

# LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Teresita Rendón Huerta Barrera  
Miriam Mabel Ivanega  
(Coordinadoras)







# **LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO**

# Argumentos

# LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

---

**Teresita Rendón Huerta Barrera**  
**Miriam Mabel Ivanega**  
**(Coordinadoras)**

editorial  
**fontamara**

**IJA** • INSTITUTO  
DE LA JUSTICIA  
ADMINISTRATIVA

**TJA** TRIBUNAL  
DE JUSTICIA  
ADMINISTRATIVA  
DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Primera edición: marzo 2024

*Reservados todos los derechos conforme a la ley*

D. R. 2024 Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato  
Parcela 76 Z-6 P-1/1, sin número, C.P. 36297  
Ejido el Capulín, Silao de la Victoria, Guanajuato  
Tel. 472 690 9800  
[www.tjagto.gob.mx](http://www.tjagto.gob.mx)

D.R. ©2024 Editorial Fontamara, S.A. de C.V.  
Av. Hidalgo No. 47-b, Colonia Del Carmen,  
Alcaldía Coyoacán, 04100, CDMX, México.  
Tels. 555659-7117 y 555659-7978  
Email: [contacto@fontamara.com.mx](mailto:contacto@fontamara.com.mx)  
[coedicion@fontamara.com.mx](mailto:coedicion@fontamara.com.mx)  
[www.fontamara.com.mx](http://www.fontamara.com.mx)

ISBN Fontamara 978-607-736-868-7  
ISBN TJA Guanajuato 978-607-98655-9-7  
Hecho en México  
*Made in Mexico*

## COMITÉ EDITORIAL

*Eliverio García Monzón*

Magistrado presidente y propietario de la Segunda Sala

*Arturo Lara Martínez*

Magistrado propietario de la Sala Especializada

*Miriam Ramírez Sevilla*

Magistrada propietaria de la Cuarta Sala

*Teresita Rendón Huerta Barrera*

Rectora del campus Guanajuato de la Universidad de Guanajuato

*Mauro Abraham Cuevas Alba*

Director del Instituto de la Justicia Administrativa

*Alejandro Armando Ramírez Zamarripa*

Docente del Instituto de la Justicia Administrativa

*José Jesús Soriano Flores*

Docente del Instituto de la Justicia Administrativa

*Tyché Casandra Villanueva Hernández*

Coordinadora de Investigación y Biblioteca



## PRESENTACIÓN

A nombre de las magistradas y magistrados que integramos el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, me complace presentar la obra colectiva: *La perspectiva de género en el derecho administrativo*, un libro que de forma excepcional aborda un tema de gran relevancia en el ámbito jurídico y social y cuya génesis se remonta a la iniciativa que tuvo a bien formular la Asociación Internacional de Derecho Administrativo (AIDA) a través del Comité de Igualdad y Diversidad.

La perspectiva de género constituye una metodología teórica-práctica, que permite identificar y cuestionar las construcciones sociales, políticas y económicas desde una óptica que incorpora el análisis de las desigualdades entre hombres y mujeres.

En la esfera del derecho administrativo, la perspectiva de género pretende examinar la neutralidad de los actos que emanan de la autoridad, los cuales pueden tener un impacto diferenciado entre hombres, mujeres o grupos menos aventajados.

La obra que se presenta a continuación reúne a veintinueve académicos reconocidos y expertos en la materia, provenientes de distintos países, los cuales se dan a la tarea de analizar la importancia de incorporar la perspectiva de género en el derecho administrativo, a través

del estudio de leyes, así como la incorporación de casos relevantes y jurisprudencia.

Juzgar con perspectiva de género se traduce en una obligación del Estado y responde a la obligación constitucional y convencional de garantizar el acceso a la justicia. El derecho a la igualdad es un imperativo para transitar hacia la igualdad sustantiva que no es sino la igualdad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas y todos

Nuestro reconocimiento a la Asociación Internacional de Derecho Administrativo, especialmente a su presidenta, la Dra. Teresita Rendón Huerta Barrera, a quien agradecemos la confianza depositada en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato para la realización de este libro.

Nuestro agradecimiento a la Dra. Miriam Mabel Ivanega, presidenta del Comité de Igualdad y Diversidad de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo (AIDA), por tan notable iniciativa.

Asimismo, agradecemos a cada uno de los autores que, con su experiencia, dedicación y conocimiento, han contribuido en la materialización de esta obra.

Finalmente, agradecer a todos los lectores que han decidido dedicar su tiempo en la lectura de este libro. Que encuentren en estas páginas la información y motivación para seguir promoviendo acciones que nos permitan construir sociedades más justas y equitativas.

*Eliverio García Monzón*  
Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa  
del Estado de Guanajuato

## INTRODUCCIÓN

Es encomiable la iniciativa de la Dra. Miriam Mabel Ivanega, presidenta del Comité de Igualdad y Diversidad de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo (AIDA), querida amiga y distinguida jurista argentina –casi mexicana–, para convocar al gremio académico para realizar esta obra colectiva: *La perspectiva de género en el derecho administrativo*, en la cual contribuyen: Dra. Marién Cazenave, Dra. Adriana Esmeralda del Carmen Acosta Toraya y Mtro. Vicente Marín Martínez, Mtra. María Victoria Santucho y Dra. María Guillermina Fortunati, Mtra. Jasette Alejandra Chávez Godínez, Licda. Sandra Mirian Huesca Fernández, Mtro. Juan Martín Ramírez Durán, Mtra. Analía Elsa Galkin, Mtra. María Victoria Santucho, Dr. Juan Alejandro Martínez Navarro, Dra. Adria Velia González Beltrones, Mtra. Ana María Ramírez Sánchez, Dr. Enrique Cruz Martínez, Dra. Nancy Nelly González Sanmiguel, Dr. Armando Villanueva Mendoza, Dra. Mayte Hernández García, Mtra. Rocío Martínez Helmes, Dra. María Inés Aragón Salcido, Dra. Miriam M. Ivanega, Dra. Marina del Pilar Olmeda García, Dra. Xóchitl Alicia Ramírez Chávez, Dr. Carlos Charles Manzano, Mgter. Jose Roberto Sappa, Dr. Juan Blas Arriaga Huerta, Dr. José Guillermo García Murrillo, Dra. Bertha Alicia Esparza Hernández, Dra. Karla Elia Mos-

queira Valencia y Dra. Alina del Carmen Nettel Barrera, quienes tienen un gran compromiso con lograr tanto el equilibrio de género, como una buena integración de las perspectivas de género en la enseñanza universitaria. Sin una perspectiva de género, descuidaríamos el estudio de cuestiones que son importantes tanto para los individuos como para la sociedad.

El libro se centra en la revisión y análisis de la legislación, las políticas públicas, casos, supuestos, lenguaje y derechos en materia de género, así como un estudio y propuesta integral desde la visión de los derechos humanos a favor de los miembros de la comunidad LGTBQ, respecto de las políticas de ingreso y permanencia en el servicio público en México, la violencia y el género en la vida universitaria, desde el derecho administrativo sancionador.

Las aportaciones muestran que los problemas afectan más a las mujeres, mientras que estas son las que menos influyen en la situación. Por supuesto, este conocimiento debe tenerse en cuenta a la hora de diseñar normas y políticas, realizar investigaciones y diseñar los entornos académicos.

Sin una perspectiva de género, descuidamos el estudio de cuestiones que son importantes tanto para los individuos como para la sociedad. Cuando las comunidades académicas comprenden en qué consiste la perspectiva de género, adquieren más conocimientos, proporcionan una mejor enseñanza a los estudiantes y una mejor comunicación al resto de la sociedad.

Nuestro reconocimiento al trabajo de la Mtra. Cynthia Barba Mata a lo largo del proceso editorial y en la compilación de los artículos.

Agradecemos profundamente el apoyo para la publicación de este libro al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, muy especialmente a su presidente, el magistrado Eliverio García Monzón.

