

Propuesta de articulado

Protocolo de Actuación con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos en la investigación de quejas y denuncias y en la substanciación de procedimientos de responsabilidad administrativa

Capítulo I Disposiciones generales

Objetivo del Protocolo

Artículo 1. El presente protocolo tiene como objetivo establecer las directrices de actuación con perspectiva de género de los Órganos Internos de Control de los entes públicos que integran el Sistema Estatal Anticorrupción en la investigación de quejas y denuncias, así como en los respectivos procedimientos de responsabilidad administrativa de su competencia, con base en los instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, apegados a la observancia y aplicación de las leyes de la materia.

Principios de actuación

Artículo 2. Los Órganos Internos de Control deberán cumplir con los principios de legalidad, exhaustividad, imparcialidad, objetividad, congruencia, presunción de inocencia, verdad material, con perspectiva de género y bajo un enfoque de respeto a los derechos humanos, así como incorporando las técnicas, tecnologías y métodos de investigación que observen las mejoras prácticas internacionales, siendo responsables de la oportuna y eficaz investigación de quejas y denuncias y de la sustanciación y resolución de los procedimientos de responsabilidad administrativa, en términos de lo previsto tanto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, su reglamentación interna, los códigos de ética de cada una de sus instituciones públicas, así como la norma en cualquier otra normatividad aplicable.

Glosario de términos

Artículo 3. Para los efectos de este protocolo se entiende por:

- I. **Buena fe:** Las personas que intervengan con motivo el ejercicio de sus derechos no deben ser criminalizadas o responsabilizadas por su situación y deben brindarle los servicios de ayuda, atención y asistencia desde el momento en que lo requiera, así como respetar y permitir el ejercicio efectivo de sus derechos;
- II. **Categoría sospechosa:** Hechos o circunstancias por la cual se identifica a la o las presuntas víctimas o personas denunciadas con un grupo de atención prioritaria por su origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, la raza, la

condición de subordinación laboral o cualquier otro factor sobre las conductas denunciadas;

- III. **Debida diligencia:** Presupuesto constitucional esencial del actuar de los servidores públicos, el cual consiste en realizar todas las acciones legalmente posibles para la resolución de las denuncias y quejas, como la solicitud de informes, requerimientos de información a terceros, desahogo de visitas domiciliarias o inclusive la práctica de auditorías. Este principio adquiere mayor relevancia al tratarse de actos o hechos en los que se encuentre involucrada una persona identificada con un grupo históricamente discriminado;
- IV. **Discapacidad:** Impedimento de algunas personas para lograr una participación en sociedad de manera plena efectiva y en igualdad de condiciones con las demás y que puede estar provocado por una deficiencia física o motora, sensorial psíquica o mental;
- V. **Discriminación:** Toda distinción, extinción, exclusión o restricción que, basado en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos, libertades fundamentales de las personas en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera, en concordancia con los instrumentos nacionales e internacionales ratificados por el Estado mexicano, la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución política del Estado de Guanajuato;
- VI. **Desigualdad de género:** Distancia o asimetría social entre mujeres y hombres, que se traduce en que las mujeres históricamente han tenido un limitado acceso a la riqueza, a un empleo remunerado en igualdad de condiciones a los hombres, a los cargos de toma de decisión, y que sean tratadas en forma discriminatoria;
- VII. **Discriminación:** Toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas;
- VIII. **Discriminación contra las mujeres:** Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por las mujeres, independientemente de su estado civil sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos

humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera;

