



## Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Catalogación

PO

B614.113

M494.5a

México. Suprema Corte de Justicia de la Nación

Acceso a la justicia de grupos en situación de vulnerabilidad / [esta obra estuvo a cargo de la Unidad de Igualdad de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; prólogo Ministro Juan N. Silva Meza ; introducción Graciela Rocío Santes Magaña]. -- México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2013.

xvi, 193 p. ; 24 cm. -- (Voces sobre justicia y género ; 5)

Contenido: Algunas reflexiones sobre la alerta de violencia de género en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia / Alejandro de Jesús Baltazar Robles -- Las medidas de protección, su eficacia para tutelar los derechos humanos de las personas / Antonio Ceja Ochoa y David Israel Domínguez -- La perspectiva de género a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Una visión desde la jurisdicción electoral / María de Jesús García Ramírez -- El acceso a la justicia de las personas con discapacidad / Rodrigo Jiménez Sandoval -- El acceso de las mujeres indígenas a la justicia: ¿un nuevo derecho humano? / Pablo V. Monroy Gómez -- Acceso de las mujeres a la justicia. La trata de personas en un mundo globalizado desde la perspectiva de la equidad de género / Lilia Mónica López Benítez

ISBN 978-607-468-609-8

1. Grupos vulnerables – Acceso a la justicia – Aspectos jurídicos – México  
2. Derecho de la mujer a una vida libre de violencia – Legislación – Análisis  
3. Protección de los derechos humanos – Derecho de las personas  
4. Cuotas de género – Elecciones – Reforma constitucional  
5. Derechos de los discapacitados  
6. Mujeres indígenas  
7. Trata de personas  
8. Equidad de género  
9. Derecho Internacional de los derechos humanos  
I. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Unidad de Igualdad de Género  
II. Silva Meza, Juan Nepomuceno, 1944-  
III. Santes Magaña, Graciela Rocío, prol. IV. t. V. ser.

Primera edición: noviembre de 2013

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Avenida José María Pino Suárez núm. 2  
Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc  
C.P. 06065, México, D.F.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de los documentos que conforman esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Impreso en México  
Printed in Mexico

Esta obra estuvo a cargo de la Unidad de Igualdad de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Su edición y diseño estuvieron al cuidado de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**A**cceso a la  
**J**usticia de **G**rupos  
en Situación de Vulnerabilidad  
V

MÉXICO, 2013

## SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Juan N. Silva Meza  
*Presidente*

### **Primera Sala**

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo  
*Presidente*

Ministro José Ramón Cossío Díaz  
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena  
Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas  
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

### **Segunda Sala**

Ministro Sergio A. Valls Hernández  
*Presidente*

Ministro Luis María Aguilar Morales  
Ministro José Fernando Franco González Salas  
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos  
Ministro Alberto Pérez Dayán

# CONTENIDO

Prólogo.....	VII
Introducción.....	IX
ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA Alejandro de Jesús Baltazar Robles.....	I
LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN, SU EFICACIA PARA TUTELAR LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS Antonio Ceja Ochoa y David Israel Domínguez.....	15
LA PERSPECTIVA DE GÉNERO A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. UNA VISIÓN DESDE LA JURISDICCIÓN ELECTORAL María de Jesús García Ramírez.....	51

EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Rodrigo Jiménez Sandoval.....	79
EL ACCESO DE LAS MUJERES INDÍGENAS A LA JUSTICIA: ¿UN NUEVO DERECHO HUMANO? Pablo V. Monroy Gómez.....	111
ACCESO DE LAS MUJERES A LA JUSTICIA. LA TRATA DE PERSONAS EN UN MUNDO GLOBALIZADO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA EQUIDAD DE GÉNERO Lilia Mónica López Benítez.....	157
Autores.....	189

## PRÓLOGO

**E**n 2011 se publicó el libro *Seis Voces sobre Justicia y Género en el Poder Judicial de la Federación*, el cual incorpora los puntos de vista de seis mujeres desde su experiencia y labor jurisdiccional.

El libro representó un impulso interno para reflexionar sobre la relevancia y los mecanismos para introducir la perspectiva de género en el juzgar; y evidenció que en el Poder Judicial de la Federación no sólo existe un interés por el tema, sino también esfuerzos concretos desde el ámbito de la impartición de justicia.

Entre las expectativas que dicho libro generó, se encuentra la creación de una colección editorial que diera voz a quienes tienen un compromiso con la igualdad e imparten justicia a nivel federal.

Así es como se crea la colección "Voces sobre justicia y género", cuyo objetivo consiste en abrir un espacio para el diálogo y el intercambio entre

quienes imparten justicia sobre los temas emergentes en el ámbito jurisdiccional y su relación con los derechos humanos y la perspectiva de género.

En el marco de las reformas constitucionales en materia penal, de derechos humanos y de amparo, la colección editorial representa un espacio para que quienes imparten justicia compartan su experiencia, visión, propuestas y expectativas frente a los nuevos retos que dichas reformas imponen.

La colección se enmarca dentro de las actividades del Programa de Igualdad de Género, el cual desarrolla acciones para introducir la perspectiva de género en el ámbito jurisdiccional y administrativo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como una estrategia para cumplir con las obligaciones constitucionales derivadas del principio de igualdad y del derecho a la no discriminación.

Tengo la confianza de que los libros que integran la colección serán una referencia obligada para las personas interesadas e involucradas en la labor jurisdiccional, como medio para el goce y ejercicio pleno de los derechos humanos.

Ministro Juan N. Silva Meza  
*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
y del Consejo de la Judicatura Federal*



## INTRODUCCIÓN

El acceso a la justicia como derecho humano es hoy uno de los temas medulares dentro de un esquema de fomento, respeto y garantía de los derechos humanos. De poco sirven los derechos sin la posibilidad de acceder a ellos de una manera pronta y eficaz.

Este tema replantea todos los desafíos contemporáneos que entrañan la decisión judicial y las consiguientes expectativas de la ciudadanía. De esta manera, entendemos que la realidad de la impartición de justicia tiene que analizarse desde la visión de su cabal y directo acceso.

Es necesario caminar con miras a la expansión de los derechos, pero sin apartarnos de la idea del acceso a la justicia como el primer y más esencial paso hacia la progresividad y la universalidad.

El acceso a la justicia es una piedra angular en la nueva construcción de los derechos humanos en nuestro país, por ello, es importante el debate, el análisis, la crítica, la reflexión y las propuestas sobre este relevante tema.

Esta cuestión, sin duda, tiene que ser analizada a través de los principios de la dignidad, la igualdad y la universalidad de los derechos humanos.

En el contexto de las reflexiones que este libro expone, es necesario volver la mirada hacia las verdades antiguas, como lo es la garantía de que una persona que busca justicia, encuentre siempre un tribunal que se la brinde.

Hoy el acceso a la justicia se puede apreciar en una doble dimensión; por una parte, como un derecho humano contemplado en el artículo veinticinco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al establecer que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales; y por otra, como una puerta que sirve para la eficacia de los demás derechos.

El derecho a ser oído en un tribunal implica la legitimación del poder judicial, y en general, de todo el sistema jurídico mexicano, tanto para la sociedad, como para los juzgadores.

En este sentido, el problema de la efectividad de los derechos humanos es de medular atención, tanto para la doctrina como para los impartidores de justicia. Más allá de la tarea del legislador de crear expectativas jurídicas en forma de derechos fundamentales, está el enorme reto de parte de las y los aplicadores del derecho de hacerlos verdaderamente eficaces.

Este libro referente al acceso a la justicia de la Serie "Voces sobre Justicia y Género", nació con la idea de acercar a las y los lectores con las diferentes visiones de personas que a través de su autoría nos aportan concepciones de la justicia y de los derechos humanos que son relevantes

en la reflexión contemporánea, en torno a planteamientos que resultan interesantes, tanto para las personas que pertenecen al poder judicial como para quienes se interesen en los temas de acceso a la justicia.

Los textos aquí reunidos ofrecen una visión general de este derecho humano. Desde diversas aristas, podrá aportar a las y los lectores un panorama general, pero especializado, de las circunstancias, retos y perspectivas que forman el contexto en el que se circunscribe el ejercicio de este derecho.

Las personas que participamos en este trabajo estamos convencidas de que este esfuerzo compartido ayudará a la construcción plural y consciente de los derechos en México, así como a la reflexión meditada y profunda de temas complejos y actuales a los que se enfrenta nuestro sistema jurídico, en un encuentro con el resurgimiento de la nueva concepción de los derechos humanos en nuestro país.

Este trabajo alienta al debate, de manera informada y actual, y a la toma de conciencia de lo que significa el derecho a ser oído por un tribunal, no sólo como derecho humano, sino como pieza fundamental en la construcción de un sistema jurídico que responda a las profundas necesidades de una sociedad compleja y diversa, como lo es, la sociedad mexicana.

No hay un conjunto más idóneo para hablar de este tema, que las autorías que comparten su visión y conocimiento en este trabajo, destacadas en los ámbitos de su profesión y reconocidas por el interés y la especialización de sus frecuentes colaboraciones académicas.

La principal aportación de estas colaboraciones, es la nueva mirada con la que se perciben los aspectos más sentidos y sensibles de los derechos humanos a través del prisma del acceso a la justicia.

El tema de la alerta de género nos recuerda el olvido y la tristeza de lo que significan los derechos "de papel". No basta con que el derecho humano se incorpore en la Constitución o en la norma *ius* fundamental, se trata de que los derechos sean exigibles y garantizados; en otras palabras, "presentes", se trata de llevar al campo de lo tangible expectativas abstractas.

Es necesaria la respuesta del Estado en un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para erradicar y enfrentar la violencia feminicida en México. La alerta de género pretende cumplir con el objetivo de garantizar la seguridad de las mujeres y a la vez erradicar la violencia que sufren, así como eliminar las profundas desigualdades producidas por una cultura que se aparta del respeto a los derechos humanos.

Hablar de la violencia de género no debería ser un lugar común en las publicaciones académicas y de difusión jurídica en México, pero desgraciadamente, el tema es recurrente porque obedece a una realidad en la cual la mujer se ha visto sumergida en una violencia, a veces individual y a veces sistémica, pero en todo caso, injusta y actual.

Por ello, aunque erradicar la violencia de género es todavía un anhelo que parece difícil de cumplir, hablar de estos temas hace que este anhelo sea posible.

La invisibilidad que sufren frecuentemente las mujeres es muestra de la falta de eficacia del derecho de las mujeres al acceso a una vida libre de violencia. En particular, esta expectativa de los derechos de las mujeres tiene que leerse en clave de derechos humanos a través de los principios de igualdad y de no discriminación.

Por otro lado, este trabajo nos presenta una reflexión en torno a las medidas de protección y su eficacia para la tutela de los derechos humanos.

En este sentido, es necesaria la uniformidad e interconexión lógica entre las figuras procesales creadas para la tutela del derecho humano de la mujer a tener una vida libre de violencia.

Las medidas cautelares no tendrían mayor sentido si no evitaran la actualización de un daño futuro, actual o inminente. En este sentido, se debe de cuidar que su concesión no implique daño en la esfera jurídica de cualquiera de las personas involucradas.

Se pone de manifiesto la idea de que el desahogo de las órdenes de protección ocurra de manera similar a la forma prevista para la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo.

Las medidas de protección mediante un procedimiento cautelar tienen una enorme importancia en el ordenamiento jurídico de nuestro país, existe el reto de tomar la riqueza que aporta la doctrina y la experiencia internacional, a fin de que se cumpla el objetivo de su inclusión en el ordenamiento jurídico mexicano.

Uno de los lastres más profundos que ha generado esa invisibilidad hacia la mujer, es la trata de personas, tema lacerante para nuestra sociedad pero relevante en el tema de acceso a la justicia, porque es un fenómeno que hoy por hoy se traduce en el ejemplo más triste de la negación del acceso a la justicia. Es también un tema de violencia de género en donde la mujer es convertida en objeto, de esta forma se atenta contra la dignidad de la persona, la cual es el núcleo de todo derecho humano.

Las aportaciones en este trabajo colectivo se destacan por la actualidad de su contenido y por relevancia de los puntos que abordan, y si bien se nos recuerda que la trata de personas es un problema antiguo de tiempos inmemorables, también no es menos cierto que este problema continúa y su importancia desgraciadamente en México, es indiscutible.

La trata de personas es un tema delicado cuando se habla de acceso a la justicia, y es que las víctimas de este delito muchas veces niegan ser violentadas en sus derechos, y en no pocos casos, la víctima no tiene conciencia de la vulneración de sus derechos humanos, lo que dificulta aún más y ensancha la distancia a un real y efectivo acceso a la justicia.

Por otra parte, la reforma constitucional en materia de derechos humanos ha sido una de las más trascendentes en la historia del constitucionalismo en México, tanto por su profundidad, como por los alcances de su contenido.

Esta reforma ha transformado varios campos del derecho adentrando conceptos relevantes como la *interpretación conforme* y el llamado *principio pro persona*.

Los efectos de esta transformación jurídica se han dejado sentir en varias dimensiones del derecho en México, una de ellas es la materia electoral. En este sentido, se puede apreciar la importancia de la perspectiva de género con especial énfasis en la materia electoral, el reto de la transversalidad y la perspectiva de género todavía se ve muy grande para los y las impartidoras de justicia; sin embargo, cada paso que se avance en el sentido de tomar conciencia de su necesidad a nivel jurisdiccional, será un logro en el campo del fomento y protección de los derechos humanos.

En otro aspecto, el acceso a la justicia tiene diversas perspectivas desde donde puede ser observado, pero, sin duda, una de las más importantes es la que tiene que ver con los grupos vulnerables. En este contexto, podemos advertir que el derecho a la justicia, en específico cuando se trata de personas con discapacidad, es un tema sensible y relevante, por ello, acercarnos a la reflexión y el debate en relación a este tema, siempre será provechoso.

Existe una responsabilidad internacional del Estado por falta de respuesta oportuna de las autoridades judiciales por retraso excesivo para hacer efectivos derechos para tratamientos con personas con discapacidad.

En relación a lo anterior, podemos afirmar que, efectivamente existe una vinculación estrecha entre la incorporación de la perspectiva de la discapacidad y la impartición de justicia. La difusión de los principios que consolidan esta vinculación da cimiento firme para la construcción de los nuevos esquemas de protección de los derechos humanos al interior del Poder Judicial de la Federación. La integralidad e interdependencia de los derechos de las personas con discapacidad, es al mismo tiempo, un deber para todas las autoridades del Estado Mexicano en el ámbito de sus competencias, motivo por el cual, el análisis de este tema es de prioritaria importancia para todas las personas que participamos de manera directa o indirecta en la impartición de justicia.

Por otro lado, los casos de Valentina Rosendo Cantú e Inés Fernández Ortega han impactado fuertemente en nuestro sistema jurídico mexicano y sus efectos todavía se sienten en los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, las violaciones ocurridas a estas mujeres indígenas, una de ellas menor de edad al momento de los hechos, siguen desde el 2002 en busca del acceso a la justicia. Por ello, entender el acceso a la justicia como derecho humano, con especial atención cuando las personas sufren de una discriminación múltiple por tratarse de mujeres, niñas e indígenas, es hoy una de las tareas no sólo más relevantes sino más urgentes y de primerísimo orden para la impartición de justicia en nuestro país. Entender el derecho humano del acceso de las mujeres indígenas a la justicia, no sólo como accesibilidad a los tribunales, sino como una auténtica obtención de una respuesta completa del sistema de justicia, es todavía un reto para el sistema jurídico mexicano, pero no deja de ser un deber internacional del Estado Mexicano.

Ponemos a su consideración este trabajo, con la unión de esfuerzos de todas las personas que lo hicieron posible. Entendemos que este libro podrá ayudar a la reflexión profunda de los temas relacionados con el derecho al acceso a la justicia.

Agradezco profundamente la oportunidad que me brindó la Suprema Corte de Justicia de la Nación de coordinar el esfuerzo de autoras y autores tan comprometidos, a quienes les doy las gracias y reconozco su dedicación, puesto que coordinar el talento, realmente no tiene mayor mérito.

Magistrada Graciela Rocío Santes Magaña



**ALGUNAS REFLEXIONES**  
**SOBRE LA ALERTA**  
**DE VIOLENCIA DE GÉNERO**  
**EN LA LEY GENERAL**  
**DE ACCESO DE LAS MUJERES**  
A UNA VIDA LIBRE  
DE VIOLENCIA

ALEJANDRO DE JESÚS BALTAZAR ROBLES

*Magistrado de Circuito integrante del Segundo Tribunal Colegiado  
de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región*



**SUMARIO:** I. Contexto normativo. II. Algunas reflexiones sobre este medio de protección. III. Conclusión.

## I. CONTEXTO NORMATIVO

La alerta de violencia de género que establece la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia es un medio de protección interno de los derechos humanos de las mujeres, definida como el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad, conforme se establece en el artículo 22 de la citada ley general.<sup>1</sup>

La violencia feminicida es una forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en

---

<sup>1</sup> Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia:

ARTÍCULO 22.- Alerta de violencia de género: Es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.

los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado, y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres, según se define también en el artículo 21 de la propia ley en comentario.<sup>2</sup>

Esta alerta de violencia de género contra las mujeres tiene como objetivo fundamental garantizar la seguridad de las mismas, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos, por lo que en términos del artículo 23 de ese mismo ordenamiento, se deberá:

- I. Establecer un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género que dé el seguimiento respectivo;
- II. Implementar las acciones preventivas, de seguridad y justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida;
- III. Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres;
- IV. Asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de violencia de género contra las mujeres, y
- V. Hacer del conocimiento público el motivo de la alerta de violencia de género contra las mujeres, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar.

En su artículo 24, la ley acota y precisa que la declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres, se emitirá cuando:

---

<sup>2</sup>ARTÍCULO 21.-Violencia Feminicida: Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

I. Los delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame;

II. Exista un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, y

III. Los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales, así lo soliciten.

En términos del artículo 25 de la citada ley, corresponde al gobierno federal declarar la alerta de violencia de género y notificar al Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate, a través de la Secretaría de Gobernación.

En su artículo 26 se establecen las formas en las cuales se debe resarcir el daño por el Estado mexicano, conforme a los parámetros establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.<sup>3</sup>

Mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2009, se crea la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar

---

<sup>3</sup> ARTÍCULO 26.- Ante la violencia feminicida, el Estado mexicano deberá resarcir el daño conforme a los parámetros establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y considerar como reparación:

I. El derecho a la justicia pronta, expedita e imparcial: Se deben investigar las violaciones a los derechos de las mujeres y sancionar a los responsables;

II. La rehabilitación: Se debe garantizar la prestación de servicios jurídicos, médicos y psicológicos especializados y gratuitos para la recuperación de las víctimas directas o indirectas;

III. La satisfacción: Son las medidas que buscan una reparación orientada a la prevención de violaciones. Entre las medidas a adoptar se encuentran:

a) La aceptación del Estado de su responsabilidad ante el daño causado y su compromiso de repararlo;

b) La investigación y sanción de los actos de autoridades omisas o negligentes que llevaron la violación de los derechos humanos de las Víctimas a la impunidad;

c) El diseño e instrumentación de políticas públicas que eviten la comisión de delitos contra las mujeres, y

d) La verificación de los hechos y la publicidad de la verdad.

la Violencia contra las Mujeres, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular será designado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por conducto del Secretario de Gobernación.

En términos de su artículo cuarto, corresponde a la comisión declarar la alerta de violencia de género y notificarla al Titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente, con excepción del supuesto previsto en el artículo 39 del Reglamento (caso en que exista un agravio comparado).<sup>4</sup>

Es en el citado reglamento donde se precisa el procedimiento para la tramitación de la alerta de violencia de género, de cuyo articulado se destaca quiénes pueden solicitar la investigación de la procedencia de alerta de violencia de género, a saber; los organismos de derechos humanos a nivel nacional o las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> ARTÍCULO 31.- Existe agravio comparado en caso de que un cuerpo normativo vigente contenga alguno de los siguientes supuestos que transgredan los derechos humanos de las mujeres:

- I. Distinciones, restricciones o derechos específicos diversos para una misma problemática o delito, en detrimento de las mujeres de esa entidad federativa o municipio;
- II. No se proporcione el mismo trato jurídico en igualdad de circunstancias, generando una discriminación y consecuente agravio, o
- III. Se genere una aplicación inequitativa de la ley, lesionándose los derechos de las mujeres.

<sup>5</sup> ARTÍCULO 32.- La solicitud de investigación sobre la procedencia de declaratoria de alerta de violencia de género, podrá ser presentada por los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales.

La solicitud se presentará por escrito ante la Secretaría Ejecutiva del Sistema, directamente o a través del servicio postal mexicano, quien lo hará del conocimiento del Sistema en un plazo no mayor a cinco días hábiles contados a partir de la admisión de la misma.

Igualmente se precisan los requisitos formales de la solicitud respectiva<sup>6</sup> y los requisitos de fondo para que dicha solicitud pueda ser admitida.<sup>7</sup>

Así, también se prevé el procedimiento para la aclaración de la solicitud y la limitación de que no podrá presentarse una nueva solicitud sobre los mismos hechos si no han transcurrido por lo menos seis meses.<sup>8</sup>

Se establece que el sistema en definitiva será el que decida si inicia o no la investigación solicitada y, de ser procedente, se conformará un grupo interinstitucional y multidisciplinario para el estudio y análisis de la posible emisión de la alerta de violencia de género contra las mujeres. Asimismo, se establece la petición de informe al titular del poder ejecutivo local, el desahogo de pruebas y la resolución correspondiente, la posibilidad de

---

<sup>6</sup> ARTÍCULO 33.- En la solicitud de investigación sobre la procedencia de declaratoria de alerta de violencia de género, se deberá hacer constar la siguiente información:

- I. Nombre del solicitante;
- II. Carácter con el que actúa el solicitante;
- III. Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- IV. Lugar o lugares donde se presenta dicha violencia de género;
- V. Descripción de los hechos violatorios de los derechos humanos de las mujeres;
- VI. Grupo de mujeres afectadas y número aproximado, y
- VII. Periodo de reiteración de las conductas.

<sup>7</sup> ARTÍCULO 34.- La solicitud de investigación sobre la procedencia de declaratoria de alerta de violencia de género sólo podrá ser admitida, para ser puesta a consideración del Sistema cuando en la misma se afirme la totalidad de los siguientes supuestos:

- I. Que existe violencia sistemática contra las mujeres;
- II. Que dicha violencia se traduce en delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad jurídica de las mujeres y existe un contexto de impunidad o permisibilidad social, o que existe un agravio comparado que impide el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, y
- III. Que la violencia proviene de un conjunto de conductas misóginas que perturban la paz social.

<sup>8</sup> ARTÍCULO 35.- Cuando la solicitud no contenga la totalidad de requisitos citados en los artículos 33 y 34 del presente Reglamento, la Secretaría Ejecutiva del Sistema, deberá prevenir al solicitante por escrito y por una sola vez, para que subsane la omisión dentro del plazo de cinco días hábiles. Transcurrido el plazo sin que se desahogue la prevención, se desechará el trámite. Una vez desahogada la prevención, la Secretaría Ejecutiva del Sistema resolverá sobre la aceptación o no de la radicación de la solicitud, en un plazo de dos días hábiles.

En cualquier caso, el Sistema instruirá a la Secretaría Ejecutiva para que dé respuesta al solicitante de la investigación sobre la procedencia de declaratoria de alerta de violencia de género, en un plazo no mayor a treinta días naturales, contados a partir de la fecha en que se tenga por aceptada la radicación de la solicitud, por parte de la Secretaría Ejecutiva.

Cuando haya sido declarada improcedente una solicitud, se garantizará el derecho de audiencia. No podrá presentarse una nueva solicitud por los mismos hechos, sin que hubieran transcurrido, por lo menos seis meses.

creación de un comité para el estudio del dictamen del grupo interinstitucional y las pruebas rendidas.<sup>9</sup>

Al emitirse la resolución de la existencia de una alerta de violencia de género se distingue también el caso de que exista un agravio comparado, en cuyo supuesto se realizará lo previsto en el artículo 39 del Reglamento.

Tratándose de este supuesto, se remitirá el acuerdo a la persona en quien se encuentre depositado el Poder Ejecutivo Local correspondiente para que, dentro del plazo establecido, se realice su estudio y posible aceptación de homologación o eliminación de la norma jurídica que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

Si antes del vencimiento del plazo previsto en el artículo anterior, el poder ejecutivo local acepta realizar las acciones tendentes a modificar o abrogar la legislación motivo del agravio comparado, no se emitirá la decla-

<sup>9</sup>ARTÍCULO 36.- Una vez admitida la solicitud de investigación sobre la procedencia de declaratoria de alerta de violencia de género, la Secretaría Ejecutiva convocará al Sistema a sesión extraordinaria, para que éste resuelva en definitiva si procede o no iniciar la investigación solicitada.

De ser procedente la solicitud, el Sistema conformará un grupo interinstitucional y multidisciplinario para el estudio y análisis de la posible emisión de alerta de violencia de género contra las mujeres.

Asimismo, en términos de los artículos 40, 41, fracción IX y 49, fracciones III y XX de la Ley, hará del conocimiento del Ejecutivo Local correspondiente, el contenido de la solicitud de investigación sobre la procedencia de declaratoria de alerta de violencia de género, y pedirá un informe sobre los actos que se narran en dicha solicitud, señalando un plazo perentorio de quince días hábiles. El Ejecutivo Local, en adición al informe, podrá presentar todos los medios de prueba pertinentes, a fin de demostrar las afirmaciones que, en su caso, contenga su informe.

ARTÍCULO 37.- El grupo interinstitucional y multidisciplinario correspondiente, una vez efectuado el estudio y análisis referido en el artículo anterior, remitirá un informe al Sistema por conducto de su Secretaría Ejecutiva. Dicho informe no podrá calificar la legalidad de lo actuado en averiguaciones previas, juicios o procedimientos de cualquier índole.

Para la debida integración del informe que se remita al Sistema, se podrá solicitar a las autoridades federales y locales todo tipo de información y documentación que tenga relación con la investigación.

Asimismo, se podrá solicitar la colaboración de las personas físicas o morales, que resulte necesaria a fin de que manifiesten los hechos o datos que les consten.

La documentación y demás información que genere el grupo interinstitucional y multidisciplinario es confidencial en los términos de los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; asimismo, las personas que integren o participen en éste tienen obligación de guardar la más estricta confidencialidad sobre el expediente e información respectivos, quedando sujeto el infractor, al procedimiento de responsabilidad correspondiente.



ratoria de alerta de violencia de género y se otorgará un plazo de sesenta días hábiles para su cumplimiento.<sup>10</sup>

El "sistema", como órgano resolutor de este procedimiento, es el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres; el cual está integrado, en términos de lo que dispone el artículo 36 de la ley en consulta, por las y los titulares de:

- I. *La Secretaría de Gobernación, quien lo presidirá;*
- II. *La Secretaría de Desarrollo Social;*
- III. *La Secretaría de Seguridad Pública;*
- IV. *La Procuraduría General de la República;*
- V. *La Secretaría de Educación Pública;*
- VI. *La Secretaría de Salud;*
- VII. *El Instituto Nacional de las Mujeres, quien ocupará la Secretaría Ejecutiva del Sistema;*

---

<sup>10</sup> ARTÍCULO 38.- El Sistema podrá formar una comisión dictaminadora que valorará, en su conjunto, el informe y pruebas rendidas por el Ejecutivo Local, así como el informe rendido por el grupo interinstitucional y multidisciplinario.

El Sistema acordará si ha lugar a la procedencia de emitir la declaratoria de alerta de violencia de género y, en su caso, la remitirá a la Secretaría de Gobernación para que emita la declaratoria de alerta de violencia de género y notifique la misma al titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente.

Lo dispuesto en el párrafo anterior; queda exceptuado tratándose del acuerdo sobre la procedencia de emitir la declaratoria de alerta de violencia de género por la existencia de un agravio comparado, en cuyo caso, se estará a lo dispuesto en el artículo 39 del presente Reglamento.

ARTÍCULO 39.- En caso de que el Sistema acuerde que existe un agravio comparado, el Presidente del Sistema remitirá el acuerdo a la persona en quien se encuentre depositado el Poder Ejecutivo Local correspondiente, para que en un plazo de treinta días hábiles previos a la declaratoria de alerta de violencia de género, se realice su estudio y posible aceptación de homologación o eliminación de la norma jurídica que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

Si antes del vencimiento del plazo previsto en el artículo anterior; el poder ejecutivo local acepta realizar las acciones tendentes a modificar o abrogar la legislación motivo del agravio comparado, no se emitirá la declaratoria de alerta de violencia de género y se otorgará un plazo de sesenta días hábiles para su cumplimiento.

Transcurrido el término a que se refiere el párrafo que antecede, sin que se dé cabal cumplimiento a la modificación o abrogación de la norma que dio origen al agravio comparado, el Secretario de Gobernación como Presidente del Sistema emitirá sin mayor trámite la declaratoria de alerta de violencia de género correspondiente.

- VIII. *El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación;*
- IX. *El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y*
- X. *Los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas.*

## II. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE ESTE MEDIO DE PROTECCIÓN.

I. Sería ideal que la normativa de trámite de este sistema de protección de los derechos de las mujeres se estableciera en la ley y no en un reglamento, para reservar a aquélla la regulación de los aspectos esenciales de procedimiento.

II. La violencia feminicida es una violencia extrema de género contra las mujeres que debe ser erradicada por el Estado Mexicano, pues todas las autoridades de este último, en el respectivo ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a promover, respetar, garantizar y proteger los derechos humanos de las mujeres, y el propio Estado se encuentra obligado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo I, párrafo tercero, de la Constitución Federal de la República, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011.

Bajo esta perspectiva, no parece justificado que la alerta de género, como un mecanismo de protección de los derechos humanos de las mujeres, solamente pueda ser iniciada a petición de los sujetos que establecen la ley y el reglamento, pues la primera exige que para que se emita una alerta de género "[...] los organismos de la sociedad civil y/o los organismos

internacionales, así lo soliciten".<sup>11</sup> El segundo ordenamiento prevé que "podrá" ser presentada por organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales.<sup>12</sup>

Lo anterior, porque se olvida a las mujeres en lo individual o a sus grupos sin personalidad jurídica, que no lleguen a formar un "organismo", dejando de tomar en cuenta que el Estado Mexicano debe actuar oficiosamente en los supuestos de violencia extrema.

Incluso la propia disposición normativa es omisa en precisar que la autoridad debe actuar oficiosamente y, por tanto, no debe ser necesaria la petición de organismo alguno, para actuar en estos casos.

También es importante precisar que el reglamento establece requisitos para que se elabore la solicitud de investigación, como por ejemplo, el que se elabore por escrito. Asimismo, el artículo 33 señala otros requisitos, de los que se destaca la exigencia de que en dicha solicitud se deba hacer constar el carácter del solicitante; domicilio para recibir notificaciones y período de reiteración de conductas. Por su parte, el artículo 34 establece que se deberá afirmar la totalidad de los supuestos contenidos en el numeral inmediato anterior.

Requisitos que se advierten, a primera vista, como rigoristas y sin una justificación a la luz de la obligación del Estado Mexicano que debe actuar oficiosamente para prevenir, investigar y sancionar las violaciones de derechos humanos.

---

<sup>11</sup> Artículo 24, fracción III.

<sup>12</sup> Artículo 32, primer párrafo.

III. La conformación del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, como órgano resolutor de esta instancia de protección de derechos humanos, mediante acciones gubernamentales, implica un diseño de un gran número de integrantes, que por su conformación y vinculación con la propia administración pública, difícilmente será independiente.

IV. El diseño de tramitación parece que no responsabiliza a las autoridades federales en el caso de la alerta de violencia de género, la cual en la petición del informe correspondiente sólo involucra a los titulares de los poderes ejecutivos locales, aspecto que si bien tiene sentido, en tanto que esta problemática puede localizarse en una entidad federativa, no lo tiene desde el punto de vista que también corresponde su combate al gobierno federal, dentro de su competencia, en la totalidad del territorio nacional.

Confirma el que la ley solamente pretende vincular a autoridades locales, la circunstancia de que el artículo 24, fracción I, del citado ordenamiento, excluya a los delitos de orden federal para que se proceda a la emisión de una declaratoria de esta naturaleza, lo que desde luego, carece de justificación.

Por tanto, dicho mecanismo debe hacerse extensivo a las autoridades gubernativas federales.

V. No se advierte que este procedimiento esté diseñado para prevenir la violencia de género, sino que requiere que exista ya esa violencia para que proceda a investigarse sobre la alerta respectiva, pero nada debería impedir que ésta se pudiera emitir precisamente para evitar la violación grave de los derechos humanos de las mujeres, a nivel gubernamental.

Así, el artículo 22 define como objetivo fundamental el cese de la violencia en contra de las mujeres confirma que esta alerta de violencia de género se actualiza ante hechos consumados.

VI. No se justifica la emisión de una alerta de género contra un poder legislativo local en el caso de que exista "un agravio comparado" que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, pues el "eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia los derechos humanos de las mujeres",<sup>13</sup> no corresponde a la competencia constitucional de un órgano administrativo interinstitucional.

Tampoco debe el ejecutivo local informar y cumplir aspectos relacionados con el poder legislativo de su entidad, dada la independencia de ambos poderes.

Más bien, el análisis de violación de los derechos humanos de las mujeres cuando emergen de una ley, corresponde constitucionalmente a las autoridades jurisdiccionales federales y locales, mediante los sistemas de control diseñados para ese efecto (difuso o concentrado), pero ello no corresponde a las autoridades administrativas, quienes no están facultadas para determinar la incompatibilidad de las normas legales respectivas con la Constitución o tratados internacionales, como lo expresa el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente varios 912/2010.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Artículo 23.

<sup>14</sup> Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano que son acordes con un modelo de control de convencionalidad en los términos apuntados. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control; acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerdas separadas.

Finalmente, es preciso reiterar que todas las autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas.

### III. CONCLUSIÓN.

Es necesaria una revisión a fondo de este mecanismo de alerta de violencia de género, a fin de que se convierta en un medio eficaz para proteger los derechos de las mujeres a vivir sin violencia, centrándose esta revisión en que el Estado cumpla con su obligación constitucional de prevenir; investigar, sancionar y reparar la violación de derechos humanos, en el contexto constitucional de las competencias de las autoridades administrativas.

**LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN,  
SU EFICACIA PARA TUTELAR  
LOS DERECHOS HUMANOS  
DE LAS PERSONAS**

ANTONIO CEJA OCHOA

*Magistrado integrante del Quinto Tribunal Colegiado de Circuito  
del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Morelia, Michoacán*

DAVID ISRAEL DOMÍNGUEZ

*Secretario del Quinto Tribunal Colegiado de Circuito  
del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Morelia, Michoacán*





**SUMARIO:** I. Las medidas cautelares desde el ámbito de la doctrina. II. De los derechos de las personas involucradas. III. Las órdenes de protección previstas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. IV. Reflexiones finales. V. Referencias bibliográficas. VI. Referencias jurídicas.

