

RESUMEN EJECUTIVO

Informe diagnóstico sobre acoso/maltrato laboral en los Ministerios Públicos

—

Red Especializada en Género (REG)
de la Asociación Iberoamericana de
Ministerios Públicos (AIAMP)

Grupo de Trabajo sobre Transversalización del enfoque
de Género en los Ministerios Públicos (GTT)



Índice

1. PRESENTACIÓN	1
2. METODOLOGÍA	2
3. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES SOBRE ACOSO Y MALTRATO LABORAL	2
4. PRINCIPALES HALLAZGOS	5
5. CRITERIOS ORIENTADORES	10
I. Pronunciamiento Institucional de cero tolerancia.	10
II. Revisión y adecuación del marco normativo para el fortalecimiento de la prevención, atención, investigación y sanción.	10
III. Fortalecimiento de las Políticas y Códigos.	13
IV. Identificación del perfil de las personas trabajadoras y usuarias.	13
V. Evaluación de los procedimientos vigentes.	14
VI. Diagnóstico de riesgos.	15
VII. Fortalecimiento de las medidas de prevención.	16
VIII. Involucramiento de las personas trabajadoras en la construcción de las políticas.	16

1. PRESENTACIÓN

El presente documento es una ampliación del resumen ejecutivo contenido en el **Informe diagnóstico sobre acoso/maltrato laboral en los Ministerios Públicos**¹ aprobado por las/los Fiscales y Procuradores Generales iberoamericanos durante la **XXIX Asamblea General Ordinaria de la AIAMP celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, los días 28 y 29 de julio de 2022**. Su elaboración estuvo a cargo de la asesora experta en temáticas de género del programa EuroSociAL+, Edith López y tanto la metodología de recolección de información, como el contenido resultante, fue validado por el Grupo de Trabajo sobre Transversalización del Enfoque de Género (GTT) de la Red Especializada en Género de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (REG-AIAMP), conformado en noviembre de 2020 por los Ministerios Públicos de Brasil, Chile, Ecuador, España, Guatemala, México, Uruguay² y Argentina, quien ejerce la coordinación. El objetivo del GTT es construir estándares comunes para la igualdad sustantiva entre las y los trabajadoras/es de los Ministerios Públicos a partir de la recolección de información diagnóstica.

El Informe fue presentado y discutido en la V Reunión Virtual de la Red Especializada en Género de la AIAMP (REG-AIAMP) realizada el 8 de noviembre de 2021 y resultó aprobado por las/los referentes de este espacio en la II Reunión Virtual de la REG realizada el 30 de mayo de 2022. Su contenido recoge los aportes y complementaciones de los países participantes realizadas en un amplio proceso de consultas desde su presentación hasta su aprobación. El trabajo da cuenta del estado de situación de las políticas y/o programas de los Ministerios Públicos de la REG sobre acoso y maltrato en el ámbito de los Ministerios Públicos. Identifica y destaca prácticas innovadoras y/o buenas prácticas institucionales existentes para abordar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo con perspectiva de género. Concluye con un conjunto de criterios orientadores pensados como estándares comunes de actuación para un abordaje estratégico y con perspectiva de género de la problemática del acoso y el maltrato laboral.

1. En adelante **Informe**

2. Los Ministerios Públicos de Guatemala y Uruguay se incorporaron al GTT durante el primer semestre de 2022.

2. METODOLOGÍA

Se recolectó información a través de un cuestionario diagnóstico elaborado por el GTT en torno a la temática objetivo que incluía la recopilación de normativas proporcionadas por las autoridades de cada organismo. Los datos corresponden a los años 2019 y 2020 sobre las personas trabajadoras de 16 Ministerios Públicos³ de la AIAMP que respondieron el instrumento (73% de los países que conforman la asociación).

Debe destacarse que, aunque se solicitó información respecto a varones, mujeres y personas no binarias, aún son pocos los Estados que cuentan con mecanismos efectivos de recolección de información que permitan conocer la situación 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), y, de insumos (sin información suficiente en los links o en el cuestionario)⁴.

3. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES SOBRE ACOSO Y MALTRATO LABORAL

Para abordar de forma integral la problemática de acoso y maltrato laboral con perspectiva de género en los Ministerios Públicos, la REG parte de las siguientes consideraciones conceptuales:

- 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 discriminación⁵. 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

3. Vale destacar que el Informe contiene insumos cualitativos 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. Se agradece 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.