- IX. Discriminación indirecta:** Aquella que se genera cuando las presuntas víctimas o personas denunciantes pertenecen a un grupo estructuralmente en desventaja, y se soslaya dicha condición en la investigación y resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, particularmente respecto de la dificultad de aportar pruebas dada la complejidad de demostrar los hechos y circunstancias de la queja o denuncia;
- X. Estereotipos de género:** Generalización de los atributos de género y patrones culturales arraigados que remarcan con insistencia lo que deberían hacer los hombres y las mujeres, los cuales se reproducen entre generaciones en el ámbito escolar, familiar, laboral, entre otros espacios de la vida pública y privada de las personas, mismos que generan un mayor efecto negativo en las mujeres como pueden ser exclusión, invisibilización y subordinación en diferentes ámbitos a lo largo de su vida, así como violencia física, política, económica, sexual por mencionar sólo algunos, ya que la sociedad les ha asignado roles, en cuanto a su relevancia y aportación, y jerárquicamente considerados inferiores o subordinados a los de los hombres;
- XI. Identidad de género:** Es la vivencia interna individual del género, tal como cada persona la siente, misma que puede corresponder o no con el sexo asignado al nacer. Incluyen la vivencia personal del cuerpo, que podría uno involucrar la modificación de la apariencia o funcionalidad corporal a través de tratamientos farmacológicos, quirúrgicos de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida. También incluye otras expresiones de género como la vestimenta, el modo de hablar y los modales;
- XII. Igualdad de género:** Situación en la cual mujeres y hombres acceden con las mismas posibilidades y oportunidades al uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad, así como a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar;
- XIII. Igualdad sustantiva:** El acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- XIV. Medidas de protección:** Acciones que tienen como finalidad proteger la integridad física y psicológica, así como los derechos de las personas denunciantes o presunta víctima, a efecto de garantizar el acceso a la justicia en sede administrativa, la igualdad jurídica y la no discriminación;

- XV. Medidas de no repetición:** Aquellas que resulten necesarias establecer en la resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, con la finalidad de evitar la reiteración de hechos violatorios de derechos humanos, y a efecto de hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las víctimas o personas denunciantes;
- XVI. Órganos Internos de Control:** Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos que integran el Sistema Estatal Anticorrupción;
- XVII. Perspectiva de género:** Visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia, la violencia y la jerarquización de las personas basada en su sexo. Promueve la igualdad entre las personas a través del adelanto para lograr el bienestar subjetivo de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, sobre una base de igualdad, derechos humanos y libertades fundamentales, para acceder a los recursos económicos y a la representación política, social, cultural y civil, en todos los ámbitos de la vida;
- XVIII. Protocolo:** Protocolo de Actuación con Perspectiva de Igualdad de Género en la investigación de quejas y denuncias y en la substanciación de procedimientos de responsabilidad administrativa;
- XIX. Revictimización:** Profundización de un daño recaído sobre la presunta víctima o personas denunciantes derivado de la inadecuada actuación institucional;
- XX. Víctimas:** Las personas que han sido afectadas directa o indirectamente en su integridad física, psicológica o en su esfera jurídica, social, económica, política, cultural o familiar, al ser objeto de violaciones en materia de derechos humanos;
- XXI. Violencia contra las mujeres:** Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte, la amenaza de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se produce en el ámbito privado o en el público.

Capítulo II

Recepción de quejas y denuncias y la implementación de medidas de protección.

Obligatoriedad de la perspectiva de género y enfoque de derechos humanos

Artículo 4. Los Órganos Internos de Control, en acato a los postulados constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos, al analizar las quejas o denuncias deberán hacerlo con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos por lo que identificarán la posible existencia de una relación asimétrica o desigual de poder que genere una situación de vulnerabilidad o desigualdad patente en perjuicio de las presuntas víctimas

o personas denunciantes, o bien que se traduzcan en un estado de indefensión que les ponga en riesgo o peligro.

Orientación para instancias externas

Artículo 5. Atendiendo a la naturaleza de los hechos, deberán orientar a la presunta víctima o personas denunciantes, respecto de otras instancias competentes a las que pueden acudir para la defensa de sus derechos, tales como la Fiscalía General del Estado, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, Procuraduría de los Derechos Humanos, o cualquier otra instancia, además de informarles que la queja o denuncia interpuesta continuará su trámite con independencia de otras acciones.

Confidencialidad de los procedimientos

Artículo 6. Los Órganos Internos de Control, deberán preservar la confidencialidad de la identidad y demás datos personales de las presuntas víctimas o denunciantes, a efecto de evitar que se agrave su condición o se les exponga a sufrir un nuevo daño; medida que se hará extensiva respecto de la persona denunciada o presuntas responsables para garantizar su derecho de presunción de inocencia, así como de los testigos; además de guardar la debida diligencia y discreción necesaria de los hechos. El incumplimiento de esta medida se sancionará como obstrucción a la justicia en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del estado de Guanajuato.