## I. LAS MEDIDAS CAUTELARES DESDE EL ÁMBITO DE LA DOCTRINA

Las órdenes de protección previstas por la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), materia de este análisis, fueron previstas por el legislador federal como instrumentos procesales para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, con el objeto particular de garantizar su acceso a una vida libre de violencia además de favorecer su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación; también para garantizar, con ello, la democracia, y un desarrollo integral y sustentable como país.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Así se desprende del objeto de la ley, definido por el artículo 1 de la LGAMVLV, que dice: "La presente ley tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios *para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres*, así como los principios y modalidades *para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que favorezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*".

Como tales instrumentos procesales de prevención, participan de la naturaleza jurídica que corresponde a las medidas cautelares, según lo definió el propio legislador en el artículo 27 (LGAMVLV).<sup>2</sup> Por ello conviene tener muy a mano, listos para recurrir a ellos, algunos de los principios y características propias de tales figuras e iniciar este estudio con ayuda de los doctrinarios explicándonos dichos principios, para utilizarlos luego como marco referencial al analizar el contenido de las órdenes de protección previstas en la legislación nacional.

**a) Su objeto.** Un acercamiento a la doctrina procesal nos permite encontrar una misma idea expresada y regulada con distintos nombres, ya sea como medidas conservatorias, precautorias, preventivas, de aseguramiento, como acciones accesorias o medidas cautelares, de vigilancia, mecanismos transitorios u órdenes de protección en el caso de nuestro país; todos son nombres que legislaciones y analistas eligieron para identificar una misma herramienta procesal, utilizada como instrumento para salvaguardar un derecho,<sup>3</sup> en situaciones en que está expuesto a un grave peligro y es necesaria y urgente la intervención pública, por el riesgo en la tardanza, para salvaguardar no sólo al derecho mismo sino, evidentemente, la seguridad y prerrogativas jurídicas de todas las personas involucradas.

Con independencia de los matices, estadíos o efectos procesales propios de las leyes de cada país o corrientes de pensamiento, lo cierto es que doctrinarios procesalistas aluden a ese efecto protector ante el peligro en mora, frente a una situación de riesgo inminente o actual, como la esencia de las medidas cautelares, su finalidad puede variar en función del bien jurídico a salvaguardar, pero siempre existe en el presente o en el futuro un derecho o situación que se pretende proteger; en el caso de la LGAMVLV

---

<sup>2</sup> "ARTÍCULO 27. Las órdenes de protección: Son actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima, y son fundamentalmente preventivas y cautelares..."

<sup>3</sup> O por lo menos un presumible derecho, ya se verá más adelante exactamente por qué.

esa característica queda definida desde el nombre elegido por el legislador y la enunciación clara de su objeto como garantía de acceso de la mujer a una vida libre de violencia.

Sobre el matiz esencialmente protector de las medidas cautelares, García Sarmiento dice:

Las medidas sobre personas, como la del cónyuge para separarse provisionalmente, incluso por autoridad propia, ante la conducta peligrosa del otro, tienden a evitar la violación de uno de sus derechos, como el de su integridad personal. Los alimentos provisionales que se permiten señalar para quienes según la ley tienen derecho a recibirlos, quieren proteger el derecho del alimentario. Las prohibiciones de enajenar o de innovar durante el pleito, se proponen asegurar derechos patrimoniales. ... si no es posible, entonces, señalar un objetivo único para todo género de cautelas y sin desconocer que según los fines surgen las clases de medidas, es indudable que habrá siempre, próxima o remotamente, un derecho o un estado o situación jurídica que con ellas se busca asegurar, cualquiera que sea la rama del derecho subjetivo público que las consagre...<sup>4</sup>

Las medidas cautelares tienden pues a prevenir y evitar un daño que pudiera sobrevenir como consecuencia en el retardo de reconocer o declarar un derecho, su razón de ser es protegerlo a él o a una situación jurídica determinada ante una circunstancia emergente que lo pone en peligro, incluso cuando ese derecho sea sólo aparente o apenas presumible; para efectos de protección, a través de una medida cautelar, basta un derecho subjetivo debidamente reconocido o una situación jurídica determinada que sea puesto en peligro y deba, por tanto, protegerse con urgencia con todas las capacidades del Estado.

---

<sup>4</sup> GARCÍA SARMIENTO, Eduardo y GARCÍA OLAYA Jeannette M., *"Medidas Cautelares. Introducción a su Estudio"*, Segunda Edición, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 2005, p. 11.

**b) Su naturaleza.** Existe discrepancia entre distintos autores sobre la naturaleza jurídica de las medidas cautelares, a propósito de si pueden considerarse como un derecho de acción autónomo o sólo accesorio a una pretensión principal, como en el caso de un embargo de bienes en la pretensión de un divorcio; orientada esa discusión hacia un caso de violencia contra la mujer; encontramos la solicitud de separación del agresor del domicilio común,<sup>5</sup> o incluso la suspensión temporal del régimen de visitas y convivencia con sus descendientes.<sup>6</sup>

En el primer caso, Eduardo Pallares sostiene que las medidas cautelares, en cuanto poder jurídico de solicitarlas, no estructuran un nuevo tipo de acción, tienen por finalidad asegurar un derecho o una situación ya dada; y bajo esa óptica, integran un derecho autónomo que no depende de aquél que se desea proteger, en cuanto no deriva de éste.<sup>7</sup> En la misma línea, Podetti afirma que la autonomía en las medidas cautelares se observa por el hecho de que, en efecto, constituyen un medio para garantizar la vigencia de un derecho o situación jurídica, pero no necesariamente son accesorias de un proceso judicial específico y pueden agotarse en sí mismas en cuanto a los efectos jurídicos que producen.<sup>8</sup>

La segunda hipótesis es sostenida, entre otros, por el colombiano Devis Echandía, para quien la calificación de las medidas como "*acciones cautelares accesorias*" deriva de su dependencia de otra, como las medidas

---

<sup>5</sup> Hipótesis prevista como orden de protección de emergencia, en términos de lo dispuesto por el artículo 29, fracción I, LGAMVLV, que dice: *Artículo 29.- Son órdenes de protección de emergencia las siguientes: I. Desocupación inmediata por el agresor del domicilio conyugal o donde habite la víctima, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, aún en los casos de arrendamiento del mismo. ...*

<sup>6</sup> Hipótesis prevista como orden de protección de naturaleza civil, en términos de lo dispuesto por el artículo 32.- *Son órdenes de protección de naturaleza civil las siguientes: I. Suspensión temporal al agresor del régimen de visitas y convivencia con sus descendientes...*

<sup>7</sup> PALLARES, Eduardo, "*Diccionario de Derecho Procesal Civil*", 5a Edición, Editorial Porrúa, México, p. 526.

<sup>8</sup> PODETTI, Ramiro J. "*Derecho Procesal Civil, Comercial y Laboral*", Tomo IV "*Tratado de las Medidas Cautelares*", 2a. edición, Editorial Temis, pp. 13, 14 y 15.

cautelares previas al ejercicio de una acción, pues no tienen un fin en sí mismas sino sirven como herramienta en un proceso principal.<sup>9</sup>

No es nuestra intención involucrarnos en esa polémica, lo que nos interesa es destacar de la naturaleza de estas figuras el hecho de cómo una norma jurídica (en el caso específico la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia) confiere un derecho subjetivo a una persona para pedir la medida preventiva o de cautela, cuando crea fundamentamente que si se demora la actividad protectora del Estado puede sufrir perjuicios en su esfera jurídica o patrimonial; desde esa perspectiva, la importancia no radica en la medida por la medida misma o en sus consecuencias, sino en la facultad jurídica de exigir a las autoridades la garantía de un derecho mediante la emisión de una medida preventiva.

Por ejemplo, el derecho al que ya se aludió en líneas anteriores, de una mujer a obtener la autorización del Estado para obligar a su cónyuge, presunto agresor, a desocupar el domicilio común –previsto por la LGAMVLV<sup>10</sup>– implica en los hechos una suspensión de la vida en común con otro, de obligaciones y deberes recíprocos que no se le confiere por el simple deseo de suspender una obligación legal nacida de un contrato civil de matrimonio; su derecho a obtener la medida surge cuando considera que circunstancias específicas de violencia en relación con o provenientes de su cónyuge, ponen en peligro su seguridad, sus derechos o los de sus hijos.

<sup>9</sup> DEVIS ECHANDÍA, Hernando. "Compendio de Derecho Procesal Civil", Editorial ABC, Bogotá, Colombia, p. 347.

<sup>10</sup> En lo que parece una imprecisión técnica, en el caso de la orden de protección legislativa prevista en el artículo 29, fracción I, se utilizó el vocablo *agresor*, siendo que el principio de presunción de inocencia previsto por nuestra constitución de acuerdo con lo previsto por su artículo 21, impide declararlo como responsable hasta en tanto no sea declarado como tal por un tribunal competente donde sea escuchado en su defensa con las garantías del debido proceso.

**c) Sus características.** Por cuanto hace a las características propias de las medidas cautelares, los doctrinarios aluden a distintas de ellas según el determinado matiz que conceden a su naturaleza, a la finalidad y a la manera en cómo las decide u otorga la autoridad encargada de ello. Con pretensiones únicamente de enmarcar el análisis posterior al contenido de la ley, vamos a destacar los rasgos distintivos que nos parecen oportunos para ese estudio.

Ya se aludió a la esencia protectora de las medidas, a su calidad como herramienta para tutelar un derecho sustancial o una situación jurídica determinada en una circunstancia emergente, una anticipación provisional de otra providencia definitiva encaminada a prevenir el daño que podría derivar del retardo de la misma;<sup>11</sup> en ese sentido, "... *las medidas cautelares son dispuestas por el juez con el objeto de impedir los actos que pudieran hacer ilusorio el resultado del juicio y con el objeto de asegurar de antemano la eficacia de la decisión que deba dictarse*".<sup>12</sup>

Compartimos la idea de que las medidas cautelares no tienen un fin absoluto, por cuanto que no están concebidas para obtener un resultado definitivo ellas mismas, más bien tienden a prevenir y evitar el daño que puede surgir como consecuencia del retardo en el reconocimiento o declaración de un derecho; por eso es que, para Calamandrei, las medidas cautelares más que hacer justicia por sí mismas, procuran "*dar tiempo a la justicia de cumplir eficazmente su obra*".<sup>13</sup>

En ese sentido, las medidas cautelares son esencialmente provisionales o temporales, hasta en tanto la autoridad competente protege en definitiva

<sup>11</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino. "*La suspensión del acto reclamado*", Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1991, pp. 42 y 59.

<sup>12</sup> COUTURE, Eduardo J., "*Vocabulario Jurídico*", Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1976, p. 405.

<sup>13</sup> CALAMANDREI, Piero. "*Instituciones de Derecho Procesal Civil*", traducción de Santiago Santís Melendo a la Segunda Edición Italiana, volumen I, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, Argentina, p. 81.

el derecho sustancial que el actor afirma le ha sido vulnerado;<sup>14</sup> si éste es luego reconocido o restituido, entonces la medida dejará de ser provisional para convertirse en definitiva, si se declara su inexistencia o la falta de derecho del actor; entonces se extingue, así, su vigencia está estrictamente determinada por la naturaleza del derecho protegido.<sup>15</sup>

También es común que las medidas cautelares, al menos las decretadas de manera preventiva o provisional, se expidan sin exigir ni respetar el derecho de audiencia de la parte contraria, en caso de que la cautela emane de un procedimiento jurisdiccional, ello porque, por un lado, el propósito de asegurar urgentemente un derecho básico exige obrar de manera inmediata y, por otro, al resolverse en definitiva sobre la procedencia de la medida, se analizará si en realidad existe el estado de necesidad y el actor es el titular del derecho que desea resguardarse.

Vale decir al respecto que si bien es entendible la naturaleza de la cuestión, la urgencia de proteger el derecho vulnerado en el caso particular de circunstancias tan oprobiosas como las de violencia contra las mujeres y la vulneración de sus derechos,<sup>16</sup> lo cierto también es que, si resultara luego que la medida era innecesaria por inexistencia del evento, resultarían irreparablemente consumadas violaciones a derechos de los involucrados durante el tiempo que duró vigente la medida de cautela.

---

<sup>14</sup> Algunos estudiosos, como los colombianos Eduardo García y Jeannette M. García, aluden al concepto autoridad jurisdiccional como la encargada de emitir las medidas cautelares. Pero en el caso de nuestra legislación ese vocablo y su connotación no es del todo aplicable, porque las órdenes de protección no necesariamente se decretan por vía jurisdiccional, de hecho, otorgar las órdenes emergentes y preventivas a que se alude en la LGAMVLV corresponde a todas las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal "en el ámbito de sus competencias", según lo dispuesto por el artículo 31 de la legislación que se comenta; por eso se ha elegido el uso de *autoridad competente*, que abarca a todas las entidades con poder público.

<sup>15</sup> Es inevitable hacer la referencia, casi como ejemplo clásico, al incidente de suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo indirecto de nuestro país que, como es sabido, comprende precisamente los dos estadios, provisional y definitiva, en los términos que reglamenta el capítulo respectivo de la Ley de Amparo.

<sup>16</sup> Y de todos los involucrados, puede válidamente agregarse, pues existen situaciones en donde la naturaleza del evento mismo y la calidad de los participantes (los casos donde la violencia se suscita en el seno de la propia familia, el agresor es el cónyuge y existen hijos), la resolución adoptada necesariamente impacta en la esfera de los respectivos derechos, igualmente protegidos en nuestro sistema jurídico.

Esa situación tan paradójica fue salvada magistralmente por el constitucionalista mexicano, al establecer dos etapas dentro del propio procedimiento cautelar, una provisional, donde para decretarla basta la solicitud del afectado y la apariencia de su buen derecho, y otra definitiva, en donde la parte a quien se atribuye la causación del daño tiene la oportunidad de desvirtuar la existencia del acto o evento que se le atribuye, el derecho del actor, la urgencia de la medida o, en su caso, lo que conviniere a su parte.

En distintas ocasiones esa figura ha sido materia de análisis por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por ejemplo, el Pleno definió que atendiendo a la naturaleza, objeto, requisitos de procedencia y efectividad de la suspensión en el juicio de garantías, en su fase provisional se puede decretar con la sola presentación de la demanda, cuando exista peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, en cuyo caso el juzgador federal tiene facultades para tomar las medidas que estime convenientes para no perjudicar derechos de terceros, por eso puede ordenar el mantenimiento de las cosas en el estado que guardan hasta en tanto se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, y aquella surta sus efectos, al igual que ésta, inmediatamente después de que se concede, pues de lo contrario no se cumpliría con su finalidad, que es la de evitar al quejoso perjuicios de difícil reparación.<sup>17</sup>

Por otra parte, dada su calidad de medida cautelar, la doctrina reconoce en estas figuras al menos dos pilares fundamentales: el peligro en la demora (*periculum in mora*) por la tardanza en obtener un fallo favorable, cuando la naturaleza del derecho o de la situación exige expedités, y también,

---

<sup>17</sup> La jurisprudencia a que se alude fue sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se publicó con el rubro que dice: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. SURTE EFECTOS DESDE LUEGO SIN QUE PARA ELLO SE REQUIERA DE LA EXHIBICIÓN DE LA GARANTÍA RESPECTIVA", Semanario Judicial de la federación y su Gaceta, Tomo XIII, Abril de 2001, p. 268.



que el solicitante acredite ante la autoridad emisora ser titular cuando menos de un aparente derecho (*fummus bonis iuris*) o "apariencia de buen derecho".

Dada la mecánica del incidente de suspensión del acto reclamado previsto por la Ley de Amparo, esta característica fue estudiada por parte de nuestro Más Alto Tribunal de Justicia, quien definió que la apariencia del buen derecho se basa en un conocimiento superficial del asunto dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia de la circunstancia o derecho discutido.

Aplicada esta figura en el ámbito de las medidas cautelares, significa que para concederla basta comprobar la apariencia del derecho invocado por el solicitante, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en efecto es el titular del derecho y se actualiza el estado de necesidad alegado.

De acuerdo con el estudio de los Ministros y Ministras, el examen de la naturaleza de la violación alegada implica considerar las características y trascendencia del hecho o acto que le dio origen, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho en cuanto al fondo, porque esto sólo puede determinarse en una resolución posterior que tenga como base un procedimiento donde sea posible obtener la información necesaria para resolver en definitiva y escuchar a las partes involucradas, pues por tratarse de una medida cautelar de carácter provisional se funda en meras hipótesis.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Esas consideraciones esenciales dieron lugar a la jurisprudencia por contradicción de tesis P/J.15/96, publicada bajo el rubro "SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO", en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo III, Abril de 1996, p. 16.

Otro aspecto a considerar tratándose de las medidas cautelares, o que al menos toman en cuenta distintos estudiosos de esta figura,<sup>19</sup> es el establecimiento de requisitos mínimos de procedibilidad. Este aspecto adquiere particular importancia si se toman en cuenta las consecuencias prácticas de su emisión, de modo que pueda funcionar precisamente y sólo como medida cautelar provisional, quedando la concesión definitiva a la satisfacción de una serie de presupuestos necesarios.

Los ya mencionados García Sarmiento y García Olaya aluden a por lo menos cuatro básicos:

La apariencia de un buen derecho que ya se comentó, por el peligro que implicaría facultar a cualquier persona en cualquier circunstancia variar o mantener una situación de hecho, a través de una medida cautelar; al suspender el ejercicio normal de ciertos derechos, sin existir siquiera una presunción del derecho de quien solicita la medida, sobre todo si ello ocurre sin oír a los involucrados o perjudicados con su emisión. El peligro actual e inminente, o sea la existencia de un peligro real de que la demora pone en riesgo la vigencia y validez del derecho o de la circunstancia a proteger. La imposibilidad jurídica de obtener por otros medios una protección normal inmediata. Una solicitud formal al Juez y contemplar la posibilidad de exhibir una contragarantía.<sup>20</sup>

## II. DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS INVOLUCRADAS

El fenómeno de la violencia es multifactorial y multifuncional, su atención implica necesariamente la interacción profesional de distintas dependencias

<sup>19</sup> Por ejemplo Piero Calamandrei, en *"Instituciones de Derecho Procesal Civil"*, Eduardo J. Couture, en *"Fundamentos de Derecho Procesal Civil"*, el propio Giuseppe Chiovenda en *"Principios de Derecho Procesal Civil"*, o los colombianos Eduardo y Jeannette García en *"Medidas cautelares. Introducción a su estudio"*, o el también colombiano Devis Echandía en *"Principios de Derecho Procesal"*.

<sup>20</sup> GARCÍA SARMIENTO, Eduardo y GARCÍA OLAYA Jeannette M., *op. cit.* p. 19.

del Estado mexicano; el término "violencia contra la mujer" está definido por el artículo 1º de la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra de la mujer": *Para los efectos de la presente convención, debe entenderse la expresión "violencia contra la mujer", cualquier acción o conducta basada en su género que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.* El artículo 2o. de la aludida convención define por su parte, lo que se considera ámbito privado y público; el numeral 6o. del mismo cuerpo de disposiciones incluye como tal violencia la discriminación, la desvaloración y las prácticas y patrones socio-culturales basados sobre conceptos de inferioridad y de subordinación de la mujer; como formas de violencia en su contra.

En cuanto a los derechos de la mujer existen numerosos tratados de los cuales dar cuenta: la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida comúnmente como "Convención de Belem do Pará", reconoce que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, a todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, incluyendo desde luego el respeto a su vida, su integridad física, psíquica y moral, la dignidad inherente a su persona y protección para su familia, entre otros.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Artículo 3.- Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 4.- Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: a. el derecho a que se respete su vida; b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales; d. el derecho a no ser sometida a torturas; e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia; f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley; g. el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos; h. el derecho a libertad de asociación; i. el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley; y j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Además, esa misma Convención establece las pautas para que los estados partes adopten e incluyan dentro de su marco jurídico las normas y medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; así como para conminar al agresor de abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad.<sup>22</sup>

Por su parte, la legislación nacional también reconoce derechos para la persona a quien se atribuye la comisión de hechos de violencia, precisamente los que se pretenden evitar con la solicitud de una orden de protección; el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución General de la República reconoce como prerrogativa de toda persona imputada el que se presuma su inocencia mientras no sea declarada una responsabilidad de índole penal a través de una sentencia dictada por autoridad competente.

Antes de la reforma que dio origen a la adición de dicho apartado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya había establecido que ese principio de presunción de inocencia —doctrinalmente conocido como *in dubio pro reo*—, conforme al cual debe respetarse la dignidad del probable responsable

---

<sup>22</sup> Artículo 7.- Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación; b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; c. 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; d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad; e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer; f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos; g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces; y h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

hasta que no sea declarado como tal, correspondiendo a quien imputa demostrar la responsabilidad y no al imputado su inocencia.<sup>23</sup>

Si, por desventura, en los hechos de violencia materia de la solicitud de orden de protección están involucrados menores, estos también gozan de una serie de prerrogativas, entre ellos las de no ser separados de sus padres sino cuando exista riesgo fundado para su crecimiento, según lo previsto por la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en la ciudad de Nueva York y ratificada por el Estado mexicano el veintiuno de septiembre de mil novecientos ochenta y nueve, en sus artículos 9 y 23.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> En esos términos se pronunció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis número LXXIV/2005, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* bajo el rubro "PRINCIPIO *IN DUBIO PRO REO*. ESTÁ PREVISTO IMPLÍCITAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", Tomo XXII, Agosto de 2005, p. 300.

<sup>24</sup> Artículo 9. 1. Los Estados Partes velarán porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño. 2. En cualquier procedimiento entablado de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, se ofrecerá a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en él y de dar a conocer sus opiniones. 3. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular; salvo si ello es contrario al interés superior del niño. 4. Cuando esa separación sea resultado de una medida adoptada por un Estado Parte, como la detención, el encarcelamiento, el exilio, la deportación o la muerte (incluido el fallecimiento debido a cualquier causa mientras la persona esté bajo la custodia del Estado) de uno de los padres del niño, o de ambos, o del niño, el Estado Parte proporcionará, cuando se le pida, a los padres, al niño o, si procede, a otro familiar; información básica acerca del paradero del familiar o familiares ausentes, a no ser que ello resultase perjudicial para el bienestar del niño. Los Estados Partes se cerciorarán, además, de que la presentación de tal petición no entrañe por sí misma consecuencias desfavorables para la persona o personas interesadas.

Artículo 23.- 1. Los Estados Partes reconocen que el niño mental o físicamente impedido deberá disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación activa del niño en la comunidad. 2. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño impedido recibir cuidados especiales y alentarán y asegurarán, con sujeción a los recursos disponibles, la prestación al niño que reúna las condiciones requeridas y a los responsables de su cuidado de la asistencia que se solicite y que sea adecuada al estado del niño y a las circunstancias de sus padres o de otras personas que cuiden de él. 3. En atención a las necesidades especiales del niño impedido, la asistencia que se preste conforme al párrafo 2 del presente artículo será gratuita siempre que sea posible, habida cuenta de la situación económica de los padres o de las otras personas que cuiden del niño, y estará destinada a asegurar que el niño impedido tenga un acceso efectivo a la educación, la capacitación, los servicios sanitarios, los servicios de rehabilitación, la preparación para el empleo y las oportunidades de esparcimiento y reciba tales servicios con el objeto de que el niño logre la integración social y el desarrollo individual, incluido su desarrollo cultural y espiritual, en la máxima medida posible. 4. Los Estados Partes promoverán, con espíritu de cooperación internacional, el intercambio de

### III. LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

#### 1. El contenido

El legislador mexicano eligió las órdenes de protección como instrumento de naturaleza cautelar para asegurar a las mujeres el respeto a su integridad física, psíquica y moral; se encuentran previstas, como ya se ha dejado visto, en el Capítulo VI de la LGAMVLV, así como en el capítulo II del Reglamento de dicha legislación. Se definen como:

... actos de protección y urgente aplicación en función del interés superior de la Víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares. Deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres...<sup>25</sup>

La legislación reconoce tres tipos de órdenes de protección:

I) Emergentes. Las que consisten en la desocupación del agresor del domicilio conyugal o donde habite con la víctima; la prohibición de acercarse al domicilio, lugar de trabajo, estudios, domicilio de las y los ascendientes y descendientes o cualquier otro que aquélla frecuente; el reingreso de la víctima al domicilio previa salvaguarda de su seguridad; la prohibición de

---

información adecuada en la esfera de la atención sanitaria preventiva y del tratamiento médico, psicológico y funcional de los niños impedidos, incluida la difusión de información sobre los métodos de rehabilitación y los servicios de enseñanza y formación profesional, así como el acceso a esa información a fin de que los Estados Partes puedan mejorar su capacidad y conocimientos y ampliar su experiencia en estas esferas. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

<sup>25</sup>ARTÍCULO 27.- Las órdenes de protección: Son actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la Víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares. Deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.

intimidarla o molestarla en su entorno social, así como a cualquier integrante de su familia.<sup>26</sup>

II) Preventivas. Establecen la retención y guarda de armas de fuego, punzocortantes y punzocontundentes; el inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común; el uso y goce de bienes muebles dentro del domicilio de la víctima; el auxilio inmediato por parte de autoridades policíacas; la entrega inmediata de documentos oficiales y de identificación de la víctima y de sus hijas o hijos; así como brindar servicios reeducativos integrales especializados y gratuitos.<sup>27</sup>

III) De naturaleza civil. Estas limitan o suspenden al agresor en el goce y disfrute del régimen de visitas y convivencia con sus descendientes; la prohibición de enajenar o hipotecar el domicilio conyugal o de los bienes que sean parte de la sociedad conyugal; el embargo preventivo de sus bienes, que deberá inscribirse con carácter temporal en el Registro Público de la Propiedad, a efecto de garantizar las obligaciones alimentarias, y la obligación

---

<sup>26</sup> ARTÍCULO 29.- Son órdenes de protección de emergencia las siguientes: I. desocupación inmediata por el agresor del domicilio conyugal o donde habite la víctima, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, aún en los casos de arrendamiento del mismo; II. Prohibición inmediata al probable responsable de acercarse al domicilio, lugar de trabajo, de estudios, del domicilio de las y los ascendientes y descendientes o cualquier otro que frecuente la víctima; III. Reingreso de la víctima al domicilio, una vez que se salvaguarde de su seguridad, y IV. Prohibición de intimidar o molestar a la víctima en su entorno social, así como a cualquier integrante de su familia.

<sup>27</sup> ARTÍCULO 30.- Son órdenes de protección preventivas las siguientes: I. Retención y guarda de armas de fuego propiedad del Agresor o de alguna institución privada de seguridad, independientemente si las mismas se encuentran registradas conforme a la normatividad de la materia. Es aplicable lo anterior a las armas punzocortantes y punzocontundentes que independientemente de su uso, hayan sido empleadas para amenazar o lesionar a la víctima; II. Inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común, incluyendo los implementos de trabajo de la víctima; III. Uso y goce de bienes muebles que se encuentren en el inmueble que sirva de domicilio de la víctima; IV. Acceso al domicilio en común, de autoridades policíacas o de personas que auxilien a la Víctima a tomar sus pertenencias personales y las de sus hijas e hijos; V. Entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima y de sus hijas e hijos; VI. Auxilio policíaco de reacción inmediata a favor de la víctima, con autorización expresa de ingreso al domicilio donde se localice o se encuentre la Víctima en el momento de solicitar el auxilio, y VII. Brindar servicios reeducativos integrales especializados y gratuitos, con perspectiva de género al agresor en instituciones públicas debidamente acreditadas.

provisional e inmediata de proporcionar alimentos; así también otorgan a la víctima la posesión exclusiva del domicilio conyugal.<sup>28</sup>

En el caso de las dos primeras clases de órdenes de protección, la ley confiere la responsabilidad de otorgarlas a las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal "en el ámbito de sus competencias"; mientras que las órdenes de naturaleza civil deben solicitarse en los juzgados de primera instancia en materia familiar, o a falta de éstos, en los de materia civil.<sup>29</sup>

En esa misma ley se define el carácter de las medidas como personalísimas e intransferibles, pues únicamente la víctima puede solicitarlas, sólo por excepción puede solicitarla en su nombre un tercero y tiene efectos exclusivos para aquella; en la ley no se detalla cuáles requisitos debe satisfacer la solicitud para poder ser expedida, tampoco el procedimiento de trámite ni mucho menos la existencia de una etapa provisional y otra definitiva, no obstante que la doctrina y la propia práctica judicial en nuestro país, como se ha visto, reconocen la viabilidad y pertinencia de contemplar ambas instancias.

Por su parte el Reglamento de la LGAMVLV, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil ocho, dedica tres artículos (40, 41 y 42) a reglamentar las disposiciones relativas a las órdenes de protección:

---

<sup>28</sup> ARTÍCULO 32.- Son órdenes de protección de naturaleza civil las siguientes: I. Suspensión temporal al agresor del régimen de visitas y convivencia con sus descendientes; II. Prohibición al agresor de enajenar o hipotecar bienes de su propiedad cuando se trate del domicilio conyugal; y en cualquier caso cuando se trate de bienes de la sociedad conyugal; III. Posesión exclusiva de la víctima sobre el inmueble que sirvió de domicilio; IV. Embargo preventivo de bienes del agresor; que deberá inscribirse con carácter temporal en el Registro Público de la Propiedad, a efecto de garantizar las obligaciones alimentarias, y V. Obligación alimentaria provisional e inmediata. Serán tramitadas ante los juzgados de lo familiar o a falta de éstos en los juzgados civiles que corresponda.

<sup>29</sup> ARTÍCULO 32.-... V. Obligación alimentaria provisional e inmediata. Serán tramitadas ante los juzgados de lo familiar o a falta de éstos en los juzgados civiles que corresponda.



En el párrafo inicial del primero de dichos numerales, se reitera que las medidas deben ser emitidas "...por autoridad competente...", por el plazo que corresponda (el último párrafo del artículo 27 de la LGAMVLV dice al respecto que las órdenes de protección de emergencia y preventivas tendrán una temporalidad no mayor a setenta y dos horas, para las de naturaleza civil no se establece una determinada vigencia).<sup>30</sup>

El segundo de los párrafos exenta a la víctima de un acto de violencia de cualquier formalidad en la solicitud de una medida cautelar protectora, al disponer que pueden ser solicitadas en forma verbal o escrita por la afectada; enseguida establece como el hecho de que cualquier persona puede formular la solicitud ante un estado de riesgo —no definido en qué consiste— o cualquier otra circunstancia que impida a la mujer hacerlo ella misma, en este punto se prevé como exigencia la ratificación de la solicitud por la afectada en un término de cinco días naturales siguientes al cese del impedimento.<sup>31</sup>

En el último de los párrafos del artículo que se estudia, el legislador ya no consideró oportuno reglamentar algún otro aspecto relativo a los requisitos para la procedencia de la medida, contemplar por ejemplo requisitos mínimos de procedibilidad; solamente previó que, luego de transcurrida la vigencia de las órdenes de protección, podrían expedirse otras nuevas, de continuar el estado de riesgo en la seguridad de la víctima.

El artículo 41 del Reglamento a la LGAMVLV, asumiendo la existencia del acto de violencia, dispone algunas circunstancias que deben tomarse en

---

<sup>30</sup> ARTÍCULO 27.-... Deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.

<sup>31</sup> ARTÍCULO 40.-Las órdenes de protección podrán ser solicitadas en forma verbal o escrita por la afectada de violencia y, excepcionalmente, por cualquier persona, ante un estado de riesgo o cualquier otra circunstancia que impida a la mujer afectada hacerlo personalmente. Dicha solicitud deberá ser ratificada por la afectada en un término de cinco días naturales posteriores al momento en que haya cesado el estado de riesgo o el impedimento en su actuación directa.

consideración al momento de emitir una orden de protección: el tiempo que ha durado el ejercicio de la violencia, los antecedentes violentos del agresor, la gravedad del daño causado, así como cualquier información relevante de la condición de víctima y agresor.<sup>32</sup>

Finalmente en el primer párrafo del artículo 42 del Reglamento materia de este estudio se establece: "*independientemente de los procedimientos que correspondan*" –no aclara cuáles son esos procedimientos, cómo deben desarrollarse y en qué términos– las formalidades que debe cubrir la emisión de una de las distintas medidas cautelares: constar en documento por separado donde se contenga la fecha, hora, lugar, vigencia, nombre de la persona a quien protege y en contra de quien se expide, tipo de orden, autoridad emisora y el conocimiento a las autoridades encargadas de auxiliar en su cumplimiento.

En un segundo párrafo, deja en el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de Violencia contra las Mujeres la responsabilidad de coordinar a las entidades federativas para que las distintas legislaciones civiles contemplen la existencia de un oficial o asistente de víctimas menores de edad, para que auxilien al adolescente mayor de doce y menor de dieciocho años en la presentación de solicitudes de medidas de protección.

## **2. Reflexiones a propósito de los retos que plantea la aplicación de las órdenes de protección, en los términos en que fueron establecidas por el legislador**

En un análisis sobre políticas públicas en la implementación y ejecución de las órdenes de protección, la Magistrada Lilia Mónica López Benítez aludió

---

<sup>32</sup>No se alude a otros posibles involucrados en los actos de violencia, por ejemplo los hijos menores, en caso de existir.

al papel de las órdenes de protección emergentes, y explicó cómo están diseñadas para circunstancias de violencia explícita y actual; coincidimos con ella en cuanto a que la solicitud de una medida cautelar en defensa de la mujer por actos violentos constituye un momento crucial para el Estado, pues a través de las instituciones responsables o autoridades competentes se tiene el primer contacto con la víctima y demás personas involucradas, de ser el caso.

Ciertamente, los resultados de ese primer acercamiento resultan determinantes para el curso posterior del asunto y, desde luego, la superación del estado de violencia en sí mismo y las secuelas que hubiera producido en cualquiera de los participantes, es eso, la erradicación de la violencia de género y la salud emocional de los participantes, el parámetro que permite evaluar la calidad y los efectos de ese primer contacto.<sup>33</sup>

Precisamente por eso, dadas las características propias de los eventos de violencia que las órdenes de protección tienden a evitar, y las personas involucradas en ellos, ese primer acercamiento y, en general, el proceso que resulte de su desahogo, debe ser fundamentalmente garantista; bajo esa premisa, puede decirse que tal como están diseñadas actualmente, la aplicación de las órdenes de protección puede no satisfacer del todo el objeto para el cual fueron creadas.

### ***a. De los riesgos de la falta de especialización***

Un primer reto lo plantea la decisión del cuerpo legislativo de dejar la responsabilidad de emitir las órdenes de protección en las *autoridades competentes*. Se entiende el uso de vocablo tan general como un afán de

---

<sup>33</sup> LÓPEZ BENÍTEZ, Mónica Lilia. "Acceso de las mujeres a la justicia. Políticas Públicas en la implementación y ejecución de las órdenes de protección desde la perspectiva de equidad de género", publicado en el número 31 de la Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, 2011, pp. 165-176.

que, independientemente del rango o competencia cualquier autoridad pueda auxiliar en un evento de violencia contra la mujer; deteniéndolo mediante la concesión de la medida; pero a la vez, esa indefinición supone algunos problemas prácticos.

