostigador, c. Rotación o cambio de lugar de la víctima, siempre que haya sido solicitada por ella y d. Otras medidas que busquen proteger y asegurar el bienestar de la víctima. Todas estas medidas se mantienen vigentes hasta que se emita la resolución o decisión que pone fin al procedimiento de investigación y sanción del hostigamiento sexual; sin perjuicio de ello, en la resolución que pone fin al procedimiento, el órgano encargado de sancionar puede establecer medidas temporales a favor de la víctima con la finalidad de garantizar su bienestar.

El Ministerio Público de Costa Rica reporta que como parte de las medidas de protección para la persona agraviada se pueden ordenar en contra del agresor la suspensión temporal con goce de salario, cuando su presencia pueda causar un mayor agravio a la presunta víctima; **pueda entorpecer la investigación; o bien, cuando pueda influenciar a los eventuales testigos.** Agrega que también se pueden **aplicar medidas cautelares, en materia penal,** contra la persona denunciada cuando el hecho constituye delito.

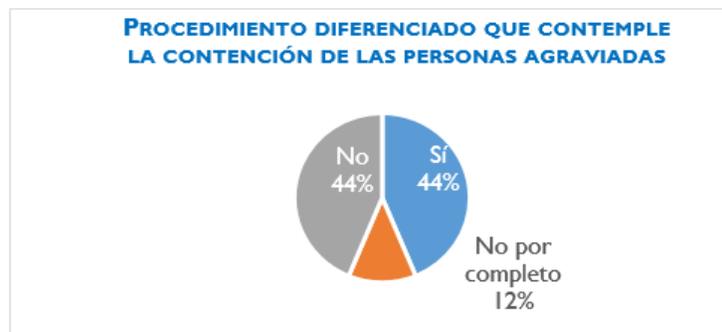
España⁵⁰ contiene en su “Protocolo de actuación” las medidas de protección, que se prestan post comprobación del caso, el apoyo a las víctimas de acoso o violencia en el entorno profesional ocurren cuando se ha constatado la existencia de acoso o violencia mediante sentencia penal o impuesta sanción administrativa por el órgano competente, sin necesidad de que sea firme en ninguno de los dos supuestos, la Fiscalía General del Estado asesorará y apoyará a la víctima para la mejor efectividad de las medidas para favorecer la recuperación del proyecto profesional del/de la fiscal perjudicado/a por dichas conductas.

Tras el análisis de la información se encuentra que las autoridades tienen un compromiso con las personas usuarias de sus servicios, sin embargo, también es una obligación brindar una buena atención a su propio personal, como un derecho humano, pero también, para evitar que repercuta en la institución y su trabajo.

9. ¿Existe un procedimiento diferenciado que contemple la contención de las personas agraviadas, tales como atención psicológica, médica, traslados, etc.? Sí/No.

Respecto a este tema, nueve Ministerios Públicos cuentan con un procedimiento diferenciado, sin embargo, dos de ellos requieren de generar más procesos para completarlos. En ese sentido, se puede señalar que son siete los que representando el 44% del universo de 16 Ministerios Públicos cumplen con el procedimiento diferenciado y son: Brasil, Chile, Costa Rica, España, Guatemala, Panamá y Paraguay.

⁵⁰ De acuerdo al artículo 9 del “Protocolo de actuación en España”.



Gráfica 13. Procedimiento diferenciado que contemple la contención de las personas agraviadas, tales como atención psicológica, médica, traslados, etc. Elaboración propia.

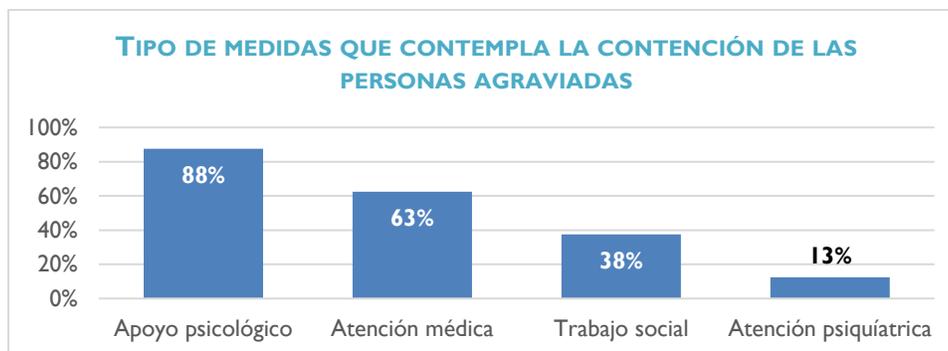
En caso afirmativo: ¿Qué tipo de medidas?

De acuerdo con lo reportado por las autoridades y lo contemplado en su propia normativa, se encontraron las medidas presentadas en la siguiente tabla:

TIPO DE MEDIDAS QUE CONTEMPLA LA CONTENCIÓN DE LAS PERSONAS AGRAVIADAS				
Ministerios públicos integrantes de la AIAMP				
Apoyo psicológico	Atención médica	Trabajo social	Apoyo legal	Atención psiquiátrica
7	5	3	1	1

Tabla 4. Tipos de medidas. Elaboración propia.

Como se observa, el tipo de medidas han sido enfocadas en la mayoría de Ministerios Públicos en el apoyo psicológico. Aunque hay sólo un Ministerio Público que señala el apoyo legal sólo se genera en caso de desarrollarse en la vía penal. Es importante mencionar que, dado que no fue una pregunta específica en el cuestionario si contaban o no con apoyo legal, no puede afirmarse que sea el único que cuenta con ella. Por ejemplo, España contempla en su protocolo la intervención de la mediadora como un apoyo en la toma de decisiones de la víctima, sin embargo, no refiere de manera específica que se haga un acompañamiento legal. Brasil por su parte agrega que el artículo 11 del Manual de Prevención y Confrontación del Acoso Moral y Sexual y de la Discriminación de la Fiscalía del Trabajo establece que "La Comisión de Prevención y Confrontación del Acoso Moral y Sexual y de la Discriminación garantizará que los implicados reciban toda la asistencia, orientación y seguimiento que necesiten", lo que incluye "procedimientos: retirada o no del agresor o de la víctima del entorno bajo sospecha de acoso; seguimiento psicológico y médico de la víctima por parte del Departamento de Asistencia Sanitaria".



Gráfica 14. Porcentaje del tipo de medidas que contempla la contención de las personas agraviadas. Elaboración propia.

De acuerdo con los porcentajes presentados, se encuentra la necesidad de recordar que la atención que requieren las personas víctimas debe ser integral, por lo que es conveniente que las instituciones contemplen la esfera completa de la víctima.

Las autoridades señalan que cuentan con servicios en los que se acompaña para la protección de la persona víctima, por ejemplo, cuentan con espacios de denuncia, áreas para dar acompañamiento o bien canalización a otras instituciones.

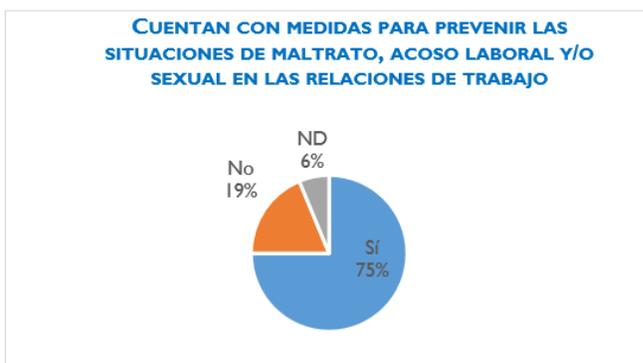
Destaca el protocolo de España en su art. 9 refiere que promoverá la prestación de asistencia sanitaria a la víctima, en especial la atención psicológica a que tenga derecho conforme al régimen de asistencia sanitaria que le corresponda.

Por otro lado, el Protocolo del Ministerio Público de Guatemala merece una mención especial, puesto que establece el [acompañamiento de personal de psicología que no pertenezca al área de trabajo de la persona denunciante](#), durante el proceso de denuncia y que [los criterios de atención a las personas denunciantes deben contemplar los mismos parámetros que para cualquier denuncia por violencia contra la mujer](#). Dentro del proceso de acompañamiento se realizan derivaciones para atención psicológica y desde la Secretaría de la Mujer se coordina con la Dirección de Recursos Humanos y otras dependencias para evaluar las necesidades de traslados urgentes, para lo que se requiere contar con la anuencia de la persona denunciante.

La autoridad de Panamá reportó que cuenta con atención psiquiátrica que resulta de gran importancia en los procesos de las víctimas.

10. Señale si su Ministerio Público cuenta con medidas para prevenir las situaciones de maltrato, acoso laboral y/o sexual en las relaciones de trabajo, tales como campañas de sensibilización, actividades de capacitación incluyendo la temática en la inducción, etc.

