

Seguridad ciudadana y política criminal con enfoque de género

Juanita Durán

Serie: Aún no es tarde en
materia de seguridad
Documento de experto

02

Seguridad ciudadana y política criminal con enfoque de género



Juanita Durán¹

La incorporación del enfoque de género en la política criminal y de seguridad ciudadana se enfrenta a una paradoja (que comparte además con otros enfoques): una enorme abundancia retórica, pues es ya rutinario encontrar referencias al enfoque de género en los documentos de política en estas áreas, aunque en el desarrollo e implementación de estrategias concretas prevalece una gran heterogeneidad. Las políticas, sin embargo, se llenan de adjetivos nuevos para hacer lo mismo que se ha hecho siempre, lo que implica un reto que no es exclusivo de Colombia, pues otras jurisdicciones en países con diferentes niveles de desarrollo comparten la necesidad de repensar la política criminal desde la perspectiva de género².

Una dificultad inicial es que para muchos operadores de justicia, seguridad e investigación criminal es difícil materializar en sus prácticas cotidianas un concepto abstracto como el enfoque de género. Una dificultad aún más profunda, además, es que el enfoque de género requiere de una especial sensibilidad en las relaciones y las prácticas que afectan desproporcionadamente a las mujeres, y de un conjunto de habilidades para superarlas. En últimas, la incorporación del enfoque de género en la política criminal y de seguridad enfrenta las mismas barreras que encuentra al integrarlo en la vida misma, dentro de una cultura construida bajo otra lógica y que requiere transformaciones más profundas que las que promueven a veces las normas aisladamente.

Colombia ha hecho varios esfuerzos para avanzar en la incorporación del enfoque de género en la política criminal y de seguridad ciudadana, aun cuando falta mucho para que haya una verdadera apropiación de esta manera de pensar. En este documento se presentan algunas áreas críticas para la incorporación del enfoque de género en la política criminal y de seguridad, y una aproximación inicial al nivel de desarrollo que existe en estas áreas en el país y a los retos que se mantienen, resaltando posibles estrategias para avanzar.

**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

¹ Laboratorio de Justicia y Política Criminal

² Acá se pueden revisar algunas de las iniciativas de Naciones Unidas para avanzar el enfoque de género en los sistemas de justicia penal: <https://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/cpcj-gender.html>.

Información diferenciada que permita entender cómo el crimen y el derecho penal afectan a las mujeres

La necesidad de contar con datos robustos y diferenciados que incorporen las particularidades de las mujeres, y de ciertos grupos de mujeres, es un punto de partida crítico. Sin datos completos que reflejen el enfoque de género es imposible tomar decisiones que incorporen esta visión. Aunque esta es una necesidad clara hace años y para muchos sectores,³ hay varias especificidades que le dan sentido a esta necesidad en el ámbito de la política criminal.

La primera es que se deben adaptar los sistemas de información, de modo que se incorporen las variables críticas en relación con el enfoque de género, algo que muchas veces requiere una reflexión específica que se adapte al contexto delictivo. En un primer nivel, es esencial poder diferenciar entre hombres y mujeres, y poder segmentar estos grupos por variables como la edad, la pertenencia a otros grupos vulnerables y la educación, entre otras. En este primer nivel casi todos los sistemas de información relevantes para este sector cuentan con algún avance (el sistema de información de la Fiscalía, la Policía y la rama judicial tienen en cuenta algunas de las variables relevantes críticas). Sin embargo, la alimentación de los datos de muchas de estas variables no es obligatoria, por lo que es común que haya grandes vacíos en la información.

En un nivel más complejo de las necesidades de información puede ser necesario incorporar a los sistemas variables que no son obvias, pero que pueden ser fundamentales para tomar decisiones específicas de política criminal con enfoque de género. Por ejemplo, hoy los sistemas de información de recepción y gestión de denuncias no diferencian los verbos rectores del delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (artículo 376). Por el contrario, todos los casos se registran bajo un solo delito, y es imposible por tanto conocer el verbo rector al que pertenece la conducta. Cuando se presentan flagrancias, tampoco se recogen datos sobre las cantidades incautadas. Estos vacíos impiden diferenciar los roles que hombres y mujeres tienen en este tipo de delitos, una sutileza en la recolección de información particularmente importante para las mujeres, pues los de estupefacientes son de los pocos crímenes en los que ser mujer aumenta la probabilidad de condena⁴ y por los que más se priva de libertad a las mujeres.⁵ A la vez, son delitos en los que las mujeres suelen ocupar roles poco estratégicos⁶ y que surgen en muchos casos como consecuencia de sus relaciones de pareja.