Ya se dejó visto que la ley contempló a las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal para la emisión de la orden de protección. Esto quiere decir que el conocimiento de una solicitud cautelar emergente o preventiva puede recaer; en el ámbito federal, en un agente del Ministerio Público de la Federación, o en un Juez de Distrito actuando como Juez de instrucción; en el ámbito estatal, en un agente del Ministerio Público de la entidad federativa donde se vaya a emitir la orden, un Juez de primera instancia no necesariamente especializado en temas de violencia contra la mujer o, incluso, por un síndico municipal.<sup>34</sup>

Frente a esa multiplicidad de competencias, se encuentra el principio de especialización de los operadores jurisdiccionales, en las materias a los que están adscritos, como garantía social, esto es, a favor del justiciable.

En nuestro sistema jurídico se consagra la garantía de acceso jurisdiccional como derecho de cualquier gobernado, a través de principios básicos que la sustentan, como la independencia y profesionalización de los tribunales. Los atributos del acceso a la administración de justicia completa, gratuita, imparcial y pronta, deben garantizarse y cumplirse por los tribunales en todo el ámbito nacional, de acuerdo con las directrices dispuestas por el artículo 116, fracción III, constitucional.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Existen municipios donde, por su ubicación o número de habitantes, sólo cuentan con Jueces de primera instancia mixtos, y otros, incluso, donde esas funciones son realizadas por un síndico, u otras encargadas de auxiliar en la administración de justicia.

<sup>35</sup> "Art. 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos,

De acuerdo con esas directrices, además de consagrarse en nuestro sistema los atributos propios de la administración de justicia y proteger la independencia de los funcionarios judiciales, se tutelan también de manera preponderante los intereses de los justiciables a obtener un servicio público de administración de justicia de la más alta calidad, que haga efectiva de manera cotidiana la garantía de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, lo cual es más fácil de lograr a través de la especialización de los juzgadores.<sup>36</sup>

Por otro lado, en el contexto de circunstancias de violencia contra la mujer, debe destacarse que la petición de órdenes de protección opera o tiene su razón de ser en la etapa explícita del evento, como herramienta de primera mano para contener la violencia, y el sistema de protección todo, es decir, el fin último de las medidas y las consecuencias de su emisión estriba en erradicar de nuestra sociedad el flagelo de la violencia de género. Esto quiere decir que el mecanismo iniciado en nuestro país, al emitir una

---

con sujeción a las siguientes normas: ... III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados. Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación. Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica. Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (sic) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados. Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo..."

<sup>36</sup> Así quedó definido en la tesis sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el rubro: MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LOS ARTÍCULOS 57, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, Y 256 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, AMBOS DE DICHA ENTIDAD, QUE PERMITEN LA DISMINUCIÓN DE SU REMUNERACIÓN DURANTE LOS AÑOS NO ELECTORALES, VIOLAN LA GARANTÍA DE INDEPENDENCIA JUDICIAL TUTELADA POR LOS ARTÍCULOS 17 Y 116, FRACCIONES III Y IV, INCISO C), CONSTITUCIONALES."

orden de protección, supone la actuación coordinada de un conjunto de autoridades y /o instituciones cuya finalidad es propiciar que la víctima supere la violencia ejercida en su contra.

Por eso la especialización supone en este caso una garantía para la mujer, para todos los sujetos involucrados y, con ello, para la sociedad en su conjunto, quien se ve beneficiada con una actuación profesional y eficiente.

### ***b. Desde el ámbito del derecho constitucional***

Desde el ámbito del derecho constitucional y del respeto de los derechos humanos de todos los sujetos involucrados en un evento de violencia contra la mujer, la legislación nacional en materia de protección cautelar presenta algunos retos e interrogantes que resulta oportuno plantear; pongamos un ejemplo que nos permita contextualizar posteriores razonamientos, sencillo, común, el caso de una mujer de treinta años habitante de cualquiera de los pueblos indígenas del país, madre de tres niños pequeños, que se presenta ante un jefe de tenencia atribuyéndole a su esposo reiterada violencia física y moral.

Un primer aspecto de reflexión es que la resolución recaída a una solicitud de medida cautelar, de cualquiera de los tres distintos tipos previstos por la ley, y ya sea que se conceda o se niegue, resulta para todos sus efectos un acto de autoridad, porque es una emisión unilateral por cuyo conducto se crean, modifican o extinguen por sí y ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado.

Como tal acto de autoridad, entonces, es susceptible de entrar en el ámbito de protección del juicio de garantías, y es ahí donde la legislación en la materia supone una serie de retos para cumplir el objeto final que es la erradicación de la violencia de género de nuestra sociedad.

De acuerdo con el ya transcrito artículo 27 de la LGAMVLV, las órdenes de protección, en su calidad de acto de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima, debe decretarse inmediatamente que la autoridad competente conoce de los hechos; planteado así, en el caso de nuestra hipótesis, tras de escuchar a la mujer el síndico tendría la obligación de decidir si concede o niega la medida de una manera fundada y motivada, lo cual implica exponer las razones particulares del caso concreto que lo llevaron a decantarse por cualquiera de las distintas posibilidades, tanto si cree que los hechos narrados son constitutivos de infracciones o delitos de violencia contra la compareciente como si no, así como citar el o los artículos de la legislación aplicable donde apoyar su determinación, de acuerdo con la interpretación realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la garantía de legalidad prevista por el primer párrafo del artículo 16 constitucional y las obligaciones que pesan sobre las autoridades con motivo de su existencia.<sup>37</sup>

En ese sentido, si el procedimiento para conceder una medida de protección no contempla dos instancias, una precautoria y otra definitiva, entonces se impide a la autoridad competente conocer de los elementos necesarios para dictar una resolución acorde con los hechos planteados en la solicitud de cautela, en desmedro de los derechos de los involucrados, porque cualquier resolución dictada sin entender del todo las circunstancias subyacentes en los hechos mismos sería arbitraria, independientemente del sentido. La naturaleza de los derechos de los involucrados no debe permitir esas posibilidades.

Así, aunque la legislación especial en comento no lo establezca expresamente, una interpretación garantista de acuerdo con nuestro marco

---

<sup>37</sup> Así quedó definido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia publicada con el rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN", en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 97-102, Tercera Parte, p. 143, registro IUS 238,212.

constitucional permite afirmar que no basta con la sola solicitud de la víctima para que proceda la concesión de la medida, debe existir en ella un mínimo de verosimilitud, estar apoyada al menos en un indicio objetivo y verificable por la autoridad, quien además tiene la obligación de asentarlos debidamente y apoyarlos en ley aplicable. La interpretación contraria implicaría que, en los hechos, las órdenes de protección quedarán fuera del control de las mínimas garantías de legalidad.

Otro aspecto que debe tomarse en consideración es la naturaleza de la orden de protección solicitada, porque existen unas de emergencia y preventivas que se agotan en sí mismas con su pronunciamiento y ejecución. Tal es el caso de la desocupación del presunto agresor del domicilio conyugal o donde habite la víctima;<sup>38</sup> el acceso al domicilio común de autoridades policíacas o de personas que auxilien a la víctima a tomar sus pertenencias personales, o bien el auxilio policíaco de reacción inmediata, con autorización expresa para ingresar al domicilio.<sup>39</sup>

En esos casos, como la afectación se produce en la esfera jurídica de quien la sufre desde el momento en que se decretan, por cuanto se agotan en sí mismas en un solo acto, aun cuando posteriormente se admitiera una demanda de amparo en contra de la concesión de la medida y fuera otorgada la protección constitucional si se demostrara que en realidad no existió el estado de necesidad, no podría retrotraerse el tiempo para restituirle en el goce de la garantía individual violada. Cuanta mayor importancia tiene entonces, para todos los involucrados, la posibilidad de que aquel jefe de

<sup>38</sup>ARTÍCULO 29.- Son órdenes de protección de emergencia las siguientes: I. desocupación inmediata por el agresor del domicilio conyugal o donde habite la víctima, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, aún en los casos de arrendamiento del mismo...

<sup>39</sup>ARTÍCULO 30.- Son órdenes de protección preventivas las siguientes:... V. Entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima y de sus hijas e hijos; VI. Auxilio policíaco de reacción inmediata a favor de la víctima, con autorización expresa de ingreso al domicilio donde se localice o se encuentre la Víctima en el momento de solicitar el auxilio...



tenencia y cualquier *autoridad competente* tenga la posibilidad de verificar datos y hechos.

También debe destacarse que, contrario a los principios que rigen a las medidas cautelares, el legislador mexicano no previó los requisitos mínimos necesarios para decretar la medida protectora, los cuales podrían funcionar como un preventivo procesal para evitar el abuso en la medida,—como de hecho funcionan, por ejemplo, en nuestro procedimiento de suspensión del acto reclamado—.

Otro aspecto a considerar se actualiza cuando en los hechos de violencia contra la mujer se ven involucrados incidentalmente los menores hijos, y el presunto agresor es el propio padre o la persona que viva con la madre; evidentemente, decretar una orden emergente para restringir las visitas de aquél al domicilio o de manera directa restringir la convivencia con los menores, si no está acreditada la urgencia de la medida, operaría no sólo en perjuicio del padre o presunto agresor, sino en la esfera de los propios menores involucrados, quienes se verían obligados a crecer (al menos durante el tiempo de vigencia de la medida) sin la cercanía de su padre, cuando crecer al amparo de la figura paterna es un derecho fundamental que les asiste a las y los menores.

En efecto, la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en la ciudad de Nueva York y ratificada por el Estado mexicano el veintiuno de septiembre de mil novecientos ochenta y nueve —por tanto, obligatoria en cuanto a su observancia para todas las autoridades del país, acorde a lo dispuesto por los artículos 1, párrafo tercero y 133 de la Constitución—<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo

establece una serie de derechos esenciales en torno a la convivencia con sus padres, que transformó radicalmente la manera tradicional de entender la convivencia entre padres e hijos, de suerte que, de tratarse de una prerrogativa de los adultos, se entiende ahora como un derecho fundamental de los menores.

Específicamente, los artículos 9o. y 23 de dicha convención, ya transcritos anteriormente, son expresos en establecer que los Estados velarán porque los menores no sean separados de sus padres salvo por causas emergentes donde corran peligro por cualquier razón, tengan no obstante la posibilidad de convivir con ellos, como base esencial para su desarrollo, y sólo mediante orden judicial donde se tomen en cuenta todas las circunstancias específicas del caso.

De esta suerte, la protección del derecho de los menores a convivir con sus padres cobra particular interés incluso en casos de desintegración familiar provocados por la separación de los cónyuges o la violencia sufrida por la madre, donde los hijos resultan ser los menos responsables y, sin embargo, los que más resienten los efectos de las acciones de los adultos en los ámbitos emocional, psicológico, social y económico.

---

tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Así, desde el ámbito de la jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho de convivencia entre padres e hijos no es exclusivo de los adultos ni depende de su voluntad, sino también y primordialmente de los menores; bajo esa perspectiva, los Ministros y Ministras consideraron, en aras de proteger el interés superior de aquéllos, que las autoridades deben propiciar con sus actuaciones las mejores condiciones que les permitan un adecuado desarrollo psicológico y emocional, lo cual requiere en la mayoría de los casos la convivencia con ambos progenitores.<sup>41</sup>

Luego, en aras de proteger ese supremo derecho que tienen los niños para convivir con sus padres, cuando una medida de protección emergente o preventiva involucre ese derecho fundamental, la autoridad competente deberá tener especial cuidado al conceder o negar la medida, para no afectar innecesariamente ese supremo derecho.

## IV. REFLEXIONES

### FINALES

Tal como se dejó visto al inicio de esta investigación, debe existir uniformidad e interconexión lógica entre las figuras procesales creadas por la ciencia jurídica para la salvaguarda de un derecho, en este caso el de las mujeres a tener acceso a una vida libre de violencia y el de las demás personas involucradas, con el resto de las instituciones del Estado que también participan en el empeño por liberar a nuestra sociedad de ese flagelo.

---

<sup>41</sup> La jurisprudencia a que se alude fue sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se publicó con el rubro que dice: "PATRIA POTESTAD. SU PÉRDIDA NO CONLLEVA INDEFECTIVAMENTE IMPEDIR QUE EL MENOR EJERZA EL DERECHO DE CONVIVENCIA CON SUS PROGENITORES"; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Tomo: XXXI, Enero de 2010, Tesis I a./J. 97/2009, p. 176.

También se esclareció que las medidas cautelares encaminadas a proteger los derechos de los ciudadanos, constituyen una institución accesoria y auxiliar al objeto esencial pretendido por el legislador en la LGAMVLV en particular y, en general, de todos los principios de legalidad reconocidos en nuestro sistema jurídico.

En ese sentido, si la misión de las medidas cautelares estriba en evitar la actualización de un daño futuro, cuya causación es actual o inminente, pero en condiciones en que su concesión no implique daño en la esfera de derechos de cualquiera de los involucrados, entonces sería deseable que el desahogo de las órdenes de protección para defender el derecho de la mujer para acceder a una vida libre de violencia, ocurra mediante un procedimiento similar al previsto para la suspensión del acto reclamado en el juicio de garantías.

En efecto, con la intención de proporcionar seguridad jurídica a la propia víctima y a cualquier persona involucrada en un presumible evento de violencia, y que puedan realmente ser efectivas las medidas de protección que eventualmente se llegaran a decretar, es deseable que el legislador modifique el esquema actual y establezca un procedimiento similar al incidente de suspensión previsto por la Ley de Amparo.

De acuerdo con la naturaleza de las medidas cautelares que se dejaron expuestas al principio de este análisis, y del evento de violencia que se pretende evitar, sería deseable que el legislador estableciera un procedimiento incidental, donde la autoridad emitente tuviera la posibilidad de decretar de oficio la medida preventiva de inmediato, con la sola solicitud de la agraviada si las circunstancias hacen evidente la urgencia de la medida y goza de la apariencia de un buen derecho, y no darle a la autoridad hasta ocho horas de plazo porque en ese tiempo pueden ocurrir hechos de fatales consecuencias.

Una vez decretada la medida provisional, tendría que citarse a los involucrados a una audiencia donde pudieran desahogarse pruebas que sirvan al emisor para resolver en definitiva si decreta la medida o la niega, tomando en cuenta todos los datos que existan en el expediente.

También es necesario que nuestro sistema jurídico establezca juzgados especializados en materia de violencia contra la mujer, para que sean ellos quienes conozcan del procedimiento incidental de protección.

Las ventajas de estas propuestas serían, primero, salvaguardar de inmediato el derecho de la víctima ante la gravedad del evento; se respetaría la presunción de inocencia del presunto agresor y su derecho de audiencia; con las pruebas ofrecidas por las partes o recabadas oficiosamente por la autoridad, se resolvería en definitiva sobre la medida con mayor información y con una visión más amplia del problema concreto. La autoridad que decreta la medida estaría obligada a velar sobre su cumplimiento y, de ser necesario, en ese mismo procedimiento decretaría las medidas de apremio correspondientes, que no están previstas en el sistema actual de protección.

También se salvaría la contradicción que actualmente existe entre la LGAMVLV y su Reglamento, pues en la primera se dispone que las medidas de emergencia y preventivas no durarán más de setenta y dos horas, mientras el segundo dispone que cuando la solicitud se haga de manera verbal, debe ratificarse en un término de cinco días, o sea, podría ratificar algo que ya quedó sin efectos.

Las propuestas a las que se alude en este apartado, ya están previstas en la legislación internacional de distintas maneras.

Por ejemplo, desde mayo de mil novecientos setenta y nueve, los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos celebraron una Convención para reglamentar las medidas cautelares o medidas de

seguridad tendientes a garantizar las resultas o efectos de un proceso actual o futuro en cuanto a la seguridad de las personas o de sus bienes, independientemente de la materia de donde emanara el procedimiento.

De acuerdo con el artículo 2 de dicha Convención, los Estados parte tienen la obligación de dar cumplimiento y rigurosa observancia a las medidas cautelares que tengan por objeto la seguridad de las personas, como la custodia de hijos menores o alimentos provisionales, así como a tomar las medidas necesarias para garantizar sus bienes y derechos.<sup>42</sup> Esa Convención no fue ratificada por nuestro país y, por ende, no resulta obligatoria, pero sí es ilustrativa en cuanto a la línea asumida en el ámbito internacional para lograr que las medidas cautelares logren el cometido para el cual fueron creadas.

En seguimiento de ese espíritu, países como Venezuela, mediante la *Ley Sobre la Violencia Contra la Mujer y la Familia*, establece que en la recepción de denuncias y en la investigación procesal de los hechos de violencia, se utilice personal debidamente formado y adiestrado en las especificidades de violencia contra la mujer y la familia,<sup>43</sup> así como la posibilidad de dictar medidas preventivas y definitivas.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Artículo 2: Las autoridades jurisdiccionales de los Estados parte en esta Convención darán cumplimiento a las medidas cautelares que, decretadas por jueces o tribunales de otro Estado Parte, competentes en la esfera internacional, tengan por objeto: a. El cumplimiento de medidas necesarias para garantizar la seguridad de las personas, tales como custodia de hijos menores o alimentos provisionales;

b. El cumplimiento de medidas necesarias para garantizar la seguridad de los bienes, tales como embargos y secuestros preventivos de bienes inmuebles y muebles, inscripción de demanda y administración e intervención de empresas.

<sup>43</sup> Artículo 38o.: Intervención de órganos especializados. En la recepción de las denuncias y en la investigación procesal de los hechos de que trata esta Ley, se utilizará personal debidamente formado y adiestrado en las especificidades de la violencia contra la mujer y la familia. El juez al sentenciar considerará el informe emitido por la respectiva Unidad de Atención y Tratamiento de Hechos de Violencia hacia la Mujer y la Familia, para el estudio del medio familiar; la evaluación de los daños físicos y psíquicos sufridos por la víctima, estimación del tratamiento posterior y del daño patrimonial.

<sup>44</sup> Artículo 39o.: Medidas cautelares dictadas por el órgano receptor: Una vez formulada la denuncia correspondiente, el receptor de la misma deberá ordenar de inmediato el examen médico de la víctima y podrá además tomar las medidas cautelares siguientes: Emitir una orden de salida de la parte agresora de la residencia común independientemente de su titularidad sobre la misma; Remitir a la víctima a uno de los refugios de que

De manera pues que la cristalización de ambas propuestas, la reglamentación de las medidas de protección mediante un procedimiento cautelar donde se contemplen las características elaboradas por la doctrina y reconocidas por la experiencia internacional, y la creación de juzgados especializados en la materia, son apenas las condiciones mínimas necesarias para que las medidas de protección previstas por la LGAMVLV eviten la actualización de un daño a la víctima, pero en condiciones en que su concesión no implique daño en la esfera de derechos de cualquiera de los involucrados.

## V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alvaro de Oliveira, Carlos Alberto, *Del formalismo en el proceso civil (propuesta de un formalismo-valorativo)*, Palestra Editores S.A.C., Perú, 2007.

\_\_\_\_\_, *Teoría y práctica de la tutela jurisdiccional*, Librería Comunitas EIRL, Perú, 2008.

trata el artículo 15 de esta Ley, en los casos en que la permanencia en su domicilio o residencia implique amenaza inminente a su integridad física; Arresto transitorio hasta por setenta y dos (72) horas, que se cumplirá en la Jefatura civil respectiva; Ordenar la restitución de la víctima al hogar del cual hubiere sido alejada con violencia; Prohibir el acercamiento del agresor al lugar de trabajo o estudio de la víctima; Asesorar a la víctima sobre la importancia de preservar las evidencias; Proveer a la víctima información sobre los derechos que esta Ley le confiere y sobre los servicios gubernamentales o privados disponibles, en particular de las Unidades de Atención y Tratamiento a que se refiere el artículo 14 de esta Ley; Elaborar un informe de aquellas circunstancias que haya observado que sirva al esclarecimiento de los hechos, el cual deberá acompañar a la denuncia; y Cualquier otra medida aconsejable para la protección personal, física o emocional de la víctima, del grupo familiar; o de la pareja.

Artículo 40o.: Medidas cautelares a dictar por el juez competente. Sin perjuicio de la facultad del juez que conoce de los hechos previstos en esta Ley, de dictar y/o confirmar las medidas cautelares previstas en el artículo anterior; podrá adoptar preventivamente las siguientes:

1. Fijar pensiones de alimentos para el grupo familiar, para lo cual podrá ordenar el empleador o patrono la retención de los salarios y prestaciones de los presuntos agraviantes, a fin de asegurar el sustento familiar;

2. Establecer el régimen de guarda y custodia de los hijos, así como las visitas, de conformidad con las disposiciones que rigen la materia; y cualquier otra medida aconsejable del grupo familiar.

Calamandrei, Piero, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, traducción de Santiago Santís Melendo a la Segunda Edición Italiana, volumen I, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, Argentina, 2001.

Castro y Castro, Juventino, *La suspensión del acto reclamado*, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1991.

Couture, Eduardo J., *Vocabulario Jurídico*, Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1976.

Devis Echandía, Hernando, *Compendio de Derecho Procesal Civil*, Editorial ABC, Bogotá, Colombia, 1996.

Ferrer Mc-Gregor, Eduardo y Acuña Juan Manuel, *Curso de derecho procesal constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2011.

García Sarmiento, Eduardo y García Olaya Jeannette M., *Medidas Cautelares. Introducción a su Estudio*, Segunda Edición, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 2005.

Kerlinger, Fred N. y Lee Howard B., *Investigación del comportamiento. Métodos de investigación en ciencias sociales*, Cuarta Edición, Editorial Mc Graw Hill, México. 2002.

López Benítez, Lilia Mónica, "Acceso de las mujeres a la justicia. Políticas Públicas en la implementación y ejecución de las órdenes de protección desde la perspectiva de equidad de género", publicado en el número 31 de la *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, 2011.

Monroy Gálvez, Juan, *Teoría general del proceso*, Palestra Editores S.A.C., Perú, 2007.



Pallares, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 5a Edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

Podetti, Ramiro J., "Derecho Procesal Civil, Comercial y Laboral", Tomo IV *Tratado de las Medidas Cautelares*, 2a. edición, Editorial Temis, 2002.

Prieto Sanchís, Luis, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Segunda Edición, Editorial Trotta, Madrid, 2009.

Rabasa Gamboa, Emilio, Coord. *Nuevas Figuras jurídicas en el derecho mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2011.

Rangel Dinamarco, Cándido, *La instrumentalidad del proceso*. Librería Comunitas EIRL, Perú, 2009.

"*La justicia de menores a la luz de los criterios del Poder Judicial de la Federación*", Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2009.

## VI.REFERENCIAS JURÍDICAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; "Convención de Belem do Pará".

Ley Sobre la Violencia Contra la Mujer y la Familia.



**LA PERSPECTIVA DE GÉNERO  
A PARTIR DE LA REFORMA  
CONSTITUCIONAL EN MATERIA  
DE DERECHOS HUMANOS.  
UNA VISIÓN DESDE LA  
JURISDICCIÓN ELECTORAL**

MARÍA DE JESÚS GARCÍA RAMÍREZ

*Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán*



**SUMARIO:** I. Introducción. II. La perspectiva de género. III. La perspectiva de género a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Una visión desde la jurisdicción electoral. IV. Consideraciones finales. V. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

La perspectiva de género constituye uno de los temas con mayor desarrollo *–transversal–* en la época contemporánea, cuya importancia, desde un enfoque jurídico, se ve reflejada en los diversos contenidos que se han construido a su alrededor. En este sentido, se habla por ejemplo de *diversidad sexual, acciones colectivas de las mujeres, feminicidios, discriminación, derechos de las mujeres en el derecho internacional, derechos fundamentales de las mujeres, obligaciones internacionales en materia de género, argumentación jurídica con perspectiva de género, acceso equitativo a la justicia, igualdad en la diversidad, igualdad de trato y oportunidades, violencia de género, democratización familiar, la perspectiva de género en el ámbito laboral, derecho a la integridad personal, derecho a la libertad de expresión de la mujer, derechos de las*

niñas, institucionalización de la perspectiva de género, protección de los derechos de la mujer,<sup>1</sup> tan solo por citar algunos.

Así, ante lo vasto de los temas que tienen incidencia en la perspectiva de género y el límite de espacio destinado para esta participación, como punto de partida se considera indispensable delimitar los alcances de las presentes reflexiones.

De ese modo, se iniciará el recorrido con algunas generalidades y precisiones conceptuales en torno a la perspectiva de género; enseguida se hablará sobre la perspectiva de género a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 —sin duda la modificación de mayor relevancia que ha tenido lugar en nuestro país desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917; ello no sin antes hacer una breve pausa reflexiva en torno al papel de la doctrina judicial; y así por último, concluir con algunas consideraciones finales, respecto de las discusiones vigentes desde nuestro punto de vista, en relación a la perspectiva de género a partir de la indicada reforma constitucional.

Todo lo anterior, sin duda desde una mirada electoral, y sin perder de vista que estamos ante una profunda revolución al sistema de protección de derechos humanos en México, lo cual necesariamente nos impone desde ahora un replanteamiento en la impartición de justicia, que, en el caso electoral, se ve anclado en los temas inherentes a los derechos político electorales, así como con respecto a lo que se reconoce como nuestro derecho a la democracia.

---

<sup>1</sup> García Ramírez, María de Jesús, *La justicia electoral con perspectiva de género*, Gaceta Electoral, órgano de difusión del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, número 27, cuarta época, enero-junio 2011, p. 40.

## II. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO. GENERALIDADES Y PRECISIONES CONCEPTUALES.

En reiteradas ocasiones he sostenido que,<sup>2</sup> cuando se habla de la perspectiva de género, se debe superar una primera tentación de sesgarla o restringirla exclusivamente hacia el género femenino, pues contrariamente a ello *"un análisis con perspectiva de género requiere que se parta de que toda acción humana impacta a hombres y mujeres de manera particular"*,<sup>3</sup> ya que la cuestión de género no necesariamente se vincula con el término "mujer" o de "sexo femenino", sino que va mucho más allá. En todo caso, se trata de un enfoque que *explica la relación que existe entre hombres y mujeres*,<sup>4</sup> sin señalar la preeminencia de uno sobre otro.

Así entonces, frente a la diversidad de concepciones, para los fines de las presentes reflexiones, adoptaremos la clarificación que al respecto hace el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, el cual señala que la perspectiva de género *"se refiere a las visiones diferentes que tienen los hombres y las mujeres por causa de su género, que llevan a evaluar determinadas prácticas, conductas, acciones, omisiones, situaciones y circunstancias de manera distinta... Esta teoría aporta al abordaje de la realidad, la afirmación de que no existe un único sujeto del conocimiento... por lo que las instituciones creadas socialmente deberán responder a las necesidades de ambos"*,<sup>5</sup> en otras

---

<sup>2</sup> García Ramírez, María de Jesús, *Protección de la perspectiva de género: entre el control de convencionalidad y la aproximación a un criterio de interpretación judicial*, Gaceta Electoral, órgano de difusión del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, número 24, cuarta época, año 9, mayo de 2010, p. 35.

<sup>3</sup> Facio, Alda, *El acceso a la justicia desde la perspectiva de género*, Heredia, Costa Rica, 5 de diciembre de 2000, consultado el 14 de septiembre de 2011, [http://www.unidaddeigualdad.es/documentos\\_contenidos/2205\\_42035431\\_DD123-1.pdf](http://www.unidaddeigualdad.es/documentos_contenidos/2205_42035431_DD123-1.pdf)

<sup>4</sup> García, Soledad, *El marco teórico: la perspectiva de género y la protección internacional de los derechos humanos*, Los derechos humanos de las mujeres: Fortaleciendo su promoción y protección internacional, San José, Costa Rica, 2004, p. 54.

<sup>5</sup> Villanueva Monge, Zarela, ponencia *"Acceso de Justicia a las Mujeres"*, presentada en la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia, Cancún, México, 2002, consultado el 18 de septiembre de 2011, [http://www.poder-judicial.go.cr/secretariadegenero/menu\\_conceptos.htm](http://www.poder-judicial.go.cr/secretariadegenero/menu_conceptos.htm)

palabras, "la perspectiva de género provee herramientas a la teoría del derecho para entablar un diálogo que considere seriamente las transformaciones sociales que se han suscitado durante las últimas décadas y para promover una igualdad sustantiva entre todos los ciudadanos miembros del contrato social".<sup>6</sup>

En ese sentido, también se afirma que la perspectiva de género constituye "una herramienta o mecanismo de análisis, que busca explicar el fenómeno de la desigualdad y de la inequidad entre hombres y mujeres. Y consiste en enfocar las cosas, situaciones o problemas, tomando en consideración la diversidad de los modos en que se presentan las relaciones de género, tanto de hombres como de mujeres".<sup>7</sup>

Dicho de otro modo, se refiere a la metodología y mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre hombres y mujeres; y está contenida en todo nuestro sistema, de donde debe extraerse, comenzando por la Constitución y descansa fundamentalmente en el principio de igualdad en sentido estricto; el mandato de no discriminación, y la igualdad entre el hombre y la mujer.<sup>8</sup>

Ahora bien, no obstante que la perspectiva de género por razones obvias tiene su principal activo en el diálogo con los derechos de la mujer; el ámbito de lo masculino no está exento del tema, y para muestra basta tan sólo recordar el importante bloque de doctrina judicial que existe en esta materia, resultado de los diversos criterios emitidos por los Tribunales

<sup>6</sup> Argumentación jurídica con perspectiva de género, Boletín Género y Justicia, Coordinación General del Programa de Equidad de Género del Poder Judicial de la Federación, julio de 2009, consultado el 15 de septiembre de 2011, [http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/Boletin\\_No\\_1\\_Julio.pdf](http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/Boletin_No_1_Julio.pdf)

<sup>7</sup> Staff Wilson, Mariblanca, *La perspectiva de género desde el derecho*, consultado el 19 de septiembre de 2011, [www.Legalinfo-panama.com/articulos/articulos\\_21.htm](http://www.Legalinfo-panama.com/articulos/articulos_21.htm)

<sup>8</sup> Sánchez Cordero, Olga, *Ciclo de Conferencias Juzgar con ojos de mujer* organizado por el Instituto de la Judicatura Federal, México, 2003, consultado el 11 de septiembre de 2011, <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conf/PERSPECTIVA%20DE%20GENERO%20E%20INTERPRETACION%20JUDICIAL.pdf>



del Poder Judicial de la Federación en torno a los derechos de los hombres, concretamente en cuestiones alimenticias.<sup>9</sup>

Como se advierte, las nociones apuntadas resultan integradoras e incluyentes, en oposición a las que sustancialmente se limitan a concebirla como metodologías o mecanismos para *identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres*.<sup>10</sup>

En ese contexto, la perspectiva de género tiene, como ya se dijo, un sentido de transversalidad que obliga a mirarla desde diferentes ópticas. En nuestro caso, desde la justicia electoral, con especial énfasis a partir de la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de junio de dos mil once.

Visto así, la perspectiva de género invita a asumir que el derecho produce efectos distintos en el hombre y en la mujer, y de que en su momento, casi toda o por lo menos la mayor parte de la producción jurídica se dio en un contexto de androcentrismo en el que erróneamente se creyó que el único sujeto del conocimiento era el hombre, mientras al mismo tiempo se configuraban *techos de cristal* que limitaban a la mujer. De este modo, dentro de la discusión jurídica sobre género, de pronto la interpretación y argumentación jurídicas pasaron a tomar una posición privilegiada

---

<sup>9</sup> Cfr. Tesis y jurisprudencias: "1. ALIMENTOS. OBLIGACIÓN DE LA MUJER. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 164 REFORMADO DEL CÓDIGO CIVIL; 2. INDEMNIZACIÓN POR MUERTE. EL ARTÍCULO 501, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, VIOLA LA GARANTÍA DE IGUALDAD; 3. PENSIÓN DE VIUDEZ. EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997, AL ESTABLECER DISTINTOS REQUISITOS PARA SU OTORGAMIENTO ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER VIOLA LA GARANTÍA DE IGUALDAD CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL; Y 4. PENSIÓN ALIMENTICIA EN CASO DE DIVORCIO NECESARIO. EL ARTÍCULO 130 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES QUE LA PREVÉ, VIOLA LA GARANTÍA DE IGUALDAD CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 40, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

<sup>10</sup> Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal (Gaceta Oficial del Distrito Federal. 19 de julio de 2006). Artículo 4.

y activa, que con el paso del tiempo, ha venido consolidando una tarea de *juzgar con ojos de mujer*.

De esta forma, se vinieron a sumar al tema de género otros de la misma relevancia, tal vez en un sentido más instrumental (adjetivo) pero al final del día, igualmente importantes. En efecto, interpretación y argumentación forman parte de esa agenda relacionada con la consolidación del Estado constitucional y democrático de derecho, en donde los derechos humanos –por supuesto la equidad incluida–, los principios y valores constitucionales, juegan un papel primordial.

Más aún, son tópicos que por su naturaleza y relevancia, pareciera que nos acercan a una discusión mucho más profunda, como lo es la de esta nueva concepción del Juez y de la Jueza, que ha dejado de ser *tan solo la boca que pronuncia las palabras de la ley*, cuyo limitado papel se le confería en antaño, para comenzar a asumir que su actividad va mucho más allá, llegando incluso a producir derecho –y que en nuestro caso sería un derecho con perspectiva de género–.

Así pues, la trascendencia de dichos temas hasta aquí conjuntados –perspectiva de género, interpretación, argumentación jurídica, nuevas concepciones jurídicas, justicia electoral y reforma constitucional en materia de derechos humanos–, se explica sólo si tenemos claro que dentro de un régimen democrático, el tema de los derechos humanos, y con ello la igualdad y la libertad, constituyen piezas fundamentales en la forma de organización social y política. De ahí la necesidad de que el derecho, como producto social y dinámico, constantemente por la vía de la interpretación y argumentación en un plano de justicia, propenda hacia el reconocimiento y tutela efectiva de los derechos inherentes al propio entramado democrático.

En el caso mexicano, sin duda la Suprema Corte de Justicia de la Nación y otras instituciones públicas han iniciado ese proceso que podríamos

denominar de transición, que nos va llevando del paradigma femenino hacia el de la perspectiva de género con un enfoque jurídico; y prueba de ello es la jurisprudencia que se ha venido generando sobre el tema y que si bien en muchos casos sigue recogiendo los temas tradicionales sobre perspectiva de género, incluso de manera marcada lo relacionado con delitos sexuales en contra de la mujer, no menos cierto lo es que existen casos en los que se plantea la *perspectiva de género*, pero desde su enfoque masculino.

### III. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. UNA VISIÓN DESDE LA JURISDICCIÓN ELECTORAL.

#### **1. La perspectiva de género desde la doctrina judicial antes de la reforma**

En el ámbito de la justicia electoral, previo a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se generaron diversos precedentes derivados de algunos asuntos que podrían calificarse como paradigmáticos, en los que materialmente se refleja la perspectiva de género como juicio de solución, pero también como principio básico a tutelar, al tiempo que se dimensiona su valor democrático, mismos que se considera importante destacar en este apartado por su trascendencia.

