DOF: 23/12/2019

PROTOCOLO de actuación con perspectiva de género en sede administrativa en la investigación y substanciación de quejas y denuncias.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- FUNCIÓN PÚBLICA.- Secretaría de la Función Pública.

IRMA ERÉNDIRA SANDOVAL BALLESTEROS, Secretaria de la Función Pública, con fundamento en los artículos 1, 26 y 37, fracciones XVIII y XXIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1, 2, 3, 7, 10, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 100, 111, 112, 123, 124, 130, 135, 194 y 208 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y 7, fracciones I y XXI del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho de las personas de gozar los derechos humanos que le son inherentes, y la consecuente obligación de las autoridades del Estado de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos con apego a dicha Ley Fundamental y los tratados internacionales en materia de derechos humanos que el Estado Mexicano haya ratificado, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia, además de declarar que la mujer y el hombre son iguales ante la ley.

Que la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), al ser la carta internacional de los derechos humanos de las mujeres, provee un marco obligatorio de actuación para los países que la han ratificado, para alcanzar la igualdad de género y la no discriminación de las mujeres; señala que la violencia se constituye en una forma de discriminación al entender como causal al sexo y la necesidad de modificar patrones socio culturales que excluyen a las personas, en particular a las mujeres.

Que la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de Belém do Pará, establece que los Estados partes condenan toda forma de violencia contra la mujer y convienen en incluir en su legislación interna, normas y medidas administrativas que sean necesarias para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, así como la obligación de actuar con la debida diligencia.

Que la violencia contra la mujer constituye una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, una violación de derechos humanos que limita total o parcialmente el reconocimiento, goce y ejercicio de sus derechos.

Que la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, estableció la hoja de ruta y el marco internacional de políticas para la acción y la fuente de orientación para lograr la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres y las niñas en todo el mundo; expone que la violencia contra la mujer impide el logro de los objetivos de igualdad, desarrollo y paz.

Que la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres tiene por objeto regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, promover el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo.

Que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia tiene por objeto prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, y establece como principios rectores para el acceso a una vida libre de violencia: La igualdad jurídica entre la mujer y el hombre; el respeto a la dignidad humana de las mujeres; la no discriminación, y la libertad de las mujeres.

Que la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que en el curso de toda investigación y de los procedimientos de responsabilidad administrativa, se deberá observar los principios de legalidad, exhaustividad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material, presunción de inocencia y respeto a los derechos humanos; además de incorporar las técnicas, tecnologías y métodos de investigación que incorporen las mejores prácticas internacionales.

Que la Secretaría de la Función Pública reconoce la importancia de la observancia de los postulados constitucionales, así como de los instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. Por ello estima necesario establecer el presente protocolo de actuación, a efecto de que se instituya como un mecanismo que propicie investigaciones en la Administración Pública Federal con perspectiva de género, con la finalidad de combatir la discriminación, coadyuvar en la igualdad entre mujeres y hombres, y con ello favorecer el acceso de todas las mujeres a una vida libre de violencia, al pleno ejercicio de sus derechos humanos.

Que el protocolo pretende constituirse como un instrumento para guiar y fortalecer la actuación con perspectiva de género de los Órganos Internos de Control, Unidades de Responsabilidades y demás unidades administrativas conducentes de la Secretaría, en la investigación de quejas y denuncias y en los correspondientes procedimientos de responsabilidad administrativa, así como en la adopción de medidas de protección pertinentes, con la finalidad de garantizar la no discriminación por motivos de género y un debido acceso a la justicia en sede administrativa; por lo que he tenido a bien emitir el siguiente:

PROTOCOLO DE ACTUACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN SEDE ADMINISTRATIVA EN LA INVESTIGACIÓN Y SUBSTANCIACIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA. El presente protocolo tiene por objeto establecer directrices con perspectiva de género que deberán observar los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las Unidades de Responsabilidades de las empresas productivas del Estado, y las Direcciones Generales en la investigación de quejas y denuncias y en los respectivos procedimientos de responsabilidad administrativa, con base en instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos; así como en la observancia y aplicación de diversas normas de carácter administrativo aplicables en la materia.