Otros retos que acompañan la recolección de datos con enfoque de género giran en torno a la capacidad y sensibilidad de los funcionarios para formular preguntas y recoger información adecuadamente, la existencia de equipos de análisis con capacidad para entender y analizar los datos y, sobre todo, la voluntad institucional de usarlos y tomar decisiones con base en ellos.

En Colombia hay varios esfuerzos que vale la pena tener en cuenta. La Fiscalía, por ejemplo, durante años publicó un anexo al informe anual de gestión en el que detallaba tanto si perpetradores como víctimas

³ El enfoque de género en la recolección de datos sectoriales es uno de los ejes de discusión en las conferencias de los objetivos de desarrollo. Un resumen de la discusión se puede leer en: Cepal. (2017). Incorporar el enfoque de género en la producción de estadísticas es vital para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Recuperado de <https://www.cepal.org/es/notas/incorporar-enfoque-genero-la-produccion-estadisticas-es-vital-alcanzar-objetivos-desarrollo>.

⁴ Fiscalía General de la Nación. (2020). Análisis de la tasa de absolución en Colombia 2009-2019. Documentos de Política Pública y Política Criminal. Documento 5.

⁵ Sánchez Mejía, A. L. et al. (2018). Mujeres y prisión en Colombia. Desafíos para la política criminal desde un enfoque de género. P. 14. Bogotá.

⁶ Ídem, p. 14.

de delitos eran hombres o mujeres, lo cual hacía posible el análisis diferenciado. El último de estos anexos se publicó en 2017,⁷ y más recientemente esa misma entidad creó el Observatorio de Femicidio,⁸ que analiza los feminicidios y homicidios cometidos contra mujeres con información cualitativa y cuantitativa y, aún más importante, establece recomendaciones para implementar internamente.⁹ En la Policía, aunque los datos anuales publicados sólo se discriminan por regiones,¹⁰ existen algunos análisis de delitos o desempeño que se enfocan en temas de especial relevancia para las mujeres. También se han hecho esfuerzos en otras entidades relevantes, como Medicina Legal,¹¹ Presidencia¹² y el Inpec.¹³

Si bien esto demuestra que en Colombia ha habido avances institucionales importantes para recoger datos con variables relevantes de género y, además, algunos esfuerzos por analizar estos datos, es claro que también existen varios retos importantes. Primero, hay una alta dispersión de los datos y de los ejercicios de análisis, pues estos se encuentran en varias instituciones y en varias dependencias dentro de las instituciones. Segundo, hay discontinuidad en ejercicios importantes de análisis y publicidad de los datos, por lo que es difícil hacer valoraciones de largo plazo. Tercero, la incidencia de esta información y de estos ejercicios analíticos en el funcionamiento institucional y las políticas públicas no es del todo clara.

Decisiones de priorización de delitos con enfoque de género

La incorporación del enfoque de género a las decisiones de priorización está en el centro de la implementación del enfoque de género en política criminal. Esto es crítico tanto en relación con los delitos cuyas víctimas son en su mayoría mujeres como frente a la persecución penal que también las afecta a ellas desproporcionadamente. La criticidad de las decisiones de priorización es que en estas se puede avanzar realmente una agenda de protección de los derechos de las mujeres a través de la asignación de recursos destinados a la persecución de ciertos delitos, y su potencia es tanto material (castigar más o menos ciertas conductas) como simbólica (al enviar un mensaje sobre los delitos con mayor o menor valor social).