##### ***a. Caso Mary Telma Guajardo Villareal. (SUP-JDC-46 I /2009)***

El expediente se integró con motivo del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, hecho valer por Guajardo Villareal, mediante el cual se inconformó por el cuarto lugar en que se ubicó en la lista que contiene las candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional (RP) en la Segunda

Circunscripción Electoral Plurinominal –luego de que su pretensión no prosperara en las instancias internas de su partido–, argumentando sustancialmente que dicha posición no correspondía con los criterios de perspectiva de género establecidos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), toda vez que la indicada lista se había conformado por una mujer en primer lugar; seguida por dos hombres y luego dos mujeres, por lo que, en su concepto, no se cumplía el principio de alternancia previsto por el artículo 220 de dicho ordenamiento, que establece que las listas se *integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada*; por tanto, la litis consistió principalmente en la interpretación que debía dársele a la regla de alternancia, puesto que mientras para la responsable era en un sentido, para la enjuiciante era en otro, tal y como se ilustra en el siguiente cuadro.

INTEGRACIÓN DE LAS LISTAS DE ACUERDO CON LAS PARTES	
Según el partido	Según la actora
1. Mujer	1. Mujer
2. Hombre	2. Hombre
3. Hombre	3. Mujer
4. Mujer	4. Hombre
5. Mujer	5. Mujer

En el expediente en mención, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió que le asistía la razón a la promovente, porque conforme a los criterios de interpretación gramatical y sistemático, la regla para ordenar las candidaturas de representación proporcional consiste en colocar en forma *sucesiva una mujer seguida de un hombre*, o viceversa, hasta agotar las cinco candidaturas del segmento, de manera que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos del segmento respectivo; en otras palabras, en la integración de las listas conducentes se debe intercalar a un hombre y a una mujer; o viceversa, de

manera inmediata, seguida y sucesiva, lo que, se dijo, es congruente con el artículo 4o. constitucional y con el deber de los partidos políticos de promover y garantizar la igualdad de oportunidades, y de procurar la paridad de género en la vida política del país.

Por tanto, la Sala revocó la resolución partidaria impugnada, ordenando ubicar a la inconforme en el lugar número tres de la lista correspondiente, criterio que a la postre se convirtió en tesis relevante, cuyo contenido vale la pena destacar en este momento, y que es del tenor siguiente.

#### **REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. CÓMO SE DEBE APLICAR LA ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS.**

Conforme con la interpretación gramatical y sistemática de los artículos 4, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, párrafo 1; 38, párrafo 1, inciso s); 78, párrafo 1, inciso a), fracción V; 218, párrafo 3, y 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 1, 6, 17, párrafo primero, y 36, fracciones III y IV, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; 2 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 2 y 7, inciso b), de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la regla de alternancia para ordenar las candidaturas de representación proporcional prevista en el artículo 220, párrafo 1, in fine, del código electoral federal consiste en colocar en forma sucesiva una mujer seguida de un hombre, o viceversa, en cada segmento de cinco candidaturas hasta agotar dicho número, de modo tal que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos del segmento respectivo. La finalidad de esta regla es el equilibrio entre los candidatos por el principio de representación proporcional de ambos sexos y, a la postre, lograr la participación política efectiva en el Congreso de la Unión de hombres y mujeres, en un plano de igualdad sustancial o real y efectiva, con el objetivo de mejorar la calidad de la representación política, y de eliminar los obstáculos que impiden el pleno desarrollo de las personas y su efectiva participación en la vida política. De este modo, dicha regla permite a los partidos políticos cumplir con el deber de promover y garantizar la

igualdad de oportunidades, procurar la paridad de género en la vida política del país y desarrollar el liderazgo político de las mujeres a través de postulaciones a cargos de elección popular; puesto que incrementa la posibilidad de que los representantes electos a través de ese sistema electoral sean tanto de sexo femenino como masculino.<sup>11</sup>

Como se puede apreciar, la resolución emitida por la Sala Superior no sólo resulta trascendente para la interesada, a quien por esa vía se le restituyó en el pleno goce de sus derechos político electorales, sino que al haberse aprobado como tesis relevante, ésta puede servir de orientación en casos análogos, lo que desde luego fue posible gracias al cambio de criterio en cuanto a la procedencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano contra actos emanados de los partidos políticos, que hasta entonces prevalecía, según el cual los actos intrapartidarios no eran impugnables ante aquella instancia,<sup>12</sup> y por supuesto, a que se  *juzgó con perspectiva de género*, tomando en cuenta tanto lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las Leyes Secundarias y los Tratados Internacionales.

### ***b. Caso Magdalena Pedraza. (SUP-JDC-158/2010)***

En este caso se combatió la integración de las fórmulas de candidaturas a las diputaciones locales por el principio de representación proporcional, en el Estado de Tamaulipas. La pretensión principal de la inconforme consistió en ser incluida en el lugar dos de la lista respectiva, por lo que la litis se

<sup>11</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009) pp. 48-49.

<sup>12</sup> Antes de la resolución del asunto que se menciona, imperaba el criterio contenido en la tesis del rubro: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS", aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que esencialmente se sostenía que, como en el indicado juicio el sujeto pasivo era exclusivamente una autoridad, dicho medio de impugnación era improcedente contra actos de partidos políticos (Tesis S3ELJ 15/2001, consultable en las páginas 118 y 119 de la compilación oficial de Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002, interrumpida por la diversa S3ELJ 03/2003).

construyó a determinar primero, si la resolución dictada por el partido político responsable era conforme a derecho y si por ende, era válida la designación de candidatos a la luz de la convocatoria correspondiente y a la normatividad intrapartidaria.

Al respecto, la Sala Superior resolvió que el partido violentó el principio de equidad de género contenido en su propia normativa, por lo que después de analizar las condiciones en que se dio la elección interna y sobre todo el número de votos obtenidos por la actora, ordenó ubicarla en el lugar 3 de la referida lista, restituyéndosele así en el pleno goce de su derecho político electoral violado.

***c. Caso Magistrada María Teresa González Saavedra. (SUP-JDC-28/2010).***

El juicio ciudadano se hizo valer en contra de los acuerdos de cinco de febrero de dos mil diez, emitidos por el Pleno del Tribunal Electoral y de Transparencia Informativa del Estado de Sonora, relativos a la designación de Presidente y su toma de protesta al cargo, aduciéndose como causa de pedir que, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley Suprema Local, la presidencia debía ser rotativa y alternada, lo que en concepto de la promovente no se cumplió en los actos reclamados.

La Sala Superior consideró en su resolución que en torno a la designación de quién habría de ocupar la Presidencia del indicado Tribunal, se tiene que atender, por un lado, que ésta se hará por votación; por otro, que la misma será rotativa, esto es, privilegiando de este modo tanto la votación y la rotatividad; y, finalmente, los principios de equidad y alternancia de género previstos en el artículo 22, párrafo vigésimo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Sonora, por lo que se debe entender que la votación define, bajo el principio de mayoría, al Magistrado o Magistrada que ocupará la Presidencia, siempre y cuando sea elegible, esto en la medida en que no la hubiera ocupado anteriormente.

Lo anterior, toda vez que el Tribunal actualmente se integra por dos Magistrados y una Magistrada, ocupan el cargo nueve años, dicha integración será renovada parcialmente cada tres años, y la función de Presidente tiene una duración aproximada de tres años, siendo la presidencia rotativa; lo que da lugar a que quienes conforman el Pleno, en su momento puedan ser electos presidentes o presidenta, guardando de esta forma armonía entre el número de integrantes, el tiempo para la renovación parcial y la duración del cargo, respectivamente, de los Magistrados del citado Tribunal con el periodo de ejercicio de la presidencia.

Así, se concluyó que no se había seguido el procedimiento para la designación de Presidente de dicho órgano, al haberse violentado los principios de equidad y alternancia de género contenidos en el invocado artículo 22.<sup>13</sup> En consecuencia, toda vez que los Magistrados Luis Enrique Pérez Alvídrez y Miguel Ángel Bustamante Maldonado, ocuparon el cargo de Presidente de los años 2003 a 2006 y 2006 a 2010, en su orden, la Sala Superior resolvió revocar los acuerdos impugnados y ordenó la designación de quien debía ocupar la Presidencia de dicho órgano jurisdiccional, conforme a los criterios mencionados.

Estos son tan sólo algunos de los casos paradigmáticos que permiten dar cuenta de la importancia que la perspectiva de género adquiere cada día, especialmente en el ámbito de la jurisdicción electoral, confirmando que, como se ha dicho, aun antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, los Tribunales Electorales del país ya asumían el compromiso de juzgar con perspectiva de género, tratando de maximizar los derechos humanos de las mujeres mediante la aplicación no sólo de la

<sup>13</sup> El artículo 22, párrafo vigésimo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Sonora establece, por una parte, que en la integración de los órganos electorales habrá paridad de género y se observará en su conformación el principio de alternancia de género y, por otra, que en la integración del Tribunal, será obligatorio conformarlo por ambos géneros.



Constitución, sino de los tratados internacionales y en muchos casos, la normativa interna de los diversos partidos políticos, sin que de ninguna manera ello implique negar las implicaciones que dicha reforma genera en este ámbito.

## 2. La reforma constitucional en materia de derechos humanos

El diez de junio de dos mil once se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero, y reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otros el artículo 1º.

Dicha reforma, que dicho sea de paso constituye por sí misma uno de los cambios más radicales a nuestro sistema jurídico, y particularmente a la vigencia y tutela de los derechos humanos, en síntesis, incorporó al sistema jurídico nacional lo siguiente:

- Reconocimiento de que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos consagrados y reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales de los que México sea parte;
- Se eleva a rango constitucional el principio de interpretación *pro persona*, al disponer que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, *favoreciendo en todo tiempo a las personas, la protección más amplia*;
- Impone a todas las autoridades la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; y
- Reitera la prohibición de toda discriminación.

Por todo ello, se afirma que, con estas reformas, además de las relacionadas con la materia de amparo (6 de junio de 2011), así como las acciones colectivas (julio de 2010), incluso las del sistema de justicia penal (2008), se viene dando un nuevo rostro a la justicia en este país.

Ahora bien, en la parte que nos interesa, la relevancia de la reforma comentada se maximiza en el contexto de la perspectiva de género, a partir, también, de otro aspecto fundamental recientemente discutido: el control de convencionalidad en el sistema jurídico mexicano.

Se ha dicho de la importancia del concepto, y de cómo los tribunales han venido adoptando e integrando el concepto a las reflexiones actuales en torno a los derechos humanos. La reciente discusión (4, 5, 7, 11, 12 y 13 de julio de 2011) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de la sentencia dictada en el caso Rosendo Radilla por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es una clara muestra de ello.

Visto así, con la reforma en materia de derechos humanos que sitúa en rango constitucional a los instrumentos internacionales, pero además, con la obligación a cargo de *todos los Jueces nacionales* de atender, al ejercer su función jurisdiccional, el contenido e interpretación de los derechos humanos previstos en los instrumentos internacionales, se ponen sobre la mesa instrumentos invaluable para un mayor impulso al tema de la perspectiva de género.

En otras palabras, al final del día no se trata más que de asumir, a partir de la premisa construida desde los artículos 1o. y 133 constitucionales, así como del control de convencionalidad, que hoy en día el catálogo de derechos reconocidos se ha ampliado o maximizado significativamente, entre ellos, por supuesto los que impulsan la equidad de género o protección de las mujeres, principalmente.

Y más aún, que en el ámbito de la perspectiva de género, es una muy buena noticia el que a partir de estas incorporaciones o reconocimientos, los estándares de observancia y protección se vean apuntalados de manera importante.

De esta manera, los efectos positivos de los cambios reseñados, en relación con las discusiones en torno a la equidad, desde la propia perspectiva de género, seguramente serán más que positivas.

En este sentido, los puntos sobre los que se definirán las discusiones actuales deberán tomar como referente dos aspectos medulares: el amplio reconocimiento constitucional de los derechos humanos, no solamente en el ámbito doméstico, sino también en el supranacional; así como la tutela y protección de esos mismos derechos, pero con una visión no únicamente nacional, sino internacional.

Así, con la aprobación de la indicada reforma se dota a las personas de mayores y más eficaces instrumentos para la efectiva tutela de los derechos humanos que amparan la Constitución y los tratados internacionales, garantizando así, primeramente, el acceso a los órganos jurisdiccionales por quien considere que han sido violentados sus derechos humanos, al tiempo que obliga a todo juzgador a resolver maximizando esos derechos a través de la interpretación *pro homine o pro persona*. De esa manera, parafraseando al profesor Michele Taruffo, el contenido de la Constitución deja de ser una declaración retórica para convertirse, junto con los tratados internacionales, en una verdadera protección de los derechos humanos de las personas; ello porque como se ha dicho, a partir del diez de junio de dos mil once, existe la obligación a cargo de todas las jurisdicciones de proteger tales derechos.

### 3. Implicaciones de la reforma en la perspectiva de género

Como ha quedado evidenciado, en la jurisdicción electoral, aun previo a la aprobación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, existía la convicción –o por lo menos se venía fomentando– de juzgar con perspectiva de género, tomando en consideración los derechos consagrados tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales de los que México es parte, y en muchos casos, aplicando incluso la normativa partidista, siempre privilegiando el principio de interpretación *pro persona* o *pro homine*.

En tal virtud, el discurso era más bien de concientización hacia juzgar con perspectiva de género; sin embargo, la primera gran implicación tiene que ver con el hecho de que la citada reforma viene a consolidar esa vocación, al disponer que *todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales*, lo que conlleva a que los derechos de los mexicanos se vean incrementados considerablemente, al tiempo que, con los criterios interpretativos emanados de los precedentes y jurisprudencia de los órganos internacionales competentes, se vean enriquecidos los adoptados por los tribunales nacionales.

Así, quienes conformamos la judicatura nacional, del ámbito que sea, debemos invariablemente aplicar tanto la Constitución, como los instrumentos internacionales, cuyas normas –que contengan derechos humanos– se interpretarán siempre favoreciendo a las personas la protección más amplia –principio de interpretación *pro homine* o *pro persona*–, en cuyo caso cobra particular relevancia el denominado *control de convencionalidad*.

Ahora bien, hasta antes de la reforma de que se viene hablando, los tribunales mexicanos, específicamente del Poder Judicial de la Federación, habían emitido importantes tesis sobre el control de convencionalidad, que por su trascendencia se transcriben a continuación:

**CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO.** Tratándose de los derechos humanos, los tribunales del Estado mexicano como no deben limitarse a aplicar sólo las leyes locales, sino también la Constitución, los tratados o convenciones internacionales conforme a la jurisprudencia emitida por cualesquiera de los tribunales internacionales que realicen la interpretación de los tratados, pactos, convenciones o acuerdos celebrados por México; lo cual obliga a ejercer el control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y las supranacionales, porque éste implica acatar y aplicar en su ámbito competencial, incluyendo las legislativas, medidas de cualquier orden para asegurar el respeto de los derechos y garantías, a través de políticas y leyes que los garanticen. (Tesis: XI. I.o.A.T.47 K, registro 164611)

**CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. DEBE SER EJERCIDO POR LOS JUECES DEL ESTADO MEXICANO EN LOS ASUNTOS SOMETIDOS A SU CONSIDERACIÓN, A FIN DE VERIFICAR QUE LA LEGISLACIÓN INTERNA NO CONTRAVENGA EL OBJETO Y FINALIDAD DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido criterios en el sentido de que, cuando un Estado, como en este caso México, ha ratificado un tratado internacional, como lo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus Jueces, como parte del aparato estatal, deben velar porque las disposiciones ahí contenidas no se vean mermadas o limitadas por disposiciones internas que contraríen su objeto y fin, por lo que se debe ejercer un "control de convencionalidad" entre las normas de derecho interno y la propia convención, tomando en cuenta para ello no sólo el tratado, sino también la interpretación que de él se ha realizado. Lo anterior adquiere relevancia para aquellos órganos que tienen a su cargo funciones jurisdiccionales, pues deben tratar de suprimir, en todo momento, prácticas que tiendan a denegar o delimitar el derecho de acceso a la justicia. (Tesis: I.4o.A.91 K, registro 165074).

Como se advierte, en dichas tesis se hace referencia a "*los tribunales del Estado mexicano*", "*sus jueces*", y a "*aquellos órganos que tienen a su cargo*

*funciones jurisdiccionales*"; es decir, todos sin distingo, y cada cual en su propia materia, por lo que evidentemente la electoral no era la excepción, lo que significa que, como se ha dicho, aun antes de la aprobación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, ya existía la *posibilidad* de ejercer un control de convencionalidad por parte de los Tribunales.

Por tanto, al final del día, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos se logra armonizar la legislación interna con la normativa convencional, a favor del respeto ineludible por los derechos humanos, y más específicamente de aquellos relacionados con la perspectiva de género.

En ese contexto, ante la trascendencia que los instrumentos internacionales representan para la perspectiva de género, máxime a partir de la precitada reforma, se considera necesario destacar aquellos que, concretamente en cuestiones de género ha suscrito el Estado Mexicano, por lo que se deberán tener presentes necesariamente por la judicatura electoral, lo que agrega un sentido de mayor especialización a la materia, pues cabe recordar que, junto con la observancia de dichos tratados, también vienen de la mano, como se ha dicho, la jurisprudencia internacional e incluso los precedentes de tribunales supranacionales.

Los instrumentos internacionales de los que nuestro país es parte, con referencia a la cuestión de género, son principalmente los siguientes:

- I. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- II. Declaración Universal de Derechos Humanos.
- III. Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.
- IV. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).
- V. Convención Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Menores.

- VI. Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad.
- VII. Convención sobre nacionalidad de la Mujer.
- VIII. Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer.
- IX. Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer.
- X. Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.
- XI. Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada.
- XII. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- XIII. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém Do Pará".
- XIV. Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- XV. Convenio relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y Femenina por un Trabajo de Igual Valor.

Como se puede observar, no son pocos los instrumentos internacionales que de alguna u otra forma prevén disposiciones relativas a los derechos de las mujeres, y en consecuencia resultan de observancia y referencia obligatoria en las reflexiones sobre perspectiva de género, cuya aplicación, y por virtud de la reforma en mención resulta imperativa, lo que incluso trae consigo la modificación en el discurso, que como se ha dicho, era de concientización previo a la reforma.

Las anteriores son tan solo algunas de las razones por las que se afirma que la indicada reforma no sólo viene a revolucionar la concepción existente en nuestro país en materia de derechos humanos desde la promulgación de la Constitución de 1917, sino que trae consigo la necesidad de replantear diversos aspectos en la impartición de justicia en general, y en particular de la electoral.

## IV. CONSIDERACIONES

### FINALES

Vistos los elementos conjuntados hasta aquí, bien podemos convenir que, sin duda, la perspectiva de género es uno de los temas con mayor desarrollo en la actualidad, tanto en diferentes niveles como ámbitos jurisdiccionales, lo que al mismo tiempo ha generado, por su naturaleza transversal y multidisciplinaria, el surgimiento de otros muchos más que gravitan a su alrededor; por lo que cualquier aspecto que tenga incidencia en el mismo, amerita en un primer momento hacer algunas precisiones conceptuales, pues no son poco frecuentes los casos en que el mismo es confundido o por lo menos, no es comprendido en la dimensión que se pretende, pues cabe recordar que, por antonomasia donde se ve reflejado con más claridad dicho avance es en los derechos laborales y políticos, que fueron los que enarbolaron las primeras luchas en cuestiones de género.

De esta forma, resulta fundamental, para el buen entendimiento de sus alcances, asumir que, por *perspectiva de género*, se entiende aquella disciplina que provee herramientas a la teoría del derecho para entablar un diálogo que considere seriamente las transformaciones sociales que se han suscitado durante las últimas décadas y para promover una igualdad *sustantiva* entre todos los ciudadanos miembros del contrato social.

En el tema de la perspectiva de género, como se evidenció con los casos reseñados brevemente en apartados que anteceden, la jurisdicción electoral ha jugado un papel preponderante, pues aun antes de la aprobación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en junio de dos mil once, e incluso antes de la adopción del llamado control de convencionalidad, se ha venido juzgando con perspectiva de género aplicando el principio de interpretación *pro persona*, al amparo de las disposiciones contenidas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales suscritos por nuestro país,



aunque esa determinación fue asumida más por convicción; es decir, como una especie de posición ideológica-jurídica frente a la tutela efectiva de los derechos humanos.

Lo anterior permitió que éstos se hicieran efectivos cuando en su momento se invocaron como violados, ya fuese mediante un control de convencionalidad, constitucionalidad o incluso aplicando la normativa interna de algún partido político, que se consideró más favorable que la legislación ordinaria o que los propios tratados. Con dicha actuación, ejercida principalmente –insisto– por convicción, no sólo se restituyó en el goce de los derechos humanos vulnerados mediante la individualización de la norma, sino que al mismo tiempo se acogió una demanda social, sentando precedentes importantes para casos futuros, que ante la inexistencia de una norma clara al respecto, sirvió de orientación en situaciones similares, al tiempo que se difundió entre los diversos círculos tanto académicos como jurídicos, traducándose en un factor de concientización importante.

En tales condiciones, si como se ha visto, en el ámbito electoral existía ya desde antes de la reforma ese convencimiento por juzgar con perspectiva de género, pero además, de maximizar los derechos humanos de las personas, resultan indudables las implicaciones que dicha reforma tiene en la materia.

Y es que su aprobación, como se ha dicho, viene a revolucionar todo el sistema de impartición de justicia en México, pues contrario a lo que ocurría en antaño, ahora *todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*, estableciendo como criterio de interpretación el principio *pro persona*, y reiterando la prohibición de toda discriminación; dotando así de mayor consistencia al sistema jurídico de derechos humanos.

No obstante, está claro que la perspectiva y con ello la equidad de género, pese a la vigencia de sus discusiones y de los diversos mecanismos implementados a fin de reducir la brecha que aún existe, falta todavía mucho por hacer para lograr su verdadera vigencia, pues no debemos olvidar que en contra de ello juegan un papel importante aspectos sociales, políticos, económicos y principalmente culturales.

Además, falta conocer la interpretación que respecto del artículo 1.º constitucional reformado, emitan los tribunales del país –entre ellos los electorales–. Baste por lo pronto destacar el innegable avance que en general, y particularmente en la materia electoral, se ha dado con la aprobación de la tantas veces citada reforma, a partir de la cual, los operadores jurídicos contamos con mayores instrumentos para juzgar con perspectiva de género aplicando el principio de interpretación *pro persona* en aras de maximizar los derechos humanos de las personas.

Lo anterior se ve reflejado en las propias intervenciones de los Ministros y Ministras integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes al resolver el caso Rosendo Radilla, destacaron los alcances de la precitada reforma, sosteniendo, entre otras cosas, que a partir de ella, las personas que tengan funciones materialmente jurisdiccionales están obligadas a actuar como Jueces convencionales, lo que implica reconocer un deber de conocer y resolver conforme a los tratados internacionales y la Constitución, para lo cual, se dijo, no se requiere ser Juez constitucional,<sup>14</sup> por ello, se concluyó, con la reforma al artículo 1.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se configura un nuevo paradigma de interpretación.

---

<sup>14</sup> Intervención del Ministro Juan N. Silva Meza, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante la sesión del 11 de julio de 2011.

De ahí que se sostenga que se trata de las modificaciones de mayor trascendencia que han tenido lugar en nuestro país en el ámbito de los derechos humanos, desde la promulgación de la Constitución de 1917, trayendo consigo una verdadera revolución en materia de impartición de justicia, y de paso, vienen a dotar a la jurisdicción electoral, como ya se dijo, de mayores elementos para continuar en esa tarea de juzgar con perspectiva de género, en aras de transitar de la igualdad adjetiva, a una verdadera y auténtica igualdad substancial, pues como lo enunciaba ya en 1869 John Stuart Mill en su célebre escrito *The subjection of women*, "el principio de la subordinación de un sexo al otro **debe ser reemplazado por el de la perfecta igualdad que no admite poder o privilegio de un lado e incapacidad del otro**". Sigamos pues en la búsqueda por alcanzar esa igualdad.

## V. BIBLIOGRAFÍA

### 1. Fuentes bibliográficas

García Ramírez, María de Jesús, *La justicia electoral con perspectiva de género*, Gaceta Electoral, órgano de difusión del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, número 27, cuarta época, enero-junio 2011.

\_\_\_\_\_, *Protección de la perspectiva de género: entre el control de convencionalidad y la aproximación a un criterio de interpretación judicial*, Gaceta Electoral, órgano de difusión del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, número 24, cuarta época, año 9, mayo de 2010.

Reformas constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos, (Tribunal Electoral del Estado de Michoacán). Michoacán, México, 2011.

García, Soledad, *El marco teórico: la perspectiva de género y la protección internacional de los derechos humanos*, Los derechos humanos de las

mujeres: Fortaleciendo su promoción y protección internacional, San José, Costa Rica, 2004.

## 2. Legislación y jurisprudencia

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009).

Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal.

## 3. Fuentes electrónicas

Facio, Alda, *El acceso a la justicia desde la perspectiva de género*, Heredia, Costa Rica, 5 de diciembre de 2000. [http://www.unidaddeigualdad.es/documentos\\_contenidos/2205\\_42035431\\_DD123-1.pdf](http://www.unidaddeigualdad.es/documentos_contenidos/2205_42035431_DD123-1.pdf)

*Argumentación jurídica con perspectiva de género*, Boletín Género y Justicia, Coordinación General del Programa de Equidad de Género del Poder Judicial de la Federación, julio de 2009. [http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/Boletin\\_No-\\_1\\_Julio.pdf](http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/Boletin_No-_1_Julio.pdf)

Staff Wilson. Mariblanca, *La perspectiva de género desde el derecho*, consultado el 19 de septiembre de 2011. [http://www.Legalinfo-panama.com/articulos/articulos\\_21b.htm](http://www.Legalinfo-panama.com/articulos/articulos_21b.htm)

Sánchez Cordero, Olga, *Ciclo de Conferencias Juzgar con ojos de mujer* organizado por el Instituto de la Judicatura Federal, México, 2003. <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conf/PERSPECTIVA%20DE%20GENERO%20E%20INTERPRETACION%20JUDICIAL.pdf>

Villanueva Monge, Zarela, Ponencia "*Acceso de Justicia a las Mujeres*", presentada en la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia, Cancún, México, 2002. [http://www.poder-judicial.go.cr/secretariadegenero/menu\\_conceptos.htm](http://www.poder-judicial.go.cr/secretariadegenero/menu_conceptos.htm)



**EL ACCESO A LA JUSTICIA  
DE LAS PERSONAS  
CON DISCAPACIDAD**

RODRIGO JIMÉNEZ SANDOVAL

*Codirector Programa Mujer, Justicia y Género, ILANUD*





**SUMARIO:** I. La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. II. Las Normas Uniformes para la Equiparación de Oportunidades para las personas con discapacidad. III. Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. IV. Integralidad e Interdependencia de los Derechos de las Personas con Discapacidad. V. Bibliografía.

Conforme a la Organización Mundial de la Salud, la población con discapacidad representa como mínimo el 10% de la población de un Estado, porcentaje que puede elevarse en casos de conflicto armado, desastres naturales o condiciones de pobreza en un margen de 5%.

Esta población se conforma por una diversidad de seres humanos por razones de género, edad, etnia, condición económica y diferentes deficiencias ya sea sensitivas, físicas, emocionales y cognitivas. Este mosaico de personas inmersas en las relaciones sociales deben gozar del servicio público que representa el acceso a la justicia.

Se define el acceso a la justicia de las personas con discapacidad: como aquel conjunto de medidas y facilidades que permiten que todas las personas con discapacidad, sin discriminación alguna, les sean garantizados los servicios judiciales, considerando en ellos su ubicación dentro de la sociedad, para ofrecerles así una justicia pronta y cumplida. Este ejercicio se

encuentra íntimamente vinculado con la incorporación de la perspectiva de la discapacidad en la administración de justicia como un servicio público.

Los servicios públicos han asumido diversos paradigmas para atender a esta población, los cuales se pueden agrupar en tres grandes modelos los que a su vez se subdividen conforme a los diversos matices en submodelos. Estos modelos son:

- a) El modelo tradicional que parte de la marginación orgánica, funcional y social donde la población con discapacidad atraviesa tres etapas:
  - i) Las personas con discapacidad sujetas de exterminio, como en el caso de las leyes del Licurgo en la antigua Grecia, la roca Tarpeia en el Imperio Romano y el holocausto nazi. En nuestra época esta primera etapa se ve reflejada en las legislaciones que permiten el aborto por razones de discapacidad o la eutanasia involuntaria por las mismas razones. El objetivo de esta etapa es la desaparición social de las personas con discapacidad. Al no ser sujetos de derecho no requieren los servicios de justicia.
  - ii) Las personas con discapacidad sujetas a la segregación y aislamiento. Desde los tiempos del Medioevo con las "alm houses" la población con discapacidad se ha visto segregada. Ya sea en el sistema hospitalario con los leprosorios, los hospitales de internamiento psiquiátrico de por vida, etc.; en el sistema educativo con las aulas diferenciadas o las instituciones educativas totalmente segregadas; en el sistema laboral con los talleres protegidos y en la familia con el encierro y el aislamiento. En el acceso a la justicia se evidencia con la discapacidad como sinónimo de incapacidad de actuar e inimputabilidad jurídica.

- iii) Las personas como sujetos de prevención socio-sanitaria donde el Estado asume una posición de asistencia social e investigación científica. Las personas con discapacidad son sujetas de lástima y caridad y a su vez son objeto de investigaciones científicas. Las grandes "proezas sociales" de recolección de dinero que giran alrededor de la lástima hacia las personas con discapacidad. En la administración de justicia se refleja en denuncias sin valoración, testimonios ignorados o peritajes descalificantes.
- b) El modelo biológico denominado por otros como médico y rehabilitador. Para efectos de no crear valoraciones emotivas hacia los términos médico y rehabilitador, se ha optado por denominarlo modelo biológico. Este modelo es una de las manifestaciones del capitalismo puro donde el valor del ser humano se basa en la productividad del binomio útil-inútil. Donde los profesionales (médicos, educadores/as, terapeutas, psicólogos/as, trabajadores/as sociales, sociólogos/as etc.) asumen el poder de decidir y dirigir las vidas de las personas con discapacidad. Bajo la percepción de la lástima, superioridad y principalmente la protección se arrogan el poder de decidir sobre la población con discapacidad. Las personas con discapacidad se convierten en el problema social invisibilizando al entorno como el factor determinante que no permite el acceso a la igualdad real de esta población. La población con discapacidad asume una posición de inseguridad, inferioridad y lástima hacia sí mismas. Incide directamente en la autoestima y las posibilidades de desarrollo.
- c) Modelo de los Derechos Humanos que parte del paradigma de la vida independiente, filosofía desarrollada por el movimiento de las personas con discapacidad donde el problema del acceso a la igualdad real es el entorno que discrimina y violenta a las personas con discapacidad y las personas con discapacidad son las sujetas de derecho. Esto tiene implicaciones importantísimas en el proceso normativo

del reconocimiento de los derechos de las personas en condición de discapacidad.

El derecho internacional de los Derechos Humanos, en lo que respecta a los derechos relacionados con la justicia, establece una serie de obligaciones para los Estados relacionadas con la función judicial y los derechos de las personas con discapacidad. Entre estas obligaciones está la de garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad a todas las personas que se encuentren en su territorio. Esta obligación conlleva la de: a) garantizar un debido proceso para lo cual el Estado debe tomar en cuenta las desigualdades que hay entre ellas debidas al género, la etnia, la edad, la discapacidad, etcétera, y b) establecer garantías judiciales que tomen en cuenta las necesidades de todas las personas que les permitan entre otros: i) ser parte del proceso judicial en condiciones de igualdad, ii) no ser revictimizadas en el proceso judicial, iii) ser aceptadas y protegidas como testigos iv) participar y comprender el proceso, v) gozar de servicios de administración justos en equidad e igualdad y vi) gozar de información judicial que oriente a la usuaria y facilite la toma de decisiones sin sesgos discriminantes.

Además, desde la Conferencia Mundial en Viena en 1993, el acceso a la justicia se ha analizado desde la óptica de los Derechos Humanos, lo cual incluye, entre otros, el principio de que todo derecho fundamental debe interpretarse en forma progresiva. Así pues, el derecho humano establecido en el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, ya no se puede considerar como el simple deber del Estado de proveer en abstracto un recurso ante los tribunales, sino de proveer uno efectivo, como bien lo dice el propio artículo 8:

ARTÍCULO 8: Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Es así que el acceso a la justicia no es una mera declaración de la posibilidad de toda persona de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos de acuerdo con el ordenamiento jurídico de cada país, sino que es un derecho humano que involucra tanto el deber estatal de proveer un servicio público, como el ejercicio por los habitantes del Estado de ese derecho. Como derecho humano, el acceso a la justicia debe de ser un servicio público que el estado debe garantizar a todos los habitantes de su territorio "sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole; origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición."<sup>1</sup>

Esta forma de entender el derecho humano al acceso a la justicia se ve reforzada dentro del sistema de protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad. Las Normas Uniformes de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, la Convención Interamericana sobre todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se enmarcan bajo el modelo de los derechos humanos.

Estos derechos humanos han tenido un impacto importantísimo en el ordenamiento jurídico de la región. Las normas sirvieron como base para el desarrollo de las principales normas jurídicas, que busca la igualdad de oportunidades para las personas con capacidades diferentes y elevan a rango supra constitucional o supra legal indiscutible el tema de la no discriminación contra la población con discapacidad en el acceso a la justicia.

Nos centraremos el análisis en las siguientes normas internacionales:

---

<sup>1</sup> Artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

## I. LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Aprobada en el año 1999 por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en lo que se refiere al acceso a la justicia establece en su preámbulo lo siguiente:

CONSIDERANDO que la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en su artículo 3, inciso j) establece como principio que la justicia y la seguridad sociales son bases de una paz duradera;

Reconoce como uno de los pilares para la construcción de una sociedad democrática y pacífica la justicia, dándole una importancia fundamental a este principio.

Y establece en su articulado:

### ARTÍCULO III

Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a:

I. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa:

a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración.

Establece la obligación de los Estados parte de asegurar el acceso a la justicia de las personas con discapacidad. Lo que implica el desarrollo de una serie de acciones encaminadas a garantizar dicho derecho que se entrelazan con otras obligaciones establecidas en la Convención como es el derecho al acceso a los espacios físicos, a la información y comunicación, a las ayudas técnicas, al desarrollo legislativo, etc.

## II. LAS NORMAS UNIFORMES PARA LA EQUIPARACIÓN DE OPORTUNIDADES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Si bien es cierto que las Normas Uniformes no establecen taxativamente el derecho a la justicia sí regulan los servicios judiciales por medio de una serie de normas.