Del total de 16 Ministerios Públicos, 12 señalaron que sí cuentan con las medidas para prevenir las situaciones de maltrato, acoso laboral y/o sexual en las relaciones de trabajo. Este grupo mayoritario representa el 75% del total.



Gráfica 15. Ministerios Públicos que cuentan con medidas para prevenir las situaciones de maltrato, acoso laboral y/o sexual en las relaciones de trabajo. Elaboración propia.

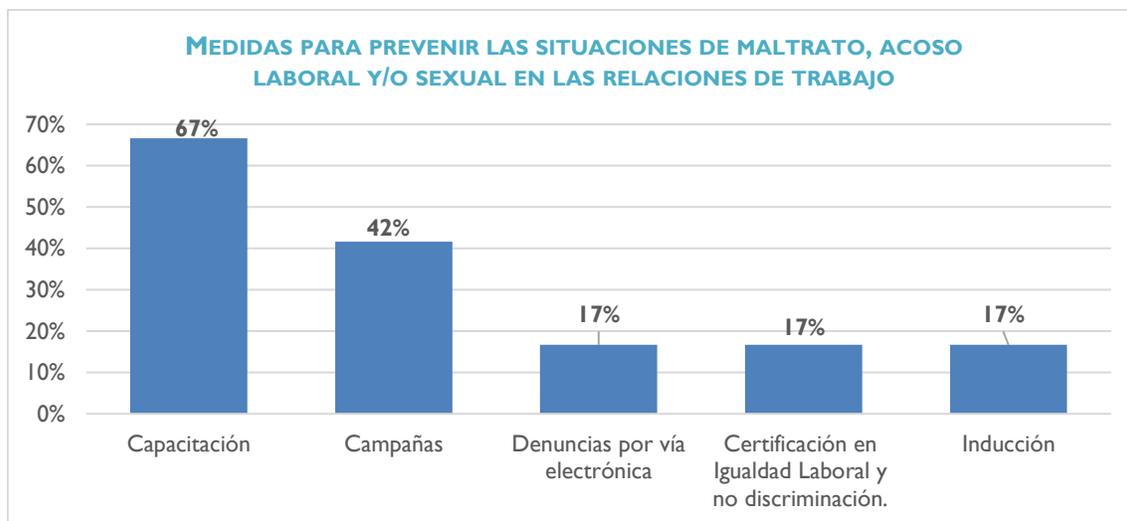
En caso afirmativo: ¿Qué tipo de medidas?

La pregunta se enfoca en lo que han desarrollado las autoridades para la prevención en sus propias instituciones, en el conteo se aprecia una variedad de actividades que pueden sistematizarse en cinco conceptos, enunciados en la siguiente tabla:

MEDIDAS PARA PREVENIR LAS SITUACIONES DE MALTRATO, ACOSO LABORAL Y/O SEXUAL EN LAS RELACIONES DE TRABAJO				
Ministerios Públicos integrantes de la AIAMP				
Capacitación	Campañas	Denuncias por vía electrónica	Certificación en Igualdad Laboral y no discriminación	Inducción
8	5	2	2	2

Tabla 5. Medidas para prevenir situaciones de maltrato. Elaboración propia.

La capacitación del personal del Ministerio Público es la medida más frecuente, con el 67%, entre las temáticas destacan: género, violencia, masculinidades y derechos humanos, en modalidad presencial y virtual. También, se reportaron programas formativos e informativos de sensibilización para la prevención y erradicación del acoso, se incluye la capacitación en sus respectivos instrumentos normativos, de acuerdo con sus lineamientos, el uso de correo electrónico institucional para la difusión de información sobre cómo denunciar el hostigamiento, como identificarlo y qué hacer si se presenta tal situación.



Gráfica 16. Medidas para prevenir las situaciones de maltrato, acoso laboral y/o sexual en las relaciones de trabajo.
Elaboración propia.

Posteriormente, se encuentra la generación de campañas de información con 42%. Ejecutadas, por ejemplo, por medio del Departamento de Prensa, mediante comunicados internos y con apoyo de organizaciones internacionales.

Es el caso del Ministerio Público de Costa Rica, que añade la inclusión de una acción dentro del plan anual operativo para aplicar medidas preventivas, sobre hostigamiento sexual. Incluye que cuenta con mejoras en los canales de denuncia, por medio de los recursos tecnológicos.

En ese sentido, el fortalecimiento de la denuncia a través del uso de medios electrónicos representa el 17% de las medidas reportadas.

Mención aparte merece el aprovechamiento del proceso de ingreso como una estrategia de cultura laboral que se desarrolla a través de la inducción del personal, con dos países señalando su importancia (17%) Panamá y Guatemala a través de un curso autogestionable en su plataforma para el personal de nuevo ingreso, lo cual representa el aprovechamiento de las herramientas tecnológicas frente a la pandemia de COVID-19.

México señala que cuenta con la certificación en la Norma Mexicana NMX-R025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación⁵¹.

Ecuador, por su lado, reporta que el Ministerio Público ha realizado campañas de sensibilización contra el acoso laboral y de violencia de género. Asimismo, la Fiscalía General del Estado ha sido certificada como institución libre de violencia de género, para lo cual se realizó un curso de aprobación en la cual participaron las y los funcionarios.

⁵¹ Disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/documentos/norma-mexicananmx-r025-scfi-2015-en-igualdad-laboral-y-no-discriminacion>

Por último, vale destacar las medidas preventivas incorporadas por el Ministerio Público del Perú en la Resolución N° 000123-2021-MP-FN-GG, de fecha 26/02/2021 sobre “Prevención, denuncia, investigación y sanción del hostigamiento sexual en el Ministerio Público”. Dicha directiva contempla que por intermedio de la Oficina General de Potencial Humano se lleven adelante las siguientes medidas: a. Encuestas anuales de identificación de situaciones de hostigamiento sexual o riesgo que sirvan también para levantar información que permita identificar acciones de mejora; b. Capacitaciones al inicio de la relación laboral sobre hostigamiento sexual con el objeto de sensibilizar en la problemática, identificar situaciones y brindar información sobre los canales de atención existentes para quejas o denuncias; c. Capacitaciones anuales para el personal de la Oficina General de Potencial Humano, Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios y las demás instancias involucradas en la investigación y sanción del hostigamiento sexual, con el objeto de informar sobre el correcto tratamiento a los presuntos hostigados, el método de investigación y el desarrollo de procedimientos administrativos disciplinarios; d. Difusión periódica a través de los medios que disponga la entidad, de toda aquella información que identifique las conductas que constituyen actos de hostigamiento sexual y las sanciones aplicables; e. Información y difusión por los medios que dispongan entidad, así como en lugares visibles de la institución, sobre los canales internos y externos de atención para la presentación de quejas o denuncias frente a casos de hostigamiento sexual; f. Colocar a disposición de las/os servidoras públicas los formatos para la presentación de quejas y denuncias y la información básica sobre el procedimiento; g. Incluir en los contratos laborales a suscribir, como parte de la obligación del personal, una cláusula de respeto a las normas de integridad y ética pública, así como las referidas al hostigamiento sexual.

El Ministerio Público de Honduras hizo referencia a su Plan Estratégico Institucional mediante el cual se ejecutan planes de capacitación, talleres de sensibilización de género, derechos humanos de las mujeres, abordaje de la investigación con énfasis en violencia de género y sexual con perspectiva victimológica y en esta última se incluye el abordaje de las mujeres servidoras del Ministerio Público.

11. Si su institución cuenta con estadísticas de los años 2019 y 2020 sobre apertura de sumarios administrativos/disciplinarios contra magistradas/os–fiscales, otros cargos jerárquicos de dirección y personal de planta por situaciones de violencia y maltrato por razones de género; especificando los datos por conductas de hostigamiento y acoso sexual, por favor adjuntar. Sería deseable contar con esta información desagregada por sexo (varones y mujeres)

Esta pregunta basa su importancia en el proceso de diseño de políticas institucionales, ya que, dentro de un diagnóstico y para el diseño de las políticas necesarias, su seguimiento y evaluación, es imprescindible contar con información estadística sobre la situación de la problemática.

La calidad de los servicios, idoneidad y pertinencia corresponderán a una lectura adecuada de la situación que guardan los resultados. Por ejemplo, el no contar con estadísticas no implica que la problemática no exista, puede responder a diversas hipótesis, como el que la cultura de la denuncia requiere ser reforzada, quizá la manera en la que se recopila la información de la denuncia, la invisibilización como consecuencia de haber naturalizado conductas, lo que implica un cambio en la capacitación y las campañas a desarrollar; incluso, el no contar con elementos de anonimato, lo que requeriría de cambios en los lineamientos organizativos o protocolo, e incluso, que se requiere uno específico para la población integrante del Ministerio Público.