Categorías sospechosas

Artículo 7. En las quejas o denuncias que estén involucradas personas ubicadas en categoría sospechosa, particularmente las que se deriven por cuestiones de género, los Órganos Internos de Control deberán prestar especial atención y aplicar un escrutinio estricto de los hechos y contexto que motivó la queja o denuncia, y se abstendrán de prevenir o requerir a la víctima o personas denunciantes a efecto de que aporten elementos de prueba con el apercibimiento de no tener por admitida la queja o denuncia.

Medidas de protección

Artículo 8. Con base en la naturaleza, estudio y análisis de la queja o denuncia y demás elementos de ponderación, en caso de existir un riesgo respecto de la integridad física, moral o psicológica de la presunta víctima o personas denunciantes, sus condiciones laborales o se pueda afectar su esfera de derechos; los Órganos Internos de Control, solicitarán, con el consentimiento de la presunta víctima o personas denunciantes, a las áreas competentes de los entes públicos en el ámbito de sus respectivas atribuciones, la adopción de medidas de protección, las cuales serán, pertinentes, razonables, proporcionales y temporales. Se enlistan de manera enunciativa y no limitativa las siguientes:

- I. La reubicación física, o cambio de unidad administrativa, o de horario de labores ya sea de la presunta víctima o de la persona presunta responsable;

- II. La autorización a efecto de que la presunta víctima o personas denunciantes realice su labor o función fuera del centro de trabajo, facilitándole para tal efecto los medios e instrumentos necesarios para realizarla;
- III. La restricción a la persona presunta responsable para tener contacto o comunicación con la presunta víctima o personas denunciantes;
- IV. El canalizar y orientar a la presunta víctima o a las personas denunciantes a otras instancias con la finalidad de que reciba apoyo psicológico, social o médico, entre otras posibilidades; y
- V. Aplicar protocolos especializados en la prevención, atención y erradicación del acoso y hostigamiento; y
- VI. Cualquier otra acción que a juicio del órgano interno de control sea necesaria para la preservación de los derechos de las víctimas o personas denunciantes.

Registro de denuncias

Artículo 9. Los Órganos Internos de Control deberán registrar todas las denuncias en el Sistema de Denuncias Públicas de Faltas Administrativas y Hechos de Corrupción de la Plataforma Digital Nacional en términos de lo previsto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Capítulo III Investigación y Calificación

Principios de actuación en la investigación y calificación

Artículo 10. Los Órganos Internos de control, deberán investigar los hechos y en su caso realizar la calificación respectiva y el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa con perspectiva de género, por lo que deberán actuar con la debida diligencia, de manera exhaustiva, sin estereotipos de género, libre de discriminación, y sin prejuzgar sobre la veracidad de la queja o denuncia formulada, con la finalidad de garantizar el acceso a la justicia en la sede administrativa de la presunta víctima o personas denunciantes.

Evitar re-victimización

Artículo 11. En la indagación de los hechos, se evitará en lo posible que la presunta víctima declare más de una vez o que reitere su declaración ante distintas instancias, así como inquirir sobre aspectos de la vida íntima de las personas involucradas en la queja o denuncia. Asimismo, prescindirán de estereotipos de género y de realizar juicios de valor de sus conductas o comportamientos, además de abstenerse de realizar actos o diligencias que conlleven a la revictimización de la víctima o las personas denunciantes.

Elementos de convicción aceptables

Artículo 12. Se recibirán y consideraran toda clase de elementos de convicción pertinentes para el conocimiento de la verdad material de los hechos motivo de la queja o denuncia, tales como: correos electrónicos, mensajes telefónicos, fotografías, videos, audios grabaciones, entre otros, con los que podría contar la presunta víctima o personas denunciantes para demostrar los hechos, además de considerar el ámbito y espacio particular en el cual se desarrollan, como: traslados, comisiones, convivencias, celebración de festividades, reuniones externas, esto es, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se desarrollan.

Exhaustividad de las investigaciones

Artículo 13. La exhaustividad en la investigación de los hechos materia de la queja o denuncia, impone realizar diversas diligencias o actos, así como obtener oficiosamente información o documentación necesaria para su esclarecimiento y el debido sustento de la calificación y presunta responsabilidad administrativa, máxime que un importante número de asuntos al ser de oculta realización, suponen la ausencia de pruebas o la dificultad para allegarse de ellas.