En relación al artículo I establece en los incisos 2, 3 y 7:

Los Estados deben iniciar y apoyar campañas informativas referentes a las personas con discapacidad y a las políticas en materia de discapacidad a fin de difundir el mensaje de que dichas personas son ciudadanos con los mismos derechos y las mismas obligaciones que los demás, y de justificar así las medidas encaminadas a eliminar todos los obstáculos que se opongan a su plena participación.

Los Estados deben alentar a los medios de comunicación a que presenten una imagen positiva de las personas con discapacidad; se debe consultar a ese respecto a las organizaciones de esas personas.

Los Estados deben iniciar y promover programas encaminados a hacer que las personas con discapacidad cobren mayor conciencia de sus derechos y posibilidades. Una mayor autonomía y la creación de condiciones para la

participación plena en la sociedad permitirán a esas personas aprovechar las oportunidades a su alcance.

Responsabilidades que recaen en los Departamentos de Prensa y Comunicación o Relaciones Públicas según sea el caso.

En el artículo 4 establece:

Los Estados deben velar por el establecimiento y la prestación de servicios de apoyo a las personas con discapacidad, incluidos los recursos auxiliares, a fin de ayudarles a aumentar su nivel de autonomía en la vida cotidiana y a ejercer sus derechos.

De esta manera se obliga a los Poderes Judiciales a otorgar los servicios de apoyo necesarios que garanticen el ejercer los derechos de las personas con capacidades diferentes en condiciones de igualdad con los demás.

El artículo 5 es esencial ya que busca la accesibilidad al entorno físico y a la comunicación e información como dos derechos fundamentales para asegurar la igualdad de oportunidades.

De igual forma, el artículo 6 hace referencia al derecho a la educación y formación para el caso de los programas de formación que realizan las escuelas de capacitación en el sistema judicial.

En su artículo 9 se establecen las obligaciones dirigidas al Departamento de Personal:

Los Estados deben reconocer el principio de que las personas con discapacidad deben estar facultadas para ejercer sus derechos humanos, en particular en materia de empleo. Tanto en las zonas rurales como en las urbanas



debe haber igualdad de oportunidades para obtener un empleo productivo y remunerado en el mercado de trabajo.

En el ámbito normativo, las Normas Uniformes establecen la necesidad de que los Estados creen las bases jurídicas para la adopción de medidas encaminadas a lograr los objetivos de la plena participación y la igualdad de las personas con discapacidad.<sup>2</sup> Eliminando toda normativa que victimice y violente a las personas con discapacidad.

### III. CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

En marzo del presente año se aprobó esta Convención donde se establece en el artículo 13 el derecho al acceso a la justicia. Artículo propuesto por varias delegaciones Latinoamericanas como Costa Rica y Chile.

Previo a su aprobación, los Estados discutieron sobre los siguientes temas que reflejan la intención del legislador/a:

- Garantías efectivas de un debido proceso (interpretación, ayuda legal).
- Ser parte del proceso judicial en condición de igualdad. Contar con garantías judiciales.
- No ser revictimizado por razón de la discapacidad en el proceso.
- A ser testigo.
- Contar con los medios que faciliten la participación y comprensión del proceso judicial.

---

<sup>2</sup> Artículo 15 de las Normas Uniformes para la Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

- Concienciación de los operadores jurídicos y en particular de los Jueces y Magistrados.
- Toda la información y material legales disponible en formas accesible.

Luego de largas discusiones la Asamblea General aprobó el siguiente texto:

### **Artículo 13. Acceso a la justicia**

1. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares.

2. A fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a la justicia, los Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario.

De esta manera, en forma explícita, la comunidad internacional reconoce el derecho de esta población a acceder a los servicios judiciales en igualdad de condiciones.

Vale la pena mencionar el artículo 12 que regula el igual reconocimiento como persona ante la ley que reforma la figura milenaria de la curatela de origen del derecho romano. El artículo reforma totalmente la concepción del ejercicio de la capacidad jurídica de actuar donde se elimina la figura de la curatela, y se establece una nueva figura que asiste según el grado de incapacidad volitiva y cognoscitiva a la toma de decisiones.

Adicionalmente a ello, la Convención hace referencia al derecho a la información y comunicación, al trabajo, a la educación, etc., todos ellos interdependientes para el derecho al acceso a la justicia.

Igualmente establece para la interpretación y aplicación de los derechos de las personas con discapacidad una serie de principios que han sido enriquecidos por la doctrina.

Algunos de estos principios son:

## **1. No discriminación**

Se refiere a la eliminación de toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, edad, preferencia sexual, discapacidad, religión, etc., que tenga por objeto o resultado el menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La discriminación se configura en dos situaciones: a) Tratar diferente a lo que es igual; como en el caso de dos personas que optan al mismo puesto con igualdad de atestados pero una es descalificada por su discapacidad. b) Tratar igual a lo que es diferente; por ejemplo cuando no se otorga una intérprete de lenguaje de señas en un juicio.

La población con discapacidad se encuentra en toda la diversidad humana, sin importar clase social, etnia, edad, sexo, preferencia sexual, religión, condición política, etc. En cualquiera de estos grupos estarán presentes las personas con discapacidad. Esta gama de grupos poblacionales implica la necesidad de valorar todas las percepciones desde los diversos puntos de vista.

La *Convención Americana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad* establece en su artículo I, inciso 2, el principio de no discriminación, de la siguiente forma:

El término discriminación contra las personas con discapacidad significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

Esta definición requiere un análisis minucioso. Como primer aspecto, las circunstancias que pueden configurar una discriminación son distinguir, excluir o restringir: a) Se distingue cuando las personas están en igualdad de condiciones pero se distinguen y se discrimina, como en el caso de las segregaciones hospitalarias; b) Se excluye cuando no se permite su participación, como ocurre con la ausencia de información auditiva o en braille para las personas ciegas; c) Se restringe, por ejemplo, cuando no carece de una rampa para el acceso a un edificio.

Otro aspecto interesante es el sujeto del derecho. La Convención parte de una definición social de la discapacidad: los sujetos pueden ser las personas con una discapacidad, aquellas personas que se perciben con una discapacidad, y las que tienen una discapacidad temporal o antecedente. Introducir en la definición el elemento social es fundamental, pues evidencia que la discriminación es una construcción social que puede revertirse contra cualquier ser humano, basada en creencias y prácticas sociales establecidas por las relaciones de poder.

Hablar de propósito o resultado es otro aspecto esencial de la definición. El propósito implica la intencionalidad de discriminar, como en el

caso de no contratar a personas con discapacidad, y el resultado se refiere a aquellos actos u omisiones supuestamente neutras que tienen efectos discriminatorios, como la entrega de información no accesible para la población ciega.

Por último, cuando la definición hace referencia a los derechos humanos y libertades fundamentales, debemos estar conscientes de que el goce de estos se da tanto en la esfera pública de los servicios sociales y vida en comunidad, como en la privada, en el ámbito familiar, donde se presentan muchas de las acciones y omisiones discriminatorias.

## **2. Acciones afirmativas o medidas correctivas**

En el inciso 2 b del artículo 1, la *Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad* establece las medidas correctivas:

No constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia...

En este artículo se establecen las medidas que buscan corregir las distorsiones sociales establecidas por las relaciones de poder en una sociedad que no permiten la participación en condiciones de igualdad de todos los seres humanos. Estas medidas correctivas son de dos modalidades: aquellas que eliminan privilegios, como es el caso de las cuotas políticas, educativas, laborales, etc., que se establecen como mínimos y son de carácter temporal, y las medidas que incluyen incentivos para corregir las desigualdades, como en el caso de las ventajas fiscales.

Para el caso de la población con discapacidad, si bien es cierto que se establecen en la Convención, se han utilizado muy tímidamente en el ámbito educativo y laboral. Se requiere una mayor divulgación de estas medidas para que se pongan en práctica en las áreas donde las personas con discapacidad sufren mayormente la discriminación.

### **3. Diversidad**

Todos somos igualmente diferentes. Este principio pretende romper los paradigmas tradicionales de ser humano o, en este caso, de persona con discapacidad. Socialmente, se ha visto a la población con discapacidad como aquella que es usuaria de una silla de ruedas, y se invisibiliza a los otros grupos sociales que componen a esta comunidad. Esto ha traído como consecuencia que sus intereses, deseos y derechos no sean tan evidentes y que, en muchos casos, sean ignorados.

El principio de la diversidad busca que sean evidentes las diferencias de los seres humanos según su edad, género, etnia, religión, condición económica, situación geográfica, discapacidad, etc. Así se reconocerán los intereses y percepciones de esta diversidad humana y se le dará una igual importancia a sus visiones.

La población con discapacidad se encuentra en la diversidad social, y esta es propia de su naturaleza. Negarla sería ignorar uno de los grupos sociales que la componen.

### **4. Igualdad de oportunidades**

La igualdad es un término que se ha venido construyendo socialmente. Primero se pensó que con el hecho de establecer la igualdad en lo formal sería suficiente. Las constituciones políticas, los tratados internacionales y las leyes así lo establecen, y crean una ficción que en muchas ocasiones aleja

a las personas de la realidad y las hace creer que verdaderamente gozan de una igualdad. Pero eso no es cierto, pues, cuando se pasa de lo formal a lo real, nos damos cuenta de que se dista mucho de un verdadero goce de la igualdad.

Las leyes establecen la igualdad en el acceso a la justicia. Pero, en la práctica, las condiciones económicas, culturales, políticas y sociales generan desigualdades para el acceso a la justicia de todos los seres humanos. Algunos Estados, conscientes de ello, han establecido un programa de defensa pública, para asegurar la igualdad real en el acceso a la justicia. Sin embargo, al analizar casos concretos, nos encontramos con poblaciones con formas diferentes de comprender o con requerimientos especiales; un ejemplo de ello es la población ciega, que requerirá, para acceder a la justicia, de material en formato auditivo o en braille, y la ausencia de este implica una desigualdad en la administración de la justicia. Por ello, la igualdad de oportunidades debe de ir a la par de la equidad en el caso concreto.

La lucha por esta igualdad de oportunidades ha llevado a muchos a pensar que se debe de dar un paso más allá de las oportunidades, hacia la igualdad de resultados. En este sentido, se pone el énfasis en la importancia de monitorear si en los resultados se está logrando esa igualdad de oportunidades.

Este principio se encuentra en diversos instrumentos de protección de los derechos humanos, tales como: la *Declaración universal de derechos humanos*, el *Pacto de derechos civiles y políticos*, el *Pacto de derechos económicos, sociales y culturales*, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, el *Pacto de San Salvador* y otros, así como en todos los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

## 5. No violencia

Este principio busca la prevención, detección, sanción y erradicación de la violencia, con el fin de asegurar el desarrollo individual y social de las personas con discapacidad y su plena participación en todas las esferas de la vida.

La violencia se siente igual que la discriminación, y se manifiesta en diversos niveles y en diferentes formas.

La violencia estructural es la que surge de las instituciones sociales, aquellas que invisibilizan, ignoran y descalifican las necesidades propias de las personas con discapacidad, y refuerzan los roles y estereotipos que crean prejuicios discriminatorios en contra de la población.

Esta violencia estructural se refleja y manifiesta en la violencia familiar. Las personas con discapacidad sufren en el ámbito privado la misma violencia que infligen las estructuras.

La violencia contra las personas con discapacidad se manifiesta en violencia física, emocional, sexual, patrimonial y por negligencia, y se vive diariamente, tanto en el ámbito privado como en el público.

El Comité de la CEDAW ha establecido una asociación clara entre violencia y discriminación, donde todo acto de violencia es un acto de discriminación y, a la inversa, se cae en las mismas circunstancias.

Este principio queda claramente definido en la *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, donde se establece como un derecho humano el derecho a vivir una vida libre de violencia.



## IV. INTEGRALIDAD E INTERDEPENDENCIA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Los derechos humanos están relacionados entre sí. Esto implica que la violación de uno de ellos tiene repercusiones en el goce y disfrute de otros derechos humanos. El ser humano es integral, por lo que un daño no solo impacta en una esfera, sino que incide holísticamente en todos los ámbitos del quehacer humano. La negación de la justicia puede impactar en diversas esferas del ser humano como es la salud, el trabajo, la recreación, la seguridad social, etc.

### **1. Accesibilidad**

Alude a la existencia de facilidades para que todas las personas puedan movilizarse libremente en el entorno, hacer uso de todos los servicios requeridos y disponer de todos los recursos que garanticen su seguridad, su movilidad y su comunicación.

Para el caso del acceso a la justicia es muy importante verificar el acceso al espacio físico, la señalización, la comunicación, la información, etc; que garanticen el acceso pleno a todos los servicios judiciales.

Este principio se encuentra establecido transversalmente en las *Normas uniformes de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad*.

### **2. Vida independiente**

Este principio surge del movimiento de personas con discapacidad, e implica que estas puedan asumir el control sobre su destino y tomar las decisiones

en sus vidas. De acuerdo con este principio, el *problema* se centra en el entorno y no en la persona con discapacidad.

Este principio queda claramente establecido en la *Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad*, artículo cuarto, inciso 2 b, el cual establece:

Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a:

(...)

b. el desarrollo de medios y recursos diseñados para facilitar o promover la vida independiente, autosuficiencia e integración total, en condiciones de igualdad, a la sociedad de las personas con discapacidad.

### **3. Autorrepresentación**

Este principio implica el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana en todas las instancias, así como el rompimiento de viejos paradigmas donde otros deciden por la población con discapacidad. Este principio se resume en un lema del movimiento de personas con discapacidad: *Nada de nosotros sin nosotros*.

La participación ciudadana en los servicios judiciales por aspectos culturales ha sido restringida, es necesario impulsarla para efectos de democratizar los servicios y establecer mecanismos de monitoreo y control social.

El artículo quinto de la *Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad* establece:

Los estados parte promoverán, en la medida en que sea compatible con sus respectivas legislaciones nacionales, la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no guber-

namentales que trabajan en este campo o, si no existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución de medidas y políticas para aplicar la presente Convención.

#### **4. Participación plena en todas las actividades de la vida**

Debe existir una relación entre la edad y la participación plena de las personas con discapacidad, en todas las actividades de la vida. Ello implica la participación en todas las actividades conforme a su edad cronológica.

Los procesos judiciales deben de contemplar este principio en caso de que la persona sea una víctima, testigo u ofensor dentro de un proceso judicial.

#### **5. Divulgación**

Contempla la necesidad de divulgar los derechos para que los sujetos de estos estén conscientes de su existencia y de su derecho de exigirlos, y para que los obligados conozcan sus compromisos sociales.

Este último principio se encuentra también en la *Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad*, en el artículo tercero, inciso 2c:

La sensibilización de la población a través de campañas de educación encaminadas a eliminar prejuicios, estereotipos y otras actitudes que atentan contra el derecho de las personas a ser iguales, propiciando de esta forma el respeto a la convivencia con las personas con discapacidad.

Todos estos principios son los pilares básicos que deben regir las políticas, acciones y relaciones con la población con discapacidad que se han venido desarrollando en América Latina.

Los Poderes Judiciales de Costa Rica y Panamá han hecho esfuerzos importantes para promover acciones de implementación y aplicación de estas normas internacionales. Han realizado diagnósticos sobre el acceso a la justicia de las personas con discapacidad tomando como parámetro los tratados internacionales de protección de los derechos humanos. Estas autoevaluaciones han sido el insumo para el desarrollo de las políticas de acceso a la justicia para las personas con discapacidad con sus respectivos planes de ejecución.

Algunos ejemplos identificados y recomendaciones para asegurar estos procesos son:

Factores que inciden en el Acceso a la Justicia	Recomendaciones
El entorno social limita la libertad de tránsito de la población con discapacidad lo que incide en sus posibilidades de acceder a los servicios judiciales.	Establecer como política institucional ofrecer los servicios judiciales cerca de las estaciones de autobuses y asegurarse que el entorno sea lo más accesible posible tanto en su topografía como ubicación.
Los escasos recursos económicos limitan las posibilidades de esta población de acceder a los servicios judiciales.	Facilitar los servicios de la Defensa Pública en pensiones alimentarias y casos litigiosos de autonomía personal llevando el servicio a donde se encuentran los posibles usuarios/os de los mismos. Promover el establecimiento de servicios de consultoría jurídica accesible para personas con discapacidad en las Universidades y por medio del Colegio de Abogados/as. Destinar presupuesto para apoyar en el transporte y otros gastos que incurran las personas con discapacidad para litigar.

<p>La violencia estructural incide en la autoestima de esta población creyendo que no son sujetos de derechos y no exigiéndolos.</p>	<p>Promover campañas de exigibilidad de los derechos dirigida a la población con discapacidad por medio de afiches, panfletos y actividades presenciales.</p> <p>Divulgar para concienciar a la comunidad sobre los derechos de la población con discapacidad en medios de comunicación masiva como radio, televisión, redes sociales, entre otras.</p>
<p>Ausencia de educación jurídica que permita a esta población con discapacidad conocer sus derechos y acceder a los servicios judiciales</p>	<p>Desarrollar programas de capacitación jurídica popular que permita a esta población conocer y comprender cuáles son sus derechos y cómo pueden acceder a la justicia.</p> <p>Diseñar estos programas para la radio y medios virtuales.</p>
<p>Barreras actitudinales por parte de los servidores judiciales que reproducen los roles, estereotipos y prejuicios discriminantes contra las personas en condición de discapacidad.</p>	<p>Facilitar actividades que conciencien a los/as servidores judiciales sobre los efectos que tienen los prejuicios y la discriminación contra las personas con discapacidad en los servicios judiciales.</p>
<p><b>Información, Comunicación y Señalización</b></p>	
<p>Escasos servicios telefónicos para personas usuarias de sillas de ruedas, inexistencia de servicios para personas sordas y no hay servicios de internet para usuarios/as en general.</p>	<p>Promover la instalación de servicios telefónicos para usuarios en sillas de rueda en lugares estratégicos.</p> <p>Establecer servicios de internet para usuarios/as por medio de la instalación de "cafés internet" que podrían ser administrados y dados en concesión a personas con discapacidad.</p> <p>Incorporar a los servicios de internet programas accesibles para las personas con discapacidad visual.</p>

<p>Deficientes servicios de información para población con discapacidad auditiva, visual y cognitiva.</p>	<p>Capacitar al personal en lengua de señas jurídica.          Establecer un listado de peritos/as en lengua de señas certificado por la instituciones prestigiosas.          Promover el desarrollo de vocabulario jurídico en lengua de señas.          Elaborar un diccionario jurídico de lengua de señas.          Continuar con la implementación de servicios virtuales accesibles para población ciega.          Otorgar información visual y auditiva para la población que así lo requiera.          Brindar información en braille.          Dar información comprensible para población con discapacidad cognitiva.</p>
<p>Se han realizado una serie de acciones para garantizar la accesibilidad a los servicios virtuales como son i) el desarrollo una guía para ser accesible los servicios judiciales virtuales ii) capacitación a encargados de diseñar las páginas Web iii) El establecimiento de una página web accesible.</p>	<p>Diseñar todas las páginas Web accesibles para todas las discapacidades visuales y con limitaciones en la motora fina.          Capacitar para la implementación de páginas Web accesibles.          Adquirir programas auditivos para los servicios virtuales de información.</p>
<p>La señalización es casi inexistente en los edificios que se otorgan servicios judiciales. La que existe es inaccesible para la población con discapacidad y se encuentra con formatos muy diversos.          Se cuenta con una guía para la señalización e información de usuarias/os.</p>	<p>Utilizar guías para la señalización e información accesible que promuevan la autonomía personal.          Presupuestar la señalización de los edificios judiciales.          Implementar un programa de señalización adecuado para los servicios judiciales.</p>

Ausencia de estadísticas sobre los servicios para las personas con discapacidad.	Desarrollo de indicadores sobre servicios dirigidos a la población con discapacidad. Incorporación de la población con discapacidad como una categoría en las estadísticas del Poder Judicial. Monitorear el avance en el cumplimiento de los derechos para asegurar el acceso a la justicia para las personas con discapacidad.
Servicios bibliotecológicos inaccesibles y con paradigmas discriminantes para la población con discapacidad.	Establecer bibliotecas accesibles. Comprar material bibliográfico accesible y actualizado conforme al nuevo paradigma de los derechos humanos. Desarrollar un tesoro con la perspectiva de los derechos humanos de las personas con discapacidad.
Información a los medios de comunicación que reproduce los prejuicios sociales contra la población con discapacidad.	Continuar con el proceso de capacitación a personal de relaciones públicas como comunicadores que cubre el tema de la administración de justicia. Desarrollar una red de periodistas interesados en la temática de la discapacidad para divulgar los servicios y fallos que favorecen los derechos de la población con discapacidad.
<b>Recursos Humanos</b>	
No existe información sobre el personal con discapacidad en el Poder Judicial lo que hace difícil desarrollar acciones para mejorar la situación de esta población.	Identificar a la población con discapacidad que laboran en las instituciones del sistema de administración de justicia. Desarrollar acciones para ofrecer igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en relación a ascensos, capacitación, política salarial, evaluación del desempeño, carrera administrativa o judicial entre otras.

No existe políticas de recursos humanos relacionadas con la reubicación y readaptación profesional.	Establecer una política de reubicación y readaptación profesional para el personal del Poder Judicial.
Prácticas de administración de recursos humanos sin incorporar la perspectiva de la discapacidad.	Eliminar las prácticas discriminantes contra las personas en condición de discapacidad por parte de los/as servidores/as judiciales. Incorporar la perspectiva de la discapacidad en los procesos de selección, inducción y evaluación del personal. Brindar servicios de asesoría para apoyar la inserción del personal con discapacidad.
Ausencia de servicios de apoyo para el proceso de aprendizaje.	Otorgar servicios de apoyo en el proceso de aprendizaje como intérpretes de lengua de señas, personal especializado para la educación para diversidad etc
Personal sin formación sobre la educación para la diversidad.	Capacitar al personal docente en la educación para la diversidad y el otorgamiento de las adecuaciones curriculares
Los currículos de estudio no incorporan la perspectiva de la discapacidad.	Incorporar transversalmente el tema de los derechos de las personas con discapacidad en los currículos de estudio de las Escuelas de capacitación.
Inexistencia de ayudas técnicas para el proceso de aprendizaje.	Adquirir ayudas técnicas como material tiflotécnico y otros para facilitar el proceso de aprendizaje de población con discapacidad.
Ausencia de valores relacionados con el principio de igualdad y no discriminación por razones de discapacidad.	Incorporar el principio de igualdad y no discriminación en los programas de promoción de valores.
Procesos de evaluación del desempeño no incorporan la temática de los derechos humanos de las personas con discapacidad.	Diseñar instrumentos de evaluación del desempeño que incorporen la temática de los derechos humanos de las personas con discapacidad



Infraestructura y Organización Administrativa	
Edificios inaccesibles.	<p>Aplicar guías de accesibilidad a servicios judiciales.</p> <p>Diseñar un plan de accesibilidad para la infraestructura judicial.</p> <p>Presupuestar para la ejecución del plan.</p> <p>Ejecutar el plan de accesibilidad a la infraestructura judicial.</p>
Política de contratación de bienes inmuebles sin incorporar las necesidades de las personas con discapacidad.	<p>Aplicar la guía de contratación de bienes inmuebles que contemplan reglas sobre la contratación de espacios accesibles.</p> <p>Notificar a los propietarios donde se rentan inmuebles la necesidad de adecuar el inmueble conforme a los derechos humanos de la población con discapacidad</p> <p>Rescindir los contratos de arrendamiento donde los inmuebles no sean accesibles.</p>
Poca seguridad ocupacional en los inmuebles donde se otorgan los servicios judiciales.	<p>Aplicar la guía de seguridad ocupacional para la población con discapacidad</p> <p>Diseñar un plan de implementación de la seguridad ocupacional para la población con discapacidad</p> <p>Presupuestar para la ejecución del plan</p> <p>Ejecutar el plan de accesibilidad a la infraestructura judicial.</p>
Entorno inaccesible a los edificios donde se otorgan los servicios judiciales.	<p>Aplicar la guía de accesibilidad de entornos accesibles.</p> <p>Diseñar un plan de accesibilidad para la infraestructura judicial.</p> <p>Presupuestar para la ejecución del plan.</p> <p>Ejecutar el plan de accesibilidad a la infraestructura judicial.</p>

<p>Muebles inaccesibles para la atención a usuarias/os de los servicios judiciales en condición de discapacidad.</p>	<p>Aplicar la guía de salud ocupacional para personas con limitaciones en el funcionamiento.                  Diseñar un plan de implementación para la adquisición de muebles adecuados para la población con discapacidad.                  Presupuestar para la ejecución del plan                  Ejecutar el plan de accesibilidad a de muebles accesibles.</p>
<p>Transporte responsabilidad del Poder Judicial inaccesible para la población con discapacidad.</p>	<p>Aplicar la guía de accesibilidad en el transporte.                  Diseñar un plan de accesibilidad para transporte accesible.                  Presupuestar para la ejecución del plan.                  Ejecutar el plan de accesibilidad del transporte accesible.</p>
<p>Contar con una política de igualdad para las personas con discapacidad de los servicios judiciales.</p>	<p>Realizar un diagnóstico sobre el acceso a la justicia de las personas con discapacidad.                  Identificar las líneas estratégicas, objetivos y acciones a desarrollar en una política.                  Desarrollar un proceso de validación de las líneas de una política.                  Aprobar la política por parte de las autoridades judiciales.                  Divulgar la política entre usuarios/as y servidores judiciales.</p>
<p>Contar con un plan de trabajo.</p>	<p>Diseñar un plan de trabajo acorde con las líneas de acción.                  Implementar el plan de trabajo por medio de los planes anuales operativos.                  Presupuestar con la perspectiva de la discapacidad.                  Evaluar la ejecución del plan de trabajo desde la perspectiva de la discapacidad.</p>

Contar con algunas directrices y protocolos para la atención a la población con discapacidad.	Divulgar e implementar las directrices existentes. Desarrollar protocolos de atención como por ejemplo víctimas, personas procesadas, testigos entre otros. Divulgar e implementar los protocolos desarrollados.
Existencia de algunas norma relacionadas con el acceso a la justicia de la población con discapacidad.	Sistematizar y divulgar las normas existentes relacionadas con los derechos de las personas con discapacidad. Valorar las normas existentes conforme al paradigma de atención de los derechos humanos. Desarrollar nueva normativa que cubra las lagunas existentes.
Proceso que no contemplan los intereses de la población con discapacidad.	Propuesta de procesos que incorporen la perspectiva de la discapacidad. Validación de los procesos con las personas con discapacidad. Implementación de dichos proceso.
<b>Resoluciones Judiciales</b>	
Falta de divulgación del derecho de las personas con discapacidad en jurisdicciones de familia, penal, laboral, etc.	Capacitar a funcionarios/as de la judicatura en los derechos de las personas con discapacidad.
Tendencia a utilizar figuras del derecho del common law como ajustes razonables que pudiesen atentar contra las características básicas de los derechos humanos.	Estudiar la aplicación correcta del principio de razonabilidad conforme a los derechos humanos.
Poca divulgación de las sentencias que incorporan la perspectiva de la discapacidad y los derechos humanos.	Divulgar por medio del Sistemas de Información Jurídica las sentencias con una perspectiva de la discapacidad y de los derechos humanos.
Existencia de una propuesta de Observatorio de la Justicia y la Discapacidad.	Implementar los observatorios de la Justicia y la Discapacidad.

Servicios de Apoyo y Ayudas Técnicas	
Compra de ayudas técnicas que faciliten el acceso a la justicia de la población con discapacidad.	Realizar un listado de necesidades de ayudas técnicas y planificar la adquisición de las mismas.
Ausencia de apoyo en los servicios de peritaje.	Identificar las necesidades de servicios de apoyo para la realización de peritajes. Presupuestar los servicios requeridos. Brindar los servicios requeridos.

Todo estas recomendaciones han dado como resultado diversas herramientas para promover el acceso a la justicia como: guías para espacios jurídicos accesibles, señalización judicial desde la perspectiva de la discapacidad, manuales de capacitación sobre los derechos de las personas con discapacidad, currícula de exámenes de carrera que incorporan la temática de los derechos de las personas con discapacidad, directrices de no revictimización de personas con discapacidad, entre otros.

Falta mucho camino por recorrer pero actualmente se cuenta con una normativa internacional que ha facilitado el desarrollo de legislación nacional que busca armonizar los derechos reconocidos por la comunidad internacional. Las instituciones del sector justicia han iniciado el proceso de reconocimiento de los derechos gracias al litigio de los activistas en derechos humanos, desarrollando poco a poco una jurisprudencia sólida relacionada con la temática. También han asumido una posición activa generando cambios internos, implementando acciones innovadoras para garantizar el derecho al acceso a la justicia de las personas con discapacidad y que por ese medio puedan exigir el cumplimiento integral de los derechos humanos reconocidos por la comunidad internacional.

## V. BIBLIOGRAFÍA

Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad ratificada por México, 25 de enero 2001.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ratificada por México el 17 de diciembre 2007.

Jiménez, Rodrigo, *Derecho y Discapacidad* Universidad Nacional de Costa Rica, 2008.

\_\_\_\_\_, *Derechos Humanos y Discapacidad*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993.

\_\_\_\_\_, *Los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad en Mesoamérica y la República Dominicana*, 2006.

\_\_\_\_\_, *Manual de Derechos Humanos y Discapacidad*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008.

Normas Uniformes de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, Asamblea General de las Naciones Unidas, en su cuadragésimo octavo periodo de sesiones, mediante Resolución 46/96, de 20 de diciembre de 1993.

Política de Acceso a la Justicia y Género, Poder Judicial de Panamá, 2008.

Política de Igualdad para las Personas con Discapacidad en el Poder Judicial de Costa Rica, 2004.



**EL ACCESO DE LAS  
MUJERES INDÍGENAS  
A LA JUSTICIA:  
¿UN NUEVO DERECHO HUMANO?**

PABLO V. MONROY GÓMEZ

*Magistrado de Circuito titular del Tribunal Unitario  
del Decimocuarto Circuito con residencia en Mérida, Yuc.*





**SUMARIO:** Resumen. I. Introducción. II. Contexto mexicano de la condición de vulnerabilidad de las mujeres indígenas. III. Construcción del acceso a la justicia como derecho humano de las mujeres indígenas. III. ¿Cómo se vinculan la jurisprudencia de la Corte Interamericana y el *corpus iuris* de los derechos humanos con la reforma constitucional en materia de derechos humanos? IV. Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

"Pero el día de hoy ya es hora que las mujeres levanten su voz y que digan: ya basta de tantas injusticias, basta de tanta violencia, de tanto sufrimiento hacia nosotras. ¡Ya no más!

Eulogia Flores, Na 'Savi, Guerrero<sup>1</sup>

## RESUMEN

**E**n este artículo pretendo demostrar que el acceso a la justicia de las mujeres indígenas es un nuevo derecho humano. Como apoyo de esta tesis utilizo, como si de un hilo conductor se tratara, mis participaciones en los pánenes dedicados a la procuración e impartición de justicia de las *Jornadas de Acceso a la Justicia de las Mujeres Indígenas*, en la cuales se ha evidenciado la urgencia de tratar este tema debido a la condición de vulnerabilidad de las mujeres indígenas, ocasionada a su vez por tres condiciones más: la de pobreza por la exclusión social, la de discriminación por género y la discriminación por razones étnicas. La propuesta es entender el derecho humano del acceso de las mujeres indígenas a la justicia no sólo como accesibilidad a los tribunales, sino como la obtención de una respuesta

<sup>1</sup> En: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *El derecho a una vida libre de discriminación y violencia: mujeres indígenas de Chiapas, Guerrero y Oaxaca*, México, 2008, p. 3.

completa del sistema de justicia que remueva los obstáculos estructurales que impiden la justicia y *tome en serio* la diferencia cultural, la naturaleza comunitaria de los derechos de los pueblos originarios, comunidades e individuos que los integran y, de manera especial, los de las mujeres indígenas. Por último, examino la vinculación de la jurisprudencia de la Corte Interamericana y el *corpus iuris* de los derechos humanos, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos y me refiero al *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*.

Palabras clave: acceso a la justicia como derecho humano, condición de vulnerabilidad de las mujeres indígenas, mandatos constitucionales, diferencia cultural, justicia comunitaria, interpretación conforme, principio a favor de la persona, control difuso y control de convencionalidad, protocolo de actuación judicial en materia indígena.

## I. INTRODUCCIÓN

El acceso de las mujeres indígenas a la justicia ha adquirido importancia y reconocimiento en México, como problemática social relevante en la construcción de una sociedad democrática y menos desigual. Así lo han entendido diversas instituciones<sup>2</sup>, y por ello han celebrado, hasta la fecha, cuatro jornadas en las ciudades de Mérida, Yucatán, San Luis Potosí, S.L.P., Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, y Oaxaca, Oax.

*Las Jornadas tienen el propósito de promover el acceso a la justicia de las mujeres indígenas, desde la perspectiva de género e interculturalidad, con la*

---

<sup>2</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, Secretaría de Relaciones Exteriores, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Gobiernos de las entidades federativas.

*finalidad de fomentar el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por México en la materia, a partir del diseño y aplicación de políticas públicas de las instituciones responsables de procuración e impartición de justicia y desarrollo social.*<sup>3</sup>

He tenido la oportunidad de participar en dichas jornadas en los paneles dedicados al análisis de la problemática actual del acceso a la justicia de mujeres indígenas, desde el punto de vista de la procuración e impartición de justicia, razón por la cual en este artículo sistematizaré mis aportaciones en este tema, refiriéndome primeramente a la configuración del contexto que produce la condición de mayor vulnerabilidad de las mujeres indígenas. En segundo término, examinaré la construcción del acceso a la justicia como derecho humano de las mujeres indígenas. Por último, examinaré la vinculación de la jurisprudencia de la Corte Interamericana y el *corpus iuris* de los derechos humanos, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

## II. CONTEXTO MEXICANO DE LA CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD DE LAS MUJERES INDÍGENAS

En 1821 se consumó la independencia política de la Nueva España respecto de la metrópoli española, pero no se dismanteló la estructura económica colonial, la cual tuvo como base la apropiación de los recursos de los pueblos originarios, la explotación de su fuerza de trabajo y una distribución inequitativa de la riqueza producida. Constituidos ya en 1824 como Estados Unidos Mexicanos, al colonialismo externo le siguió el interno, razón por lo cual ninguna sorpresa depara la circunstancia de que los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país muestren sistemáticamente indicadores sociales rezagados en comparación con el resto de la población. Tampoco

---

<sup>3</sup> Convocatorias a las Jornadas.

se modificó el sistema patriarcal que aún mantiene subordinada a la mujer indígena. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Dr. Rodolfo Stavenhagen, se ha referido a esta situación en los términos siguientes:

Las mujeres indígenas siguen siendo víctimas de discriminación y marginación en muchas partes del mundo. La triple discriminación a la que están sujetas (por ser mujeres, indígenas y pobres) resulta en su marginación mayor –comparada incluso con los hombres indígenas– con respecto a oportunidades económicas y políticas en materia de empleo, educación, servicios sociales, acceso a la justicia, y de manera importante en cuanto al acceso a la tierra y a otros recursos productivos.<sup>4</sup>

En las estadísticas para evaluar los avances o rezagos en el desarrollo económico y social de los pueblos y comunidades indígenas, utilizando indicadores como los de marginación, suele omitirse la desagregación por género, lo que impide conocer en detalle la realidad específica de las mujeres indígenas, invisibilizando una vez más la desigualdad, discriminación y violencia que sufren tanto en la sociedad nacional, como en el interior de muchas de sus comunidades. Por esta razón, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de las Mujeres publicaron los primeros *Indicadores con perspectiva de género de los pueblos indígenas*,<sup>5</sup> los que a su vez son comentados en la obra titulada *Los Espacios conquistados: participación política y liderazgo de las mujeres indígenas en México*,<sup>6</sup> en los términos siguientes:

<sup>4</sup> Stavenhagen, Rodolfo. *Informe del relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. A/HRC/4/32 Asamblea General de Naciones Unidas. 2007 p.15.