Como ya se ha visto, la invisibilización de la problemática tiene consecuencias sobre la vida de las personas, principalmente de las mujeres, en su acceso al trabajo, ascensos y carrera judicial, incluso, en la deserción. Aunado a las repercusiones que tiene en las instituciones.

El interés de conocer no sólo de manera cuantitativa los casos y su diferencia entre el año de la pandemia y el previo, es saber:

- a) Si los Ministerios Públicos consideran que es importante contar con dicha información;
- b) Si visibilizan los casos; y
- c) Si ha sido un insumo en la generación de las acciones reportadas.

“La discriminación indirecta suele ser el resultado de la convergencia de una serie de hechos, acciones y/o decisiones que seguramente no fueron planificadas con tal intención, pero que, no obstante, generan situaciones de desventaja reales para algunas personas. En la medida en que la discriminación indirecta se hace justamente visible a través de los efectos que provoca, suele conocerse también como “discriminación por los efectos” o “discriminación estadística”.”

Federación Iberoamericana del Ombudsman. Manual para la realización de Diagnósticos Institucionales de Género. 2014.

En este sentido, la información que presentan los países es escasa y poco definida. Algunos mencionan que sí desarrollan la información, sin embargo, no la presentan, por otro lado, se encuentran los Ministerios Públicos que sólo contabilizan únicamente el maltrato circunscrito al acoso laboral.

La cuantificación sobre los Ministerios Públicos que reportan contar con la información son las autoridades de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala y México, lo que representa el 37%, es decir seis instituciones, mientras que del 38% señalan que no hay incidencia ni registro o que los registros existen, pero no están disponibles ya que están a cargo de otra institución. Cuatro Ministerios Públicos no suministraron información en este aspecto, y de ellos, uno señaló que es información privada y no cuenta con ella (25%).



Gráfica 17. Cuenta con estadísticas sobre situaciones de violencia y maltrato por razones de género. Elaboración propia.

Estadísticas

Los países que aportaron datos son seis autoridades: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala y México. De estas últimas dos, destaca la presentación de la información sistematizada, clara y concisa, identificando conceptos en contexto con la solicitud, año de registro y el sexo de víctimas y personas agresoras, excepto en el caso de Posibles faltas de respeto.

Al no contar con conceptos homologados se respeta como fueron presentados por los Ministerios Públicos.

MEDIDAS PARA PREVENIR LAS SITUACIONES DE MALTRATO, ACOSO LABORAL Y/O SEXUAL EN LAS RELACIONES DE TRABAJO

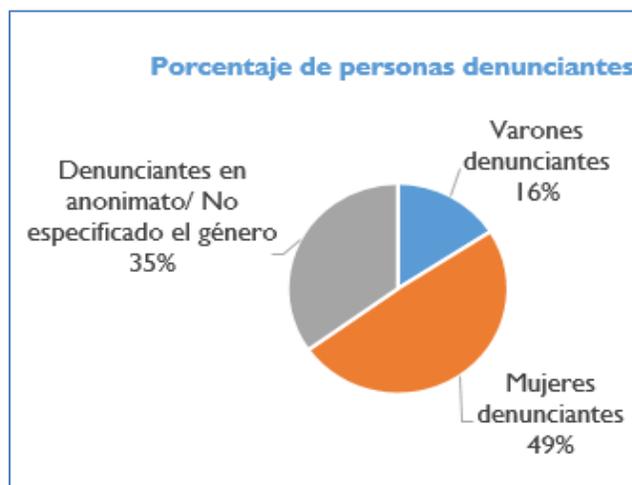
Ministerios Públicos integrantes de la AIAMP

Tipo de conducta	Acoso sexual en el ámbito laboral		Acoso laboral		Abuso sexual		Posibles faltas de respeto con connotación sexual		Proceso administrativo disciplinario (denuncias recibidas sin señalar el tipo de conducta)		Total	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	Frecuencia	Porcentaje del total de casos
Varones denunciantes	0	1	0	2	0	0	0	0	17	1	21	16%
Mujeres denunciantes	8	4	7	3	3	0	0	0	37	3	65	49%
Denunciante en anonimato/ No especificado el género	2	2	7	7	0	0	8	11	5	4	46	35%
Total	10	7	14	12	3	0	8	11	59	8	132	100%

Tabla 6. Sistematización información aportada por Ministerios Públicos. Elaboración propia

Un elemento importante que no fue referido es la calidad del o la servidora pública, para conocer la relación de jerarquía, dado que es importante visibilizar la jerarquización y relaciones en las políticas institucionales de denuncia, atención, acceso a la justicia, protección y reparación del daño.

No obstante, en el caso de Argentina, se proporcionaron datos de las personas denunciadas de acuerdo al escalafón que ocupan en la carrera, encontrándose en el nivel jerárquico de “empleados/as” (personal administrativo y de apoyo) la mayor cantidad de personas denunciadas (7 en el año 2019 y ninguna para 2020), seguido del escalafón de “funcionarias/os” con 5 y 4 personas denunciadas en 2019 y 2020, respectivamente, y, por último, en el escalafón de “magistradas/os” fueron denunciadas 5 y 4 fiscales en 2019 y 2020, respectivamente.



Gráfica 18. División porcentual por sexo de personas denunciantes.
Elaboración propia con información aportada por los Ministerios Públicos.

Es de destacar la importancia de que las autoridades presenten la información de denunciantes y denunciados desagregada por género (varones, mujeres o personas no binarias), con el objetivo de no invisibilizarlos.

Este panorama general de mujeres denunciantes es patente, por ejemplo, en la información presentada por Guatemala. Sólo de la interpretación de los datos aportados por ese Ministerio Público, en el 88% de los casos, entre 2019 y 2020, las víctimas fueron mujeres. Lo que muestra una sobrerrepresentación de trabajadoras agraviadas, si se toma en cuenta que el organismo está conformado por 60% de varones y 40% de mujeres.

En el caso de México las personas acusadas fueron varones. Respecto al género de las personas denunciantes en el 57% de los casos no se especificó el género, sin embargo, se verifica que un 8% de las víctimas fueron varones y en el 35% restante las víctimas fueron mujeres. También se replica la sobrerrepresentación de mujeres denunciantes, sobre la composición de género total del personal del organismo: 57% de varones y 43% de trabajadoras.

CRITERIOS ORIENTADORES

Acoso y Maltrato laboral

Consideraciones conceptuales

Con base en el análisis de la información presentada por las autoridades, y tomando en consideración los estándares y criterios internacionales en materia de derechos humanos e incorporación del enfoque de género aplicable a la atención de la violencia laboral, políticas y mecanismos para el abordaje de las situaciones de acoso y maltrato laboral —particularmente situaciones de hostigamiento y/o acoso sexual que afectan de forma diferenciada a las mujeres trabajadoras—, se aportan criterios orientadores para el avance de los Ministerios Públicos integrantes de la AIAMP en dichas materias. Los criterios son líneas orientadoras para que cada Ministerio Público las retomen o adapten conforme a sus necesidades, competencias, capacidad institucional, marcos normativos vigentes y recursos (humanos y presupuestarios).

La elaboración de estos criterios por parte de la REG, partió de las consideraciones siguientes:

- I. Los principios de igualdad y no discriminación constituyen una de las bases del Estado de Derecho. En consecuencia, los Ministerios Públicos como instituciones públicas, se encuentran obligadas a acatar leyes que sean justas, equitativas e imparciales garantizando la protección igual ante la ley, sin discriminación.⁵² Esto, partiendo en todo momento de un criterio amplio que considera el marco legal como el conjunto de todas las disposiciones que regulan la actuación de los Ministerios Públicos (leyes, reglamentos, circulares, protocolos, manuales, entre otros).

La tutela de dichos principios por parte de las autoridades ministeriales debe garantizarse en dos ámbitos: i) en el ejercicio de la función pública que les ha sido conferida — investigación de los delitos—; y ii) en el marco de cualquier procedimiento, investigación, determinación y sanción que establezcan con motivo de infracciones que su personal cometa ya sea contra otras servidoras y servidores públicos de la institución o contra víctimas o personas usuarias de los servicios ministeriales.

Desde esa perspectiva, debe comprenderse que la discriminación constituye una violación a los derechos humanos de las personas, en particular al derecho a la igualdad.

- II. Es indispensable garantizar que las mujeres, sobre la base de igualdad del hombre y la mujer, puedan disfrutar de todos los beneficios del Estado de Derecho.

Ello exige que las leyes y disposiciones normativas que tengan incidencia para defender la igualdad y garantizar su participación plena en todos los ámbitos —laboral, institucional

⁵² ONU, La ONU y el Estado de Derecho, Igualdad y no discriminación. Disponible en: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/human-rights/equality-and-non-discrimination/>

cuando reciben servicios de las instituciones públicas, y el procesal cuando son parte de una investigación ministerial— sean adecuadas para prevenir y combatir todas las formas de discriminación y violencia contra la mujer⁵³.