4. Para profundizar respecto de la metodología, véase el Informe completo a partir de la página 56. Asimismo, es importante destacar que, si bien 16 países entregaron la información, no todos los asuntos consultados fueron respondidos, razón por la cual los porcentajes varían en varias de las preguntas y subpreguntas analizadas.

5. ONU, La ONU y el Estado de Derecho, Igualdad y no discriminación. [Disponible aquí.](#)

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 e institucional, 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 mujer.⁶
- 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 género⁷.**
- 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 decente⁸.

“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”.

Artículo 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;

6. *Ibidem*.

7. OIT, Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (num. 190). [Disponible aquí](#).

8. *Ibidem*.

b) La expresión 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.

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.

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.

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 epidémicas⁹.

“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.

4. PRINCIPALES HALLAZGOS

El **Informe** 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 trabajo¹⁰. A estos instrumentos se suma el novedoso **Convenio 190 sobre la Violencia y el Acoso de la OIT**¹¹, 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, en los siguientes términos:

“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

9. OIT, *Acoso laboral hacia las mujeres*. [Disponible aquí](#).

10. 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 aquí](#).

11. [Disponible aquí](#).

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 obtuvieron, sobre el tema de acoso y maltrato en los Ministerios Públicos, los siguientes resultados:

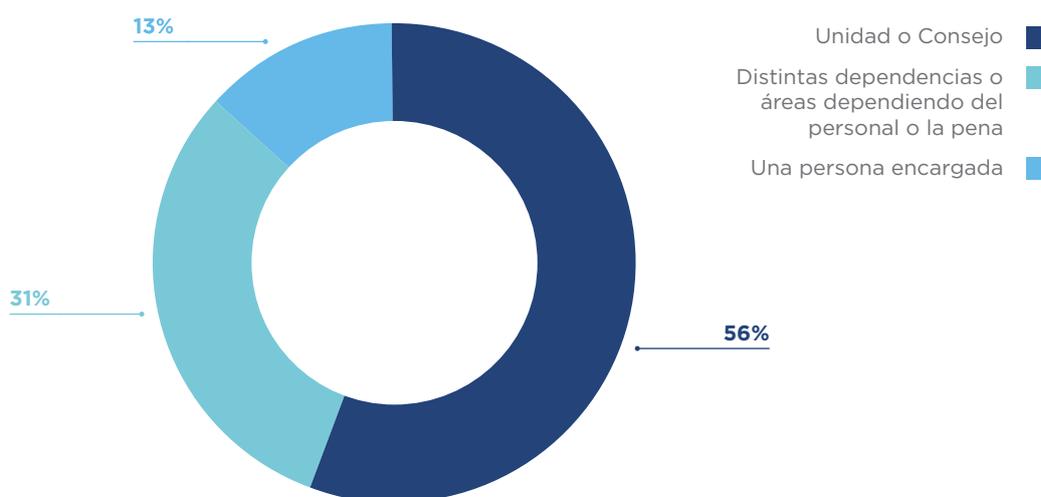
- 15 Ministerios Públicos (94%), señalaron que contaban con una política interna disciplinaria y el 69% de éstos aportó algún dato: links, el nombre de los instrumentos o bien, adjuntaron documentos; algunos proporcionaron más de un dato.

Se presentaron leyes orgánicas, códigos de ética o 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 cuentan con una política interna o régimen disciplinario para sus fiscales y cargos de dirección**¹²:

- El 56% (9) señaló que cuenta con una Unidad o Consejo que lleva los temas de regímenes disciplinarios. El 31% (5) señalan que pueden ser distintas dependencias o áreas, dependiendo del personal o de la sanción. Sólo el 13% (2) señaló que una persona es la encargada de llevar a cabo los procedimientos disciplinarios.

Aplica la normativa a la política interna o régimen disciplinario para sus Magistradas/os Fiscales y cargos de Dirección



12. 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, [ver aquí](#).

- El 56% (9) de los Ministerios Públicos cuentan con los equipos encargados de los procedimientos disciplinarios del personal especializados y capacitados en violencia de género; el 25% (4) señala que no tiene esas cualidades en sus equipos y el 13% (2) de las autoridades no disponían de esa información. No obstante, los Ministerios Públicos que no poseían esta información señalaron la importancia de crear los mecanismos para que los equipos reciban la capacitación y especialización necesaria en violencia de género. Destaca que, en algunos Ministerios Públicos, sus instrumentos normativos tienen señalada la capacitación especializada en violencia de género como obligatoria y sistémica.
- El 69% de los Ministerios Públicos incluye definiciones de situaciones de violencia sexual, maltrato físico, psicológico, discriminación por razones de género (identidad de género u orientación sexual), raza, etc., es decir, 11 instituciones del universo que contestó el cuestionario, mientras el 31% no cuenta con estas conceptualizaciones.