En Colombia también se han presentado varios avances en este sentido. Los criterios de priorización definidos en las directivas 001 de 2012 y 001 de 2015 de la Fiscalía incluyen, en la dimensión subjetiva, la valoración acerca de si las víctimas fueron seleccionadas «en consideración a su género y/o minoría de edad». En aplicación de este y otros criterios, Colombia lleva varios años priorizando la violencia basada en género, por lo menos la violencia doméstica, la violencia sexual y el feminicidio, bajo el

7 [chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcgclclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.fiscalia.gov.co%2Fcolombia%2Fwp-content%2Fuploads%2FAnexo-II-Informe-de-indicadores.pdf&chunk=true](https://efaidnbmnnnibpajpcgclclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.fiscalia.gov.co%2Fcolombia%2Fwp-content%2Fuploads%2FAnexo-II-Informe-de-indicadores.pdf&chunk=true)

8 La presentación del lanzamiento se puede ver en: <https://www.youtube.com/watch?v=vTwhpQ7gOHI>.

9 Fiscalía General de la Nación. (2022). Primer informe del Observatorio de Femicidio. P. 35.

10 Estos datos se publican anualmente en la revista Criminalidad. Ver: <https://www.policia.gov.co/revista/revista-criminalidad-volumen-64-numero-1>.

11 Medicina Legal cuenta con un Observatorio de Violencia contra la Mujer en el que publica datos sobre delitos como homicidio, feminicidio y violencia de pareja de manera continua y desagregando por variables clave. Ver: <https://www.medicinalegal.gov.co/observatorio-de-violencia-contra-la-mujer>.

12 La Consejería para la Equidad de la Mujer de la Presidencia de la República cuenta con un Observatorio de Asuntos de Género que tiene entre sus objetivos «Investigar, documentar, sistematizar, analizar y generar información». En este observatorio se han producido estudios relacionados con criminalidad y enfoque de género y boletines de datos sobre criminalidad que afecta a las mujeres. Ver: <http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Paginas/boletines.aspx>.

13 Los tableros estadísticos del Inpec discriminan la mayor parte de los datos por género. Sin embargo, no existen documentos analíticos basados en esta información disponibles en la página. Ver: <https://www.inpec.gov.co/estadisticas/-tableros-estadisticos>.

Direccionamiento Estratégico, que es el documento que marca el norte del periodo de cada fiscal.¹⁴ La priorización de estos delitos ha llevado a una transformación institucional poderosa: ha mejorado la distribución relativa de recursos asignados en muchas seccionales, ha motivado reflexiones específicas sobre la forma en la que se deben perseguir estos delitos, lo cual se ha materializado en estándares de varios tipos, y ha llevado a visibilizar los problemas de la persecución penal. En todo caso, los resultados de las imputaciones entre estos delitos siguen siendo desiguales: aunque en febrero de este año la Fiscalía indicó que en los casos de feminicidio del 2021 se había alcanzado el 100% de esclarecimiento,¹⁵ en delitos como la violencia sexual e intrafamiliar las tasas de imputación siguen siendo bajas (solo ligeramente superiores al 10%)¹⁶ y las tasas de absolución, preocupantemente altas (nueve de cada 10 sentencias por acusación directa de violencia intrafamiliar terminan en absolución. En cuanto a la violencia sexual, esta cifra es de cuatro de cada 10 casos, mientras que para el resto de casos gira alrededor de uno de cada 10).¹⁷

En cuanto a las decisiones de priorización y política criminal en casos en los que las mujeres son las principales perseguidas o en los que la persecución penal tiene un impacto especialmente alto sobre ellas, el reciente proyecto de Ley 093 de 2021, «por medio del cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materias de política criminal y penitenciaria, se modifica y adiciona el Código Penal, la ley 750 de 2002 y el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones», definió que las mujeres madres cabeza de familia que cometan delitos como concierto para delinquir, hurto calificado y agravado, tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, o destinación ilícita de inmuebles con fines de narcotráfico, podrán sustituir penas privativas por medidas de trabajo comunitario. Se trata de una medida absolutamente coherente con la evidencia empírica que muestra que las mujeres normalmente no ocupan posiciones estratégicas en las organizaciones criminales y no usan la violencia, y que con frecuencia tienen hijos, de quienes son las principales proveedoras, que quedan al cuidado de la familia extendida cuando se las priva de la libertad.¹⁸ El presidente de la República, no obstante, objetó estas medidas por considerar que recaían sobre delitos «graves y de alto impacto social», desconocían los deberes de protección del Estado y omitían la consideración de los derechos de los hombres cabeza de familia.

