

Mesa sobre no discriminación y derecho a la igualdad: la perspectiva de género en el juzgar

Agenda de trabajo en materia de igualdad de género y no discriminación para los órganos de impartición de justicia en México

La Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia A.C. (AMIJ) para cumplir con sus objetivos podrá articular una agenda judicial nacional integral, así como analizar, proponer y debatir proyectos de reforma y adiciones a instrumentos nacionales e internacionales que incidan sobre la reforma judicial integral.¹

Con base en lo anterior y con la finalidad de dar cumplimiento al mandato constitucional y convencional de erradicar todas las formas de discriminación y violencia, así como propiciar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, las personas integrantes de la Mesa sobre no discriminación y derecho a la igualdad: la perspectiva de género en el juzgar, presentamos la siguiente agenda de trabajo para el mediano plazo.

Este documento se conforma de cuatro apartados que abordan:

- I. Antecedentes
- II. Diagnóstico
- III. Áreas de oportunidad, y
- IV. Plan de acción

I. Antecedentes

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada el 10 de junio de 2011, implica una transformación en nuestro sistema jurídico, pues a través de ella, el Estado Mexicano reafirmó su

¹ Artículo segundo de los Estatutos de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia A.C.

obligación de respetar y garantizar los derechos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que es parte.

El derecho a la igualdad y a la no discriminación se encuentran reconocidos en los artículos 1º y 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 1º establece la titularidad de los derechos humanos para todas las personas; prohíbe todo tipo de discriminación, incluida la discriminación por razón de género, e incorpora las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como el deber de interpretarlos bajo los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia, progresividad, favoreciendo siempre la protección más amplia a las personas. Por su parte, el artículo 4º de la Ley Suprema consagra explícitamente la igualdad entre el hombre y la mujer.

Por lo que se refiere al marco jurídico de origen internacional,² el Estado Mexicano ha firmado y ratificado instrumentos en materia de igualdad, no discriminación y erradicación de la violencia contra las mujeres, tanto del sistema universal como del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Al firmar y ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés), el Estado se obligó a eliminar las diferencias arbitrarias, injustas o desproporcionadas entre mujeres y hombres en razón de su sexo o género.

Las obligaciones contraídas por medio de estos instrumentos incluyen la formulación, implementación y evaluación de una política integral que, considerando la situación particular de México, elimine cualquier

² Ver por ejemplo los artículos 2.1, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 1 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

tipo de discriminación directa o indirecta en el acceso a los derechos y a los recursos en cualquier ámbito.

Particularmente, el artículo 2, inciso c) de la CEDAW prescribe que corresponde a los tribunales nacionales:

“Establecer la protección de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación.”

Por otro lado, en el ámbito interamericano, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) obliga a todas las instituciones gubernamentales a adoptar políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

De manera específica, el artículo 7, inciso c), determina que el Estado debe:

“Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso.”

En este sentido, todos los órganos del Estado están obligados a adoptar mecanismos y políticas institucionales de prevención y sanción de conductas constitutivas de discriminación o violencia basada en el género.

De acuerdo con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, el Estado, y particularmente los órganos de impartición de justicia, está obligado a ejecutar todas las medidas que sean necesarias para eliminar las diferencias arbitrarias, injustas o desproporcionadas entre mujeres y hombres en razón de su sexo o género, tanto en el acceso a la justicia como en los procesos y las

resoluciones, y ejecutar las acciones necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia basada en el género.

Como parte del marco normativo nacional, destaca la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que, entre otras consideraciones, prevé el trabajo coordinado entre los tres órdenes de gobierno para garantizar el acceso a las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los principios de igualdad y no discriminación, así como la necesidad de implementar acciones para educar y capacitar en materia de derechos humanos de las mujeres al personal encargado de la impartición de justicia, a efecto de dotarles de instrumentos que les permitan juzgar con perspectiva de género.