Hoy sabemos que, aun cuando la ley tiene como característica la generalidad y debe ser igual para todos, es necesaria una perspectiva de género. La igualdad ante la ley no impide la discriminación en

la práctica. Esperamos que estos planteamientos tengan eco y lleguen a contribuir a una sociedad más justa, igualitaria, respetuosa y equitativa.

*Teresita Rendón Huerta Barrera*  
Presidenta de la AIDA



**IGUALDAD DE GÉNERO E INTELIGENCIA ARTIFICIAL.  
A PROPÓSITO DE LA LEY 15/2022, DE 12 DE JULIO,  
INTEGRAL PARA LA IGUALDAD DE TRATO  
Y LA NO DISCRIMINACIÓN**

*Juan Alejandro Martínez Navarro\**  
Universidad de Almería (España).

**Introducción. Una aproximación al género desde la perspectiva jurídica**

El género se constituye como un elemento de gran protagonismo en las políticas más actuales de la Administración pública y en disposiciones legales de gran relevancia jurídica, política y social. No obstante, nos situamos ante un término que carece de un concepto determinado en el ordenamiento jurídico español (y, por extensión, de la Unión Europea).

El Diccionario de la Real Academia Española define ‘género’ como el “grupo al que pertenecen los seres humanos de cada sexo, entendido este desde un punto de vista sociocultural en lugar de exclusivamente biológico”.<sup>1</sup> Al respecto, fue Robert Stoller (1968) el

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad de Almería, máster en Derecho Constitucional Europeo por la Universidad de Granada y máster en Derecho Público y de la Administración Pública por la Universidad de Jaén. Acreditado por la ANECA como Profesor Contratado Doctor.

<sup>1</sup> <https://dle.rae.es/g%C3%A9nero?m=form> [Consulta: 24 de noviembre de 2022].

primer autor en adoptar la distinción entre sexo y género, atribuyendo al primero el valor biológico y al segundo un significado social o sociocultural.<sup>2</sup> En efecto, la condición más relevante fue excluir “el calificativo de natural y por lo mismo inmutable al ser mujer y ser hombre. Si el género es construido socialmente, es sin duda susceptible de ser transformado”.<sup>3</sup> Por tanto, se trata de un elemento de “construcción simbólica o como relación social”.<sup>4</sup>

En la actualidad, de un modo más exhaustivo, la Organización de las Naciones Unidas identifica al género como:

[...] los roles, comportamientos, actividades, y atributos que una sociedad determinada en una época determinada considera apropiados para hombres y mujeres [...]. Son específicas al contexto/época y son cambiantes. El género determina qué se espera, qué se permite y qué se valora en una mujer o en un hombre en un contexto determinado [...]. El género es parte de un contexto sociocultural más amplio, como lo son otros criterios importantes de análisis sociocultural, incluida la clase, raza, nivel de pobreza, grupo étnico, orientación sexual, edad, etcétera.<sup>5</sup>

Desde la perspectiva jurídica, el género muestra un importante valor de ordenación. Sobre esto, Tamar Pitch identifica al género como una institución social que “clasifica, regula, disciplina, comporta modelos cognitivos y, finalmente, al clasificar diferencia lo que está dentro de lo que está fuera”.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Véase Enrique Gomáriz, “Los estudios de género y sus fuentes epistemológicas: Periodización y Perspectivas”. En Regina Rodríguez (Ed.), *Fin de siglo: Género y cambio civilatorio*, Ediciones Isis Internacional, 1992, p. 84.

<sup>3</sup> Judith Salgado, “Género y derechos humanos”. *FORO. Revista de Derecho* (Quito), 5, 2006, p. 164.

<sup>4</sup> Henrietta Moore, *Antropología y feminismo*, 5.<sup>a</sup> ed., Madrid: Ediciones Cátedra (Universitat de Valencia), 2009, p. 27.

<sup>5</sup> ONU Mujeres, 2017, [http://onu.org.gt/wp-content/uploads/2017/10/Guia-lenguaje-no-sexista\\_onumujeres.pdf](http://onu.org.gt/wp-content/uploads/2017/10/Guia-lenguaje-no-sexista_onumujeres.pdf) [Consulta: 24 de noviembre de 2022].

<sup>6</sup> Tamar Pitch, “Sexo y género de y en el derecho: el feminismo jurídico”. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 44, 2010, p. 438.

En cualquier caso, el género es un concepto en constante evolución que se vislumbra como obsoleto en las políticas más actuales. De este modo, es cada vez más habitual que las disposiciones legales hagan uso de términos más innovadores como “identidad de género”,<sup>7</sup> “perspectiva de género”<sup>8</sup> o “expresión de género”.<sup>9</sup>

## **El derecho a la igualdad de género**

La no discriminación se configura como un principio básico, orientador y ordenador. Este se articula en la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948. En el seno de las Naciones Unidas conviene destacar del mismo modo dos importantes instrumentos jurídicos aprobados en 1966: el Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuyo artículo 26 se configura la no discriminación como un derecho.

---

<sup>7</sup> Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid, artículo 1.1: “La vivencia interna e individual del género tal y como cada persona la siente y auto determina, sin que deba ser definida por terceros, pudiendo corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento [...]”.

<sup>8</sup> Ley 17/2015, de 21 de julio, de Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres de la Comunidad Autónoma de Cataluña, artículo 2.e: “La toma en consideración de las diferencias entre mujeres y hombres en un ámbito o actividad para el análisis, planificación, diseño y ejecución de políticas, teniendo en cuenta el modo en que las diversas actuaciones, situaciones y necesidades afectan a las mujeres. La perspectiva de género permite visualizar mujeres y hombres en su dimensión biológica, psicológica, histórica, social y cultural, y también permite encontrar líneas de reflexión y actuación para la erradicación de las desigualdades”.

<sup>9</sup> Ley 2/2021, de 7 de junio, de Igualdad Social y No Discriminación por Razón de Identidad de Género, Expresión de Género y Características Sexuales de la Comunidad Autónoma de Canarias, artículo 2.2: “La forma en la que cada persona comunica o expresa su identidad de género a través de su estética, lenguaje, comportamiento, actitudes u otras manifestaciones, pudiendo coincidir o no con aquellas consideradas socialmente relativas al género asignado socialmente según el sexo de nacimiento”.

En España, el derecho a la igualdad de género tiene un origen y rango constitucional regulado en los artículos 9.2<sup>10</sup> y 14<sup>11</sup> de la Constitución Española (CE). Posteriormente, este derecho ha sido desarrollado de un modo más específico a través de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, donde en su artículo 1 se establece que:

Las mujeres y los hombres son iguales en dignidad humana, e iguales en derechos y deberes. Esta Ley tiene por objeto hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de la discriminación de la mujer, sea cual fuere su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural [...].

Con independencia del marco regulatorio, el derecho a la igualdad de género es desarrollado a través del denominado Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (PEIEMH), que en la actualidad se concreta en el III Plan Estratégico previsto para el periodo de 2022-2025.<sup>12</sup> A través del mencionado Plan Estratégico, se definen y concretan medidas de acción y fomento para la igualdad de género que, en definitiva, hacen efectivo el derecho.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Constitución Española, artículo 9.2: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

<sup>11</sup> Constitución Española, artículo 14: “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

<sup>12</sup> Ministerio de Igualdad, 2022: [https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/igualdad/ficheros/Plan\\_Estrategico\\_2022\\_2025.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/igualdad/ficheros/Plan_Estrategico_2022_2025.pdf) [Consulta: 24 de noviembre de 2022].

<sup>13</sup> En el III Plan Estratégico se concretan un total de 676 medidas que se agrupan a través de 4 Ejes de acción: buen gobierno; economía para la vida y reparto justo de la riqueza; vidas libres de violencia machista; y un país con derechos efectivos para todas las mujeres.