SEGUNDA. Los Órganos Internos de Control, las Unidades de Responsabilidades, así como las Direcciones Generales, deberán cumplir con los principios de legalidad, exhaustividad, imparcialidad, objetividad, congruencia, presunción de inocencia, verdad material, respeto a los derechos humanos, además de incorporar las técnicas, tecnologías y métodos de investigación que observen las mejores prácticas internacionales, siendo responsables de la oportunidad y eficacia en la investigación de quejas y denuncias y la substanciación de los procedimientos de responsabilidad administrativa, en términos de lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

TERCERA. Para efectos del presente protocolo, se entenderá:

I. Categoría sospechosa: Hechos o circunstancias por las cuales se identifican a las presuntas víctimas o personas denunciantes con un grupo de atención prioritaria;

II. Comités: Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Intereses;

III. Debida diligencia: Constituye un presupuesto esencial del derecho de acceso a la justicia, el cual adquiere mayor relevancia al tratarse de actos o hechos en los que se encuentre involucrada una persona identificada con un grupo históricamente discriminado, las mujeres;

IV. Dependencias: Las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados que señala el artículo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

V. 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;

VI. Direcciones Generales: Dirección General de Denuncias e Investigaciones y la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, ambas de la Secretaría de la Función Pública;

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 la mujer: Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, 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. Empresas productivas del Estado: Aquellas que son propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que gozan de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en las leyes respectivas;

XI. Entidades: Los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos públicos y demás instituciones que integran la administración pública paraestatal a que se refiere el artículo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

XII. Estereotipos de género: Son generalizaciones de los atributos de género, patrones culturales arraigados que remarcan con insistencia lo que deben ser y hacer los hombres y las mujeres, los cuales se reproducen entre generaciones en el ámbito escolar, familiar, laboral, entre otros;

XIII. 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;

XIV. Igualdad sustantiva: El acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales;

XV. Lineamientos: Lineamientos para la Atención, Investigación y Conclusión de Quejas y Denuncias de la Secretaría de la Función Pública;

XVI. Medidas de protección: Acciones que tienen como finalidad proteger la integridad física y psicológica de la persona denunciante o presunta víctima, a efecto de garantizar el acceso a la justicia en sede administrativa, la igualdad jurídica y la no discriminación;

XVII. 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;

XVIII. Órganos Internos de Control: Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en las dependencias y entidades;

XIX. Perspectiva de género: La metodología y los mecanismos que permiten identificar, valorar, cuestionar y revertir la discriminación, la desigualdad y exclusión con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para erradicar los factores que las origina y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres;

XX. Protocolo: Protocolo de Actuación con Perspectiva de Género en Sede Administrativa en la Investigación y Substanciación de Quejas y Denuncias;

XXI. Revictimización: Profundización de un daño recaído sobre la presunta víctima o persona denunciante derivado de la inadecuada atención institucional;

XXII. Secretaría: Secretaría de la Función Pública;

XXIII. Unidad: Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Intereses;

XXIV. Unidades de Responsabilidades: Las áreas administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en las empresas productivas del Estado;

XXV. 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;

XXVI. 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, bien en el ámbito privado o en el público.

CAPÍTULO II

DE LA ADMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS E IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN

CUARTA. Los Órganos Internos de Control, las Unidades de Responsabilidades, así como la Dirección General de Denuncias e Investigaciones, 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, 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.

QUINTA. 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, informándoles que la queja o denuncia interpuesta continuará su trámite con independencia de otras acciones.

SEXTA. Los Órganos Internos de Control, las Unidades de Responsabilidades, así como la Dirección General de Denuncias e Investigaciones 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.

SÉPTIMA. Los Órganos Internos de Control, las Unidades de Responsabilidades, así como la Dirección General de Denuncias e Investigaciones, en las quejas o denuncias que estén involucradas personas ubicadas en categoría sospechosa, particularmente las que se deriven por cuestiones de género, 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 persona denunciante a efecto de que aporten elementos de prueba con el apercibimiento de no tener por admitida la queja o denuncia.