II. Diagnóstico

Derivado de una serie diagnósticos realizados en diversos órganos de impartición de justicia a nivel federal y local,³ se observa que en los órganos de impartición de justicia existe:

³ Diagnósticos realizados en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en materia de equidad de género 2008-2009 (2009) Coordinación General del Programa de Equidad de Género del Poder Judicial de la Federación; Diagnóstico realizado en el Consejo de la Judicatura Federal en materia de equidad de género (2009) Consejo de la Judicatura Federal (CJF); Informe ejecutivo *Equidad de Género en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (TEPJF), (2009) Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer y Colegio de México; Diagnóstico de los 15 Tribunales Superiores de Justicia Estatales sobre la percepción que tienen las personas que imparten justicia respecto de la equidad de género, los principales factores que dificultan la inclusión de los tratados internacionales y la perspectiva de los derechos humanos, y las áreas de oportunidad para avanzar hacia un acceso efectivo de justicia para hombres y mujeres. Informe general, elaborado en colaboración con la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (CONATrib) y financiado por el Fondo Nacional para el Fortalecimiento y Modernización de la Impartición de Justicia en México (Fondo Jurica) (2012). Programa de Igualdad de Oportunidades para Hombres y Mujeres en los Tribunales Superiores de Justicia Estatales, (2012) elaborado en colaboración con la CONATrib y con recursos del Fondo Jurica que forma parte del proyecto denominado Propuesta de Diagnóstico e Implementación de Acciones Básicas sobre Equidad de Género en la Impartición de Justicia, la Normatividad y la Cultura Organizacional de 15 Tribunales Superiores de Justicia, aunque responde a la problemática específica de los

- 1) Ausencia de una política institucional que favorezca la igualdad de género y no discriminación en las estrategias operativas, tanto a nivel administrativo como dentro de la labor jurisdiccional.
- 2) Falta de unidades administrativas o mecanismos de género responsables de diseñar planes para desarrollar, implementar, dar seguimiento y evaluar las acciones para introducir la perspectiva de género.
- 3) Carencia de una estrategia transversal que incluya la implementación de actividades de formación para garantizar la introducción de la perspectiva de género, tanto a nivel administrativo como jurisdiccional.
- 4) Desconocimiento por parte del personal jurisdiccional de los instrumentos internacionales, así como de la legislación nacional en materia de derechos humanos de las mujeres,⁴ lo que impacta el sentido y alcance de las resoluciones emitidas.⁵

tribunales en los que se realizó el diagnóstico, muestra elementos compartidos por todos los órganos impartidores de justicia.

⁴ El diagnóstico de los 15 Tribunales Superiores de Justicia Estatales sobre la percepción que tienen las personas que imparten justicia respecto de la equidad de género muestra que el 44% del personal encargado de la impartición de justicia no conoce ningún instrumento internacional de protección a los derechos de las mujeres.

⁵ De acuerdo con el Primer Informe de Observatorio de sentencias judiciales de derechos humanos de las mujeres en México realizado por la Organización Equis, Justicia para las mujeres, (2010) se percibe que en muchos de los casos analizados, los criterios utilizados en la valoración de pruebas se encuentran vinculados a consideraciones sexistas.

- 5) Presencia de estereotipos de género respecto de las capacidades laborales y de liderazgo de las mujeres, así como de la división sexual del trabajo.⁶
- 6) Predominio del paradigma de “trabajador ideal”, definido como aquella persona que dedica la mayor parte de su tiempo al trabajo, postergando su vida privada y familiar, lo cual perpetúa el modelo masculino de empleado y desfavorece a las mujeres trabajadoras.
- 7) Verticalidad, alta jerarquización y autoritarismo en las relaciones laborales al interior de los órganos de impartición de justicia, tanto en el ámbito jurisdiccional como administrativo.
- 8) Falta de conciencia sobre la violencia de género presente al interior de los órganos jurisdiccionales, lo cual genera que las personas no identifiquen manifestaciones de desigualdad y se resistan a incorporar medidas tendientes a lograr la igualdad de género.
- 9) Persistencia de violencia de género en el ámbito laboral, incluidos el acoso y el hostigamiento sexual, así como la minimización o normalización de la gravedad de esta situación.⁷
- 10) Inexistencia de mecanismos eficaces para la atención y resolución de situaciones de violencia de género, los cuales tiendan a su erradicación y garanticen una adecuada atención y reparación a la víctima.

⁶ En la SCJN y en el CJF 5 de cada 10 personas y 54% de las personas, respectivamente, opinan que las mujeres tienen mayor habilidad que los hombres para realizar actividades secretariales.

⁷ Al respecto, el 4.5% y el 7.2% del personal de la SCJN y del TEPJF, respectivamente, se ha sentido acosado sexualmente. De la misma manera, el 2% de los hombres y el 9% de las mujeres que laboran en el CJF refieren haber sido víctimas de acoso.