Finalmente, la reciente Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación incorpora una nueva revisión del derecho más amplia e integradora de este derecho:

Se reconoce el derecho de toda persona a la igualdad de trato y no discriminación con independencia de su nacionalidad, de si son menores o mayores de edad o de si disfrutan o no de residencia legal. Nadie podrá ser discriminado por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, expresión de género, enfermedad o condición de salud, estado serológico o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos, lengua, situación socioeconómica, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

### **La Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación**

La Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación (LITND) nace con una vocación integradora y considerablemente ambiciosa entorno a la prevención, atención y eliminación de todas las formas de discriminación.

La misma se configura como un mínimo común normativo, una herramienta reguladora de garantías básicas, que abarca multitud de materias: educación, sanidad, transporte, cultura, protección social, etc. De este modo, la norma se dispone como un texto de garantías, general e integral.

Se trata de un texto de garantías que se centra de modo exclusivo en ampliar y desarrollar el derecho a la no discriminación. Por el contrario, no pretende reconocer nuevos derechos, sino una mayor garantía y protección de los existentes.

Tiene un enfoque general, puesto que sobre la misma deben pivotar otras leyes sectoriales. Es decir, “opera a modo de legislación general de protección ante cualquier discriminación”.<sup>14</sup>

Por último, la ley se caracteriza por ser integral respecto de los motivos de discriminación. Esta dimensión integral que predica la norma se manifiesta tanto en el ámbito objetivo y subjetivo.<sup>15</sup>

Aunque la norma tiene un enfoque eminentemente laboral, la misma no deja al margen lo relativo al empleo público, integrando a la Administración pública dentro del ámbito subjetivo de aplicación. De este modo, la Administración adquiere una doble vinculación con la norma. De un lado, es sujeto de las obligaciones adoptadas, quedando sometida a las medidas y política de igualdad reguladas en el texto. Por otro lado, la Administración pública adquiere obligaciones extraordinarias de fomento, promoción y vigilancia. En suma, debe cumplir y hacer cumplir la norma.

### ***Promoción del derecho a la igualdad de trato y no discriminación y medidas de acción positiva***

La norma recoge un mandato general (y en exceso poco concreto) para que los poderes públicos adopten medidas de acción positivo

---

<sup>14</sup> Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación. Exposición de motivos.

<sup>15</sup> CEF-Laboral Social, 2022: <https://www.laboral-social.com/derecho-antidiscriminatorio-ley-15-2022-garantias-general-integral.html> [Consulta: 24 de noviembre de 2022]: “Por una parte, la incorporación expresa como motivos de discriminación de la enfermedad o condición de salud, el estado serológico o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos, la identidad sexual, la expresión de género, la lengua y la situación socioeconómica. Por otra parte, ese carácter integral se manifiesta en los ámbitos en que se aplica la ley, en particular: el del empleo, por cuenta ajena y por cuenta propia, que comprende el acceso, las condiciones de trabajo, incluidas las retributivas y las de despido, la promoción profesional y la formación para el empleo; el del acceso, promoción, condiciones de trabajo y formación en el empleo público; el de la afiliación y participación en organizaciones sindicales, empresariales, profesionales y de interés social o económico; el de la sanidad; el de la protección social, prestaciones y servicios sociales, o el de la inteligencia artificial y gestión masiva de datos”.

para el fomento de la igualdad y la no discriminación. De un modo más específico, aunque insuficiente, se requieren “medidas de prevención y fomento de la denuncia de acciones de discriminación, violencia e incidentes y discurso de odio, evitando cualquier espacio de impunidad”,<sup>16</sup> y promoción de “la enseñanza, formación y sensibilización en los valores democráticos, constitucionales y de los derechos humanos encaminados a erradicar prejuicios, conocimientos defectuosos, adoctrinamientos, fanatismos o radicalizaciones que alimenten la discriminación o la intolerancia [...]”.<sup>17</sup>

Ciertamente, el legislador consigue regular medidas más concretas en torno a la Estrategia Estatal para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, el fomento de la colaboración entre las Administraciones públicas y acciones de fomento (a través de subvenciones públicas).

### ***La Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación***

La norma proyecta la creación de una nueva autoridad independiente con funciones de asistencia, orientación y mediación en materia de discriminación.

Debemos definir a la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación como una entidad de derecho público y, por tanto, al amparo de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. En definitiva, se trata de un ente con personalidad jurídica propia, plena capacidad y autonomía respecto del entramado que conforma la Administración pública española.

Esta independencia y autonomía, como es evidente, es de carácter relativo. Como reconoce el propio texto legal, la estructura orgánica,

---

<sup>16</sup> Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, artículo 33.3.

<sup>17</sup> Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, artículo 33.4.

régimen personal y presupuestario dependerán de su regulación por el Consejo de Ministros, y la dirección y representación del ente (es decir, su presidencia) será determinada directamente por el Gobierno de la nación.

### ***Infracciones y sanciones en materia de igualdad de trato y no discriminación***

Una norma que pretenda promover políticas positivas de igualdad y, por el contrario, erradicar acciones de discriminación, debe asegurar y prever instrumentos de sanción. La disposición normativa analizada no es una excepción, si bien manifiesta un limitado sistema sancionador.

En su carácter de instrumento regulado básico, la norma prioriza cualquier norma autonómica que regule regímenes especiales de infracciones y sanciones en materia de igualdad. Asimismo, prioriza las sanciones penales o administrativas frente a su propio régimen sancionador.

En cualquier caso, nos encontramos ante un sistema de sanciones administrativas que define un régimen básico y común a nivel nacional.

### **La inteligencia artificial y la igualdad de género**

La LITND muestra un contenido escasamente novedoso, con elementos que diseñan esencialmente un instrumento con más valor político que jurídico. Sin embargo, la norma presenta una herramienta muy novedosa que es conveniente destacar. En su artículo 23, sobre inteligencia artificial y mecanismos de toma de decisión automatizados, establece:

1. [...] las Administraciones públicas favorecerán la puesta en marcha de mecanismos para que los algoritmos involucrados en la toma de decisio-

nes que se utilicen en las Administraciones públicas tengan en cuenta criterios de minimización de sesgos, transparencia y rendición de cuentas, siempre que sea factible técnicamente [...].

2. Las Administraciones públicas, en el marco de sus competencias en el ámbito de los algoritmos involucrados en procesos de toma de decisiones, priorizarán la transparencia en el diseño y la implementación y la capacidad de interpretación de las decisiones adoptadas por los mismos.

3. Las Administraciones públicas y las empresas promoverán el uso de una Inteligencia Artificial ética, confiable y respetuosa con los derechos fundamentales, siguiendo especialmente las recomendaciones de la Unión Europea en este sentido.

El origen de la inteligencia artificial lo podemos situar en 1956, en la Conferencia de Dartmouth promovida por John McCarthy, donde se introduce por primera vez el término “inteligencia artificial” como “la ciencia e ingeniería de hacer máquinas inteligentes”.<sup>18</sup>

Para autores como Klaus Schwab, nuestra sociedad transita por un proceso de revolución tecnológica sin precedentes, lo que denomina como “Cuarta Revolución Industrial”. Este proceso revolucionario se configura a través de una intensa concentración de tecnologías que diluye las fronteras entre las esferas física, digital y biológica.<sup>19</sup> Parece evidente que mediante la Revolución 4.0 se modificará la forma en que vivimos, trabajamos y nos relacionamos, y ello afectará con la misma intensidad al funcionamiento de la Administración pública.<sup>20</sup>

En España, a través de la LITND se diseña la primera regulación positiva del uso de la inteligencia artificial en la Administración pú-

---

<sup>18</sup> Mario Torres Jarrín, “La UE & la gobernanza ética de la Inteligencia Artificial: Inteligencia Artificial & Diplomacia”. *Cuadernos Salmantinos de Filosofía*, 45, 2021, p. 214.