<sup>5</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional para las Mujeres. *Indicadores con perspectiva de género para los Pueblos Indígenas*. México, 2006.

<sup>6</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Los Espacios Conquistados: participación política y liderazgo de las mujeres indígenas de México*, México, 2008.

- La población femenina indígena presenta mayores índices de monolingüismo que los varones, aunque las cifras varían de acuerdo con su lugar de residencia: 93.1% de la población en localidades con menos de 2 500 habitantes, de la cual 63.2% corresponde a mujeres; 65.8 y 66.3% en municipios con presencia indígena y de población indígena dispersa, respectivamente. El monolingüismo constituye una de las barreras más importantes a la participación femenina en los espacios públicos de decisión en la medida en que es el instrumento de negociación hacia el exterior, un símbolo de estatus y autoridad y un factor de comunicación concentrado en manos masculinas. La falta de acceso al recurso simbólico, cultural y práctico del castellano es una de las modalidades en que se expresa la segregación femenina indígena en las localidades más pequeñas y dispersas, donde aún reside más de la tercera parte de la población indígena total.

- Entre las estructuras y los valores tradicionales indígenas se considera que la seguridad y los intereses de las mujeres están representados por los varones jefes de familia, quienes en su calidad de padres, esposos o incluso hijos asumen la responsabilidad y la función de velar por los derechos de las mujeres "a su cargo". En estas definiciones patriarcales de la dependencia y la complementariedad, los derechos de participación política y ejercicio ciudadano de las mujeres indígenas pasan por su estatus civil y por la capacidad particular de negociación que cada mujer tenga dentro de su núcleo familiar para externar opiniones propias, disensos y propuestas que puedan considerarse dentro de las definiciones colectivas.

- El 97.3 % de las mujeres indígenas no cuentan con educación básica.

- Otro aspecto crucial en la desigualdad de las mujeres indígenas es el acceso a los recursos económicos y productivos, al trabajo y a los ingresos. Según el Censo de 2000, el porcentaje de la PEA femenina indígena es 25.6%, mientras que el de la masculina 70.8%. En sociedades donde el ejercicio de ciudadanía pasa por la titularidad de los derechos sobre los recursos productivos la tierra, concretamente, la definición cultural del papel de género de las mujeres como dependientes económicas y responsables del cuidado doméstico y familiar margina a la población femenina. Por otra parte, la consideración de las mujeres

indígenas como agentes económicos requiere una deconstrucción de los indicadores bajo los que se considera el trabajo productivo de las mujeres.

- *Las cifras anteriores no reflejan la dimensión real del trabajo ni el valor que producen las mujeres indígenas, pero sí retratan la exclusión que enfrentan en el acceso, uso y control de los recursos y que se traduce en una posición de dependencia y marginación en sus familias, comunidades y ante el mercado y el Estado.*
- *En tanto responsables de las labores domésticas y el cuidado familiar, las mujeres indígenas resienten especialmente las pobres condiciones de vida en que están sumidas. La falta de servicios, las precarias condiciones de vivienda y la falta de recursos económicos impactan la calidad de vida, la salud, la nutrición y las posibilidades de desarrollo de la población indígena en general, pero afectan de manera especial a las mujeres.*

Como puede advertirse de los datos aportados, la mujer indígena padece ciertas características de exclusión y desigualdad que las coloca en una condición de mayor vulnerabilidad que la de los varones indígenas, lo cual no significa su incapacidad como personas, ni para ejercer sus derechos, pero sí obliga a todas las instancias públicas a tomar en cuenta estos rasgos específicos en la elaboración de las respectivas políticas públicas.

### III. CONSTRUCCIÓN DEL ACCESO A LA JUSTICIA COMO DERECHO HUMANO DE LAS MUJERES INDÍGENAS

El jurista y sociólogo indio U. Baxi, citado por Anaya y Estévez,<sup>7</sup> distingue entre la emergencia de los "derechos humanos modernos" y los "derechos

---

<sup>7</sup> Anaya, Alejandro y Estévez, Adriana. *Guía de estudio de la materia Construcción Internacional de los Derechos Humanos para la Maestría en Democracia y Derechos Humanos*. FLACSO-MEXICO, 2010, pp. 8-10.

humanos contemporáneos". Siguiendo su pensamiento, se pueden distinguir sus diferencias examinando sus supuestos o características.

Los derechos humanos "modernos" descansan en tres supuestos:

- 1) Son eurocéntricos, excluyeron al pobre y al colonizado. Están concebidos sobre la base de un individuo universal que niega la diversidad cultural y de género, porque se refiere a un hombre blanco, joven, con propiedades y europeo, quedando excluidas las mujeres, los niños/as, las anciana/os, lo/as no europeos/as, las minorías raciales y étnicas, los gays, etc.
- 2) Consideran al ser humano únicamente en su dimensión individual, lo cual ha contribuido a infravalorar los derechos humanos vinculados al desarrollo grupal de la vida humana, como los económicos, sociales y culturales, que guardan relación con la pobreza, la discriminación de grupos étnicos, etc.
- 3) La supuesta separación natural entre lo público y lo privado, que al ubicar al hogar y al mercado fuera del ámbito estatal, excluye los problemas relacionados con los derechos humanos que se suscitan en estos espacios.

En cambio, la versión contemporánea de los derechos humanos se caracteriza por:

- 1) la resistencia y oposición a los supuestos de la versión moderna de los derechos humanos, junto con la denuncia de las violaciones a los derechos humanos que surgen de tales supuestos;
- 2) la creciente inclusión de sujetos de derechos humanos, y

- 3) la negociación entre organizaciones civiles y gobiernos en las Naciones Unidas para el reconocimiento de los derechos de las mujeres, los migrantes, los pueblos indígenas, los gays/lesbianas, los refugiados, los niños/as, etc.

La visión no fija y cerrada de los derechos humanos, sino centrada en la construcción constante de acuerdo con las diferentes luchas de fuerzas sociales permite entender que los derechos humanos dependen del contexto histórico y las necesidades sociales (Íbidem).

Por estas razones, coincido con Rajagopal,<sup>8</sup> quien *en contra de la visión del derecho internacional "desde arriba" –narrada desde el punto de vista de las élites políticas y económicas y centrada en el Estado como único actor legítimo en las relaciones internacionales– propone una perspectiva "desde abajo", esto es, una mirada a la construcción y transformación del derecho desde el punto de vista de los actores políticos subalternos.*

Bajo esta perspectiva, pretendo articular a continuación la construcción "desde arriba" y "desde abajo" del derecho humano de las mujeres indígenas para que tengan acceso a la justicia.

## **1. Los indígenas en el ordenamiento jurídico mexicano y su relación con el Estado nacional**

En el constitucionalismo mexicano, hasta 1992, predominó la invisibilidad de lo indígena, con algunas referencias de escasas consecuencias.

---

<sup>8</sup> Rajagopal, Balakrishnan. *El Derecho internacional desde abajo. El desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia del Tercer Mundo*. Colombia: Colección en Clave de Sur:ILSA,2005) Rodríguez Garavito, César A. Prólogo a la obra citada de Rajagopal, p. 10.



Efectivamente, en el *Proyecto de Reglamento Político de Gobierno del Imperio Mejicano*, se obligó a diputados provinciales, ayuntamientos y alcaldes a no omitir diligencia

para formar de acuerdo con el jefe político y enviar al gobierno supremo para su aprobación planes juiciosos, según los cuales, pueda hacerse efectivo en plena propiedad, entre los ciudadanos indígenas y entre los beneméritos é industriales, el repartimiento de tierras comunes o realengas, salvo los egidos precisos a cada población.<sup>9</sup>

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, los indios son mencionados en el artículo 50, fracción XI, como parte de una de las facultades exclusivas del Congreso General, de la manera siguiente:

Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la federación y tribus de los indios.<sup>10</sup>

El Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857 se ocupó en varios debates de los problemas indígenas, como lo expresado por el diputado José María del Castillo Velasco, quien reivindicó terrenos para uso común de los pueblos y repartos de tierras entre los indígenas, argumentando en su favor los estragos padecidos

por una raza desgraciada de hombres, que llamamos indígenas, descendientes de los antiguos dueños de estas ricas comarcas, y humillados ahora con su pobreza infinita y sus recuerdos de otros tiempos.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Bono, María, y Ferrer; Manuel. *Pueblos indígenas y Estado nacional en México en el siglo XIX*. Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998, pp.48 y 51

<sup>10</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1985*. Porrúa, México, 1985, pp.174 y 829

<sup>11</sup> Bono y Ferrer, *op. cit.*

No obstante dichos debates, los constituyentes de 1856 optaron por homologar a los indígenas con el resto de la población, bajo la igualdad formal propia de la ideología liberal triunfante con la reforma, por lo que fue postergado todo reconocimiento de diferencias.

Los constituyentes de 1916-1917 incluyeron a los indígenas en la categoría de campesinos, pues la única mención cercana a los pueblos indígenas fue la consignada en el artículo 27 en los términos siguientes:

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

...

VII. Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les haya restituído o restituyen.<sup>12</sup>

Además, el Constituyente emanado de la Revolución Mexicana, al utilizar el término "núcleos de población que guarden el estado comunal" homogeneizó a 64 poblaciones étnicas diferentes entre sí, convirtiéndolas jurídicamente en una *serie dispersa de pequeñas poblaciones, inconexas, carentes de pasado y sin posibilidades de crecimiento político-social propio, ni cultura propia*.<sup>13</sup>

El Estado mexicano posrevolucionario excluyó a los indígenas de la formación nacional, permitiendo la sobreexplotación de su fuerza de trabajo, razón por la que las necesidades más apremiantes de los pueblos indígenas eran resolver sus condiciones materiales de existencia: tierras, pagos

---

<sup>12</sup> Tena Ramírez, *op.cit.*

<sup>13</sup> Durand Alcántara, Carlos Humberto. *Derecho Indígena*. Porrúa, México, 2002, p. 21.

justos por su trabajo y jornadas de ocho horas. El presidente Lázaro Cárdenas, de 1934 a 1940, instrumentalizó el indigenismo paternalista mediante el reparto agrario y fundó la política indigenista de Estado, con influencia en América Latina, creándose el Instituto Indigenista Interamericano. El paternalismo deviene de que no se reconoció la capacidad de autodeterminación de los pueblos indígenas. De 1940 a 1976 el Estado se enfocó en la integración o asimilación del indio a la vida nacional, postulando la desaparición de las diferencias culturales, lingüísticas y de formas de vida, suponiendo que con ello también desaparecería la pobreza. En 1948 se fundó el Instituto Nacional Indigenista, el que organizó múltiples acciones para transformar a los indios en su propia negación: *los no indios*.<sup>14</sup>

## 2. Los indígenas en el derecho internacional de los derechos humanos

De acuerdo con Ovalle Favela, Norberto Bobbio y Gregorio Peces-Barba se considera que la evolución de los derechos humanos atraviesa por cuatro fases:<sup>15</sup>

- a) las propuestas de los filósofos iusnaturalistas que afirman la existencia de estos derechos como inherentes a la naturaleza humana;
- b) cuando los derechos a la vida, a la libertad y a la igualdad son reconocidos por las Declaraciones de derechos de Inglaterra de 1689, y de los Estados que se formaron de las colonias inglesas asentadas en América de 1776 a 1784, así como la Declaración francesa de los

<sup>14</sup> Valdivia Dounce, María Teresa. *Políticas y reformas en materia indígena, 1990-2007*. En: *Argumentos* 22, no. 59 (enero-abril 2009).

<sup>15</sup> Ovalle Favela. *Constitución y proceso*. En: *Revista Administración de Justicia* No. 24 2008. Editada por el Poder Judicial de Baja California. Consulta en línea en agosto de 2011: [www.poder-judicial-bc.gob.mx/admonjus/n24/AJ24\\_008.htm](http://www.poder-judicial-bc.gob.mx/admonjus/n24/AJ24_008.htm)

Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Gregorio Peces-Barba la denomina *positivación de los derechos humanos*;

- c) se inicia con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, seguida por la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. Peces-Barba la denomina como la *internacionalización de los derechos humanos*; y
- d) el paso gradual hacia una determinación de los derechos en razón de las características propias de sus titulares o de los propios derechos. Ambos autores la denominan la *especificación de los derechos humanos*.

En relación con los indígenas, el proceso de especificación de sus derechos humanos corrió de manera paralela con sus reivindicaciones étnicas. En México, debido a la crisis agrícola de mediados de la década de 1970, por la caída del precio del maíz y la insuficiencia de tierras por repartir, muchos pueblos indios se unieron al movimiento campesino y otros fundaron organizaciones propias, mismas que llegaron a sumar 20 para 1976. Por otra parte, irrumpe un movimiento indígena internacional que se expresó en varias reuniones y congresos. Barbados es el referente de un viraje, pues ahí se celebraron con el auspicio del Consejo Mundial de Iglesias, dos reuniones con presencia de intelectuales y líderes indígenas que plantearon la reivindicación de la autonomía indígena y autogestión de su desarrollo. La primera reunión fue en 1971 y, la más importante, en 1974, cuya declaración y documentos están recogidos bajo el título de *Indianidad y descolonización*.<sup>16</sup> En 1975 se celebró en Port-Alberni, Vancouver-Canadá,

<sup>16</sup> Segunda Reunión de Barbados. *Indianidad y descolonización. Documentos*. Nueva Imagen, 1979.

el primer Congreso Internacional de Pueblos Indígenas en 1975, del cual surgió el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas. En 1977 se celebró en Ginebra, Suiza, la Conferencia Internacional de Organismos No Gubernamentales sobre la discriminación contra los Pueblos Indígenas en las Américas, dentro del Decenio de Acción para combatir el racismo y la Discriminación Racial (1973-1983), y en 1980 sesionó el Cuarto Tribunal Russell sobre los derechos de los indígenas de las Américas, en Holanda.<sup>17</sup>

Durante estos años, las demandas de las organizaciones y de las reuniones indígenas consistían en la liberación del indígena de toda forma de colonialismo, el reconocimiento de su autonomía, la recuperación de sus territorios y recursos naturales y el respeto a la diferencia cultural.

La década de los ochenta culminó con la aprobación del Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuyos antecedentes vale la pena recordar. Esta organización fue el primer organismo internacional que se ocupó de la problemática indígena. Creada en 1919 como parte del Tratado de Versalles en el que se pactó el fin de la Primera Guerra Mundial, la OIT ha defendido desde sus inicios a los trabajadores que migraban en busca de trabajo, protegiendo sus derechos económicos, sociales y culturales. En 1936 impulsó el Convenio Número 50 sobre el reclutamiento de trabajadores indígenas, en 1939 el Convenio Número 64 sobre los contratos de trabajo y el diverso número 65 sobre sanciones penales. En 1953, convertida ya la OIT como la primera agencia de las Naciones Unidas, publicó un estudio sobre poblaciones indígenas y en 1957 adoptó el Convenio Número 107 y la Recomendación Número 104 sobre la protección e integración de las poblaciones indígenas y tribales. Este Convenio estaba impregnado de la ideología asimilacionista y paternalista respecto de las poblaciones indígenas que eran corrientes en la década

---

<sup>17</sup>Valdivia, *Op.cit.*

de 1950. Por esta razón, los movimientos indígenas de los años setenta y ochenta, empujaron a la Conferencia Internacional del Trabajo a revisar dicho convenio, aprobando en junio de 1989 el Convenio Número 169, el cual inició su vigencia en 1990. El Senado mexicano lo ratificó en el mes de julio de ese mismo año y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de agosto siguiente.

### **3. Recepción del Convenio 169 de la OIT en el ordenamiento jurídico mexicano**

El Convenio Número 169 de la OIT se reflejó en el ordenamiento jurídico mexicano, en primer término en una reforma al Código Federal de Procedimientos Penales publicada en el Diario Oficial de la Federación del ocho de enero de 1991, la cual consistió en el nombramiento de traductor para los indígenas que no hablaran el castellano, cuando durante la instrucción el tribunal observara, en su caso, la pertenencia del inculpado a un grupo étnico indígena y las prácticas y características que pudiera tener y se allegara de dictámenes periciales para captar su diferencia cultural.

El silencio constitucional respecto de los indígenas terminó en 1992, mediante la adición al artículo 4 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de ese año, en los términos siguientes:

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Siguiendo la doctrina que considera a las constituciones como normas jurídicas y no sólo como textos políticos, a mi entender, del texto constitucional transcrito se desprendieron cuestiones de suma importancia para el tema de este artículo, tales como las siguientes:

- 1) el principio de la pluralidad cultural,
- 2) el reconocimiento de los pueblos indígenas como sustento originario de la nación,
- 3) la garantía del efectivo acceso de los indígenas a la jurisdicción del Estado, y
- 4) el mandato constitucional a la judicatura de tomar en cuenta la diferencia cultural.

Si bien la reforma constitucional tuvo poco alcance en cuanto al acceso de los indígenas a la justicia, pues lo concibió en términos de acceder a la jurisdicción; lo rescatable sin lugar a duda es el mandato a la judicatura de tomar en cuenta la diferencia cultural. Efectivamente, como lo sostiene la teoría constitucional contemporánea, los mandatos constitucionales son las normas emanadas de la Carta Magna que prevén la actuación específica de los funcionarios y órganos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial para completar la estructura prevista en la Constitución, mediante el cumplimiento de ciertas tareas, tales como establecer instituciones y políticas públicas, la observancia de ciertos derechos durante el desarrollo de los procedimientos judiciales y reconocer ciertos derechos o incluir determinadas cuestiones en las leyes que se expidan.<sup>18</sup>

El 1.º de enero de 1994 se levantó en armas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, colocando en la agenda nacional la situación de los indígenas de Chiapas en particular y la de todos los demás en lo general.

---

<sup>18</sup> Rubio Llorente, Francisco. *La Constitución como fuente de derecho*. En *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, Miguel Carbonell (Comp.) Porrúa/UNAM, México, 2002.

Con el objetivo de dirimir el conflicto armado por la vía del diálogo, se creó la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA). Después de varias sesiones las partes firmaron los Acuerdos de San Andrés, los que recogían los temas tratados en una de las mesas de diálogo, mismos que fueron integrados en el proyecto de reformas constitucionales que la COCOPA propuso en noviembre de 1996. Dicha iniciativa de reformas en materia de derechos indígenas, junto con otras iniciativas presentadas por las fracciones parlamentarias, fueron examinadas por el Poder Reformador de la Constitución, obteniéndose como resultado un nuevo artículo 2o. constitucional y modificaciones a varios artículos más, lo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 2001. En la parte que interesa para este trabajo, destacan dos cuestiones como relevantes:

- a) el reconocimiento del derecho a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, de los pueblos y comunidades indígenas para, entre otras materias, *aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres*, y
- b) el mandato a la judicatura de tomar en cuenta las costumbres y especificidades culturales de los indígenas se extendió a todos los procedimientos en los que sean parte, de manera individual o colectiva.

#### **4. Evolución del concepto de acceso a la justicia**

En 2003 la Suprema Corte de Justicia de la Nación convocó a la comunidad jurídica nacional y a la población en general, para iniciar la *Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano*. Los resultados de la Consulta se sistematizaron en el *Libro Blanco de la Reforma Judicial: una agenda para la justicia en*



México,<sup>19</sup> en el cual, con relación al tema que nos ocupa en este artículo, citando a los juristas Mauro Cappelletti y Brian Garth,<sup>20</sup> se concibe el acceso a la justicia como:

la posibilidad de que los justiciables puedan llevar sus conflictos a las instancias jurisdiccionales y obtener de ellas respuestas que contribuyan a solucionar sus problemas en lo particular y los problemas sociales en lo general (p.39).

Con base en esta concepción del acceso a la justicia, en el mismo Libro Blanco se propone su análisis bajo tres perspectivas:

- a) como un problema de derecho procesal, en el cual se examinan las condiciones establecidas en la ley para poder hacer uso del aparato judicial;
- b) como el resultado de una política institucional de los poderes judiciales orientada a expandir la oferta del servicio y mejorar su calidad; y
- c) como los obstáculos de carácter económico, social o técnico, para acceder a la justicia.

Esta última perspectiva es la que a mi juicio resulta idónea para abordar la problemática del acceso a la justicia de las mujeres indígenas, pues no se trata únicamente de resolver el acceso a los tribunales, sino ir más allá en términos de justicia.

---

<sup>19</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Libro Blanco de la reforma judicial: una agenda para la justicia en México*. México: 2006, p. 39

<sup>20</sup> Cappelletti, Mauro, y Brian Garth. *Access to Justice. A World Survey*. (Milán: Editado por Dott. A. Giuffré, 1978). \_\_\_\_\_ "El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos", (México: Fondo de Cultura Económica, 1996), pp. 24, 46 y 50.

En el orden de ideas de pretender hacer realidad la justicia, me parece importante referirme a la labor desarrollada por la Cumbre Judicial Iberoamericana, una organización que vertebra la cooperación y concertación entre los Poderes Judiciales de los veintitrés países de la comunidad iberoamericana de naciones. Sus antecedentes se remontan al año de 1990, cuando se celebró en Madrid, España, la "I Cumbre de Presidentes de Cortes Supremas de Justicia de Iberoamérica, España y Portugal". Desde entonces, las cumbres se han celebrado en diversos países, siendo la más reciente la edición XVI celebrada en Argentina el pasado mes de abril de 2012.<sup>21</sup>

En Cancún, México, se celebró en 2002 la VII Cumbre, cuyo tema de identidad fue el de acceso a la justicia, aprobándose como noción de la misma la siguiente:

Es el derecho fundamental que tiene toda persona para acudir y promover la actividad de los órganos encargados de prestar el servicio público de imparición de justicia, con la finalidad de obtener la tutela jurídica de sus intereses a través de una resolución pronta, completa e imparcial.<sup>22</sup>

En la mencionada Declaración de Cancún se abordó también el acceso de los indígenas a la justicia, en los términos siguientes:

El acceso a la justicia implica la existencia de una gama de instrumentos jurídicos, administrativos y culturales, así como una organización político institucional que brinde diversidad de opciones para hacer efectivos los derechos de todas las personas.

<sup>21</sup> Cumbre Judicial Iberoamericana. Consulta en línea en: [http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/ver\\_resultados\\_cumbre](http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/ver_resultados_cumbre) (último acceso: 9 de octubre de 2011).

<sup>22</sup> Declaración de Cancún (2002). Consulta en línea en: [www.poderjudicial.gob.hn/NR/...cartadederecho delaspersonas.pdf](http://www.poderjudicial.gob.hn/NR/...cartadederecho delaspersonas.pdf) (último acceso: 9 de octubre de 2011).

Para hacer realidad lo anterior, la Declaración enumera diversas acciones, destacando, entre otras más, las de evitar la discriminación cultural respetándose el hecho de tener idiomas, costumbres y culturas propios; desarrollar programas permanentes para la capacitación y sensibilización de Jueces, mediadores y funcionarios judiciales sobre las culturas indígenas y el derecho indígena, y que los órganos encargados de la carrera judicial incluyan en la escala de evaluación de rendimientos de los Jueces y Magistrados que proceda aquellos aspectos relacionados con el derecho de los pueblos indígenas.

Respecto del acceso de las mujeres a la justicia, en la misma Declaración se consideró que

Se reafirma el deber de garantizar una administración de justicia eficiente y acorde con las necesidades de las usuarias y usuarios. Por eso, en esta tarea **considerará las diferencias que existen entre hombres y mujeres respecto a sus necesidades, intereses, funciones y recursos, con el fin de eliminar todas aquellas prácticas y costumbres que tengan un efecto o resultado discriminatorio, por razones de género o de cualquier otra naturaleza.**

Otro resultado de esta Cumbre fue la aprobación de la *Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano*, uno de cuyos principios es:

Una justicia que protege a los más débiles (las víctimas, integrantes de las poblaciones indígenas, la niñez y la adolescencia, las personas discapacitadas).<sup>23</sup>

La XIV Cumbre judicial Iberoamericana reunida en Brasilia en 2008, adoptó como lema "*más iguales, más justos, más solidarios*" y su eje temático

---

<sup>23</sup> Declaración de Cancún. Op. Cit.

fue el de la "*Modernización, seguridad jurídica, acceso y cohesión social: preparándose para el futuro*".

De su declaración particular sobre el Acceso a la Justicia de Grupos Vulnerables, destaca el convencimiento de la *trascendental importancia que en nuestra sociedad tiene el acceso a la justicia, entendido no sólo como acceso a los tribunales, sino también como acceso al goce pacífico y pleno de los derechos, y en especial, de los derechos fundamentales, así como el compromiso con la exigencia de que los diferentes poderes de los estados trabajen coordinadamente para fortalecer y mejorar el acceso a la justicia, como garantía del estado democrático de derecho y de la cohesión social.*<sup>24</sup>

Por otra parte, destaca la aprobación de las "*Reglas de Brasilia*" sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, así como la constitución de la respectiva Comisión de Seguimiento, uno de cuyos integrantes es el Magistrado César Esquinca Muñoa, Consejero de la Judicatura Federal.

Dichas reglas desarrollan los principios recogidos en la *Carta de Derechos de las personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano*, en la parte titulada *Una justicia que protege a los más débiles* (apartados 23 a 34), proporcionando criterios muy útiles.<sup>25</sup>

Efectivamente, en el documento de sustentación de dichas reglas, se considera que *el reconocimiento de un derecho por la norma jurídica carece de sentido si el Estado no configura un mecanismo que permita su aplicación efectiva*, ámbito en el que el sistema judicial asume un papel relevante.

<sup>24</sup> Declaración de Brasilia (2008). Consulta en línea en: [http://www.cumbrejudicial.org/c/document\\_library/get\\_file?folderId...](http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?folderId...) (último acceso: 9 de octubre de 2011).

<sup>25</sup> Reglas de Brasilia (2008). Consulta en línea en: [http://www.cumbrejudicial.org/c/document\\_library/get\\_file?folderId...](http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?folderId...) (último acceso: 9 de octubre de 2011).

Luego, el acceso a la justicia no se reduce al acceso a los tribunales, pues este derecho fundamental o derecho humano básico, implica *una visión de la justicia como servicio público que puede contribuir de forma importante a la reducción de las desigualdades sociales favoreciendo la cohesión social.*

Como presupuestos conceptuales de la efectividad del acceso a la justicia, el documento de sustentación reconoce los tres siguientes:

- 1) Adopción de una perspectiva integral: corresponde a todo el sistema de justicia y en todas las fases del procedimiento.
- 2) Adopción de un enfoque funcional: barreras que limitan el acceso a la justicia.
- 3) Adopción de un enfoque centrado en las personas vulnerables: actuación más intensa frente a unos mayores obstáculos.

Para explicar el enfoque funcional se sirven de lo expuesto por Cappelletti y Garth, cuando afirman que la tercera oleada del acceso a la justicia se centra en la identificación y actuación sobre las barreras que lo impiden y supone el estudio crítico y reforma de toda la maquinaria jurídica, extendiéndose a todas las instituciones y recursos, el personal y procedimientos utilizados para procesar y aun prevenir disputas en las sociedades modernas.

La actuación más intensa para mejorar el acceso a la justicia de las personas vulnerables se refleja en la finalidad de las reglas, al señalar que su objetivo es:

garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sin discriminación alguna, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a dichas personas el pleno goce de los servicios del sistema judicial (Regla 1).

Las personas en condición de vulnerabilidad son definidas como:

Se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico (Regla 3).

Como causas de vulnerabilidad, podrán constituir, entre otras, las siguientes:

la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad (Regla 4).

La pobreza es reconocida como constitutiva de:

una causa de exclusión social, tanto en el plano económico como en los planos social y cultural, y supone un serio obstáculo para el acceso a la justicia especialmente en aquellas personas en las que también concurre alguna otra causa de vulnerabilidad (Regla 15).

El género como causa de vulnerabilidad es tratado de la manera siguiente:

La discriminación que la mujer sufre en determinados ámbitos supone un obstáculo para el acceso a la justicia, que se ve agravado en aquellos casos en los que concurra alguna otra causa de vulnerabilidad (Regla 17). Se entiende por discriminación contra la mujer toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o 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. (Regla 18)

Como destinatarios del contenido de las reglas, se incluye a:

- a) *Los responsables del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas dentro del sistema judicial;*
- b) *Los Jueces, Fiscales, Defensores Públicos, Procuradores y demás servidores que laboren en el sistema de Administración de Justicia de conformidad con la legislación interna de cada país;*
- c) *Los Abogados y otros profesionales del Derecho, así como los Colegios y Agrupaciones de Abogados;*
- d) *Las personas que desempeñan sus funciones en las instituciones de Ombudsman.*
- e) *Policías y servicios penitenciarios.*
- f) *Y, con carácter general, todos los operadores del sistema judicial y quienes intervienen de una u otra forma en su funcionamiento. (Regla 24)*

## **5. Hacia un acceso a la justicia comunitaria**

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos también ha fijado unos estándares relacionados con el acceso a la justicia, respecto del cual la obligación de los Estados no es solo negativa –de no impedir el acceso a esos recursos– sino fundamentalmente positiva, de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a esos recursos, para lo cual los Estados deben remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia. Con base en la información recabada de los mecanismos propios de ese sistema, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha subrayado *los obstáculos que enfrentan las mujeres indígenas para acceder a la justicia, generalmente relacionados con la exclusión social y discriminación étnica que han sufrido históricamente.*<sup>26</sup> La CIDH se refiere a la inaccesibilidad

---

<sup>26</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. «Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas.» 2007. p. 85. Consulta en línea en: [www.cidh.oas.org/...](http://www.cidh.oas.org/)

geográfica de los territorios indígenas, a los problemas que se suscitan a su llegada a las ciudades, los cuales son de índole económica, informativa, ubicación en contextos urbanos y el derivado del predominio de la lengua castellana en las instituciones públicas.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, haciendo uso tanto de su función consultiva como jurisdiccional, ha establecido que el acceso a la justicia se encuentra consagrado en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o "Pacto de San José".

En la materia que me ocupa, una contribución importantísima de la Corte Interamericana ha sido la de que sus resoluciones no se agoten en el ámbito individual, pues también toman en cuenta que las reparaciones y medidas pueden requerir un alcance comunitario.

El paso a la modernidad colocó al individuo como centro de las nuevas instituciones, en lugar de las colectividades o cuerpos intermedios como las comunidades, gremios, etc. No obstante, los pueblos y comunidades indígenas resistieron esta transformación social a lo largo de los siglos, dando origen en la época contemporánea a nuevas teorías sociológicas que abordan el tema del comunitarismo, la interculturalidad o el multiculturalismo.

El acceso a la justicia de los pueblos, comunidades e individuos indígenas, debe observar la composición pluricultural de la sociedad y tomar en serio a la diferencia cultural. En este sentido, la Corte Interamericana ha sido sensible a la cultura comunitaria y naturaleza colectiva tanto del derecho indígena, como de los derechos de las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas.



Como ejemplo de lo anterior, cito el *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*,<sup>27</sup> originado por la demanda presentada por Inés Fernández Ortega, indígena de la comunidad Me'phaa del pueblo Tlapaneco, ubicado en la Barranca Tecoani de la Montaña del Estado de Guerrero, con motivo de que fue víctima de violación sexual, tortura, falta de debida diligencia en la investigación y sanción de los responsables de esos hechos, falta de reparación adecuada a su favor y de sus familiares, utilización del fuero militar para la investigación y juzgamiento de violaciones a los derechos humanos (los agresores fueron militares) y de las dificultades que enfrentan las personas indígenas, en particular las mujeres, para acceder a la justicia.

En la sentencia de fecha 30 de agosto de 2010, la Corte Interamericana en el capítulo de Reparaciones (Aplicación del Artículo 63.1 de la Convención), expresó lo siguiente:

**"223. La Corte no pierde de vista que la señora Fernández Ortega es una mujer indígena, en una situación de especial vulnerabilidad,** lo cual será tenido en cuenta en las reparaciones que se otorguen en esta Sentencia. Asimismo, el Tribunal considera que la obligación de reparar en un caso que involucre víctimas pertenecientes a una comunidad indígena, **puede requerir de medidas de alcance comunitario"** (Precedentes: Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam (1993); Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala (2004) y Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam (2005).

Y ya en el capítulo B. *Medidas de satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición*, tomando en cuenta que para las comunidades indígenas de Guerrero tiene una especial importancia que el autor de una falta reconozca públicamente su acción, razón por la cual en los procesos de justicia comunitaria, el reconocimiento es el primer paso para la "sanación" de las afectaciones al tejido comunitario (Párrafo 243), el Tribunal estimó que el

<sup>27</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Inés Fernández*. 2010 Consulta en línea en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_226\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_226_esp.pdf) (último acceso: 9 de octubre de 2011).

Estado debía realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional, en relación con los hechos del presente caso, mediante una ceremonia pública, en idiomas castellano y me'paa, en presencia de altas autoridades nacionales y del Estado de Guerrero, de las víctimas del caso y autoridades y miembros de la comunidad a la que pertenecen las víctimas (Párrafo 244).

Asimismo, destacando la importancia de implementar reparaciones que tengan un alcance comunitario y que permitan reintegrar a la víctima en su espacio vital y de identificación cultural, además de restablecer el tejido comunitario; el Tribunal consideró pertinente como medida de reparación que el Estado facilitara los recursos necesarios para que la comunidad indígena me'phaa de Barranca Tecoani estableciera un centro comunitario, que se constituya como centro de la mujer, en el que se desarrollen actividades educativas en derechos humanos y derechos de la mujer, bajo responsabilidad y gestión de las mujeres de la comunidad, incluida la señora Fernández Ortega si así lo desea, las cuales deberán adecuarse a la cosmovisión de la comunidad indígena.