- III. Todas las personas tienen derecho a un mundo laboral libre de discriminación y acoso, incluyendo la violencia y el acoso que se comete por razones de género⁵⁴.
- IV. La violencia y el acoso en el ámbito laboral pueden constituir una violación a los derechos humanos, una falta de carácter administrativo e, inclusive, un delito en términos de los marcos normativos vigentes, por lo que son incompatibles con el trabajo decente⁵⁵.

Artículo 1

1. A efectos del presente Convenio

a) La expresión <violencia y acoso> en el mundo del trabajo designa un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género;

b) La expresión <violencia y acoso por razón de género> designa 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.

OIT, Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190).

Además, la violencia y el acoso afectan la organización del trabajo; las relaciones entre las personas que colaboran en las instituciones; el compromiso que pueden tener las servidoras y servidores públicos con los Ministerios Públicos; la reputación y legitimidad de dichas instituciones y la productividad.

"Preámbulo

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

(...) Reconociendo que la violencia y el acoso en el mundo del trabajo afectan la salud psicológica, física y sexual de las personas, a su dignidad, y a su entorno familiar y social; Reconociendo que la violencia y el acoso también afectan a la calidad de los servicios públicos y privados, y que pueden impedir que las personas, en particular las mujeres, accedan al mercado del trabajo, permanezcan en él o progresen profesionalmente".

OIT, Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190).

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ OIT, Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190). Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190

⁵⁵ *Ibidem.*

En consecuencia, podemos afirmar que el maltrato, la discriminación, la violencia y el acoso que se comete en los Ministerios Públicos incide negativamente en el cumplimiento de sus objetivos y metas institucionales, así como en el efectivo funcionamiento del sistema de procuración e impartición de justicia.

“Finalmente, el acoso sexual también ha sido conceptualizado como una práctica nociva que contamina el entorno laboral (...), generando un espacio hostil que puede tener un efecto devastador sobre la salud, la confianza, la moral y el rendimiento de las personas que lo padecen. Desde este punto de vista, el acoso sexual es regulado (con objetivos de prevención, sanción y erradicación) como una cuestión de salud y en razón de la obligación genérica del empleador (...) de brindar condiciones necesarias para un ambiente seguro que permitirá el mejor desarrollo de las personas”.

CEPAL, Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar, Serie Asuntos de Género, 2016, p.37.

- V. El maltrato, la violencia y el acoso por razones de género afectan de manera desproporcionada a las mujeres. Por ello, es indispensable que cualquier acción y determinación que se adopte para atender esta problemática se realice desde el enfoque de género y considere los diversos factores de riesgo que existen, incluyendo los estereotipos de género, las formas interseccionales de la discriminación, las relaciones de poder que se dan en el ámbito laboral y entre las personas que otorgan y reciben servicios de atención en las instituciones públicas, entre otras.

“La conceptualización del acoso sexual en el empleo como una forma de discriminación por razón del sexo ubica este comportamiento como una violación de los derechos humanos fundamentales de las personas y como una forma de discriminación específica basada en el sexo, que afecta en forma desproporcionada a la mujer. Claramente, se trata de una expresión de violencia de género hacia las mujeres. En ese sentido, se describe al acoso sexual como el resultado de las desigualdades estructurales, históricas, sociales y culturales entre varones y mujeres, que están presentes en el entramado social y que se expresa, también, en el espacio laboral”.

Se parte del hecho que las situaciones de maltrato y acoso laboral se nutren de las relaciones asimétricas de poder que existen entre las diferentes personas que colaboran en los Ministerios Públicos y pueden ser ejercidas por quienes ostentan cargos públicos de mayor nivel o jefatura, pero también por quienes tienen un rango similar al de la persona acosada.

La primera relación asimétrica de poder que debe reconocerse es la que prevalece entre varones y mujeres en razón del género con independencia del nivel jerárquico en que se encuentren, esto se traduce en el hecho de que un varón puede acosar laboral y sexualmente a una mujer que tiene una posición institucional de mayor nivel que él. El

maltrato en general, la violencia y el acoso en el mundo del trabajo afecta seriamente la salud y dignidad de las personas, así como la calidad de los servicios públicos.

- VI. En atención a las graves consecuencias que el maltrato y acoso laboral tienen para la salud de las personas y su desempeño laboral, así como a su presencia frecuente, de acuerdo con la OIT, se estima que alcanza ya dimensiones epidémicas⁵⁶.

“La comprensión del acoso sexual (en el empleo) como un atentado a la dignidad, libertad, privacidad e igualdad de las mujeres, enfatiza el acoso sexual como un fenómeno social extendido que produce daños a muchas personas, y a las mujeres en particular. En ese sentido, el acoso sexual es concebido como práctica contraria al valor esencial de las personas, que conlleva un trato cruel y degradante que vulnera la integridad física, emocional y sexual de la víctima.”

CEPAL, Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar, Serie Asuntos de Género, 2016, p.37.

Crterios orientadores

- I. *Pronunciamiento Institucional de cero tolerancia.* Emisión de un pronunciamiento institucional que tenga por objeto reconocer la importancia de avanzar sosteniblemente en la prevención, investigación, atención, sanción y erradicación del acoso y el maltrato en dos niveles: i) en el marco de las relaciones laborales al interior de los Ministerios Públicos a efecto de proteger a todas las personas que trabajan en dichas instituciones con independencia del régimen de contratación que les es aplicable; y ii) en el ámbito de la prestación de servicios en cumplimiento de la función pública que tienen conferida, con el fin de proteger a las personas usuarias y víctimas que reciben servicios y atención por parte de las autoridades ministeriales. Se recomienda que la motivación del pronunciamiento tome en cuenta las consideraciones expuestas previamente.

El pronunciamiento implica la adopción de una posición institucional y política acorde a los estándares internacionales en la materia, así como congruente con los principios que deben regir la función de procuración de justicia y la vigencia del Estado de Derecho.

- II. *Revisión y adecuación del marco normativo para el fortalecimiento de la prevención, atención, investigación y sanción.* Primero, a fin de garantizar que el maltrato, acoso laboral y acoso sexual estén expresamente prohibidos, y en consecuencia, constituyan infracciones a la normatividad interna de los Ministerios Públicos que exigen de la sustanciación de procedimientos para su debida investigación y sanción, así como de la

⁵⁶ OIT, Acoso laboral hacia las mujeres. Disponible en: https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_220029.pdf

implementación de medidas idóneas para garantizar la protección efectiva de los derechos de las víctimas —a nivel laboral y en términos del debido proceso—, incluyendo su derecho a la reparación del daño.

La normatividad debe considerar los criterios internacionales de derechos humanos y ser vinculatoria en: i) el marco de las relaciones laborales al interior de los Ministerios Públicos, considerando a todas las personas con independencia del régimen de contratación que les es aplicable; ii) un régimen disciplinario en el que se pueda sancionar de manera explícita a las servidoras y servidores públicos que hayan maltratado, discriminado, acosado u hostigado, señalando la relación jerárquica entre ellas; y iii) el ámbito de la prestación de servicios en cumplimiento de la función pública que tienen conferida. Asimismo, se recomienda ampliamente que sea aplicable en el ámbito de las relaciones que se establecen con personas prestadoras de servicios sociales, voluntarias u otras que contribuyen a la labor de los Ministerios Públicos.

Es de suma importancia que las disposiciones refieran explícitamente que la presentación de la denuncia ante las instancias internas de la autoridad ministerial, la sustanciación del procedimiento, y en su caso, la sanción de la persona responsable de la infracción y la reparación del daño a la víctima, no limita en modo alguno el derecho de la víctima de acudir ante otras instancias y autoridades que pueden ser competentes para conocer de los hechos, por ejemplo:

- Fiscalías o Ministerios Públicos, cuando los hechos pueden ser constitutivos de un delito conforme la legislación penal vigente.
- Órganos de control interno de los Ministerios Públicos, cuando los hechos conllevan una violación directa a las disposiciones que rigen el ejercicio del servicio público.
- Organismos autónomos de derechos humanos, cuando los hechos constituyen una violación a los derechos humanos.
- Tribunales o instancias competentes para conocer de conflictos en materia laboral.

Todo ello, partiendo del hecho que una política de cero tolerancia, conlleva la total apertura de las autoridades ministeriales para que las víctimas reciban la mayor protección posible y la tutela efectiva de sus derechos, incluido el derecho de acceso a la justicia y la reparación integral del daño ocasionado a su esfera de derechos.

En congruencia con lo anterior, es necesario valorar que la atención integral a las víctimas contempla los ámbitos siguientes: psicoemocional, médico, psiquiátrico, cultural, legal y laboral. Asimismo, el acompañamiento en materia legal, en la medida de lo posible, debe considerarse para el agotamiento de otras instancias competentes para conocer de los hechos.