<sup>19</sup> Klaus Schwab, “The Fourth Industrial Revolution. What it means and how to respond”. *Foreign Affairs*, Nueva York: Council on Foreign Relations. 2015; M. Torres Jarrín, “La UE & la gobernanza ética de...”, *op. cit.*, p. 215.

<sup>20</sup> Klaus Schwab, *The Fourth Industrial Revolution*, Ginebra: World Economic Forum, 2016.

blica.<sup>21</sup> Sin embargo, podemos identificar importantes antecedentes, como la *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial*<sup>22</sup> de 2020 y la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas armonizadas sobre inteligencia artificial y se modifican determinados actos legislativos de la Unión<sup>23</sup> (denominada como ‘Ley de inteligencia artificial’).<sup>24</sup>

Ciertamente, la inteligencia artificial ha llegado para quedarse. Al respecto, son incuestionables sus implicaciones estratégicas en todos los ámbitos.<sup>25</sup> Significa esto que la inteligencia artificial es la herramienta que se debe emplear para eliminar todo sesgo discriminatorio en las políticas de género. A pesar de la eficacia y las posibilidades que otorga la inteligencia artificial y otros instrumentos como el *big data*, la respuesta debe ser negativa.

Hasta el momento, la inteligencia artificial ha mostrado un importante valor para incrementar la eficacia y la eficiencia, favorecer la detección de problemas, e incluso predecirlos, propulsar la automatización de procesos y trámites, y un largo etcétera. No obstante, y al mismo tiempo, manifiesta importantes retos todavía por resolver,

---

<sup>21</sup> Carlos Fernández Hernández, “La Ley 15/2022 introduce la primera regulación positiva de la inteligencia artificial en España”. *Diario La Ley*, 13 de julio de 2022.

<sup>22</sup> Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2020, [https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/201202\\_ENIA\\_V1\\_0.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/201202_ENIA_V1_0.pdf) [Consulta: 24 de noviembre de 2022].

<sup>23</sup> European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council. Laying down harmonized rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts*. COM (2021) 206 final, (2021).

<sup>24</sup> M. Torres Jarrín, “La UE & la gobernanza ética de...”, *op. cit.*, p. 221. “Esta propuesta responde a las solicitudes del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo que habían mostrado su preocupación por la falta de regulación, razones por las cuales decidieron impulsar acciones legislativas que garanticen un mercado interior que incremente las oportunidades del IA hacia los ciudadanos y reduzca sus riesgos. La propuesta apoya como objetivo máximo en que la UE se convierta en un líder mundial en el desarrollo de una IA segura, confiable y ética”.

<sup>25</sup> Pedro Padilla Ruiz, “Inteligencia artificial y Administración Pública. Posibilidades y aplicación de modelos básicos en el procedimiento administrativo”, *Innovación y e-Administración*, 2019, p. 103.

como la perpetuación de sesgos, la falta de transparencia y la complejidad de los algoritmos que, en cierto modo, pueden tener efectos adversos en las políticas de igualdad de género.<sup>26</sup> Existen resoluciones judiciales recientes relacionadas con algoritmos que han sido diseñados de forma incorrecta generando discriminaciones por género.<sup>27</sup>

En efecto, la aplicación de la inteligencia artificial se sustenta en el desarrollo de algoritmos inteligentes que son diseñados ad hoc para el sistema. Que, si bien el sistema de inteligencia artificial funciona de modo objetivo, los algoritmos que encauzan su funcionamiento pueden manifestar sesgos de género difíciles de identificar. Adicionalmente, es habitual que los algoritmos inteligentes se amparen en el secreto comercial o industrial, y derechos de patentamiento, que hacen difícil conocer su contenido y, por ende, se adecuación a las políticas de género. De este modo, los sistemas inteligentes carecen de las suficientes garantías de transparencia que configuran el funcionamiento de la Administración pública.<sup>28</sup>

En definitiva, es fundamental el uso de las nuevas tecnologías en las políticas de la Administración pública y como herramientas de justicia y eficacia social. No obstante, no debemos obviar los retos y dificultades que su implementación plantea tanto para el sector público como privado.

---

<sup>26</sup> A modo de ejemplo, “Amazon recurrió a un sistema de IA para reclutar nuevo personal, para entrenarlo, le suministró datos de los trabajadores de los últimos 10 años. En ese periodo de tiempo, la mayoría de los puestos técnicos estaban ocupados por hombres, de manera que la IA comenzó a descartar cualquier candidatura de mujeres, porque en los datos con que se había entrenado apenas figuraban y el sistema entendía que no eran candidaturas adecuadas”. Véase: <https://protecciondatos-lopdc.com/empresas/inteligencia-artificial-igualdad-genero/#:~:text=La%20IA%20tiene%20el%20potencial,en%20ella%20la%20perspectiva%20de> [Consulta: 24 de noviembre de 2022].

<sup>27</sup> Corte Suprema de Wisconsin, “Estado de Wisconsin vs. Eric L. Loomis”, 13 de julio de 2016, disponible en <https://www.wicourts.gov/sc/opinion/DisplayDocument.pdf?content=pdf&seqNo=171690> [Consulta: 24 de noviembre de 2022].

<sup>28</sup> Juan Gustavo Corvalán, “Inteligencia artificial: retos, desafíos y oportunidades – Prometea: la primera inteligencia artificial de Latinoamérica al servicio de la Justicia”. *Revista de Investigações Constitucionais*, 5(1), 2018, p. 309.

## Conclusiones

La tecnología ha proporcionado enormes avances y ventajas en todos los ámbitos y a diferentes escalas, transformando nuestra sociedad. Sin embargo, el avance tecnológico frenético del que somos testigos es una evolución de luces y sombras.

El desarrollo tecnológico se estima como el sustento básico de la evolución social, con todas las ventajas que supone, pero también con todos los peligros que engloba. Lo que en la doctrina se conoce como la sociedad del riesgo.<sup>29</sup>

El impresionante despliegue de la ciencia y la tecnología que caracteriza nuestros días obliga al derecho en general, y al derecho administrativo en particular, a desarrollarse para permitirle abarcar situaciones cada vez más numerosas y complejas.<sup>30</sup>

Ahora bien, los desafíos anunciados en este estudio no deben ser un impedimento para la aplicación de la inteligencia artificial como herramienta para alcanzar la igualdad de género de forma plena. Si bien el derecho debe establecer quién adopta las decisiones y bajo qué responsabilidad.<sup>31</sup> Este control, sin duda, puede suponer una ralentización en el desarrollo tecnológico, pero no presume que todo el proceso deba ser puesto en duda o que se criminalice cualquier avance.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Fráncfort del Meno, 1986.

<sup>30</sup> Pedro J. Montano, “La responsabilidad de médicos y científicos ante las nuevas tecnologías biogénéticas”. *Cuadernos de Bioética*, 1, 1995, p. 81.

<sup>31</sup> Juan Alejandro Martínez Navarro, “Responsabilidad y nuevas tecnologías. Una aproximación desde el ámbito sanitario”. En Jorge Fernández Ruiz y Juan Francisco Pérez Gálvez (Dirs.), *Homenaje de AIDA al profesor D. Jesús González Pérez*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2019, pp. 1007 y ss.

<sup>32</sup> José Esteve Pardo, “Ciencia y derecho ante los riesgos para la salud. Evaluación, decisión y gestión”. *Documentación Administrativa*, 2003, p. 138.