- 11) Dificultades para que las mujeres asciendan, derivadas de la falta de disponibilidad de tiempo para dedicar horas extras al trabajo o para incrementar su formación profesional, debido a la responsabilidad de las tareas de cuidado de las y los infantes y personas dependientes, así como de la discriminación por embarazo.
- 12) Existencia de prácticas discriminatorias y represalias en contra de las mujeres, ocasionadas por el ejercicio del derecho a la licencia de maternidad o permisos relacionados con asuntos familiares o personales.
- 13) Segregación en la ocupación de puestos jerárquicos a nivel jurisdiccional y administrativo, dominados en mayor proporción por hombres.⁸
- 14) Distribución inequitativa de sueldos y compensaciones, desfavorable para las mujeres.
- 15) Desigualdad histórica entre mujeres y hombres a partir de la cual se reproducen roles y estereotipos de género, misma que se ha reflejado en todos los ámbitos de la vida social, incluido el efectivo acceso a la justicia.⁹

III. Áreas de oportunidad

De acuerdo con el diagnóstico presentado previamente se identifican las siguientes áreas de oportunidad:

⁸ En las tres instancias del Poder Judicial de la Federación y en los 15 Tribunales Superiores de Justicia en donde se realizó el diagnóstico, realizado en colaboración con la CONATRI y el Fondo Jurica, se documentó que las mujeres tienden a ocupar puestos de menor jerarquía que los hombres.

⁹ Esta situación se refleja en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de agosto de 2010 relativa al caso “Fernández Ortega y otros vs. México” y en la sentencia de 16 de noviembre de 2009, caso “González y otras (campo algodón) vs. México”.

1. Política institucional y normativa interna
2. Formación para el personal jurisdiccional y administrativo
3. Mecanismos en materia de hostigamiento y/o acoso laboral y sexual
4. Acceso a la justicia en condiciones de igualdad
5. Cumplimiento de obligaciones internacionales

V. Plan de acción

El efectivo acceso al derecho a la igualdad y a la no discriminación, así como la erradicación de la violencia de género, requieren la implementación de las siguientes acciones en los órganos de impartición de justicia:¹⁰

1) Realizar diagnósticos integrales en materia de igualdad y violencia de género.

Esta medida implica la elaboración de evaluaciones iniciales y periódicas relativas a la situación del personal jurisdiccional y administrativo en diversos aspectos relacionados con la impartición de justicia y los ambientes laborales.

2) Transversalizar e institucionalizar la perspectiva de género en el ámbito interno de los órganos de impartición de justicia.

Esta medida incluye la creación de unidades administrativas que impulsen, promuevan, den seguimiento y evalúen la política de

¹⁰ Estas medidas toman en consideración el Pacto para Introducir la Perspectiva de Género en los Órganos de Impartición de Justicia en México, de la AMIJ.

igualdad al interior de los órganos de impartición de justicia; la utilización de lenguaje incluyente en la normativa interna y los documentos oficiales, así como la revisión y modificación, en su caso, del ordenamiento jurídico interno.¹¹

3) Desarrollar prácticas orientadas a eliminar estereotipos de género

Esta acción pretende evitar expresiones o discursos, códigos de vestimenta o división del trabajo que reproduzcan estereotipos de género. Igualmente, se requiere de sensibilización al personal respecto de la desigualdad estructural que experimentan las mujeres.

4) Garantizar el ingreso al trabajo en condiciones de igualdad

Esta medida requiere la formulación o modificación de la normatividad interna, de tal manera que incorpore criterios transparentes, objetivos y no discriminatorios que favorezcan la igualdad de oportunidades para acceder a cualquier puesto o labor, reconociendo las diferencias y desigualdades de género.

5) Asignar de manera equitativa los salarios, compensaciones, estímulos y reconocimientos entre hombres y mujeres de acuerdo con criterios precisos, objetivos y públicos.

Para garantizar el cumplimiento de esta medida, será necesario prohibir la conservación o el establecimiento de criterios discriminatorios y discrecionales en la asignación de salarios, premios y compensaciones, así como desarrollar y divulgar procedimientos

¹¹ De acuerdo con el Informe sobre Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, de 20 enero 2007, párrafo 88 “la CIDH observa que el deber de revisar las normas, prácticas y políticas públicas que establecen diferencias de trato basadas en el sexo debe ser asumido por las diversas instancias del Estado, el poder judicial, el gobierno y los parlamentos y órganos legislativos, a fin de adecuar el orden jurídico interno y el funcionamiento del Estado al cumplimiento de los tratados de derechos humanos vigentes... Tanto la adopción de normas discriminatorias como el incumplimiento de obligaciones positivas impuestas por una norma son manifestaciones directas de discriminación.”

transparentes y objetivos de evaluación del desempeño que permitan la asignación de compensaciones, estímulos, reconocimientos e incentivos, de manera tal que se evite la discriminación.