En segundo lugar, se requiere una revisión y adecuación del marco normativo para garantizar que los Ministerios Públicos cuenten con instrumentos —protocolos, lineamientos, manuales, circulares y cualquier otro instrumento normativo requerido para la vigencia plena de las disposiciones de prohibición— orientados a la investigación y sanción de las conductas que infringen la prohibición del maltrato, acoso laboral y acoso sexual en los dos ámbitos referidos. Asimismo, los instrumentos deben prever los términos en que se brindará protección adecuada a las víctimas —en un sentido amplio que considere tanto su bienestar emocional como la protección de su situación laboral, la reparación del daño sufrido y evitar que los procedimientos coloquen toda la carga de la prueba en las víctimas o establezcan condicionantes que limiten o inhiban la presentación de denuncias.

A fin de que los instrumentos sean pertinentes para el cumplimiento de su objeto, deben considerar al menos los aspectos siguientes:



Ilustración 5. Ruta en la generación de políticas y normativa para la denuncia de maltrato, violencia y discriminación laboral. Elaboración propia.

Asimismo, es indispensable que el procedimiento cumpla con el debido proceso en términos de los estándares internacionales vigentes, entre éstos, los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

"A. El debido proceso en la esfera administrativa

98. En el marco del sistema interamericano, es clara la vigencia de las reglas del debido proceso legal en los procedimientos administrativos vinculados a derechos sociales. En efecto, la norma rectora de la garantía destaca expresamente su aplicabilidad a cualquier proceso en que se determinen derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otra índole.

99. La Corte ha tenido oportunidad de remarcar la plena aplicabilidad de la garantía en sede administrativa. Se ha expresado en tal sentido en el análisis de casos y situaciones que involucran derechos de los trabajadores (...)."

CIDH, El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Disponible en: cidh.org/countryrep/accesodesc07sp/accesodesciii.sp.htm

Dada la complejidad que la aplicación efectiva de las disposiciones e instrumentos en la materia conlleva para los Ministerios Públicos —en términos de recursos, tiempo y servicios que exigen— es importante que la revisión, y en su caso, avance del marco normativo, se acompañe de la evaluación del impacto presupuestal requerido para su implementación.

III. Fortalecimiento de las Políticas y Códigos. A fin de velar por la armonización entre el marco normativo y las políticas de los Ministerios Públicos, es necesario que se revisen los Códigos de Ética, Códigos de Conducta y las Políticas en materia de igualdad y no discriminación vigentes, a efectos de incorporar la prohibición expresa del maltrato, acoso laboral y acoso sexual.

Para el caso de los Ministerios Públicos que no cuentan con dichos instrumentos, se recomienda valorar su diseño e implementación dada la relevancia que tienen para que la actuación del personal se rija por los principios y valores inherentes al ejercicio del servicio público, la procuración de justicia y el respeto de los derechos humanos.

IV. Identificación del perfil de las personas trabajadoras y usuarias. Dada su relevancia para la construcción de acciones y políticas eficaces en materia de prevención, atención, investigación, sanción y erradicación del maltrato, y acoso laboral y sexual.

La caracterización de las personas trabajadoras y usuarias es un elemento valioso para la identificación de factores de riesgo. En ese sentido, se recomienda recabar al menos la información estadística siguiente: i) el número total de personas que trabajan en el Ministerio Público sean personal fijo o contratado; ii) su distribución por nivel jerárquico y su cruce con el sexo; iii) distribución por sexo e identificación de las personas trabajadoras no binarias; iv) edad y distribución por grupos de edad —procurando conocer el universo de personas jóvenes, adultas y adultas mayores—; v) condición de salud y/o discapacidad; y vi) cualquier otra condición asociada a un factor de discriminación desde una visión de interseccionalidad. Es indispensable que la información se procese y genere de forma que permita los cruces entre las diferentes variables.

Como se ha referido previamente, conforme los criterios de la CIDH la información estadística que generan los Ministerios Públicos sobre su personal debe visibilizar a las personas LGBTTTI, adoptando las medidas que resulten necesarias para la protección de información que pueda considerarse sensible, así como para evitar cualquier acto de discriminación que pueda generar una afectación a su esfera de derechos.

V. *Evaluación de los procedimientos vigentes.* La determinación de las necesidades de revisión y actualización del marco normativo vigente exige de una evaluación y análisis de los procedimientos vigentes para el conocimiento de las quejas y/o denuncias en materia de maltrato, acoso laboral y acoso sexual en los Ministerios Públicos.

Esta revisión debe considerar entre otros aspectos:

- Alcance de los procedimientos desde la perspectiva de las personas que son protegidas por los mismos (personas trabajadoras, usuarias, o voluntarias, entre otras).
- Los términos en que se tutela el debido proceso.
- La independencia de la instancia responsable de la sustanciación del procedimiento respecto de las partes involucradas en el mismo.
- El número de quejas presentadas, y en relación con estas: i) el número de personas presuntas responsables y presuntas víctimas; ii) el número de procedimientos sustanciados; iii) el número de determinaciones adoptadas, así como su sentido; iv) el número de medidas implementadas para la protección de las víctimas; v) en el caso de las resoluciones que consideraron fundada la queja y/o actualizada la infracción, la sanción impuesta a los responsables y su cruce con el tipo de infracción imputada; vi) en el caso de las resoluciones que no se consideraron fundadas, el tipo infracción que fue imputada; vii) número de casos en que las víctimas han acudido ante otras autoridades, y de ser posible su cruce con el sentido de la determinación adoptada mediante el procedimiento interno; y viii) número de personas denunciantes que ya no laboran en la institución, identificando de ser posible las causas de su separación y haciendo el cruce con el tipo de terminación

adoptada en el procedimiento interno. De ser posible hacer los cruces necesarios para advertir si el sentido de las resoluciones o la determinación de no investigar puede tener una vinculación con el nivel jerárquico de las personas denunciadas.

- Identificar si en los casos cuyos hechos fueron conocidos por otras instancias o autoridades, los pronunciamientos coincidieron en el sentido (actualización o no de las infracciones, delitos y violaciones a los derechos humanos).
- La opinión que tienen las víctimas respecto de la eficacia de los procedimientos para la tutela de sus derechos.
- El conocimiento que tienen las personas trabajadoras respecto a los instrumentos normativos y procedimientos vigentes en la materia y su percepción respecto a la eficacia para el cumplimiento de su objeto.
- Valoración relativa a la suficiencia del presupuesto con que cuenta la institución para el cumplimiento de las disposiciones en la materia.
- Incluir elementos que resulten pertinentes para valorar la eficacia de las disposiciones y los instrumentos vigentes.

VI. Diagnóstico de riesgos. Es necesario llevar a cabo un diagnóstico que permita identificar con claridad el nivel de riesgo en que se encuentran, en primer plano, las personas trabajadoras tanto de cometer una acción que pueda constituir una infracción en la materia, así como ser víctimas de estos hechos. Ello, exige visibilizar la percepción que tienen respecto de conductas, omisiones o situaciones que ejemplifican el maltrato, el acoso sexual y el laboral.

Es importante retomar los criterios establecidos por organismos internacionales de protección a los derechos humanos para su debida identificación, en particular de la OIT.

Así como también que el diagnóstico contemple el levantamiento de información a nivel de las personas usuarias a fin de advertir si el personal está cometiendo conductas u omisiones que pueden constituir maltrato y acoso en su contra. Dado que el levantamiento de la información puede generar que las personas usuarias identifiquen que pudieron ser víctimas de algún acto o situación indebida, es indispensable que se les proporcione información sobre la instancia que puede atender sus dudas o quejas.

El objetivo general del diagnóstico es identificar el riesgo, y asociado con ello, el nivel que existe de que se actualicen las faltas. Los resultados aportan datos duros para la debida motivación de la actualización normativa, así como para la solicitud de ampliaciones presupuestales que sean requeridas.

La recopilación de la información referida debe ajustarse en todo momento a las disposiciones vigentes en el país de origen del Ministerio Público en materia de protección de datos sensibles y personales. Asimismo, se recomienda que la recopilación,

procesamiento y análisis de la información esté a cargo de personal capacitado que pueda incorporar en enfoque de género.

VII. Fortalecimiento de las medidas de prevención. La prevención debe ser concebida como un aspecto prioritario en tanto que permite inhibir las conductas, omisiones y/o situaciones que pueden constituir maltrato, acoso laboral y sexual.

Si bien la existencia de casos evidencia que las medidas de prevención han fallado y que hubo una evaluación equivocada del nivel de riesgo, es importante tener presente que aun cuando las medidas de prevención sean pertinentes no puede eliminar en su totalidad el riesgo.

Por ello, los procedimientos deben ser eficaces para investigar y sancionar a los responsables, pues el maltrato, acoso laboral y sexual se pueden inhibir de una forma más eficaz cuando a las medidas de prevención se suman procedimientos disciplinarios que logran su objeto: tutelar los derechos de las víctimas y sancionar a los responsables.