## Fuentes bibliográficas

- Beck, Ulrich (1986), *Risikogereellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Fráncfort del Meno.
- CEF–Laboral Social (2022), *Derecho antidiscriminatorio. Ley 15/2022, una ley de garantías, general e integral*. <https://www.laboral-social.com/derecho-antidiscriminatorio-ley-15-2022-garantias-general-integral.html>
- Corvalán, Juan Gustavo (2018), “Inteligencia artificial: retos, desafíos y oportunidades – Prometea: la primera inteligencia artificial de Latinoamérica al servicio de la justicia”. *Revista de Investigações Constitucionais*, 5(1).
- Esteve Pardo, José (2003), “Ciencia y Derecho ante los riesgos para la salud. Evaluación, decisión y gestión”. *Documentación Administrativa*, 265-266.
- European Commission (2021), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council. Laying down harmonized rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts*. COM (2021) 206 final.
- Fernández Hernández, Carlos (2022, 13 de julio), “La Ley 15/2022 introduce la primera regulación positiva de la inteligencia artificial en España”. *Diario La Ley*.
- Gomáriz, Enrique (1992), “Los estudios de género y sus fuentes epistemológicas: Periodización y Perspectivas”. En Regina Rodríguez (Ed.), *Fin de siglo: Género y cambio civilizatorio*, Ediciones Isis Internacional.
- Martínez Navarro, Juan Alejandro (2019), “Responsabilidad y nuevas tecnologías. Una aproximación desde el ámbito sanitario”. En Jorge Fernández Ruiz y Juan Francisco Pérez Gálvez (Dir.), *Homenaje de AIDA al profesor D. Jesús González Pérez*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2020), *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, Agenda 2030 – Go-*

- bierno de España. [https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/201202\\_ENIA\\_V1\\_0.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/201202_ENIA_V1_0.pdf)
- Ministerio de Igualdad (2022). *Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025*. [https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/igualdad/ficheros/Plan\\_Estrategico\\_2022\\_2025.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/igualdad/ficheros/Plan_Estrategico_2022_2025.pdf)
- Montano, Pedro J. (1995), “La responsabilidad de médicos y científicos ante las nuevas tecnologías biogenéticas”. *Cuadernos de Bioética*, 1.
- Moore, Henrietta L. (2009), *Antropología y feminismo* (5.ª ed.), Madrid: Ediciones Cátedra (Universitat de Valencia).
- ONU Mujeres (2017), *Guía de terminología y uso del lenguaje no sexista para periodistas, comunicadoras y comunicadores*. [http://onu.org.gt/wp-content/uploads/2017/10/Guia-lenguaje-no-sexista\\_onumujeres.pdf](http://onu.org.gt/wp-content/uploads/2017/10/Guia-lenguaje-no-sexista_onumujeres.pdf)
- Padilla Ruiz, P. (2019), “Inteligencia artificial y Administración Pública. Posibilidades y aplicación de modelos básicos en el procedimiento administrativo”, *Innovación y e-Administración*.
- Pitch, Tamar (2010), Sexo y género de y en el derecho: el feminismo jurídico. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 44.
- Salgado, Judith (2006), “Género y derechos humanos”. *FORO. Revista de Derecho (Quito)*, 5.
- Schwab, Klaus (2015), “The Fourth Industrial Revolution. What it means and how to respond”. *Foreign Affairs*, Nueva York: Council on Foreign Relations.
- Schwab, Klaus (2016), *The Fourth Industrial Revolution*, Ginebra: World Economic Forum.
- Torres Jarrín, Mario (2021), “La UE & la gobernanza ética de la Inteligencia Artificial: Inteligencia Artificial & Diplomacia”. *Cuadernos Salmantinos de Filosofía*, 45.

## **REFUGIOS DE VÍCTIMAS DE VIOLENCIA: INACCESIBLES PARA MUJERES CON DISCAPACIDAD**

*Juan Blas Arriaga Huerta\**

El presente estudio tiene por objeto el funcionamiento de los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM) desde el enfoque de derechos humanos de mujeres con discapacidad. El análisis ha sido descriptivo con enfoque de la concurrencia de la perspectiva de género y de discapacidad con apoyo en entrevistas semiestructuradas a informantes clave.

Los hallazgos permiten inferir una incidencia mínima positiva en la vulnerabilidad legal de las mujeres con discapacidad, sin embargo, es evidente atender el pendiente de un diseño reglamentario y de políticas públicas para concretar el avance alcanzado, ya que el desempeño de los CJM está determinado por criterios informales como la prioridad del problema de violencia en la agenda pública estatal, la atención que obtienen de los principales tomadores de decisiones, el nivel de autonomía con el que los CJM son creados y las características personales del titular. El contexto presupuestario resulta desafiante para una efectiva transversalización de género y discapacidad.

---

\* Profesor en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán-Universidad Nacional Autónoma de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, correo electrónico: galileo3600@gmail.com

## Introducción

Las evidencias muestran que la mayoría de los refugios y otros servicios destinados a sobrevivientes de violencia son inaccesibles para las personas con discapacidad. El 80% de los refugios para víctimas de violencia doméstica no son adecuadamente accesibles para las mujeres con discapacidad.<sup>1</sup>

Los albergues en México comprenden 55 CJM, que otorgan servicios adicionales. Sin embargo, actualmente no existen prescripciones específicas para que los centros de justicia u otros refugios estén compelidos a constituir sitios accesibles. Las reformas a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia es un paso que contribuirá a que esa situación cambie, aunque persisten pendientes en materia de intersección género discapacidad.

Según un informe de 2015, la mayoría de las entidades federativas del país solo residualmente capacitan a los funcionarios judiciales sobre los derechos de personas con discapacidad. Así, 9 de los 32 estados suministran cierta clase de formación, y en el resto de las entidades federativas no es una práctica institucional generalizada; una muestra es que en la Ciudad de México en 2015 la capacitación era marginal con 12 horas al año.<sup>2</sup>

La violencia contra las mujeres con discapacidad es sumamente alarmante, espejo de la carencia de múltiples factores y estrategias para paliar este fenómeno. En México habitan 3 275 692 mujeres con discapacidad, según el Censo de Población y Vivienda más reciente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de 2020. En consonancia, una encuesta del Centro Interdisciplinario de Derechos, Infancia y Parentalidad, A. C., muestra que 71% de ellas ha resentido

---

<sup>1</sup> Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados de México, *Urge accesibilidad en refugios para mujeres víctimas de violencia*, México: Cámara de Diputados, marzo de 2022, pp. 3-5.

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Informe sobre indicadores de discapacidad, Informe complementario de la Encuesta sobre discapacidad en México 2014*, pp. 122-135.

violencia de género.<sup>3</sup> Claro está que se trata de un problema de índole estructural y transversal, que la estadística de incidencia no refiere sustancial discrepancia en relación con las mujeres sin discapacidad, siendo la proporción de 7 de cada 10. Sin embargo, la proporción señalada es relevante, ya que al converger género y discapacidad emergen variables que potencian la vulnerabilidad.<sup>4</sup>

Puede inferirse lo tortuoso que será la experiencia de una mujer con discapacidad violentada. Volver accesible físicamente un determinado lugar precisa de financiamiento, y la realidad es que la mayoría actualmente opera con recursos muy limitados.<sup>5</sup> Es incuestionable que todas las mujeres tienen el mismo derecho a las mismas oportunidades de empoderarse frente a la violencia de género y derrumbar el esquema de sometimiento.

## **Desarrollo**

### ***Modificaciones a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia***

Entre los cambios llevados a cabo en febrero de 2022, destacan en materia de mujeres con discapacidad:<sup>6</sup> en el artículo 4 fueron incorporados los principios rectores para facilitar el acceso de mujeres con discapacidad a una vida libre de violencias, a observarse en el diseño y desarrollo de políticas públicas dentro del esquema del federalismo mexicano.

---

<sup>3</sup> Centro Interdisciplinario de Derechos, Infancia y Parentalidad, A. C. (CIDIP), *Encuesta Nacional Sobre Violencia*, México: CID, 2022.

<sup>4</sup> CID, Programa Coinversión para la Igualdad de la Ciudad de México, *Informe Cualitativo-Cuantitativo Final*, Centro Interdisciplinario de Derechos, Infancia y Parentalidad, A.C., 2022.