6) Promover la conciliación de la vida laboral, familiar y personal de las personas que laboran en los órganos de impartición de justicia.

Esta medida incluye la adopción de políticas de horarios flexibles o de trabajo a distancia, siempre y cuando ello sea compatible con las funciones desempeñadas; la determinación y difusión de los criterios objetivos, sencillos y transparentes para el otorgamiento de permisos para la atención de necesidades personales y familiares, y la obligación de definir las reuniones de trabajo, capacitaciones y demás actividades del servicio dentro del horario laboral.

7) Adoptar licencias de parentalidad sin limitaciones o restricciones de carácter discriminatorio.

La implementación de esta medida pretende combatir los estereotipos asociados a la tradicional división sexual del trabajo y eliminar la discriminación contra mujeres y hombres en el ejercicio de sus roles familiares y de cuidado.

8) Implementar programas de formación en materia de igualdad de género, no discriminación y prevención de la violencia, dirigidos al personal jurisdiccional y administrativo.

Se aspira a la instauración de programas de formación permanentes y con validez curricular en materia de género y derechos humanos.

En el ámbito jurisdiccional, estos programas propiciarán la aplicación y plena vigencia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, y la garantía de acceso igualitario –tanto formal como sustantivamente- a la justicia para todas las personas. En el ámbito

administrativo, estos programas favorecerán la creación de ambientes laborales libres de violencia y discriminación.

9) *Garantizar ambientes laborales libres de violencia y discriminación*

Este mecanismo implica el desarrollo, la implementación, el seguimiento y la evaluación de estrategias y políticas institucionales de prevención, atención y sanción del hostigamiento y acoso laboral y sexual, las cuales incluyan el diseño de procedimientos eficaces, sencillos y transparentes para atender estos casos, así como la asesoría y acompañamiento de las víctimas.¹²

10) *Establecer bases informativas en materia de igualdad de género*

Esta medida implica la implementación de una herramienta que muestre datos estadísticos relativos al acceso a la justicia de las mujeres, el cual incluya número de juicios y sentencias emitidas por violencia de género y discriminación.

11) *Garantizar el acceso efectivo a la justicia en condiciones de igualdad*

Esta acción significa propiciar una impartición de justicia libre de discriminación por razón de sexo o género. Implica promover, proteger y garantizar bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad el derecho a la igualdad y a la no discriminación.

¹² En las Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre el Séptimo y Octavo Informe Periódico de México, Relativo a la Aplicación de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Sesión del 17 de julio de 2012, en su numeral 19, inciso c, el Comité destaca que es necesario “Tomar acciones para promover la denuncia en casos de violencia contra las mujeres, como la violación, y asegurarse de que existan procedimientos apropiados y armonizados para investigar, perseguir y castigar a los perpetradores de la violencia contra las mujeres”.

12) Cumplir con las obligaciones nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos

Esta medida implica hacer efectivos los tratados internacionales y trabajar coordinada y periódicamente para acatar las sentencias y recomendaciones emitidas por Cortes y organismos internacionales en materia de protección a los derechos humanos, incluidos el derecho a la igualdad y no discriminación, de conformidad con la obligación constitucional y convencional del Estado mexicano.

13) Adoptar las estrategias propuestas por el Programa de Igualdad de Oportunidades¹³

Esta medida implica adoptar prácticas que garanticen la igualdad sustantiva de hombres y mujeres, y propone la ejecución y evaluación de acciones específicas orientadas a eliminar las condiciones que favorecen la discriminación y la desigualdad entre las personas en función de su sexo.¹⁴

Conscientes de que el efectivo cumplimiento de las acciones propuestas que pretenden hacer efectivo el derecho a la igualdad y no discriminación, así como generar ambientes laborales libres de violencia y discriminación al interior de los órganos de impartición de justicia, implica no solamente la introducción de recursos económicos, materiales o humanos, sino la voluntad y el trabajo cooperativo, los órganos de impartición de justicia en México reafirmamos nuestro

¹³ La implementación del Programa ratifica el compromiso asumido al firmar el Pacto para Introducir la Perspectiva de Género al Interior de los Órganos de Impartición de Justicia en México, en tanto el Programa deriva del mismo y retoma algunas de las medidas administrativas propuestas en él.

¹⁴ La ejecución de esta medida se ajustará en función de la propia naturaleza, estructura, normatividad, necesidades específicas y recursos de los que dispongan los órganos impartidores de justicia.



compromiso para propiciar una justicia libre de discriminación por razón de sexo o género que garantice la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.