Ahora bien, de manera enunciativa más no limitativa, entre las medidas de prevención deben considerarse:

- Capacitación y especialización en materia de derechos humanos y género del personal en general y, principalmente, de las instancias y personal responsables de la sustanciación de los procedimientos, de la atención de las víctimas vinculadas a estos, así como del diseño normativo de la institución y sus políticas institucionales. Ello, en atención al carácter transversal del enfoque de género.
- Campañas de difusión y de fortalecimiento de la cultura laboral y de denuncia.
- Socialización institucional de los resultados de las evaluaciones y diagnósticos recomendados previamente. Ello demuestra el compromiso real de avanzar en la materia.
- Suscripción expresa del personal a los Códigos de Ética, Códigos de conducta antimaltrato, Políticas de Igualdad y no discriminación, así como manifestación de conocimiento de las disposiciones y sanciones vigentes.
- Obtención de certificaciones vinculadas a la incorporación del enfoque de género y la efectiva prevención y atención del maltrato, el acoso laboral y sexual.

VIII. Involucramiento de las personas trabajadoras en la construcción de las políticas.

Partiendo del hecho que las personas trabajadoras y usuarias de los servicios de los Ministerios Públicos son la población objetivo de las normativas, políticas y procedimientos en la materia, es importante considerar su involucramiento en las acciones institucionales orientadas a ello, incorporando, por ejemplo, a las instancias de representación gremial en aquellos Ministerios Públicos que permiten la sindicalización de su personal. En esta misma línea, sería deseable garantizar la participación de todas las instancias internas de los Ministerios Públicos que tengan competencia y aportes en el tema, con el fin de generar

espacios de encuentro entre las áreas de personal (Recursos Humanos), violencia de género, atención a víctimas, etc., y contar así con una mirada integral de abordaje de la problemática.

ANEXOS

Anexo I. Metodología de investigación

Para la generación del Informe Diagnóstico se desarrolló una metodología que permitiera conocer a través de la fuente directa la situación que se guarda en los Ministerios Públicos de los países que conforman la AIAMP. Asimismo, que permitiera un análisis cuantitativo y cualitativo de la información, susceptible de análisis general e individual para conocer la situación general de la región y de cada uno de los países.

Recolección de información

El día 13 de abril del 2021, la REG solicitó mediante el correo electrónico “Encuesta GT Transversalización enfoque género”⁵⁷ a los y las representantes de los Ministerios Públicos que conforman la REG de la AIAMP, que completaran un cuestionario con información lo más exhaustiva posible para diagnosticar la situación en cuanto a las políticas institucionales existentes de abordaje del acoso y maltrato laboral con perspectiva de género, así como los dispositivos de cuidados que concilien el trabajo remunerado y no remunerado. Todo ello con el fin de generar estándares comunes para construir equidad, igualdad y paridad real de género en las relaciones de trabajo dentro de los Ministerios Públicos.

De manera inicial, se propuso como fecha límite el 4 de mayo del 2021, pidiendo se remitiera su respuesta por vía electrónica a los correos de la Coordinación REG y la consultora a cargo del Informe Diagnóstico; sin embargo, tomando en consideración que el proceso de pandemia no ha terminado y que cada uno de los países tiene distintas formas de organización administrativa, lo cual podría dificultar la obtención de información o su homologación, se amplió el término de recepción para el 11 de mayo del presente año, con el fin de contar con la mayor cantidad de información posible.

Cabe destacar que, de forma posterior a dicho plazo, algunos países presentaron respuestas de manera individual para completar el cuestionario. Dicha información fue considerada para el análisis y elaboración del presente Informe Diagnóstico a fin de cumplir sus objetivos.

Instrumento de recolección de información.

Se generó un instrumento para conocer de primera mano la información requerida, con la finalidad de que cada país tuviera la oportunidad de compartir la información más reciente y se contara con la fuente primaria (Anexo 1).

De esta forma, se detallaron las instrucciones para su llenado, y previendo que el cuestionario pudiese ser respondido, además de las áreas de género, por las áreas de recursos humanos o administrativas afines en el diseño y aplicación de políticas internas del personal de los Ministerios Públicos y, en consecuencia, no se contara con el dominio del marco teórico respecto a la temática

⁵⁷ Véase. Anexo II., en este documento.

necesario, se les solicitó que agregaran la mayor cantidad de información para dar respuesta a las preguntas planteadas, a fin de estar en posibilidad de realizar el análisis de las misma.

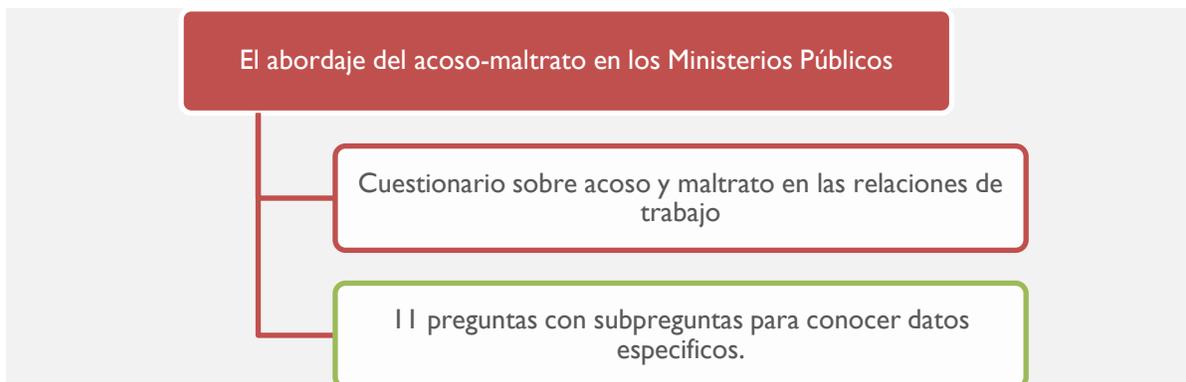


Ilustración 2. Estructura temática y organizativa del instrumento. Elaboración propia.

Mediante un documento en formato *Word* se solicitó el llenado de preguntas generales y subpreguntas. Las preguntas diseñadas perseguían objetivos que permitieran un análisis complementario.

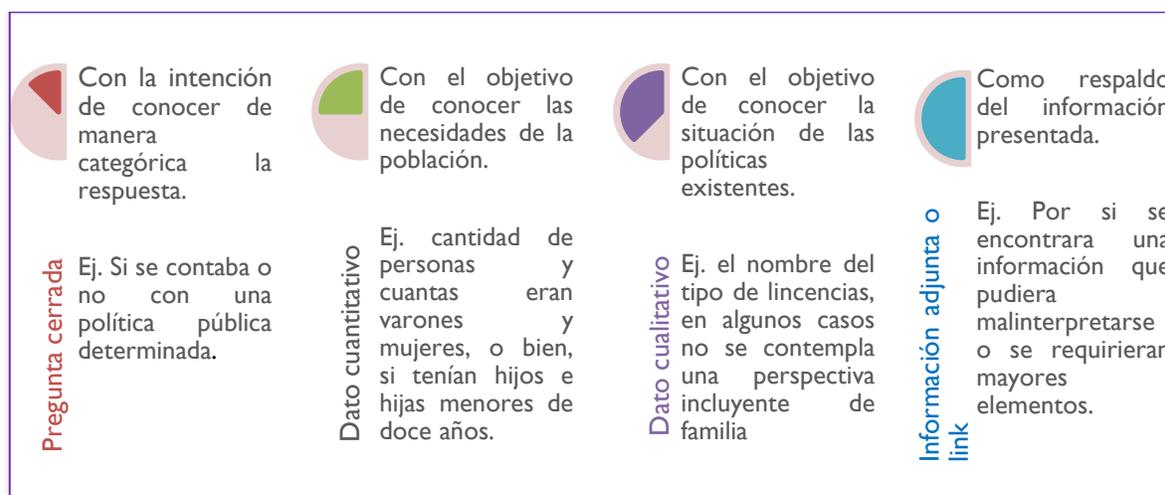


Ilustración 3. Estructura de los elementos del instrumento. Elaboración propia.

Delimitación conceptual y objetivos de la presentación de información.

Como parte introductoria del instrumento, se presentó información breve sobre las dos temáticas base. Asimismo, se expusieron los objetivos y para qué sería utilizada dicha información y la trascendencia de los beneficios en los que repercutiría sobre la población de la institución.

Uno de los objetivos de la solicitud de información es conocer, a su vez, políticas, mecanismos, protocolos y acciones institucionales aplicadas para el **abordaje de las situaciones de acoso y maltrato laboral** y la importancia de presentar datos diferenciados por sexo, ya que las consecuencias de estos actos tienen distintas repercusiones en hombres y en mujeres.