<sup>5</sup> Wendy Figueroa, *Un lugar donde sentirse segura*, México: Red Nacional de Refugios, A. C., 2022, pp. 4-8.

<sup>6</sup> *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se modifican diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 29 de abril de 2022.

El señalamiento de la igualdad de los diversos géneros entraña el reconocimiento de la existencia de personas no binarias. Se destaca a los principios de interculturalidad, interseccionalidad y perspectiva diferenciada como insumos para la confección de futuras acciones y políticas públicas acordes con características particulares en función de diversidad cultural, entre otras situaciones que resulten básicas para garantizar la protección de las mujeres con discapacidad supervivientes de violencia.

Lo anterior es congruente con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), ratificada por México,<sup>7</sup> donde se reconoce a las mujeres con discapacidad como personas susceptibles a una variedad de discriminaciones, ya sea por género o discapacidad; es decir, implica una perspectiva de doble vía respecto del reconocimiento de los derechos involucrados. De esta manera, en los principios generales el instrumento internacional en su artículo 3 g) dispone al principio de igualdad hombre mujer como premisa orientadora de todas las obligaciones previstas en la mencionada Convención. Igualmente, el numeral 6 alude expresamente al imperativo de extender las políticas públicas en pro de niñas, adolescentes y mujeres con discapacidad. Los principios agregados en la reforma legal en el artículo 4º de la Ley General tienden a la instrumentación concreta de estas obligaciones. La nueva redacción contiene especificidades sobre el significado de los principios en cuanto a las obligaciones establecidas en la CDPD.

La Constitución mexicana estipula en el dispositivo 2º que, en todos los procedimientos en los que individual o colectivamente participan personas pertenecientes a comunidades indígenas, se deberán tomar en cuenta sus especificidades culturales. En el mismo sentido, el preámbulo de la Convención reconoce que las personas con discapacidad sufren modalidades agravadas de discriminación por diversas causas, como es el caso de una mujer indígena con discapacidad.

---

<sup>7</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por México el 17 de diciembre de 2007.

Lo añadido en el artículo 5º se trata de conceptos que están contemplados en la CDPD. Es el caso que, en la última revisión a México en 2014, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad formuló recomendaciones sobre armonizar la legislación y todos los programas y acciones fijadas para las mujeres y niñas con discapacidad, incluyendo medidas de nivelación y acción afirmativa, para abatir su discriminación en las diversas esferas de la vida, sea en áreas urbanas y en rurales, garantizando su participación efectiva en la configuración e implementación.<sup>8</sup>

Se modifican supuestos sobre los tipos de violencia contra las mujeres. Antes de esta modificación legal no había una previsión específica sobre interseccionalidad; las mujeres con discapacidad a menudo son desdeñadas por sus condiciones, y el efecto es desproporcionado y específico por los actos u omisiones que estos acarrearán en virtud de condiciones particulares de las mujeres a partir de la pertenencia a grupos nacionales, étnicos o indígenas, la discapacidad, la identidad o la expresión de género, la orientación sexual, o el estatus migratorio.<sup>9</sup> Es decir, están implicados contextos, violencias que otros grupos de mujeres no enfrentarían, por consiguiente, el estudio interseccional e intercultural es indispensable en lo individual.

Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señaló en la Observación General 3, que los Estados Parte de la CDPD debían enfrentar la discriminación múltiple en contra de mujeres con discapacidad a través del establecimiento de disposiciones legislativas pertinentes y políticas públicas generales a fin de garantizar que los derechos de las mujeres con discapacidad queden comprendidos en todas las políticas públicas generales y en las relativas a las personas con discapacidad. Por lo tanto, es fundamental en el diseño considerar las condiciones particulares de las mujeres

---

<sup>8</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observaciones finales sobre el informe inicial de México, 2014, parágrafo 14.

<sup>9</sup> Alma L. Beltrán y Puga, “Radiografía de los derechos humanos de las mujeres en México”. En Irma Saucedo y Lucía Melgar, *¿Y usted cree tener derechos? Acceso de las mujeres mexicanas a la justicia*, México: Programa Universitario de Estudios de Género de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, pp. 12-34.

para la puesta en marcha del sistema dispuesto en la Ley General reformada.

### ***Los Centros de Justicia para las Mujeres, política pública***

Los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM) representan la política pública cuyo objetivo es facilitar el acceso a la justicia por medio de la prestación integral de servicios de atención y asistencia a víctimas de violencia. Para proceder al análisis en la adopción de la perspectiva de género-discapacidad en su funcionamiento, ha resultado útil la información recolectada a través de la técnica de 10 entrevistas a informantes clave<sup>10</sup> relacionadas de alguna manera con la política pública. La revisión se ocupa del comportamiento de los servidores públicos para ponderar si formalmente obedece a protocolos, manuales y procesos de atención; examinar si el desempeño de los CJM sigue criterios informales, como la prioridad del problema de violencia en la agenda pública particular, el papel que juega la atención que obtienen de los principales tomadores de decisiones, el margen de autonomía con el que los CJM son creados y las cualidades de líder del titular.

El 16 de noviembre de 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la sentencia del *Caso González y otras vs. México*, identificado mejor como “Campo Algodonero”. La sentencia es la primera de tres, y ahora de obligada referencia internacional respecto de la impunidad y la violencia ejercida en contra de las mujeres por las propias instituciones del Estado. Las otras dos sentencias, los casos *Fernández Ortega y otro y Rosendo Cantú y otra* contra México, formuladas en agosto de 2010, se agregaron a las alarmantes cifras de feminicidios y violencia contra las mujeres en el lapso de las décadas de 1990 y 2000, evidenciando el pendiente a cargo de México sobre el fenómeno desatendido. Las sentencias de la Corte, sumadas a las

---

<sup>10</sup> Entrevistas a las y los funcionarios de los CJM de las entidades federativas de Hidalgo y Edo. de México, 10 entrevistas.

declaraciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la impunidad sistemática en los casos de violencia contra las mujeres en América Latina,<sup>11</sup> repercutieron sobre las instituciones mexicanas para reconocer su responsabilidad y obligación de atender este problema público. Concretamente, el Comité de Expertas de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) expidió un conjunto de recomendaciones para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en México, sugiriendo el diseño de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia.

En concordancia con las recomendaciones de la CEDAW, en 2010 se establecieron los CJM, política pública emulada a partir de ciertos esquemas internacionales para dar atención a mujeres víctimas de violencia.<sup>12</sup> La finalidad de los CJM fue proporcionar bajo un mismo techo todos los servicios a cargo de las instituciones mexicanas para atender especializada y con perspectiva de género, a mujeres víctimas de violencia y facilitar su acceso a la justicia. Un elemento fundamental en la implementación de tal política pública descansa en el factor humano; resultando básico la capacitación y habilidades de los servidores públicos a cargo.

Estos CJM, configurados específicamente para atender a las mujeres víctimas de violencia, son las instituciones que a partir de la manera en que funcionan permiten obtener datos acerca de los factores que inciden en el trato que prestan los servidores públicos a las víctimas usuarias. Según la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), la creación de los CJM

---

<sup>11</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, 2007.

<sup>12</sup> Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), *Centros de Justicia para las Mujeres: Lineamientos para su Creación y Operación*, México: Secretaría de Gobernación, 2016.

tiene como referencia experiencias internacionales de atención a mujeres de algunos países.<sup>13</sup>

Con dicho antecedente, los CJM en México fueron establecidos por la CONAVIM en 2010 como un espacio seguro y confortable, en el que colaboran “bajo un mismo techo” las diferentes instancias gubernamentales encargadas de la atención a víctimas para restablecer los derechos violados, principalmente para facilitar a las víctimas de la violencia contra las mujeres el acceso a la justicia al brindarles todos los servicios que la legislación nacional mandata: atención médica y psicológica de urgencia, medidas de protección, refugio, asesoría legal y procuración de justicia, entre otras. Para ello, la CONAVIM establece que, mínimamente, deben estar representadas físicamente en los CJM: la Fiscalía o Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Salud, las organizaciones de la sociedad civil, Juzgados Familiares, Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Secretaría de Educación, Desarrollo Social o Desarrollo Económico y la Secretaría de Seguridad Pública.<sup>14</sup>

A tal efecto, los principios rectores del comportamiento y actuar de los servidores públicos en los CJM implican el respeto a la dignidad humana, la confidencialidad, la debida diligencia, la perspectiva de género, la integralidad, la cooperación multiagencial, el profesionalismo, la sustentabilidad, la transparencia y el enfoque de interculturalidad.