Por último, la Corte tuvo presente que en la audiencia pública, la perita Hernández Castillo se refirió a que en Barranca Tecoani no hay escuela secundaria, lo que obliga a las niñas que desean estudiar a caminar tres horas para tomar el transporte a Ayutla de los Libres y que debido a los riesgos e inseguridad de este recorrido, las madres decidan mandar a sus hijas a vivir con familias mestizas de clase media de Ayutla de los Libres, quienes las reciben como trabajadoras domésticas sin salario, trabajando hasta doce horas diarias a cambio de casa y comida y de la posibilidad de estudiar; situación en la que se encontraba Ana Luz, la segunda hija de la señora Fernández Ortega, mientras que la hija mayor Noemí tuvo que cambiarse de casa en cinco ocasiones por el maltrato que recibió. La Corte también tomó nota en relación a que la perita sugirió la construcción de un albergue escuela en el que las niñas me'phaa pudieran estudiar con seguridad,

sin tener miedo a los caminos por la inseguridad que priva en ellos y porque se han convertido en un espacio de vulnerabilidad a raíz de la violación de la señora Fernández Ortega, aunado a que dicho albergue escuela tendría el carácter de una reparación directa en relación con el estado de vulnerabilidad creado a partir de la violación (Párrafo 268).

Con base en dicha información y sugerencia, la Corte estimó oportuno disponer que el Estado adopte medidas para que las niñas de la comunidad de Barranca Tecoani que actualmente realizan estudios secundarios en la ciudad de Ayutla de los Libres, cuenten con facilidades de alojamiento y alimentación adecuadas, de manera que puedan continuar recibiendo educación en las instituciones a las que asisten, sin perjuicio de que esta medida puede ser cumplida por el Estado optando por la instalación de una escuela secundaria en la comunidad mencionada (Párrafo 270).

En la sentencia del Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 31 de agosto de 2010,<sup>28</sup> este tribunal internacional reiteró que no perdía de vista **la condición de mujer indígena de Rosendo Cantú, niña al momento de ocurridas las violaciones; cuya situación de especial vulnerabilidad sería tomada en cuenta en las reparaciones que se otorgarían en la sentencia**, y consideró también que la obligación de reparar en un caso que involucre víctimas pertenecientes a una comunidad indígena, **las medidas pueden requerir de un alcance comunitario**.

El valor jurídico de estos precedentes reside en que constituyen jurisprudencia, integran el *corpus iuris* de los derechos humanos y en la vinculación que estos conceptos guardan con la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos.

<sup>28</sup> —Caso Rosendo Cantú. (2011) Consulta en línea en: [http://www.tc.gob.pe/corte\\_interamericana/seriec\\_216\\_esp.pdf](http://www.tc.gob.pe/corte_interamericana/seriec_216_esp.pdf) (último acceso: 9 de octubre de 2011).

### III. ¿CÓMO SE VINCULAN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA

#### Y EL *CORPUS IURIS* DE LOS DERECHOS HUMANOS CON LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS?

Las decisiones de los órganos judiciales internacionales, en este caso la Corte Interamericana, son concebidas como jurisprudencia, cuyo valor es superior al de la doctrina, con base en el criterio formal que atiende a la naturaleza del órgano en cuestión, pues se estima que los tribunales internacionales son las instancias máximas de interpretación y aplicación de la normativa internacional.<sup>29</sup>

Por otra parte, las resoluciones de la Corte Interamericana forman parte del *corpus iuris* de los derechos humanos, lo cual es una aportación de ese mismo tribunal a la doctrina internacional. En la Opinión Consultiva OC-16/1999, párrafo 115, se definió de la manera siguiente:

El *corpus juris* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones)<sup>30</sup>

En relación con la vinculación entre la jurisprudencia y el *corpus iuris* de los derechos humanos con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio del año en curso y en vigor a partir del día once siguiente, mediante la cual

<sup>29</sup> O'Donnell, Daniel. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*. Primera Reimpresión. Editado por Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 2007.

<sup>30</sup> *Opinión Consultiva No. 16/1999*. Consulta en línea en: <http://www.corteidh.or.cr/opiniones.cfm> (último acceso: 9 de octubre de 2011).

se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conviene tener presente sus disposiciones consistentes en que:

- a) en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
- b) que las **normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia;**
- c) que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y, en consecuencia,
- d) que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

La trascendencia de esta reforma constitucional junto con la del juicio de amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de junio del año en curso, en vigor desde el 4 de octubre; radica en el nuevo paradigma jurídico que proponen, tan es así, que propiciaron la apertura de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación, pues muchos criterios jurisprudenciales tendrán que ser modificados.

Ahora bien, a mi entender, el derecho internacional de los derechos humanos y nuestro ordenamiento jurídico, se vinculan mediante tres nuevas herramientas jurídicas:

- a) la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos conforme con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia,

- b) la del principio a favor de la persona que operará tanto en la elección de la norma aplicable, como en la ponderación que resuelva un caso de colisión de derechos humanos o fundamentales, y
- c) la de ejercer tanto el control difuso de la constitución como el de la convencionalidad.

La interpretación de las normas relativas a los derechos humanos conforme a la Constitución, parte de la presunción de la constitucionalidad de las normas y estriba en que ninguna de tales normas debe ser declarada inconstitucional, cuando alguna de sus acepciones pueda ser interpretada en concordancia con la Constitución.

La interpretación de las normas relativas a los derechos humanos conforme con los tratados internacionales supone, en mi opinión, dos momentos: primero, tomar en cuenta la interpretación que de los mismos hayan hecho los órganos jurisdiccionales o cuasijurisdiccionales encargados de su aplicación y, segundo, seleccionar como norma aplicable aquella acepción que sea concordante con la interpretación que haya formulado el órgano internacional jurisdiccional o convencional competente, pues sólo de esta manera se evitaría invadir competencias supranacionales y nacionales.

El principio a favor de la persona es *un criterio de interpretación que sostiene la necesidad de acudir a la norma más amplia o interpretación más extensiva, con la finalidad de reconocer derechos protegidos o no por la norma constitucional.*<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Carpizo, Enrique. *Derechos fundamentales. Interpretación constitucional. La Corte y los Derechos*. (México: Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional. No. 28. Instituto Mexicano de Derecho procesal constitucional, 2009). p. 96.

En consecuencia, dicho principio opera tanto en la interpretación de las normas como en la elección de la norma aplicable para resolver un problema jurídico. Esto último, nos conduce al tema de la pluralidad normativa, la que entiendo como el elenco de disposiciones normativas locales, nacionales o supranacionales en materia de derechos humanos, a disposición del juzgador local o federal, para hacer realidad el principio a favor de la persona.

Estos temas y el control difuso de la Constitución y el control de convencionalidad, fueron materia de análisis por parte de la Suprema Corte de Justicia, con motivo de la sentencia dictada el 23 de noviembre de 2009 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Rosendo Radilla Pacheco en contra del Estado Mexicano; en cuyo capítulo de reparaciones aludió al Poder Judicial de la Federación, lo cual dio lugar a que el entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia formulara al H. Pleno una consulta, la que originó dos expedientes: el Varios 489/2010 y el diverso Varios 912/2010.

En el expediente Varios 912/2010, cuya resolución se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 4 de octubre del año en curso, por mayoría de siete votos de las Ministras y los Ministros del Alto Tribunal, se determinó que el Poder Judicial de la Federación debe ejercer un control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad.

Tal determinación es detallada en el considerando séptimo, en los términos siguientes:

28. Estos mandatos contenidos en el nuevo artículo 1o. constitucional, deben leerse junto con lo establecido por el diverso artículo 133 de la Constitución Federal para determinar el marco dentro del que debe realizarse

este control de convencionalidad, lo cual claramente será distinto al control concentrado que tradicionalmente operaba en nuestro sistema jurídico de entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes y en un modelo de control difuso de la constitucionalidad.<sup>32</sup>

...

30. De este modo, el mecanismo para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente, pues no podría entenderse un control como el que se indica en la sentencia que analizamos si el mismo no parte de un control de constitucionalidad general que se desprende del análisis sistemático de los artículos 1º y 133 de la Constitución y es parte de la esencia de la función judicial.

31. El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente:

- Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1º y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación;
- Todos los derechos humanos contenidos en Tratados Internacionales en los que el estado mexicano sea parte;
- Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el estado mexicano haya sido parte, y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado mexicano no haya sido parte.

---

<sup>32</sup> Parte considerativa de las determinaciones adoptadas en el expediente Varios 912/2010.



...

33. De este modo, este tipo de interpretación por parte de los jueces presupone realizar tres pasos:

A) Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

B) Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos,

C) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el estado mexicano es parte.

Para ilustrar la manera de armonizar el control difuso de la Constitución y el control de convencionalidad, se insertó el cuadro siguiente:

**Modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad**

Tipos de control	Órgano y medios de control	Fundamento constitucional	Posible Resultado	Forma
<b>Concentrado:</b>	Poder Judicial de la Federación (tribunales de amparo) a) Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad b) Amparo Indirecto c) Amparo Directo	105, fracciones I y II 103, 107 fracción VII 103, 107 fracción IX	Declaración de inconstitucionalidad con efectos generales o interpartes No hay declaratoria de inconstitucionalidad	Directa
<b>Control por determinación constitucional específica:</b>	a) Tribunal Electoral en Juicio de revisión constitucional electoral de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales en organización y calificación de comicios o controversias en los mismos. b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Art. 41, fracción VI, 99, párrafo 6o. 99, párrafo 6o.	No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación	Directa e incidental
<b>Difuso:</b>	a) Resto de los tribunales a. Federales: Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de proceso federal y Tribunales Administrativos b. Locales: Judiciales, administrativos y electorales	l.o. 133, 104 y derechos humanos en tratados  l.o. 133, 116 y derechos humanos en tratados	No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación	Incidental*
<b>Interpretación más favorable:</b>	Todas las autoridades del Estado mexicano	Artículo 1o. y derechos humanos en tratados	Solamente interpretación aplicando la norma más favorable a las personas sin inaplicación o declaración de inconstitucionalidad	Fundamentación y motivación

Como puede advertirse, las nuevas herramientas para lograr la efectividad del acceso de las mujeres indígenas a la justicia como un derecho humano, son la interpretación conforme, el principio a favor de la persona, y un modelo general de control de la constitucionalidad y convencionalidad.

**IV. PROTOCOLO DE ACTUACIÓN  
PARA QUIENES IMPARTEN JUSTICIA  
EN CASOS QUE INVOLUCREN DERECHOS DE PERSONAS,  
COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS**

En relación con los derechos humanos de las personas, comunidades y pueblos descendientes de los pobladores originarios reconocidos en nuestra

Constitución y en los tratados internacionales de los que el estado Mexicano sea parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a conocer el pasado 15 de abril del año en curso un protocolo de actuación que orienta y complementa de manera específica el modelo de actuación de la judicatura mexicana en lo concerniente a tales derechos humanos.<sup>33</sup>

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el término protocolo tiene varios usos. Uno de ellos se refiere al conjunto de normas procedimentales para realizar una tarea acorde con la naturaleza de los derechos humanos.

El protocolo de actuación ha sido entendido como un conjunto de procedimientos específicos establecidos en un plan. Esta concepción del protocolo se confirma con lo dispuesto en el capítulo I de dicho instrumento, en donde se explicita que:

busca ser una herramienta que, de manera respetuosa de la autonomía e independencia judicial, auxilie a las y los juzgadores en la tarea de impartir justicia a los miembros de los pueblos indígenas de México, adecuándose a los más altos estándares nacionales e internacionales tal como lo marca el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (p. 7)

El Protocolo consta de cuatro capítulos. En el primero de ellos, se explican sus razones y la finalidad que persigue, el marco jurídico aplicable, los derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas y un apartado de conceptos.

Del apartado dedicado a las razones del Protocolo destaca la mención de lo que se afirmó en la Cumbre de Presidentes de Cortes Supremas,

---

<sup>33</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*. México, 2013.

Constitucionales y Regionales celebrada en la Ciudad de México el 8 y 9 de noviembre de 2012, en el sentido de que *el principio pro persona en el caso de los pueblos indígenas, tiene una clara dimensión colectiva* (p. 6).

En el apartado dedicado a los derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas, el Protocolo se refiere al reconocimiento de la diversidad cultural, a sus derechos a la autoidentificación o autoadscripción, a la libre determinación, al autogobierno, a elegir a sus autoridades, a aplicar sus propios sistemas normativos, a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, a la tierra, al territorio y a sus recursos naturales, a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado así como a sus derechos económicos, sociales y culturales y las implicaciones de lo indígena en un proceso jurídico (pp. 11-23).

En cuanto al reconocimiento de la diversidad cultural contenido en el texto constitucional, en el Protocolo se sostiene que ello significa que el Derecho reconoce la diversidad cultural como parte constitutiva de la realidad histórica y social de esta República y da reconocimiento jurídico a los pueblos indígenas (p. 11).

En relación con el derecho a la libre determinación, se aclara que en virtud de este derecho, los pueblos indígenas pueden decidir libremente su condición política y disponer libremente su desarrollo económico, social y cultural. Además, se reitera la concepción de que si no hay un reconocimiento jurídico de las instituciones, normas y procedimientos indígenas, es más fácil que tanto el Estado como las instituciones indígenas transgredan los derechos humanos de sus miembros (p. 12).

Respecto del derecho de las comunidades y pueblos indígenas a aplicar sus propios sistemas normativos, se menciona que:

los sistemas normativos internos indígenas suelen tener los tres elementos de cualquier otro sistema: a) normas, b) instituciones, y c) procedimientos, además de que constituyen sistemas de reparación y castigo.

En el capítulo II se establecen los principios generales para la consideración de las y los juzgadores, entre los cuales figuran los de la no discriminación; la autoidentificación; el derecho a mantener, desarrollar y controlar sus propias instituciones; la consideración de las especificidades culturales; la protección especial a los territorios y recursos naturales de los indígenas y la participación, consulta y consentimiento frente a cualquier acción que los afecte.

Cabe destacar que en este capítulo II, al referirse al principio de no discriminación, se menciona a la interculturalidad entendida como el diálogo respetuoso entre culturas y que deberá ser el principio básico de relación entre los funcionarios del Estado y los indígenas.

El capítulo III contiene sentencias relevantes relacionadas con dichos principios y en el capítulo IV se mencionan las expectativas de la aplicación del Protocolo.

Desde mi punto de vista es que el Protocolo además de ser una buena herramienta para que la judicatura mexicana entienda las implicaciones de los derechos humanos de los descendientes de los pueblos originarios, confirma la voluntad de nuestro Alto Tribunal de cumplir y hacer cumplir los estándares nacionales e internacionales en esta materia.

## V. CONCLUSIONES

PRIMERA. La condición de pobreza por la exclusión social, la discriminación por género y la discriminación por razones étnicas, son causas estructurales de la condición de vulnerabilidad de las mujeres indígenas, tanto en la

sociedad nacional como al interior de sus comunidades, lo cual es invisible cuando los indicadores de las estadísticas no se desagregan por género.

SEGUNDA. Los derechos humanos "*contemporáneos*" son concebidos como no eurocéntricos, no individuales y no sujetos a la división entre lo público y lo privado; sino como resultado de la creciente inclusión de nuevos sujetos de los derechos humanos y la negociación entre organizaciones civiles y gobiernos en las Naciones Unidas.

TERCERA. La evolución de los derechos humanos se encuentra actualmente en la fase del paso gradual hacia una determinación de los derechos en razón de las características propias de sus titulares y del contenido de los propios derechos, lo que se denomina como la *especificación de los derechos humanos*.

CUARTA. El acceso de las mujeres indígenas a la justicia es un derecho humano construido "*desde arriba*", considerando al Estado como único actor legítimo en las relaciones internacionales, y "*desde abajo*", considerando la transformación del derecho desde el punto de vista de los actores políticos subalternos.

QUINTA. El acceso a la justicia no se reduce al acceso a los tribunales, pues comprende una respuesta completa del sistema de justicia que remueva los obstáculos estructurales económicos, sociales y culturales que impiden la justicia y *tome en serio* la diferencia cultural, la naturaleza comunitaria de los derechos de los pueblos originarios, comunidades e individuos que los integran y, de manera especial, los de las mujeres indígenas.

SEXTA. El acceso a la justicia está reconocido como derecho humano en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos *Pacto de San José*.

SÉPTIMA. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos toma en cuenta en las reparaciones de las violaciones a los derechos humanos, la cultura comunitaria y naturaleza colectiva del derecho indígena y de los derechos específicos de las mujeres integrantes de los pueblos y comunidades indígenas.

OCTAVA. La jurisprudencia de la Corte Interamericana y el *corpus iuris* de los derechos humanos se vinculan con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, mediante tres nuevas herramientas jurídicas: la interpretación conforme, el principio a favor de la persona y un modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad.

NOVENA. *El Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, es una magnífica guía para que todos los operadores jurídicos cumplamos nuestras obligaciones en materia de derechos humanos de las personas, comunidades y pueblos descendientes de los que existían en lo que ahora es México al ocurrir la colonización.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Alejandro Anaya y Adriana Estévez. *Guía de estudio de la materia Construcción Internacional de los Derechos Humanos para la Maestría en Democracia y Derechos Humanos*. (FLACSO-MEXICO:2010).

Carpizo, Enrique. *Derechos fundamentales. Interpretación constitucional. La Corte y los Derechos*. (México: Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional. No. 28. Instituto Mexicano de Derecho procesal constitucional, 2009).

Cappelletti, Mauro, y Brian Garth. *Acces to Justice. A World Survey*. (Milán: Editado por Dott. A. Giuffré, 1978).

\_\_\_\_\_, "El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos", (México: Fondo de Cultura Económica, 1996).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. «Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas.» 2007. Consulta en línea en: [www.cidh.oas.org](http://www.cidh.oas.org)

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional para las Mujeres. *Indicadores con perspectiva de género para los Pueblos Indígenas*. (México:2006).

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas de México 2006*. (México:2006).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Inés Fernández*. 2010 Consulta en línea en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_226\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_226_esp.pdf) (último acceso: 9 de octubre de 2011).

\_\_\_\_\_, *Caso Rosendo Cantú*. (2011) Consulta en línea en: [http://www.tc.gob.pe/corte\\_interamericana/seriec\\_216\\_esp.pdf](http://www.tc.gob.pe/corte_interamericana/seriec_216_esp.pdf) (último acceso: 9 de octubre de 2011).

\_\_\_\_\_, *Opinión Consultiva No. 16/1999*. Consulta en línea en: <http://www.corteidh.or.cr/opiniones.cfm> (último acceso: 9 de octubre de 2011).

Cumbre Judicial Iberoamericana. Consulta en línea en: [http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/ver\\_resultados\\_cumbre](http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/ver_resultados_cumbre) (último acceso: 9 de octubre de 2011).



Declaración de Brasilia (2008). Consulta en línea en: [http://www.cumbrejudicial.org/c/document\\_library/get\\_file?folderId...](http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?folderId...) (último acceso: 9 de octubre de 2011).

Declaración de Cancún (2002). Consulta en línea en: [www.poderjudicial.gob.hn/NR/...cartadederechodelaspersonas.pdf](http://www.poderjudicial.gob.hn/NR/...cartadederechodelaspersonas.pdf) (último acceso: 9 de octubre de 2011).

Durand Alcántara, Carlos Humberto. *Derecho Indígena*. Porrúa, México, 2002.

Favela, José Ovalle. *Constitución y proceso*. En: Revista Administración de Justicia No. 24 2008. Editada por el Poder Judicial de Baja California. Consulta en línea en agosto de 2011:

[www.poder-judicial-bc.gob.mx/admonjus/n24/AJ24\\_008.htm](http://www.poder-judicial-bc.gob.mx/admonjus/n24/AJ24_008.htm)

Bono, María, y Ferrer, Manuel Ferrer, *Pueblos indígenas y Estado nacional en México en el siglo XIX*. Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.

O'Donnell, Daniel. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*. Primera Reimpresión. Editado por Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 2007.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Los Espacios Conquistados: participación política y liderazgo de las mujeres indígenas de México*, México, 2008.

Rajagopal, Balakrishnan. *El Derecho internacional desde abajo. El desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia del Tercer Mundo*. Colombia: Colección en Clave de Sur: ILSA, 2005) Rodríguez Garavito, César A. Prólogo a la obra citada de Rajagopal.

Reglas de Brasilia (2008). Consulta en línea en: [http://www.cumbrejudicial.org/c/document\\_library/get\\_file?folderId...](http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?folderId...) (último acceso: 9 de octubre de 2011).

Rubio Llorente, Francisco. *La Constitución como fuente de derecho*. En *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, Miguel Carbonell (Comp.) Porrúa/ UNAM, México, 2002.

Segunda Reunión de Barbados. *Indianidad y descolonización. Documentos*. Nueva Imagen, 1979.

Stavenhagen, Rodolfo. *Informe del relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*.

A/HRC/4/32 Asamblea General de Naciones Unidas. 2007 p.15 .Consulta en línea en agosto de 2011:

[www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=1347](http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=1347)

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Libro Blanco de la reforma judicial: una agenda para la justicia en México*. México: 2006.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*. México, 2013.

Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1985*. Porrúa, México, 1985.

Valdivia Dounce, María Teresa. *Políticas y reformas en materia indígena, 1990-2007*. En: *Argumentos* 22, no. 59 (enero-abril 2009).



**ACCESO DE LAS MUJERES  
A LA JUSTICIA.  
LA TRATA DE PERSONAS  
EN UN MUNDO GLOBALIZADO  
DESDE LA PERSPECTIVA DE LA  
EQUIDAD DE GÉNERO**

LILIA MÓNICA LÓPEZ BENÍTEZ

*Magistrada en el Séptimo Tribunal Colegiado  
en Materia Penal del Primer Circuito*



**SUMARIO:** I. Introducción. II. Concepto. III. Causas. IV. Fines. V. ¿Qué hay detrás de víctimas y tratantes? VI. Actores fundamentales en la trata de personas. VII. ¿Cómo operan las redes de tratantes? VIII. La trata de personas: un negocio lucrativo. IX. Mujeres como grupo vulnerable. X. Medidas de protección en los ámbitos internacional y nacional. XI. ¿Hacia dónde vamos? XII. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

La trata de personas no es un asunto de nuestro siglo, desde tiempos inmemoriales ha estado presente en la vida de diversos países del orbe; baste recordar los problemas derivados de la esclavitud.

A la trata de blancas, como inicialmente se le conoció, se le ha vinculado directamente con la prostitución; sin embargo, su contexto es mucho más amplio y complejo, dado que tiene que ver con todo lo que implique el sometimiento de una persona a quien se le etiqueta como mercancía sexual, laboral, orgánica (derivada del tráfico de órganos), entre otras variantes; que incide predominantemente en grupos vulnerables (mujeres, hombres, niñas y niños carentes de recursos económicos) y en la comisión de ilícitos que trascienden los límites de una nación.

La trata de personas, además de ser un delito per sé, trae aparejada la violación absoluta de los derechos humanos de las víctimas que se

encuentran bajo la opresión y tiranía de sus victimarios; es un ilícito silencioso que lacera bienes jurídicos tutelados por la ley penal y trasciende a la humanidad.

La problemática que enfrenta nuestro país en torno a la comisión de este ilícito deriva de su ubicación geográfica, que lo coloca como generador y receptor de migrantes, situación que repercute en otras conductas delictivas que afectan sobre todo a mujeres, adolescentes e infantes, que se convierten en preciada mercancía de la trata de personas en sus diversas modalidades y que vulnera en grado extremo sus derechos fundamentales.

El género ha jugado un papel preponderante en todos los tiempos; Alejandro Carrillo Castro<sup>1</sup> nos recuerda que Eva nació de una costilla de Adán y Atenea, diosa griega de la sabiduría, del cerebro luminoso de su padre el dios Zeus; que los "patricios" en Roma únicamente heredaban sus bienes a los hijos varones, y que la luna no brilla con luz propia, pues requiere de la luminosidad del sol.

Estas inequidades no siempre estuvieron presentes; existieron épocas donde el modelo social se sustentó en la organización matriarcal como resultado, básicamente, de razones biológicas que se traducían en el acto de concebir y dar vida; pero poco a poco esta forma de organización fue perdiendo poder, inicialmente por el tránsito de la vida nómada a la sedentaria, que delineó lo que hoy conocemos como roles de género, pues derivado de las actividades que regían la vida en sociedad, el hombre se dedicó a la caza y a la pesca que lo obligaban a ausentarse del hogar y la mujer al cultivo de la tierra, al cuidado de los hijos y de los animales.

---

<sup>1</sup> Carrillo Castro, Alejandro, Breve Historia de la Desigualdad de Género, Ediciones Miguel Alemán, Veracruz, 2011, pp. 30, 33, 35 y 46.



La domesticación incluyó la "doma" de la mujer que fue relegada a ocupar el último sitio en las organizaciones sociales del Estado y sin duda alguna la confinó al ámbito familiar. "Es curioso que en el idioma griego que utilizaba Homero, 'mujer' se decía precisamente 'Damar', que significa 'domada o sujeta a sumisión'.<sup>2</sup>

La división del trabajo y la organización de las relaciones en comunidad han originado distinciones entre mujeres y hombres en los espacios público y privado, donde cobra vital importancia el comportamiento sexual.

A pesar de la reivindicación de los roles de género surgidos desde el feminismo, la sexualidad continúa siendo mítica para las mujeres, dado que históricamente y a partir de su ejercicio se les confiere o niega valor. La experiencia sexual o su ausencia define el valor social de la persona, al varón lo ensalza y a la mujer la sobaja.

Para entender por qué la trata de personas acontece principalmente en la mujer, sin distingos de edad ni condición social, habría que atender a factores sociales que no necesariamente se identifican con aspectos de orden económico, también inciden la falta de preparación, el sometimiento, carencias afectivas, deseos de fama, riqueza y poder; éstas y otras razones constituyen elementos claves que facilitan el camino del tratante que engaña y separa a la víctima de su lugar de origen y familia con propósitos diversos, pero que casi siempre impactan en la explotación laboral o sexual.

## II. CONCEPTO

La trata de personas tiene como sustento el engaño, la amenaza, el uso de la fuerza o coacción y, en algunos casos, el secuestro con la finalidad de extraer los órganos de la víctima.

---

<sup>2</sup> *Ibid*, pp. 54 y 55.

El Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños, en su artículo 3o., define este problema como "la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos".

En tanto, la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas prevé, en su artículo 5o., primer párrafo, que comete este delito "quien promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia física o moral, engaño o el abuso de poder para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes".

De ambos conceptos podemos obtener las notas características del ilícito:

- La acción de reclutar a una persona.
- A través de diversos medios comisivos, como la violencia, el engaño y/o el poder de sometimiento.
- Con la finalidad de explotación sexual, trabajos forzados, esclavitud o extracción de órganos.
- Sin importar que medie o no el consentimiento del sujeto pasivo.

Las modalidades del delito son muy amplias, no sólo en cuanto a sus variantes, sino incluso en el ámbito de aparición. En cuanto a las primeras se advierte que la explotación de un ser humano va de la prostitución a la extracción de órganos, sin olvidar la realización de trabajos forzados.

En lo que respecta a su ámbito de aparición, la trata puede ser nacional si se presenta al interior de un país; transfronteriza, entre países limítrofes y de un mismo continente; e intercontinental, vinculada con dos o más continentes.

El objetivo de la trata de personas es diverso dependiendo del espacio territorial donde aparezca. En el nacional surge con ofertas de trabajo que culminan generalmente con la explotación de los empleados y, en otros casos, tiene como fin último la prostitución; reclutan a las víctimas con falsas promesas, se involucra generalmente a menores de edad y/o a personas jóvenes a quienes se engaña fácilmente ofreciéndoles atractivas actividades; la propuesta es tan seductora que incluso, en el caso de menores, los propios padres consienten la labor del hijo, pues se abre la posibilidad de que colabore con la economía familiar. Los sujetos activos ponen a disposición de la víctima habitación, transporte y el pago de los gastos que se generen, lo que conlleva a contraer una "deuda eterna" que la mantiene "secuestrada".

La trata transfronteriza involucra el desplazamiento del pasivo hacia otros países, generalmente frontera con el propio. Las víctimas también son engañadas en cuanto a la tarea a realizar, se les cubren los costos de los documentos y del viaje, y son amenazados para impedir que huyan de sus tratantes.

La trata intercontinental explota a seres humanos de cualquier edad y sexo, a quienes llevan a lugares alejados del país de origen, de diversas

lenguas y cultura, pero con redes perfectamente estructuradas que los obligan a realizar actividades denigrantes y/o en condiciones humillantes.

En la mayoría de los casos media el consentimiento de la víctima o de sus padres, si se trata de menores; sin embargo, es obtenido mediante el engaño o la coacción, por lo que resulta irrelevante, sobre todo si afecta a personas que no pueden autodeterminarse y cuando se desconoce el trabajo o, en el mejor de los casos, se conoce aquél, pero no sus condiciones.

### III. CAUSAS

En México, desafortunadamente, las principales causas del problema son la pobreza, la falta de oportunidades, el desempleo, los problemas económicos y sociales de los últimos tiempos.

Desde hace varias décadas nuestro país ha estado inmerso en severas crisis financieras que han limitado el poder adquisitivo de los mexicanos, acentuando las diferencias sociales en todos los sectores de la población. Los problemas económicos han generado desempleo y deserción escolar.

Cada vez más pronto las personas jóvenes ingresan a las filas laborales, pero no en actividades reguladas por la ley que les permita obtener los recursos necesarios para vivir dignamente, sino en el subempleo y la explotación.

A falta de oportunidades aceptan ejercer tareas denigrantes que en ocasiones implican la movilidad territorial a lugares recónditos del propio país o del extranjero; las mujeres, sin importar la edad, son explotadas a grado tal que se convierten en las esclavas del mundo moderno.

Para distinguir la trata de personas de otras conductas delictivas, como el tráfico de migrantes, habrá que atender a tres aspectos básicos: la

**conducta** que se refiere al reclutamiento de la persona a través de la captación, el transporte, la acogida o la recepción; los **medios comisivos**, como la violencia, el engaño, el poder de sometimiento; y la **finalidad** que se identifica con la explotación sexual, realización de trabajos forzados, esclavitud o la extracción de órganos; sin importar si media o no el consentimiento de la víctima.

#### IV. FINES

El fin último es la explotación del ser humano, que se patentiza en los quehaceres que realiza y de los que sólo se entera cuando ya está sometido mediante el uso de la fuerza, la violencia extrema, la amenaza, lo que obliga a realizar la faena aun en contra de su voluntad.

En términos generales, la trata se traduce en:

**1) Prostitución.-** Las víctimas casi siempre son mujeres y menores, pero en ocasiones los varones también son reclutados para ejercer esta actividad; se les promete su incursión en el mundo del modelaje, labores artísticas en restaurantes y bares, e incluso atractivos trabajos en casas particulares. Al llegar a su destino se percatan que la realidad no concuerda con lo ofrecido; de inmediato son sometidas, amenazadas, agredidas sexualmente y despojadas de sus documentos para que no puedan huir.

En otros casos se conoce la actividad que habrán de realizar, pero no las condiciones de explotación y violencia que obligarán a la víctima a obedecer y permanecer al lado del tratante.

**2) Pornografía.-** Otra variante del trabajo sexual donde especialmente se sirven de menores es la pornografía; en general son reclutados, previo ganarse la confianza con regalos, haciéndose indispensables, jugando el rol de padres amorosos, prometiendo llenar las carencias emocionales y

económicas de la víctima. Los infantes no son necesariamente separados de sus domicilios, pero sí amenazados con causarles un mal o a la de sus seres queridos.

**3) Trabajos forzados.**- Hombres, mujeres, jóvenes y menores son reclutados para laborar en fábricas, en el campo, servicio doméstico, industria de la construcción, etc., con la idea equívoca de obtener una vida mejor; un salario que les permita satisfacer sus necesidades y ayudar a sus familias; sin embargo, la realidad es muy distinta, pues son separados de sus comunidades, llevados a lugares lejanos, incluso fuera de su país de origen, obligados a trabajar más de veinte horas diarias, a vivir en total hacinamiento en cuartos que comparten con otros trabajadores, sometidos por medio de la violencia física y amenazas, y con la obligación de resarcir lo erogado para su traslado que, como en otros casos, se convierte en una deuda sin fin.

**4) Esclavitud y mendacidad.**- Seres humanos son literalmente vendidos a personas que, sin ninguna clase de escrúpulos, hacen uso de la fuerza de trabajo en beneficio propio y, en otros casos, sobre todo niños y ancianos son utilizados para pedir caridad por las calles. Las víctimas no saben en dónde están, no cuentan con documentos que los identifiquen, son drogados constantemente para mantenerlos alejados de la realidad y así evitar la delación.

**5) Explotación reproductiva.**- Los embarazos forzados es una nueva finalidad de la trata; a la mujer se le ofrece trabajo, casi siempre doméstico, se cumple un tiempo con lo prometido y posteriormente se le obliga a concebir hijos que constituyen la mercancía anhelada para, en el mejor de los casos, matrimonios sin descendencia. El "negocio" sin duda resulta lucrativo.

**6) Extracción de órganos.**- En este supuesto puede o no mediar el consentimiento de la persona; en algunos casos la víctima es alejada de su domicilio mediante engaños o secuestrada con el propósito de privarle de

la vida y vender los órganos por pedido y al mejor postor; en otros, por necesidad económica se acepta comerciar, por una cantidad irrisoria, algún órgano que será revendido en varios miles de dólares.

Las finalidades citadas otorgan a la persona, especialmente a la mujer, el valor de un simple objeto o materia prima; se le percibe como una mercancía que reedita una ganancia a su explotador. La trata de personas sobrepasa los derechos fundamentales e inalienables de cualquier individuo, con el único propósito de obtener un beneficio económico a favor de un tercero.

El nacer hombre o mujer es un acto biológico, mas este simple y maravilloso milagro de la naturaleza es concebido en la sociedad de todos los tiempos como un aspecto cultural que marca una desigualdad social basada en el género y que divide al mundo en luz y sombra, en masculino y femenino.

Las definiciones normativas de género se encuentran en el terreno de los valores de cada cultura; se adquieren en lo social, pero mantienen su autonomía que posibilita su racionalización y elección; aquí entran en juego los aspectos éticos que rijan en la sociedad, la familia y en la persona misma.

Con el nacimiento y a partir de la diferencia biológica se asigna al infante un nombre, el color de la ropa, azul si es niño y rosa para la niña; se relaciona al infante con la fuerza, la valentía y la dureza o con lo dulce, lo tierno y lo débil; se distinguen los juegos y juguetes, correspondiendo a la niña todo aquello que la ubique con su futuro rol de madre y como responsable del hogar y la familia.

Crece la menor, y aun sin distinguir con plena conciencia las diferencias anatómicas, empiezan a definirse los roles marcados por el conjunto de normas que la cultura asigna al comportamiento femenino.

El género constituye la identidad que se relaciona con la personalidad a nivel individual. Dependiendo del sexo, la persona elaborará a niveles físicos y mentales mayores aptitudes para lo femenino o lo masculino, con lo que se plantea una dicotomía entre hombre y mujer, a partir de la asignación cultural que se establece a través de instancias socializadoras como la familia, la escuela, la religión, las amistades y los medios de comunicación.

Socialmente se abre un campo identificable de un orden social sexuado que está justificado en la diferencia biológica de nacer hombre o mujer, situación que ha permeado a lo largo de los siglos, por lo que surge el feminismo que desafía ese espacio dicotómico para fomentar cambios sociales que se han hecho patentes en diversas esferas sociales, pero que no han fructificado en mujeres en estado de vulnerabilidad que son víctimas por excelencia del delito de trata de personas.