Criterios de recolección de información

Con el objetivo de contar con la información que permita tener un panorama amplio de la situación de las instituciones por país, se delimitó la conjunción de elementos contextuales con sus propias particularidades, para ello se seleccionaron:



Ilustración 4. Estructura de los elementos del instrumento. Elaboración propia.

Temporalidad

Se delimitó a información al periodo comprendido por los años 2019 y 2020, esto permitió que en caso de que algunos datos estadísticos del año reciente no estuvieran aún sistematizados se tuviera acceso a aquellos previos a la pandemia, y también conocer la evolución de las problemáticas o bien, de las propias políticas institucionales.

Población

El objetivo del diagnóstico son las personas trabajadoras de los Ministerios Públicos integrantes de la AIAMP, tomándose en consideración:

- La forma de contratación. Ya que puede encontrarse personas subcontratadas o contratadas por honorarios, lo cual puede ser determinante en el acceso al ejercicio de determinados derechos laborales.
- Nivel jerárquico. Para conocer si existen diferentes políticas o si el acceso es selectivo.
- Si se cuenta con la visibilización de la heterogeneidad de familias y el respeto por las personas pertenecientes a las diversidades sexuales. Para determinar si se toman en consideración las necesidades y las especificaciones de las personas por su identidad Sexo-Género o situación familiar o no.
- Los criterios para abordar los temas de acoso y maltrato laboral, las medidas y/o procedimientos para atender y proteger a las personas, con énfasis en mujeres, que pudieran estar sufriendo violencia en el ámbito laboral de la institución.

Criterios para la sistematización, análisis y presentación

Desde el diseño del instrumento se preveía la necesidad de contar con elementos de contraste para respaldar o fortalecer la información presentada. En este sentido, la revisión de los cuestionarios conforme eran remitidos por las y los representantes de los Ministerios Públicos de los países permitió hacer observaciones y solicitudes particulares, generalmente para verificar información.

Con ello, se elaboró un instrumento para visualizar la información de cada país, pero también las similitudes y diferencias entre los 16 países que entregaron la información (cerca del 73% del total de países miembros) y de esta manera, sistematizar cuantitativa y cualitativamente.

Se recibió el cuestionario de los siguientes países presentados por orden alfabético⁵⁸:



Ilustración 5. Países participantes en el diagnóstico. Elaboración propia.

Sistematización de la información recibida

Para la sistematización se respetaron las respuestas y la forma en que fueron aportadas por cada uno de los países. La sistematización permite observar la exposición de la información del cuestionario en cuatro categorías que agrupa las principales características de los países, representadas en la ilustración 6.

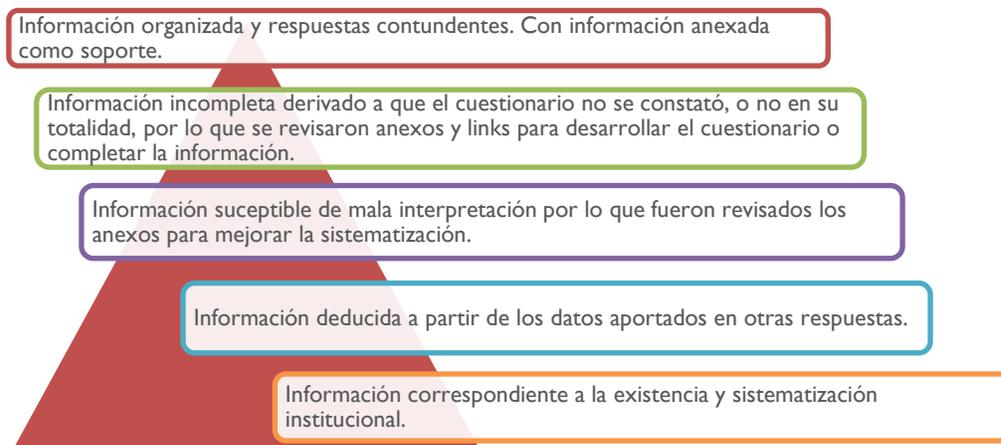


Ilustración 6. Categorías de presentación de la información e insumos. Elaboración propia.

⁵⁸ Como se indicó en el resumen ejecutivo, es de destacar que el informe contiene información cualitativa del Ministerio Público de Honduras que, por motivos ajenos y sobrevenidos a la voluntad de sus equipos de trabajo, no fue incluida al momento del procesamiento de los datos, por ello no se contabiliza en la data general pero sí se incorpora en varios apartados del informe de forma cualitativa. Agradecemos al equipo de la Fiscalía Especial de Protección a la Mujer del Ministerio Público de Honduras por su buena disposición y compromiso con este trabajo.

Es decir, la información del cuestionario en la mayor medida tenía como característica que correspondía a lo que la institución podía aportar debido a las características de sus políticas, sistematización y organización.

Asimismo, se generaron apartados de información en el instrumento de sistematización, ya que en algunos casos no se colocaba la información solicitada o se proporcionaba información que no formaba parte de las preguntas solicitadas, pero era susceptible de análisis en atención a su pertinencia para el objeto del presente Informe.

Desafíos en la investigación y delimitaciones

Al realizar el análisis y la sistematización de la respuesta otorgada por los Ministerios Públicos integrantes de la AIAMP se identificaron desafíos para la investigación y delimitación del análisis que limitaron la presentación de resultados homologados y cuantificables. Estos se pueden agrupar en tres grandes bloques para su revisión:

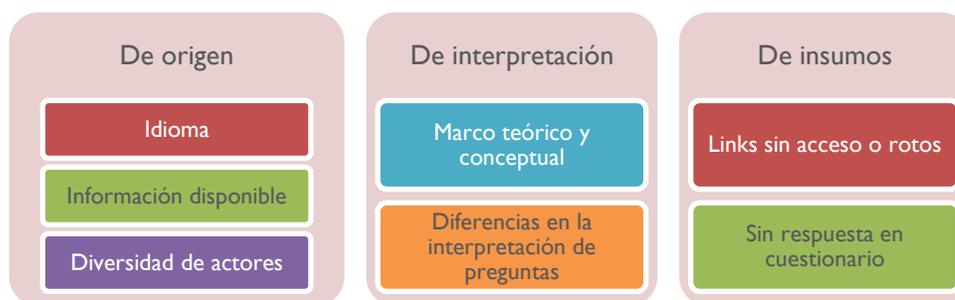


Ilustración 7. Categorías de presentación de la información e insumos. Elaboración propia.

De origen

- Idioma.** Los dos países de habla portuguesa entregaron la información del cuestionario —uno de ellos entregó la información en español, sin embargo, los datos tenían que ser revisados en su idioma original y traducidos. Por otro lado, los países tuvieron que hacer la traducción previa del instrumento, lo que representa inversión de tiempo y de una posible devaluación conceptual o de la información en el proceso de traducción.
- Información disponible.** Fueron pocos los países que manifestaron de manera abierta no tener la información disponible; sin embargo, se observan respuestas que son muy generales, por lo que no pudo incorporarse dicha respuesta al análisis y resultados identificados.

Por otro lado, a partir de la información presentada pudo advertirse que hay deficiencias en la sistematización de la información del propio personal, o bien, cuentan con procesos para la obtención de información que requieren de más tiempo. En atención a lo anterior, en algunos casos no fue posible contar con los datos de respuesta a algunas de las preguntas del

cuestionario, estos supuestos son identificados en el presente Informe Diagnóstico mediante las siglas ND que significa “No hay dato”.

Derivado de los supuestos referidos, el análisis y presentación de resultados para algunas de las preguntas del cuestionario se realiza sobre un universo de Ministerios Públicos inferior a los 16 países que respondieron.

- c) **Diversidad de actores.** Pudo advertirse que, en algunos casos, la recopilación de la información correspondía a diversas áreas del Ministerio Público lo que tuvo como consecuencia la falta de consolidación de los datos aportados y/o falta de congruencia e integralidad de la información.

De interpretación

- a) **Marco teórico y conceptual.** Se añadió información orientadora en forma de citas, sin embargo, en algunos Ministerios Públicos el análisis se basó en medidas hacia las personas usuarias.
- b) **Diferencias en la interpretación de preguntas.** Algunas de las preguntas realizadas generaron conflicto en la interpretación, aun cuando se aportaron algunos elementos mínimos conceptuales para favorecer su correcta interpretación.

De insumos

- a) **Links sin acceso o rotos.** Algunos de los *links* presentados no tenían acceso público, lo cual dificultó la posibilidad de corroborar la información. En otros casos, los *links* no estaban en funcionamiento y no era posible dar seguimiento.
- b) **Sin adjuntos.** Aunque fueron pocos los casos, algunos países no proporcionaron información adjunta ni *links*, pero enunciaban la normativa y, por último, hubo casos en que no se presentó ningún tipo de referencia.
- c) **Sin respuesta en cuestionario.** En esta situación se llevó a cabo la interpretación y sistematización de los insumos proporcionados con la intención de identificar la información solicitada para incluirla en la sistematización y la construcción de los hallazgos.