Hoy en día, la CONAVIM tiene registrados 55<sup>15</sup> CJM que están operando en todo el país, dependiendo de las características de cada entidad federativa y sus particulares necesidades. Los CJM son creados por decreto o acuerdo del gobernador del estado, las secretarías de seguridad pública o de las procuradurías generales de los estados, con el objetivo de atender el problema de la violencia contra las mujeres.

---

<sup>13</sup> Organización de las Naciones Unidas (ONU), *México ante la CEDAW*, México: ONU Mujeres y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012, p. 22.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 9

<sup>15</sup> Entrevista 7 a funcionaria de un Centro de Justicia del Estado de México, septiembre de 2022.

Los CJM se ubican en poblaciones con el problema público acentuado o notoriamente visible.

A partir de sus características, objetivos y naturaleza, los CJM son espacios ideales para conocer el proceso que ha seguido el Estado mexicano para atender las recomendaciones de la CEDAW para impactar positivamente en la situación de violencia contra las mujeres e impunidad, sistemáticas en el país. En tal sentido, al concentrar los servicios para atender a víctimas, también se erigen como un espacio de observación para identificar y evaluar las reglas y normas, formales e informales, que rigen la actuación de los funcionarios responsables de atender concretamente a las mujeres víctimas de violencia.

Por ejemplo, son fortalezas en la política pública los servicios eficientes y con perspectiva de género, una tendencia de expansión de buenas prácticas a otros CJM en operación, funcionarios sensibilizados y especializados para atender a las mujeres víctimas de violencia, mayor accesibilidad y difusión de los servicios para toda la población, reconocimiento social, entre otros.<sup>16</sup>

Ahora bien, con datos derivados de las entrevistas a informantes clave<sup>17</sup> también fue posible identificar pendientes y desafíos: la elevada rotación del personal no adscrito a los CJM, sobrecarga de trabajo, bajos salarios y ausencia de contención emocional. Estos datos coinciden como el común denominador en 90% del total de las 10 entrevistas efectuadas. Un factor de sustancial reto es la falta de cooperación de los fiscales o procuradores con los titulares de los CJM, que en muchos casos angostan los cuellos de botella iniciales, derivado en buena medida del mayor o menor apoyo de autoridades máximas en cada entidad federativa.

No obstante, sin contar con suficientes recursos por igual en el universo de CJM, acciones de coordinación entre la CONAVIM y el INEGI han permitido recolectar sistemáticamente información sobre las víctimas y los servicios otorgados; ambas instituciones realizan

---

<sup>16</sup> Entrevista 2 a funcionaria de un Centro de Justicia en el estado de Hidalgo, octubre de 2022.

<sup>17</sup> Entrevistas 1, 4, 5, 6, 9 y 10, septiembre de 2022.

esfuerzos para homologar la información recabada valiéndose de formatos estandarizados de acceso y servicio de los CJM. Con dicha información estadística generada se espera avanzar hacia instrumentos de evaluación y rendición de cuentas. Tal ejercicio positivo influirá positivamente en los CJM que cuenten con menos recursos humanos y de infraestructura.

Otro reto es la capacitación que presentan los CJM; siendo indispensable la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil, así como organizaciones internacionales, como USAID, para robustecer la calidad de las capacitaciones en diferentes aspectos de la política.<sup>18</sup> Rubros de capacitación requeridos son sobre perspectiva de género y sistema penal acusatorio, para articular el funcionamiento de los CJM al sistema penal acusatorio.<sup>19</sup>

Otros desafíos identificados son respecto a la permanencia y la estabilidad de la política pública; la concurrencia de los objetivos de los CJM con objetivos similares de diversas políticas públicas, bastando señalar a Ciudad Mujer, que es una política pública que contempla la instalación de diversos servicios gubernamentales “bajo el mismo techo”, centrados en el desarrollo integral de la mujer; si bien el objetivo de ambas es la atención a las mujeres, los CJM se enfocan en facilitar y garantizar el acceso a la justicia.<sup>20</sup> Dicha situación podría ser superada según esquemas de coordinación y cooperación.

En dicho sentido, dado el cambio del gobierno federal en 2018, entidades públicas responsables de la política pública y ciertas agencias internacionales ocupadas de los derechos humanos y el acceso a la justicia en México han denunciado la incertidumbre de la permanencia de la política pública como algo prioritario en la agenda de gobierno.

---

<sup>18</sup> Human Rights Watch, *Es mejor hacerte invisible: violencia familiar contra personas con discapacidad en México*, junio de 2020.

<sup>19</sup> Lidia Casas Becerra, *Introducción a los problemas de género en la justicia penal en América Latina*, Santiago, Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, junio 2010.

<sup>20</sup> Entrevista 3 a exfuncionaria de un Centro de Justicia en el Edo. de Méx., noviembre 2022.

En cuanto a la perspectiva género-discapacidad, los refugios y los centros de atención para mujeres sobrevivientes de violencia no son funcionales para atender a las mujeres con discapacidad, ya que no son accesibles físicamente, los sanitarios se ubican en niveles superiores –en la mayoría de los casos sin elevadores–; comunicacionalmente, inexistencia de intérpretes en Lengua de Señas Mexicana, carencias de capacitación al personal con enfoque de derechos humanos e intersección género-discapacidad, por mencionar los más visibles.

El “avance” en la reforma de febrero 2022 a la Ley General con enfoque género-discapacidad se proyecta infructuoso debido a una iniciativa de la legisladora Beatriz Domínguez Pérez a través de una reserva al dictamen que aprobó el Senado sobre la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que no destina presupuesto para crear espacios seguros y apoyos adecuados para las mujeres con discapacidad.<sup>21</sup>

## **Consideraciones finales**

México lleva décadas enfrentando este problema que afecta a toda su población: la violencia contra las mujeres, y derivado de ello, la impunidad o falta de acceso a la justicia. Ambos tienen raíces culturales e institucionales. Se trata de un problema público estructural y multidimensional; su abordaje y propuestas de solución son complejos, pues suelen además traducirse en impunidad sistemática, como lo ha señalado la CIDH, la llamada violencia institucional que recicla la violencia.

Las sentencias de la Corte IDH y las recomendaciones de organizaciones internacionales y actores de la sociedad civil obligaron a México a reconocer su responsabilidad y ocuparse de la violencia contra las mujeres y garantizar su acceso a la justicia. En tal contexto, varias

---

<sup>21</sup> Libertad Hernández, “Disponibilidad presupuestaria”, la fórmula para negar derechos a mujeres con discapacidad. <https://dis-capacidad.com/2022/02/24/disponibilidad-presupuestaria-la-formula-para-negar-derechos-a-mujeres-con-discapacidad>.

políticas públicas han sido confeccionadas para responder a la presión nacional e internacional y hacer frente al desafío del problema público.

En tal sentido, resulta necesario dar seguimiento para fiscalizar la actuación de las instituciones, concentrándose en los servidores públicos, factor humano primordial en la efectividad de la política pública de mérito. Es decir, es esencial la capacitación, disposición, y el trato que otorgan las y los funcionarios responsables de la atención a las mujeres víctimas de violencia.

La percepción y conocimiento que los funcionarios posean sobre los objetivos y funciones de los CJM incide en el proceso de atención a las usuarias; lo anterior, de la mano con una pertinente capacitación y evaluación desde una perspectiva interseccional de género y discapacidad.