## V. ¿QUÉ HAY DETRÁS DE VÍCTIMAS Y TRATANTES?

La falta de oportunidades, las carencias económicas, el desapego a normas y valores son la constante, aunque se perciben de diversa manera dependiendo del rol que a cada grupo se le asigna.

Los tratantes pueden ser profesionistas, contar con oficios diversos, pero en mayor medida lo que los distingue es su gran capacidad para presentarse ante la víctima como sujetos "encantadores", con ausencia de principios y desprecio por la dignidad de la persona, que buscan la obtención de dinero fácil a costa de la explotación de seres humanos. Se agrupan en redes con diversas vertientes, donde cada persona realiza una labor



específica: engañar a la víctima, tramitar documentos, transportar, vigilar; reciben un pago por la función que ejecutan, y en algunos casos los mayormente beneficiados por las ganancias que perciben son los que directamente se aprovechan de los pasivos explotándolos de diversas maneras.

La otra cara de la moneda son las víctimas, no sólo de las privaciones que ya han vivido y que originan la búsqueda de nuevos horizontes, sino de sus propios tratantes.

La violencia ha estado presente al seno de sus familias, también los abusos físico y emocional, y una gran necesidad económica; los más vulnerables son los menores y adolescentes que huyen del maltrato doméstico, y los hombres y mujeres jóvenes que exploran otras perspectivas de subsistencia para sí y sus familias.

La pobreza, el desempleo, la discriminación, la violencia intrafamiliar; entre otros, son los factores que obligan a huir en busca de una vida mejor; ilusión que termina apenas se percatan del engaño, de la farsa, de las verdaderas condiciones del trabajo y de la explotación a la que se les sujetará.

## VI. ACTORES FUNDAMENTALES EN LA TRATA DE PERSONAS

Víctimas y tratantes son los primeros actores en la comisión de este ilícito. Unos y otros participan en conductas que generan grandes ganancias económicas a costa de lesionar los valores más preciados de la persona; pese a gozar de los primeros créditos, no podemos olvidar que en un primer plano se ubican en el mapa internacional los países generadores de las condiciones sociales y económicas que favorecen la comisión del delito. Las redes de trata trabajan al interior de ciertas naciones, desde las cuales realizan traslados de personas a y desde diversos puntos geográficos. Es un fenómeno que se actualiza en muchos lugares del orbe; sin embargo, un factor

que subyace en los países de origen y de destino es el económico que "presupone invariablemente el traslado de un país más pobre a uno más rico".<sup>3</sup>

Según el Índice Mexicano sobre la Vulnerabilidad ante la Trata de Personas,<sup>4</sup> en los sujetos proclives a ser víctimas de este ilícito se identifica una autoestima lesionada, bajo o nulo nivel educativo, falta de información respecto a sus derechos, carencias económicas, discapacidad, hacinamiento, violencia doméstica, adicciones, discriminación de cualquier tipo, pero fundamentalmente de género.

A nivel estructural los principales detonantes son la falta de oportunidades, como la posibilidad de contar con un empleo digno, el retiro de programas sociales de apoyo, la urbanización, la discriminación racial y de género, poblaciones generadoras de migrantes, todo lo cual favorece la aparición de redes estructuradas de trata de personas, motivadas además por la poca eficacia de las autoridades, la falta de confianza en las instituciones y la corrupción.

La trata especialmente en las mujeres surge por factores de género, entre los que destacan el cuerpo femenino al que se identifica con el placer sexual, las políticas de migración restrictivas en comunidades donde abunda la pobreza y el subempleo, lo que aunado a la poca información con la que cuentan, las convierte en presas vulnerables de redes bien organizadas a niveles nacional e internacional que aprovechan la inexistencia de un marco normativo sólido, de autoridades corruptas y de procedimientos legales ineficaces para atender la especial problemática que surge de la comisión de este ilícito, lo que propicia un círculo vicioso en el que confluyen la oferta y la demanda, ésta casi siempre identificada con la figura masculina que

<sup>3</sup> Conferencia mundial contra el racismo, *La dimensión racial de la trata de persona, especialmente mujeres y niños*, en: <http://www.un.org/spanish/CMCR/issues.htm>

<sup>4</sup> Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, (CEIDAS, A. C.), México, 2010, p. 9.

compra servicios de prostitución y la explotación de una persona a cargo del delincuente, que en muchos casos se identifica con otra mujer que fue víctima de conductas de índole similar.

Entre los países latinoamericanos con mayor porcentaje de personas víctimas de trata se encuentran República Dominicana, Paraguay, Bolivia, Brasil y Argentina como líderes, seguidos de Chile y Uruguay.<sup>5</sup> Actualmente México es un país generador de víctimas de este ilícito debido a los conflictos sociales prolongados, a los altos índices de analfabetismo, a sus condiciones de pobreza generada por la situación económica imperante y a la inequitativa distribución de la riqueza que día con día margina a un sector importante de la población.

Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala, Zacatecas y Veracruz son los estados de la república donde existe mayor marginación hacia la mujer y, en consecuencia, condiciones que favorecen la trata de personas (pobreza, discriminación, desempleo femenino, violencia basada en género, sueño de una vida mejor, políticas de inmigración restrictivas, falta de información sobre los riesgos de la inmigración).

Además, la ubicación nos hace un país de tránsito para mujeres y niñas de todo el continente americano e incluso para víctimas de otras latitudes que dirigen sus pasos hacia Estados Unidos de América, nación consumidora de los servicios que derivan del delito de trata de personas, primordialmente la realización trabajos forzados y la explotación sexual.

Las condiciones geográficas y económicas de México no serían suficientes sin la existencia de los proxenetas, a su alrededor giran una serie de mitos y realidades; sin embargo, lo cierto y tangible son los niveles de

---

<sup>5</sup> No figuramos entre países líderes en trata de personas, en: <http://informe21.com/actualidad/no-figuramos-paises-lideres-trata-personas>

explotación de las víctimas carentes de los satisfactores mínimos que erosionan el respeto a la vida y a la dignidad, a costa de la obtención de beneficios económicos, que hoy en día se estiman sólo por debajo de las ganancias que deja la comisión de los delitos contra la salud.

Desafortunadamente los responsables de estas conductas ilícitas no sólo son personas físicas y/o morales, estas últimas por conducto de sus representantes, también están ligadas autoridades corruptas a las redes de trata que facilitan que un número importante de personas sean víctimas de este delito.<sup>6</sup>

Pareciera que la trata de personas no conoce fronteras ni nacionalidades; sin embargo, es destacable que los países de primer mundo constituyen los lugares por excelencia donde las víctimas de trata son explotadas.

## VII. ¿CÓMO OPERAN LAS REDES DE TRATANTES?

En la mayoría de los casos los tratantes son personas allegadas: padres, maestros, familiares, novios, cónyuges y amigos que ejercen influencia sobre la víctima. Así acontece con los sujetos pasivos de explotación sexual y laboral, pornografía, mendacidad; a diferencia de las víctimas de embarazos obligados y venta de órganos, donde la persona es engañada, sometida o secuestrada.

Existen muchas variantes en la forma de operación, pero lo que se observa frecuentemente es que una vez ganada la confianza de la víctima se le promete lo que tanto ansía, condicionando la voluntad de la ingenua que opta por salir de su mundo hacia otro lleno de "oportunidades".

---

<sup>6</sup> [http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2010/09/100923\\_2153\\_mexico\\_dia\\_trata\\_personas\\_jp.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/09/100923_2153_mexico_dia_trata_personas_jp.shtml)

No hay que olvidar que existen casos dramáticos donde los propios padres, la pareja sentimental o la familia, a sabiendas de la explotación de que será objeto su familiar, otorgan el consentimiento a cambio de unas cuantas monedas.

En términos generales el victimario recluta directamente al pasivo; también lo hace a través de anuncios en periódicos, por internet, agencias de empleos, etc. En todos los casos la información que se proporciona está viciada.

Una vez "enganchada", la víctima es trasladada a su destino final, donde inicia la explotación que provoca un daño trascendental y grave a los derechos humanos, abusos físico y psicológico, riesgos para la integridad corporal, estigmatización, entre otros.

## VIII. LA TRATA DE PERSONAS: UN NEGOCIO LUCRATIVO

Gente sin escrúpulos que inicia su vida delictiva prostituyéndose, en el mundo de la droga y de la comisión de ilícitos menores, poco a poco va sumando puntos a su negro historial, dirigiendo su mirada a "negocios" más rentables, dado que la trata pocas veces ocasiona pérdidas, sea por la clandestinidad de los sitios a donde llevan a sus víctimas, porque media la voluntad del sujeto con motivo del engaño o porque se confunde con el tráfico ilícito de migrantes.

Ambos problemas son diferentes; en el tráfico de migrantes existe el consentimiento del sujeto que acepta el traslado en condiciones peligrosas e incluso humillantes, circunstancias que cesan cuando llega a su destino. En la trata no existe el consentimiento y si se presenta es con motivo del engaño de que se fue objeto, la explotación se mantiene durante todo el tiempo que permanezca la víctima en cautiverio; el ilícito no siempre se actualiza

más allá de las propias fronteras, pues puede consumarse incluso en la propia localidad de origen.

El control que ejercen los activos sobre las víctimas, que en general son personas jóvenes, hace del negocio una actividad lucrativa, pues aunado a que están en plenitud de sus capacidades físicas, se sienten atrapadas debido a las amenazas y a la violencia; incluso al laborar en lugares inhóspitos, encubiertos y en ocasiones en países distantes y con un idioma ajeno son presas del miedo que les impide buscar ayuda, máxime que siempre están vigiladas y su libertad personal restringida, no conocen sus derechos y menos saben a dónde y cómo acudir para defenderlos.

El dominio físico y psicológico las lleva a perder su identidad y dignidad; la persona se "cosifica".

Normalmente las constantes en la trata son el uso de la violencia física, psicológica o sexual, las amenazas en contra de la propia persona o de sus allegados; la retención de sus documentos de identidad o de legal estancia en otro país; la presión para el pago de una deuda irracional; el aislamiento social y el derivado de la falta de conocimiento del lugar y del idioma; y el suministro de drogas que la mantienen sin conciencia de la realidad y con la voluntad mermada por la adicción generada.

Su encierro y el miedo distorsionan su entorno provocando reacciones de autoprotección que sirven de barrera frente a los hechos que experimentan.

Los sinsabores no se acaban con su liberación, persisten aun cuando son rescatadas de sus tratantes; salir de ese mundo no es sencillo, sobre todo cuando después de lo vivido son estigmatizadas por sus familias y las autoridades que las revictimizan.

El problema se agrava cuando el control de este ilícito tan productivo está en manos de cárteles internacionales de la delincuencia organizada. Esta situación permite entender la facilidad con que actúan para enganchar, transportar y explotar a las víctimas, así como dimensionar los ya de por sí exorbitantes beneficios económicos que perciben; tampoco debemos olvidar las complicadas labores de inteligencia policial que deben realizarse para la investigación, toda vez que actúan por células desvinculadas e incluso con la intervención de diversos grupos delictivos, por lo que las acciones realizadas por uno, no se conocen por el otro.

## IX. MUJERES COMO GRUPO VULNERABLE

"Al cuerpo humano se le han dado distintos usos y significados, en diferentes época y culturas. Ha sido motivo de vergüenza y sujeto a vejación; ha sido considerado como propiedad privada, objeto sexual, como cosa que puede ser exhibida con fines comerciales, propagandísticos o eróticos, sin descartar el valor económico que ha representado y representa. Sin embargo, en las culturas prehispánicas se le tenía como la ofrenda más preciosa que se le podía dar a los distintos dioses".<sup>7</sup>

Del mundo prehispánico a la "modernidad" la dimensión del valor del cuerpo y de la persona han variado, ahora estos elementos deben ser entendidos como un negocio lucrativo, en el que la mercancía la constituyen personas, en su mayoría mujeres. En este acto de comercio existe un "propietario" que percibe la plusvalía del trabajo de las explotadas o esclavizadas, así como el cliente que recibe el servicio, que en la mayoría de los casos es un hombre.

---

<sup>7</sup> Lagunas Rodríguez, Zaid, El uso ritual del cuerpo en el México Prehispánico, p. 47; en *Arqueología México*, Vol. XI-Núm. 65, enero-febrero, México, 2004.

La mujer explotada constituye únicamente un bien mueble que genera ganancias para el tratante y para las autoridades, que al omitir su deber y permitir o ayudar a la comisión del delito ingresan a las filas de la red.

En muchos casos de trata las mujeres fueron convencidas para vender su cuerpo mediante el cortejo, en otras por engaño o coerción, pero ¿qué hace de las mujeres un grupo vulnerable a este delito?

Para que una mujer sea víctima de trata necesita la conjugación de diversos factores socioeconómicos: economía precaria, índices de potenciación de género bajos, autoestima lesionada, una estructura sociocultural que muestra estereotipos de género como la disposición de la mujer a ceder su dignidad, aspectos que conllevan a la explotación y el disfrute de su cuerpo sin establecer lazos afectivos.

Las sociedades occidentales y orientales guían de diversa manera la conducta de la mujer; pero en ambos casos las somete a los designios de terceros, especialmente al identificarlas como símbolos de placer sexual; se cosifica su cuerpo y se les asume como mercancía.

A las mujeres también se les estereotipa como sujetos débiles, lo que las obliga a buscar la protección del más fuerte, situación que hace permisible que se les separe de su medio y se les aleje de su familia, creando así una relación de codependencia con, a la postre, su explotador.

La mujer se reduce a mercancía laboral, reproductiva, para la esclavitud, pero primordialmente de prostitución, pues en sociedades como la nuestra, al sexo femenino se le cataloga en dos ámbitos, el de la pureza virginal, donde se ubica a la madre, esposa e hijas y en el de prostituta que



corresponde a la "generalidad"; por lo tanto, las víctimas mantienen lazos afectivos con los tratantes y explotadores a efecto de dignificarse.

En el ámbito laboral las mujeres se han incorporado principalmente en la rama de servicios vinculados con estereotipos de género, afanadoras, costureras, cocineras, bailarinas, modelos, maestras, etc., seguimos dotando al sector femenino de mayor sensibilidad que a los hombres, como consecuencia de una cultura que educa al varón como ser racional y a la mujer como emocional.

Este último aspecto juega un papel primordial que se conjuga con factores económicos y culturales que identifican a la mujer como "producto o servicio" por el que alguien está dispuesto a pagar; es difícil encontrar legislaciones que castiguen a quienes indirectamente contribuyen a que la trata de personas sea un negocio rentable, como sí acontece con el tráfico de armas y el comercio de drogas, debido a que la persona es percibida como la materia prima de un servicio del que son consumidores, en la mayoría de los casos, los varones.

La estructura social inserta en el patriarcado ayuda a crear un ambiente favorable para la trata de personas, pues las mujeres difícilmente se atreven a denunciar a su pareja-padre-maestro-agresor o cuando la conducta se confunde con los usos y costumbres de la comunidad.

Otro factor que coadyuva es el nivel educativo que, por regla general, está por debajo del que corresponde al varón; a menor educación de la mujer; menor ingreso económico y mayores condiciones de vulnerabilidad.

Otro motivo que las hace vulnerables es la estigmatización social, las vejaciones de las autoridades y el rechazo de sus propias familias; además de la vergüenza y la culpa que las descalifica ante la vista de los demás.

## X. MEDIDAS DE PROTECCIÓN EN LOS ÁMBITOS INTERNACIONAL Y NACIONAL

El problema de la trata es transnacional; es un delito que traspasa fronteras, de ahí que México haya signado diversos tratados en la materia que, de conformidad con el artículo 133 constitucional, constituyen la ley Suprema de la Unión.

De la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional deriva el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, cuyo propósito fundamental estriba en prevenir y combatir las conductas que actualizan el ilícito, especialmente cuando las víctimas son mujeres e infantes; también brinda ayuda, privilegiando ante todo el respeto de los derechos humanos y la cooperación de los Estados parte en la lucha contra este flagelo de la humanidad.

En general este instrumento internacional centra sus objetivos en el combate abierto contra la trata de personas, la protección absoluta de víctimas y testigos, su recuperación física y psicológica; y la definición de estrategias concretas para prevenir esta ilícita actividad.

Los primeros instrumentos internacionales se enfocan en la explotación sexual de mujeres, posteriormente se incluyó a la población adolescente e infantil.

La Convención Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Menores tuvo como antecedentes los convenios de 1904 y 1921 que se ocuparon de la "Trata de Blancas". Actualmente la erradicación de esta problemática puede ser atendida a partir de diversos instrumentos internacionales que protegen a los grupos vulnerables que coinciden en la protección

de las víctimas de trata de personas, especialmente las mujeres y los infantes.

La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing convoca a eliminar el problema y sus consecuencias a través de acciones como la ratificación de convenios internacionales relacionados con el tema; la adopción de medidas que lo analicen y tiendan a erradicarlo, como el fortalecimiento de la legislación en la materia; la creación de programas sociales y la asignación de recursos económicos para echar a andar las políticas públicas encaminadas a la protección de los grupos vulnerables; y el fortalecimiento de las legislaciones penal y civil de los países signantes.

Otro instrumento digno de mención es la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres de 1979, mejor conocido como CEDAW, cuyo objetivo es suprimir las diversas modalidades de la trata de mujeres; su Comité ha recomendado a nuestro país tomar las medidas pertinentes para combatir el tráfico y la trata, analizar el fenómeno, rehabilitar a las víctimas y reintegrarlas a la sociedad, capacitar a los servidores públicos que interaccionen con éstas, pero especialmente implementar acciones preventivas y estrategias económicas, sociales y de justicia para acabar con este problema.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994, considera a la trata como un mecanismo que lesiona los derechos humanos y las libertades fundamentales de las víctimas, por lo que México tiene la obligación, al ser signatario de este instrumento, de adoptar políticas que prevengan, sancionen y erradiquen la violencia en sus diversos aspectos: prostitución y embarazo forzado, abuso y acoso sexuales, tortura, secuestro, etc.

A la par de estos instrumentos, la Convención sobre los Derechos del Niño obliga a los Estados parte a adoptar medidas legislativas, sociales

y educativas que tiendan a la protección de los niños contra todo abuso físico o psicológico, a través de enfoques multidisciplinarios que prevengan y/o combatan los delitos cometidos en su contra.

La Convención cuenta con un Comité que ha recomendado a México analizar las causas que favorecen la trata de menores y sus finalidades, con el propósito de adoptar líneas de acción multidisciplinarias para prevenir y combatir el hecho y sus consecuencias, especialmente la asistencia y reintegración a la sociedad de los explotados.

México ha logrado avances en la prevención, sanción y atención del problema, a través de la expedición de diversos ordenamientos jurídicos.

La Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y su reglamento se ocupan de la protección, atención y asistencia de las víctimas, privilegiando el respeto al libre desarrollo de su personalidad. La importancia de estos instrumentos normativos reside en que la investigación no se circunscribe a conductas que se perpetren en territorio nacional, sino incluso de las que se inicien, preparen o se cometan en el extranjero y que produzcan o puedan producir efectos en el país.

Otro aspecto que vale la pena resaltar, radica en que el Estado mexicano define los rasgos de la política criminal en torno al tema, que se ocupan de la instauración de una Comisión Intersecretarial para elaborar y poner en práctica el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, cuyo objetivo es instaurar políticas públicas integrales en la materia.

Entre las acciones más significativas destacan las campañas de prevención, protección y atención a las víctimas, los convenios de colaboración, la investigación de las formas de comisión del ilícito, los programas de orientación jurídica y de repatriación, ayuda migratoria, la asistencia material, médica y psicológica, la construcción y estancia en albergues, el fomento de

oportunidades de empleo, educación y capacitación, la coordinación entre autoridades nacionales e internacionales.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia no se avoca directamente a la trata de personas, pero se enfoca a combatir cualquier clase de violencia sexual, física y psicológica provocada por razón de género, definiendo a este tipo de violencia como toda acción u omisión basada en la condición citada que ocasione un daño o sufrimiento físico, sexual o la muerte, en los ámbitos público o privado.

Recientemente se ha incorporado el Decreto por el que se aprueba el Programa para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas 2010-2012, que reconoce el problema que ha llevado a nuestro país a ratificar instrumentos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo) y, en el ámbito nacional, la expedición de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (DOF 27-XI-2007) y su Reglamento (DOF 27-II-2009).

El Decreto es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República y las unidades de la Presidencia de la República que estarán obligadas a elaborar programas con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

## XI. ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

Sin duda ha habido avances, la producción legislativa y las obligaciones internacionales así lo indican, pero no basta generar normas independientes

entre sí, sino que es imprescindible que el esfuerzo internacional se dirija a combatir y erradicar este flagelo que hiere a toda nación donde se presente.

En el caso mexicano, la creación de políticas públicas específicas para evitar y erradicar esta moderna forma de esclavitud debe considerar diversos aspectos. En principio debe ponderarse el papel que desempeña el sexo del individuo en la sociedad, como un factor crucial para combatir este problema y concientizar a los grupos desaventajados.

En la trata de personas el género marca las acciones del Estado, pues un sector visiblemente afectado son las mujeres y los menores. La asistencia y protección de las víctimas son fundamentales, por lo que es necesario contar con estructuras perfectamente conformadas para prestar auxilio inmediato, poniendo especial énfasis en la selección de personal capacitado para atenderlas: juzgadores, Ministerios Públicos, defensores públicos, médicos y psicólogos; instalaciones adecuadas de administración e impartición de justicia, albergues, estaciones migratorias, entre otras.

Tampoco hay que olvidar que la reintegración social no culmina con la "liberación" de quienes resienten las conductas ilícitas, de ahí la necesidad de implementar políticas públicas que incluyan programas sociales que eduquen en el respeto a los derechos humanos; acciones preventivas integrales útiles en el combate al crimen organizado; sensibilización y concientización de las implicaciones de la trata; servidores públicos aptos para la atención global del problema; fomento de la cultura de la legalidad, participación ciudadana y de todos los órdenes de gobierno, así como estrategias conjuntas de los Poderes de la Unión, tan solo como ejemplos.

Especial atención merecen las víctimas, dado que la vuelta al mundo cotidiano es labor trascendental que no se satisface concientizándolas de sus derechos ni informándoles sobre su situación legal; va más allá, recobrar su propia identidad, la confianza en sí mismas y en sus semejantes, generar

seguridad en la toma de nuevas y mejores decisiones, y capacitarlas para enfrentar la vida con elementos sólidos que les permita insertarse en la economía formal; en otras palabras, empoderarlas.

En diverso aspecto y a manera de prevención, se insiste, resulta necesario educar; crear estrategias integrales, campañas dirigidas a menores y adolescentes, sensibilización antitrata para ambos sexos, así como acciones económicas generadoras de empleo.

Parte importante de las acciones la constituyen las políticas de justicia que tipifiquen estas conductas ilícitas y que faciliten el que los delincuentes sean juzgados y sancionados. Contar con una legislación que aborde el problema a plenitud y con un sistema de justicia capacitado que la aplique resulta vital, pero además, por ser una actividad transnacional, es importante enfocar los esfuerzos cotidianos para que las leyes de un Estado respondan a la realidad del contexto internacional, a efecto de que el combate sea realmente efectivo.

Por último, es necesario armonizar las reformas constitucionales a los artículos 19, 20, apartado C, fracción V y 73, fracción XXI, primer párrafo, publicadas el catorce de julio de dos mil once en el Diario Oficial de la Federación, con la legislación nacional, especialmente con la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y/o la expedición de la Ley General de Trata de Personas, que actualmente se discute en el Poder Legislativo, con los instrumentos internacionales signados y ratificados por México y de aquellos otros que se ocupan específicamente del tema, tomando en consideración que los tratados internacionales al constituir parte integrante de la Ley Suprema de la Unión deben incorporarse en las resoluciones que se emitan a través del control de la convencionalidad, pues como se ha sostenido, la trata de personas incide en un mundo donde las fronteras y las distancias no constituyen barreras inquebrantables; donde las facilidades que las tecnologías de la información propician son aprovechadas por la

criminalidad para perpetrar conductas delictivas sin límites de tiempo y espacio; y donde la sociedad está ávida de una procuración e impartición de justicia a la altura de los nuevos tiempos y acorde al mundo globalizado en que vivimos.

Noviembre, 2011.

## XII. BIBLIOGRAFÍA

Carillo Castro, Alejandro. *Breve Historia de la Desigualdad de Género*, Ediciones Miguel Alemán, Veracruz, 2011.

FEVIMTRA. Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas. *Informe del Primer año de labores*. 1 de febrero de 2008 a 1 de febrero de 2009, Procuraduría General de la República, México, 2009.

*Índice Mexicano sobre la Vulnerabilidad ante la Trata de Personas*, Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, (CEIDAS, A.C.), México, 2010.

*La Trata de Personas. Aspectos Básicos*. Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos. Primera edición, México, 2006

### Legislación

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 06-IX-94)

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, 18-XII-79)



Convención sobre los Derechos del Niño (20-XI-89)

Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (15-IX-95)

Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas 2010-2012 (DOF 06-I-2011)

Decreto por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 14-VII-2011)

Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (DOF 27-XI-2007)

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas 2010-2012

Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo 2000)

Reglamento de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (DOF 27-II-2009)

## **Hemerográfica**

Tarango, Yazmín, *Trata de Personas: la esclavitud del siglo XXI*, Vértigo, Año X, NÚM. 515, 30 de enero de 2011

Dann, Matteo, *Argentina: el trabajo esclavo*, Proceso, Semanario de información y análisis, 15 de enero de 2011

LAGUNAS Rodríguez, Zaid, *El uso ritual del cuerpo en el México Prehispánico*, Arqueología México, Vol. XI, NÚM. 65, enero-febrero, México, 2004.

Toro Bedolla, Jairo Antonio, *Reflexiones sobre la trata de personas, fenómeno que afecta el desarrollo humano de los colombianos*, Revista Eleuthera, Vol. 3, enero-diciembre 2009, Universidad de Caldas, Colombia

## **Electrónica**

*Cédula de identidad impedirá la trata de personas: SEGOB*, 13 de enero de 2011, consultado el 13 de septiembre de 2011, [http://excelsior.com.mx/Templates/Default/imprimir.php?id\\_notas=703997](http://excelsior.com.mx/Templates/Default/imprimir.php?id_notas=703997)

*Conferencia mundial contra el racismo, La dimensión racial de la trata de persona, especialmente mujeres y niños*, consultado el 8 de septiembre de 2011, <http://www.un.org/spanish/CMCR/issues.htm>

*Evitará cédula robos o suplantación de identidad de menores*, 12 de enero de 2011, consultado el 12 de agosto de 2011, [http://excelsior.com.mx/Templates/Default/imprimir.php?id\\_notas=703692](http://excelsior.com.mx/Templates/Default/imprimir.php?id_notas=703692)

*No figuramos entre países líderes en trata de personas*, consultado el 7 de agosto de 2011, <http://informe21.com/actualidad/mp-figuramos-paises-lideres-trata-personas>

*Norte Digital. Ciudad Juárez en línea*, 14 de enero de 2011, consultado el 2 de agosto de 2011, <http://nortedigital.mx/include/printpdf.php?id=19266&action=print>

*¿Qué es la trata de personas?* Organización Internacional para las Migraciones, consultado el 21 de agosto de 2011, [www.campus.oimconosur.org](http://www.campus.oimconosur.org)

*Reporte sobre trata de personas 2010*, consultado el 18 de julio de 2011, <http://spanish.peru.usembassy.gov/tip.htm>

*Segob publicará plan contra trata de personas*, 5 de enero de 2011, consultado el 30 de julio de 2011, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/735227.htm/>

*Tráfico sexual de niños representa 24 mil millones de dólares*, 10 de enero de 2011, consultado el 21 de julio de 2011, <http://www.milenio.com/print/618034>

*Trata de Personas*, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, consultado el 26 de agosto de 2011, [www.unodc.org/unodc/en/trafficking\\_human\\_beings.html](http://www.unodc.org/unodc/en/trafficking_human_beings.html)

[http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2010/09/100923\\_2153\\_mexico\\_dia\\_trata\\_personas\\_jp.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/09/100923_2153_mexico_dia_trata_personas_jp.shtml)



## AUTORES

**ALEJANDRO DE JESÚS**

BALTAZAR ROBLES

AUTORES

189

Licenciado en Derecho por la Universidad Regional del Sureste, en el estado de Oaxaca; cuenta con la Especialización en Administración de Justicia en Juzgados de Distrito por el Instituto de la Judicatura Federal; Preparación y Capacitación para Secretarios de Tribunales Unitarios y Colegiados; Preparación y Capacitación para Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y Preparación y Capacitación para Actuarios del Poder Judicial de la Federación, impartidos por el Instituto de la Judicatura Federal, Extensión Oaxaca. Se desempeñó como Secretario del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Oaxaca; Secretario del Juzgado Sexto de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal; Secretario del Primer y Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito. En 2001 fue nombrado Juez Sexto de Distrito "B" de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal. A partir de junio de 2004 ha sido Magistrado de Circuito en el Primer Tribunal

Colegiado del Décimo Sexto Circuito, Magistrado del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, Magistrado del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito. Actualmente es Magistrado del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región.

**ANTONIO  
CEJA OCHOA**

Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Cuenta con el grado de Maestro en Derecho Constitucional por la Universidad Autónoma de Tamaulipas, cursó los créditos del Doctorado en Derecho en el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán. Ha sido catedrático en la Universidad Autónoma de Tamaulipas, en la Universidad de Occidente y en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Ha impartido distintos cursos para el Instituto de la Judicatura Federal en las extensiones de Tamaulipas y Michoacán. En actividades relacionadas con la equidad de género, asistió al curso impartido por el Departamento de Derecho de la Universidad Pompeu Fabra en Barcelona, España. Fue invitado por el Instituto Nacional de las Mujeres a la conmemoración del "*Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*", en la Residencia Oficial de Los Pinos. Invitado por el Instituto Nacional de las Mujeres para asistir con la Delegación Mexicana al 54o. Periodo de Sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) realizado en la Sede de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York. Ponente en la mesa redonda denominada "Poder Judicial y Género: logros y retos", celebrada en la Universidad de Girona, España. Ha participado en distintos cursos sobre la materia impartidos por el Poder Judicial de la Federación en Nuevo León, Quintana Roo, Campeche y Guerrero. Fue Juez de Distrito en los estados de Sinaloa y Michoacán, Magistrado del Décimo Noveno y Décimo Primer Circuito en Tamaulipas y Michoacán. Actualmente es Magistrado integrante

del Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Morelia, Michoacán.

**DAVID ISRAEL**  
DOMÍNGUEZ

Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, tiene el grado de Maestro en Derecho Constitucional por la Universidad Autónoma de Tamaulipas, cursó los créditos del Doctorado en Derecho en el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán. En el ámbito de la docencia, impartió distintos cursos para el Instituto de la Judicatura Federal en la extensión Michoacán; en actividades relacionadas con la equidad de género, ha publicado artículos en revistas especializadas y en el propio Instituto de la Judicatura Federal. Ha participado en distintos cursos sobre la materia impartidos por el Poder Judicial de la Federación. Fue servidor público para el Gobierno del Estado de Michoacán. En el Poder Judicial de la Federación ha sido Oficial Judicial, Actuario y Secretario de Tribunal, actualmente tiene ese cargo en el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Morelia, Michoacán.

**MARÍA DE JESÚS**  
GARCÍA RAMÍREZ

Licenciada en derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, cuenta con especialidad en derecho procesal por la División de Estudios de Posgrado de la misma facultad. Cursó la Maestría en Derecho, estando en curso la elaboración de la tesis de grado correspondiente, bajo el título: "Los tribunales y salas electorales de la República Mexicana. Un análisis a su diseño institucional". Ha sido archivista, escribiente, secretaria de acuerdos y proyectista en el Poder Judicial del Estado de Michoacán. Cuenta con una experiencia

ininterrumpida en materia electoral de más de quince años, que inició el 1 de julio de 1998, en que se incorporó a la entonces Primera Sala Unitaria del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán como Secretaria de Estudio y Cuenta. Fue designada Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán desde 2007. Actualmente se desempeña como Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán y además es Coordinadora de la Región III de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana A.C., que comprende los estados de Jalisco, Nayarit, Colima y Michoacán.

**RODRIGO  
JIMÉNEZ SANDOVAL**

Licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad de Costa Rica, especialista en Derecho Internacional de la misma universidad. Profesor de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Costa Rica. Ha sido profesor en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en la Universidad para la Paz de Naciones Unidas y en diversas universidades de México, Centroamérica, Perú, Colombia, Venezuela, Chile y Paraguay. Consultor Internacional sobre temas de derechos humanos de las mujeres y población en riesgo social como: BID, Banco Mundial, SICA, UNICEF, PNUD, ONU MUJER, UNFPA, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ILANUD, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comisión Interamericana de la Mujer, Corte Centroamericana de Justicia, entre otros.

**PABLO VICENTE  
MONROY GÓMEZ**

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; Especialidad en Derecho del Medio Ambiente por la Universidad de Salamanca, España, y Maestro en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-México. Profesor por opo-



sición en la Universidad Autónoma Metropolitana y en el Instituto de la Judicatura Federal. Jefe del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. En la carrera judicial, se ha desempeñado como Secretario de Tribunal de 1985 a 1987; Secretario de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1988 a 1990; Juez de Distrito de 1990 a 1994; Magistrado de Circuito de 1994 a la fecha. Fue Coordinador de la Extensión Yucatán "Manuel Crescencio Rejón" del Instituto de la Judicatura Federal de 1996 a 1997 y de 2001 a 2011. Actualmente es delegado en Yucatán del Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## LILIA MÓNICA LÓPEZ BENÍTEZ

Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; maestra en Ciencias Jurídico Penales y doctora en Ciencias Penales y Política Criminal por el Instituto Nacional de Ciencias Penales, y maestra en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Panamericana. Diplomada en Argumentación Jurídica por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y por la Universidad de Alicante, España; en Equidad de Género por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, España; en Alta Formazione in Giustizia Costituzionale e Tutela Giurisdizionale dei Diritti, por la Università di Pisa, Italia, y en Transparencia, Accountability y Lucha contra la corrupción por la Universidad de Chile. Como docente ha impartido clases y conferencias en el Instituto de la Judicatura Federal y en universidades del país y del extranjero. Cuenta con publicaciones en la revista del Instituto de la Judicatura Federal, en la *Revista Criterio y Conducta* del Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial, en la *Revista Iter Criminis* del INACIPE y es autora del libro "Protección a Testigos en el Derecho Penal Mexicano". En el Poder Judicial de la Federación ha ocupado diversos cargos, actualmente es Magistrada en el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.



Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en noviembre de 2013 en los talleres de Guimark Total Quality, S.A. de C.V., calle Juárez núm. 75 int. 107, Colonia Cuajimalpa Centro, Delegación Cuajimalpa de Morelos, C.P. 05000, México, D.F. Se utilizaron tipos Gill Sans Std de 7, 8, 9, 10, 12, 13, y 14 puntos. La edición consta de 1,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.