Hay dos retos críticos en la incorporación del enfoque de género en la priorización. Primero, establecer prioridades que integren a todas las autoridades relevantes para la investigación y judicialización de delitos, o por lo menos a la Policía Nacional (que desarrolla las funciones de vigilancia y comparte las funciones de policía judicial con el CTI) y las autoridades judiciales. Esto en parte se podría lograr con el recientemente aprobado Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025, que estableció como segunda

14 El Plan Estratégico 2016-2020, «Fiscalía de la gente, para la gente y por la gente», estableció en el objetivo 3 «combatir la violencia como fenómeno priorizado», incluyó la transversalidad del enfoque diferencial (párrafo 49) y priorizó tanto la investigación de la violencia sexual como de la violencia intrafamiliar con objetivos concretos en tasa de imputación y de condena. Por su parte, el Direccionamiento Estratégico Fiscalía General de la Nación 2020-2024, «En la calle y en los territorios», contempló entre sus objetivos «Contribuir a la garantía de una vida libre de violencia para las mujeres y las niñas, niños y adolescentes».

15 Fiscalía General de la Nación. (2021). Fiscalía en Casanare logró esclarecer el 100% de los casos de feminicidio registrados en 2021. Recuperado de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-en-casanare-logro-esclarecer-el-100-de-los-casos-de-feminicidio-registrados-en-2021/>.

16 Aunque el último informe de gestión de la Fiscalía (2020-2021) no presenta las tasas de esclarecimiento, indica que «Entre el 13 de febrero de 2020 y el 13 de febrero de 2021, se presentaron 92.611 procesos en materia de VIF, de los cuales tienen avance de esclarecimiento 10.623. Por otra parte, en materia de violencia sexual, se iniciaron 29.011 procesos y, en 3.162, logramos un avance de esclarecimiento» (p. 10).

17 Fiscalía General de la Nación. (2021). P. 30.

18 Sánchez Mejía, A. L. et al. (2018). Mujeres y prisión en Colombia. Desafíos para la política criminal desde un enfoque de género. Bogotá.

prioridad «visibilizar, prevenir y perseguir decididamente la violencia basada en género»,¹⁹ pero dependerá en buena parte de lo que ocurra en el desarrollo de esta prioridad y su proceso de implementación. Segundo, lograr una consistencia en la aplicación de esta visión. Retomando los ejemplos mencionados, las objeciones presidenciales al proyecto de ley de beneficios para madres cabeza de familia muestra un enfoque totalmente irracional en política criminal y una ausencia absoluta de enfoque de género en las decisiones del Gobierno. Estas objeciones son además incoherentes con otras decisiones de otros órganos en política criminal, como el Plan Nacional mencionado arriba. Es crítico por tanto fortalecer el liderazgo técnico del Ministerio de Justicia de modo que exista una coherencia en la política criminal y en el respeto de la evidencia y de unos mínimos de protección de derechos.

Estructuras institucionales para investigar los delitos que afectan desproporcionadamente a las mujeres

Un tercer ámbito de política criminal en el que el enfoque de género resulta relevante es el de la institucionalidad constituida para responder a los delitos. La investigación de los crímenes que afectan desproporcionadamente a las mujeres debería contar con arreglos institucionales que respondan explícitamente a estas necesidades. En algunos casos, es necesario que estos arreglos incluyan la especialización y concentración de la investigación en una sola unidad,²⁰ pero más allá de esto es clave por lo menos considerar el perfil de quienes tienen a su cargo las investigaciones, la suficiencia de personal y recursos investigativos, y la coordinación con otras instituciones críticas (como los servicios forenses).