Es por ello que, la agrupación para una exposición cuantitativa fue complicada en algunos casos, sin relevancia estadística, por lo cual se dio preeminencia al análisis cualitativo de la información y a la información generalizada a fin de evitar la presentación de datos poco consolidados o ambiguos.

Los propios desafíos son ya, un dato de análisis que ha sido tomado en consideración para la definición de las pautas orientadoras que aporta este Informe.

Estructura de los criterios orientadores.

Es necesario tomar en consideración que no todos los criterios orientadores son de aplicación estricta a todos los Ministerios Públicos integrantes de la AIAMP, pues, si bien existen similitudes en algunos de los aspectos analizados el estado de avance que guardan las políticas en la materia es diverso entre dichas instituciones.

Es importante señalar que los criterios orientadores se ofrecen en total respeto a la autonomía de los Ministerios Públicos en aras de aportarles elementos, ideas y propuestas que puedan enriquecer y fortalecer sus políticas en la materia desde un enfoque de género y de derechos humanos. Los criterios orientadores tienen como objetivo ser una propuesta creativa para las autoridades que están comprometidas en la generación de soluciones y mejoras de sus políticas e instituciones, es por ello que no forman parte de una lista ni limitante ni mínima, pero sí es un referente para lograr su objetivo de una manera conducente.

Si bien no mantienen una jerarquía de proceso, para su diseño se recurrió a la estructuración de resultados en tres grandes etapas, como se muestra a continuación.

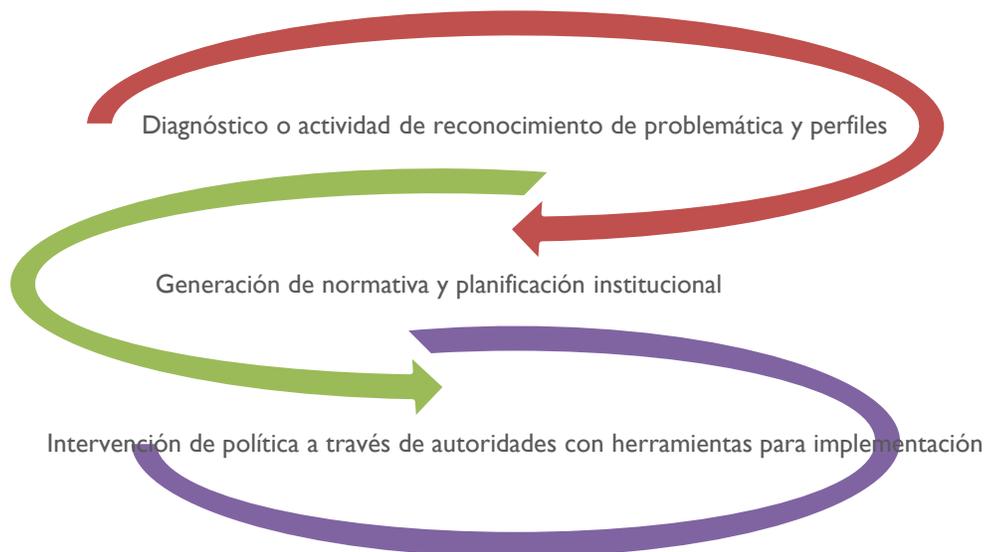


Ilustración 3. Etapas para el diseño de los criterios orientadores. Elaboración propia.

El objetivo de desarrollar los criterios orientadores es que las autoridades responsables tengan una matriz de información desde lo básico hasta lo complejo, y, con base en la visibilización de acciones concretas y espacios de oportunidad analicen sus propias necesidades para desarrollar con base en la idoneidad y factibilidad las acciones, con esto, generar un avance institucional.

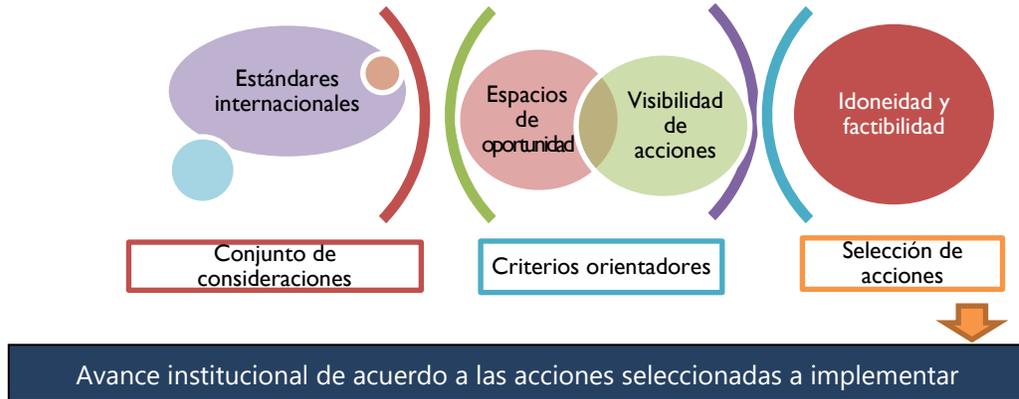


Ilustración 4. Avance institucional a partir de la selección de criterios orientadores. Elaboración propia.

Anexo II. Cuestionario sobre acoso y maltrato en las relaciones de trabajo

INFORMACIÓN SOLICITADA

Instrucciones

Por favor, conteste con la mayor información que le sea posible proporcionar para cada pregunta, incluya los archivos adjuntos que considere pertinentes para complementar su respuesta o los links de los sitios en internet en donde se pueda tener acceso y/o consultar la información señalada.

Por favor, adjunte las normativas que las regulan o indique el link donde pueden encontrarse. Señale por favor, si se trata de normas de carácter nacional (Ley), si rige por igual para el personal del Ministerio Público y otras instancias del sistema de justicia (policías, juzgados, sistema penitenciario) o si se trata de normativas totalmente autónomas.

En caso de no contar con la información, no aplique o no se haya implementado ninguna acción específica, favor señalarlo.

Se les solicita responder en el mismo formato de este documento (procesador de textos Word o cualquier procesador compatible).

Una vez recibidas las respuestas, si se identifican aspectos que requieran de mayor profundidad o puntualizar alguna información, se procederá a realizar una segunda ronda de preguntas específicas sólo con los países que así se requiera.

De antemano agradecemos el tiempo que brinda a contestar.

Indique por favor con detalle cada aspecto consultado a continuación:

1. ¿Cuenta el Ministerio Público con una política interna o régimen disciplinario para el personal? Si es de carácter público, por favor, adjunte la normativa, así como cualquier otro material de interés vinculado con la temática o coloque el link donde puede encontrarse.
2. ¿Cuenta el Ministerio Público con una política interna o régimen disciplinario para sus magistradas/os/fiscales y cargos de dirección? Sí/No
3. ¿Cuál es la dependencia o área que aplica la normativa?
4. ¿Las áreas encargadas de llevar adelante estos procedimientos, cuentan con equipos especializados y capacitados en violencia de género? (Ej. Dependencias específicas de bienestar laboral o afines).
5. ¿Cuáles son las conductas típicas establecidas por la/s normativa/s? ¿Incluye situaciones de violencia sexual, maltrato físico, psicológico, discriminación por razones de género (orientación sexual y/o identidad de género), raza, etc.? Sí/No. Describa las medidas enfocadas a situaciones que se dan entre personas trabajadoras de igual jerarquía, así como entre personal superior jerárquico y personal subalterno.
6. ¿Qué tipo de sanciones/apercibimientos contempla dicho régimen? ¿Contempla procesos restaurativos? Señale los aspectos más relevantes. Describa tanto para personal de planta como para magistradas/os/fiscales.
7. ¿Contempla protocolización, lineamientos específicos o manuales para las denuncias en donde pueda mediar violencia basada en el género?
8. ¿Establece medidas de protección para la persona agraviada? Sí/No. En caso afirmativo: ¿Qué tipo de medidas?
9. ¿Existe un procedimiento diferenciado que contemple la contención de las personas agraviadas, tales como atención psicológica, médica, traslados, etc.? Sí/No. En caso afirmativo: ¿Qué tipo de medidas?
10. Señale si su Ministerio Público cuenta con medidas para prevenir las situaciones de maltrato, acoso laboral y/o sexual en las relaciones de trabajo, tales como campañas de sensibilización, actividades de capacitación incluyendo la temática en la inducción, etc.
11. Si su institución cuenta con estadísticas de los años 2019 y 2020 sobre apertura de sumarios administrativos/disciplinarios contra magistradas/os–fiscales, otros cargos jerárquicos de dirección y personal de planta por situaciones de violencia y maltrato por razones de género; especificando los datos por conductas de hostigamiento y acoso sexual, por favor adjuntar. Sería deseable contar con esta información desagregada por sexo (varones y mujeres).