OCTAVA. 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, las Unidades de Responsabilidades, así como la Dirección General de Denuncias e Investigaciones solicitarán, con el consentimiento de la presunta víctima o personas denunciantes, a las áreas competentes de las dependencias, entidades o empresas productivas del Estado 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:

a) 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;

b) La autorización a efecto de que la presunta víctima realice su labor o función fuera del centro de trabajo;

c) La restricción a la persona presunta responsable para tener contacto o comunicación con la presunta víctima;

d) Canalizar y orientar a la presunta víctima a otras instancias con la finalidad de que reciba apoyo psicológico, social o médico, entre otras posibilidades; y

e) Conducir a la presunta víctima o denunciante con la persona consejera de la dependencia o entidad, para los efectos

del Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción del Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual.

NOVENA. En términos de los Lineamientos, los Órganos Internos de Control, las Unidades de Responsabilidades, así como la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la Secretaría, constatarán que la queja o denuncia se haya registrado en el Sistema Integral de Quejas y Denuncias Ciudadanas.

CAPÍTULO III

DE LA INVESTIGACIÓN Y CALIFICACIÓN

DÉCIMA. Los Órganos Internos de Control, las Unidades de Responsabilidades, así como la Dirección General de Denuncias e Investigaciones, deberán investigar los hechos y en su caso de 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 sede administrativa de la presunta víctima o persona denunciante.

DÉCIMA PRIMERA. En la indagación de los hechos, evitarán 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 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 persona denunciante.

DÉCIMA SEGUNDA. Deberán recibir y considerar 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 o 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.

DÉCIMA TERCERA. 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.

DÉCIMA CUARTA. Con la finalidad de conocer el contexto y antecedentes de los hechos, deberán verificar la posible existencia de otras quejas o denuncias presentadas en contra de la persona presuntamente responsable ante los propios Órganos Internos de Control, Unidades de Responsabilidades o Comités; además de allegarse de los resultados del clima laboral y encuestas realizadas en la unidad administrativa en la que se circunscriben los hechos que motiven la queja o denuncia, o bien en la que se encuentran adscritas las personas involucradas, entre otra información.

DÉCIMA QUINTA. 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.

CAPÍTULO IV

DE LA SUBSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

DÉCIMA SEXTA. Los Órganos Internos de Control, las Unidades de Responsabilidades, así como la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, 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.

DÉCIMA SÉPTIMA. 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.

DÉCIMA OCTAVA. En el desahogo de los medios de prueba, deberán proveerse las medidas necesarias u 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.

DÉCIMA NOVENA. 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.

VIGÉSIMA. Los Órganos Internos de Control, las Unidades de Responsabilidades, así como la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, 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 revictimizar a las personas denunciantes.

VIGÉSIMA PRIMERA. En los procedimientos de responsabilidad administrativa relacionados con conductas de hostigamiento sexual y acoso sexual, 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.

VIGÉSIMA SEGUNDA. Los Órganos Internos de Control, las Unidades de Responsabilidades, así como la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, 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, por ello no deberá restársele valor probatorio a la declaración a efecto de no discriminar indirectamente a la persona denunciante.

VIGÉSIMA TERCERA. 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.

VIGÉSIMA CUARTA. La Unidad Administrativa responsable del tema de género en la Secretaría, para efectos administrativos, es el área competente para la interpretación del presente protocolo.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente protocolo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Con la entrada en vigor del presente protocolo, se deja sin efecto el Oficio Circular CGOVC/113/2014/2017-SSFP/122/DGIG/326/2017, dirigido a los Directores Generales de Denuncias e Investigaciones y de Responsabilidades y Situación Patrimonial, así como a los Titulares de los Órganos Internos de Control y de las Unidades de Responsabilidades, signado el 14 de noviembre de 2017, por el entonces Subsecretario de la Función Pública; Subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas; Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control y la Directora General de Igualdad de Género.

TERCERO. Las quejas y denuncias que reciban los Órganos Internos de Control, las Unidades de Responsabilidades y la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la Secretaría de la Función Pública, se deberán registrar en el Sistema de Denuncias Públicas de Faltas Administrativas y Hechos de Corrupción que en su momento se implemente con motivo de la Plataforma Digital Nacional en términos de lo previsto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ciudad de México, a 16 del mes de diciembre de 2019.- La Secretaria de la Función Pública, **Irma Eréndira Sandoval Ballesteros**.- Rúbrica.