También en este tema hay avances —como la especialización en la investigación de los delitos de violencia basada en género y la creación de estándares específicos— y muchos retos. La investigación de la violencia basada en género no está concentrada en una sola dependencia dentro de la Fiscalía, y tanto la recepción de la denuncia como la investigación y judicialización están dispersas en las diferentes seccionales. De hecho, en la investigación de estos delitos participa la policía judicial del CTI y de la Policía Nacional. Sin embargo, en la mayoría de seccionales existen unidades especializadas para atender la violencia sexual (Caivas) y la violencia intrafamiliar (Cavif). Estas unidades aspiran a coordinar los servicios que se requieren para una investigación criminal exitosa y a contar con personal investigativo dedicado exclusivamente a estos casos. Las seccionales en las que el esquema funciona incorporan exitosamente la oferta de servicios de otras entidades como Medicina Legal, el ICBF y comisarías de familia, e incluyen personal especializado para el acompañamiento de los procesos como psicólogas o trabajadoras sociales. Sin embargo, no existe un modelo estandarizado de organización de estas unidades, por lo que la oferta de servicios varía ampliamente entre ciudades y en muchos municipios, donde no hay unidades especializadas, la carga de delitos simplemente se concentra en fiscales dedicados a estos casos o promiscuos que atienden todo tipo de carga.

Existen también varios esfuerzos por crear estándares de investigación específicos para los delitos que tienen una especial afectación sobre las mujeres. En violencia sexual, estos han incluido, entre otros, normas legales y lineamientos internos de la Fiscalía, que diseñó, por ejemplo, un Protocolo para la Investigación y la Judicialización de la Violencia Basada en Género que contiene estándares de

19 El Consejo Nacional de Política Criminal está conformado, entre otros, por el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

20 Labozzeta, M. (2019). ¿Tenemos política criminal en materia de violencia de género? Sistemas Judiciales, una perspectiva integral sobre la administración de justicia. Publicación anual de CEJA e INECIP, 18 (22). Pp. 76 y siguientes.

investigación en todos los momentos procesales, desde la recepción de la denuncia hasta la judicialización.²¹ Este protocolo tiene a su vez una lista de chequeo y algunas herramientas de materialización para aterrizar los estándares, es decir que hay un cuerpo robusto de estándares de investigación que parten de la pregunta acerca de la forma en que la investigación de la violencia sexual tiene un impacto diferente o específico sobre las mujeres, y establece a partir de ahí estrategias para abordar las respuestas. Cabe señalar que este no es el único delito para el que se han dado avances de esta índole, pues la Fiscalía ha realizado esfuerzos similares para abordar la violencia doméstica.²²

A pesar de estos avances, la construcción de una institucionalidad que profundice el enfoque de género en este ámbito tiene vacíos críticos relacionados con una consolidación más homogénea de las estructuras de investigación y judicialización de los delitos y el abordaje de otros temas esenciales para el funcionamiento de estas estructuras, como la definición de perfiles de funcionarios que garanticen las habilidades necesarias para abordar exitosamente los casos, la definición de estrategias que reduzcan la rotación de personal y el diseño de un modelo de gerencia basada en género (previsto en el Direccionamiento Estratégico de la Fiscalía para el periodo 2020-2024).

Conclusión

Como se ha visto a lo largo de este escrito, el avance en la inclusión del enfoque de género en la política criminal parece tener resultados mixtos. Si bien hay avances importantes como la adaptación de los sistemas de información a la recolección de datos diferenciados, la priorización, durante años, de delitos que tienen un impacto alto en las mujeres o la construcción de estándares para las investigaciones de delitos que las afectan a ellas de forma desproporcionada, todavía hay muchos retos en temas críticos como la apropiación de los estándares y las normas, la sensibilidad institucional al enfoque de género o la consistencia en la toma de decisiones que respeten los derechos de las mujeres. El gran problema de estos retos, y de otros desafíos críticos que no se tuvieron en cuenta en este escrito (por ejemplo, los relacionados con la política penitenciaria), es que parecería que la incorporación del enfoque de género sigue siendo más teórica que práctica y, en la cotidianidad, las mujeres no solo siguen experimentando una institucionalidad que no se comporta de acuerdo con sus necesidades, sino que, con frecuencia, las re victimiza.

²¹ El protocolo fue adoptado mediante la Resolución 1774 de 2016. Ver: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/protocolo-violencia-sexual/>.

²² La Directiva 001 de 2021 establece directrices generales para el acceso a la justicia y la recepción de denuncias, investigación, judicialización y persecución del delito de violencia intrafamiliar. Ver: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2021-DIRECTIVA-0001-DIRECTRICES-VIOLENCIA-INTRAFAMILIAR.pdf>.