Contexto de las investigaciones

Artículo 14. Con la finalidad de conocer el contexto y antecedentes de los hechos, se debe verificar la posible existencia de otras quejas o denuncias presentadas en contra de la persona presuntamente responsable ante el propio Órgano Interno de Control, además de allegarse de los resultados del clima laboral mediante la aplicación de encuestas en la unidad administrativa en la que se circunscriben los hechos que motiven la queja o denuncia, o bien en la que se encuentren adscritas las personas involucradas, en las áreas de recursos humanos de los entes públicos, entre otra información.

Perspectiva de género

Artículo 15. El análisis de los hechos, de la información y documentación recabada para la calificación de la conducta, así como la motivación y fundamentación que sustente el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, se deberá realizar con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos.

Capítulo IV

Sustanciación y Resolución de los procedimientos

Sustanciación y resolución de procedimiento con perspectiva de género

Artículo 16. Los Órganos Internos de Control, deberán substanciar y resolver el procedimiento de responsabilidad administrativa con perspectiva de género y con la debida diligencia, de manera exhaustiva, sin estereotipos, así como libre de discriminación; lo anterior, a efecto de garantizar el acceso a la justicia en sede administrativa de la presunta víctima o personas denunciantes.

Exhaustividad

Artículo 17. La exhaustividad en la substanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa supone ofrecer y desahogar una diversidad de pruebas y de ser conducente, ordenar y realizar diligencias que permitan contrastar o reforzar las pruebas que en su caso hayan aportado las partes involucradas para conocer la verdad de los hechos.

Actuación en el desahogo de pruebas

Artículo 18. En el desahogo de los medios de prueba, deberán proveerse las medidas necesarias y otorgar las facilidades que permitan la presentación o comparecencia de las personas involucradas en la queja o denuncia, así como de los testigos, asegurando la privacidad y confidencialidad de sus manifestaciones y el resguardo de la información obtenida.

Valoración de pruebas con perspectiva de género

Artículo 19. La valoración de las pruebas o elementos de convicción, incluidas las presunciones e indicios, deberá realizarse con perspectiva de género, esto es, sobre la base de identificar y reconocer la situación particular de desventaja en la cual históricamente se han encontrado las mujeres y que se hace patente en la queja o denuncia, aun cuando no necesariamente está presente en cada caso.

Elementos para la valoración de los hechos

Artículo 20. Los Órganos Internos de Control, deberán valorar los hechos sin estereotipos de género y de acuerdo al contexto de desigualdad verificado; aplicar la norma más protectora ante una situación asimétrica de poder o de desigualdad; reconocer y evidenciar en los argumentos resolutorios los sesgos de género encontrados; y eliminar la posibilidad de re-victimizar a las personas denunciantes.

Declaración de la presunta víctima en conductas de hostigamiento y acoso

Artículo 21. En los procedimientos de responsabilidad administrativa relacionados con conductas de hostigamiento y acoso sexuales, deberán otorgar un valor preponderante al dicho o declaración de la presunta víctima o personas denunciantes frente a la simple negativa de los hechos por parte del probable responsable, sin perjuicio de considerar y ponderar los diversos elementos de convicción y de prueba materia del procedimiento. Asimismo, en el análisis y ponderación, deberán considerar que la ausencia de consentimiento es el punto clave en la configuración de dichas conductas, por lo que no se debe presumir que lo hubo ante la falta de una oposición inmediata, contundente o ante la pasividad de las presuntas víctimas, toda vez que ello puede obedecer al temor de sufrir represalias o a la incapacidad para defenderse.

Elementos para la resolución de los procedimientos

Artículo 22. Los Órganos Internos de Control, deberán considerar en la resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, los efectos traumatizantes de los hechos para la presunta víctima o personas denunciantes y la consecuente dificultad para recordar con exactitud cómo sucedieron los mismos, pues ello origina una dificultad probatoria para quienes denuncian, además de que eventualmente podría contrariar el contenido de la

queja o denuncia, pero ello no deberá restársele valor probatorio a la declaración a efecto de no discriminar indirectamente a las personas denunciantes.

Observancia del marco jurídico internacional

Artículo 23. En todo procedimiento de responsabilidad administrativa, se deberá identificar y observar el marco jurídico nacional e internacional de protección aplicable, haciendo énfasis en las normas más protectoras y garantistas, y, en su caso, determinar las medidas de no repetición conducentes con base en los principios de igualdad y no discriminación.