- 10 organismos, que corresponden al 63% respondieron sobre las medidas enfocadas a situaciones que se dan entre personas trabajadoras de igual jerarquía, así como entre personal superior jerárquico y personal subalterno. De ellos, sólo 5 contestaron que cumplen con la normativa y que cuentan con medidas en cuestión aplicable a personas de igual jerarquía, entre personal jerárquico y subalterno.
- 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 2 tienen cinco tipos, el máximo reportado. Un Ministerio Público cuenta con procesos restaurativos y únicamente 2 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%).

- El 44% de los Ministerios Públicos 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. 2 Ministerios Públicos, se encuentran en pleno proceso de elaboración de sus instrumentos.

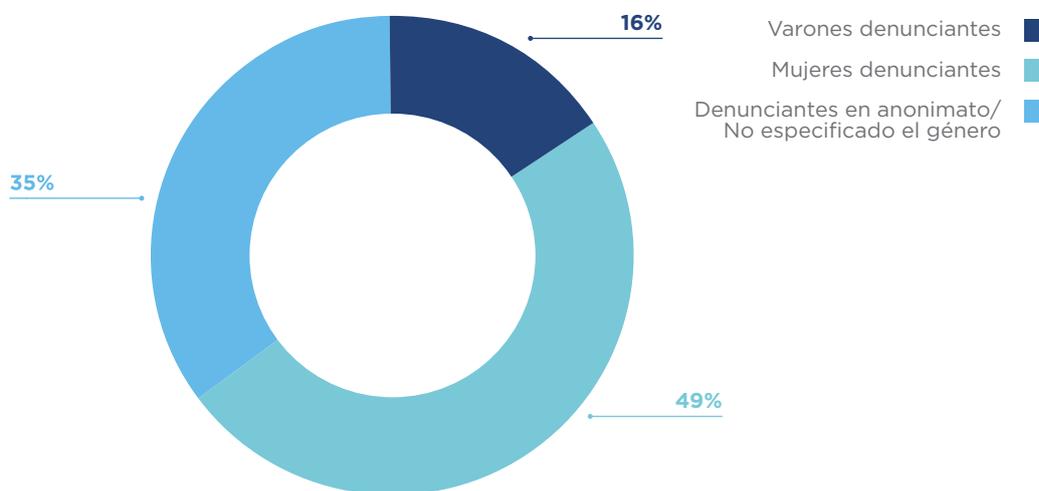
- El 50% de los Ministerios Públicos señala que cuenta con medidas de protección para la persona agraviada. Presentan variaciones entre las propuestas en la región, sin embargo, se identifica que se plantean algunas de carácter general. De manera expresa, **7 Ministerios Públicos señalan que no cuentan con medidas de protección (44%)**.
- 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.
- 7 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, otros cargos jerárquicos de dirección y personal de planta durante los años 2019 y 2020 y 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.).
 - En términos cuantitativos, 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% (6), mientras el 25% restante (4) no suministraron información, y de ellos, uno señaló que es información privada.
 - Los Ministerios Públicos que no cuentan con la información representan un 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.

- De las 6 autoridades que suministraron la información (37%), 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.
- El no contar con estadísticas no implica que la problemática no exista, puede responder a diversas hipótesis, como que la cultura de la denuncia requiere ser reforzada o que quizá, la manera en la que se recopila la información de la denuncia y la invisibilización como consecuencia de haber naturalizado conductas. Ello implica la necesidad de un cambio en la capacitación y las campañas a desarrollar, así como en los lineamientos organizativos (protocolo), e incluso, que se requiere uno específico para las/los trabajadoras/es de los Ministerios Públicos.

Porcentaje de personas denunciantes



5. CRITERIOS ORIENTADORES

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 retome o adapte conforme a sus necesidades, competencias, capacidad institucional, marcos normativos vigentes y recursos (humanos y presupuestarios).

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 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 normativa 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.*

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 personas 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 aquéllos (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 trabajan

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.