Si bien, las normas, criterios y reglas de actuación de los servidores públicos en los Centros aparecen estandarizados en protocolos y manuales, sin embargo, los Centros de Justicia para las Mujeres han alcanzado logros diferenciados derivados de criterios particulares como prioridad del tema de la violencia de género en la agenda pública; voluntad política de tomadores de decisiones en los gobiernos locales; espacio de autonomía y autonomía institucional de cada Centro; conocimientos, capacidad de negociación y liderazgo del titular, fortaleza de los procesos de capacitación y esquemas de evaluación de la política en general y específica.

Es indudable que, en tales condiciones, los CJM no estarán en aptitud de dispensar un servicio eficiente, abonando a la incertidumbre sobre su objetivo fundamental de proveer a las víctimas de violencia de género una atención adecuada que favorezca su acceso a la justicia.

En tal dirección, se proyectan como líneas de futuras investigaciones los aspectos siguientes: limitada autonomía institucional; sobrecarga de trabajo y su correlación con ausencia de esquemas de contención emocional de los servidores públicos y baja remuneración; Insuficiencia de personal capacitado que impacta la calidad del servicio.

En particular, respecto a la intersección género y discapacidad, se propone incorporar a la Ley General los siguientes aspectos: garantizar la atención de mujeres con discapacidad en los CJM; prescribir mecanismos específicos de protección para mujeres con discapacidad; prescribir la obligación de adoptar ajustes de procedimiento; asegurar que refugios y centros resulten accesibles; indicar la práctica de visitas de inspección; asegurar la participación efectiva de organizaciones de personas con discapacidad; asegurar que la confección de la Ley General contenga en toda su estructura la transversalización género-discapacidad.

Según la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por México en diciembre de 2007, la accesibilidad comprende transporte, información y comunicaciones, tecnologías y sistemas, siendo entonces fundamental que todos los servicios de emergencia sean accesibles y que la Ley General contemple disposiciones concretas para que mujeres con discapacidad sobrevivientes de violencia se les garantice accesibilidad en los servicios. La efectividad de una modificación al efecto precisa de recursos sostenibles y de una estrategia a largo plazo y revisable.

## Referencias bibliográficas

Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, Organización de las Naciones Unidas. 1993.

Beltrán y Puga, Alma L., “Radiografía de los derechos humanos de las mujeres en México”. En Irma Saucedo y Lucía Melgar (Coords.), *¿Y usted cree tener derechos? Acceso de las mujeres mexicanas a la justicia*, México: Programa Universitario de Estudios de Género de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, pp. 12-34.

Casas Becerra, Lidia, *Introducción a los problemas de género en la justicia penal en América Latina*, Santiago, Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), junio 2010.

- Castro, Roberto y Casique, Irene, “Retratos de la violencia contra las mujeres en México. Análisis de resultados en la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares”. *Cuaderno de Trabajo*, núm. 35, México, INMUJERES, 2012.
- Centro de Justicia y Empoderamiento para las Mujeres (CJEM), Respuesta a Solicitud de Acceso a la Información 33148900, Oficio No. DG 035 CJEM 2022, 22 de septiembre de 2022.
- Centro Interdisciplinario de Derechos, Infancia y Parentalidad, A.C. (CIDIP), *Encuesta Nacional Sobre Violencia*, México: CID, 2022.
- Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH). *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, 2007.
- Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados de México, *Urge accesibilidad en refugios para mujeres víctimas de violencia*, México: Cámara de Diputados, marzo de 2022, pp. 3-5.
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), *Centros de Justicia para las Mujeres: Lineamientos para su Creación y Operación*. México: Secretaría de Gobernación, México, 2016.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por México en marzo de 1981, artículos 1, 24.
- Convención Belém do Pará, 1995.
- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, ratificada por México en junio de 2000, artículos 1 (2), 3.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Organización de los Estados Americanos.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observaciones finales sobre el informe inicial de México, 2014, párrafo 14.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por México el 17 de diciembre de 2007.

- Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se modifican diversas disposiciones de la Ley general de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 29 de abril de 2022.
- Entrevistas a 10 funcionarios de los CJM de las entidades federativas de Hidalgo y Edo. de México, 10 entrevistas.
- Fernández, A. (2017), “Las bases culturales de la violencia de género y los procesos de autonomía de las mujeres”. En D. García y J. Camargo (Eds.), (2017). *Matrices de paz*, Puebla: ITESM, Trascend México, Novus.
- Figuroa, Wendy, *Un lugar donde sentirse segura*, México: Red Nacional de Refugios, A. C., 2022, pp. 4-8.
- Hernández, Libertad, “Disponibilidad presupuestaria”, la fórmula para negar derechos a mujeres con discapacidad. <https://dis-capacidad.com/2022/02/24/disponibilidad-presupuestaria-la-formula-para-negar-derechos-a-mujeres-con-discapacidad>
- Human Rights Watch, *Es mejor hacerte invisible: violencia familiar contra personas con discapacidad en México*, junio de 2020.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Informe sobre indicadores de discapacidad, Informe complementario de la encuesta sobre discapacidad en México 2014*, pp. 122-135.
- \_\_\_\_\_, *Panorama nacional sobre la situación de la violencia contra las mujeres*, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Conociendo México, 2020, pp. 9-329.
- \_\_\_\_\_, *Estadísticas a Propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (25 de noviembre)*, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2017.
- Maenza, Carla Vanina, *Feminist Tensions in Equality Policies: An Analysis of Gender Mainstreaming in the European Union*. (Tesis Doctoral UPF), 2018.
- Morcillo Moreno, Juana, “El reto de la accesibilidad y su incumplimiento por los poderes públicos: consecuencias de la inactividad reglamentaria”. *Revista de Administración Pública*, núm. 210, pp. 287-318. doi: <https://doi.org/10.18042/cepcrap.210.10>

- NOM-046. 2005. *Norma Oficial Mexicana sobre Violencia Familiar, Sexual y Contra las Mujeres. Criterios para la Prevención y Atención*, México: Secretaría de Salud.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), *México ante la CEDAW*, México: ONU Mujeres y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012.
- Oriti, Chiara, *Aceptando el desafío Mujeres con discapacidad: por una vida libre de violencia*, Montevideo: ONU Mujeres, 2020, pp. 3-47.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por México en marzo de 1981, artículo 26.
- Ramos, P. (Coord.), *Cambio de paradigma en la prevención y erradicación de la violencia de género*, Granada: Editorial Comares, 2017.
- Soletto, H., *Violencia de género: tratamiento y prevención*, Madrid: Dykinson, 2015.
- Toledo Escobar, Cecilia, *Diagnóstico sobre los refugios en la política pública de atención a la violencia contra las mujeres en México*, México: Fundar Centro de Análisis e Investigación, A. C., 2015, pp. 3-54.

## EL GRAN RETO DEL COMBATE CONTRA LA TRATA DE PERSONAS: LA PRIMERA INFANCIA

*Jasette Alejandra Chávez Godínez\**  
*Sandra Mirian Huesca Fernández\*\**

### Introducción

A partir del surgimiento del movimiento feminista, se ha visibilizado más la violencia de género y no solo a nivel social, sino que se ha demostrado su existencia dentro de diferentes instituciones como son la religión, la escuela e incluso la familia; entornos en los cuales se generan y reproducen diversas asignaciones de símbolos culturales, prácticas y valores basados en una diferencia morfológica física generadora de discriminación tanto por sexo como por edad, relacionada con los roles asignados de poder o debilidad.

El reconocimiento de la discriminación basado en el género ha dado diversos resultados, uno de ellos es el esfuerzo internacional por la prevención, erradicación y sanción de la esclavitud humana llamada trata de personas. Por otra parte, la preocupación por la protección de la infancia contra todo tipo de violencia ha encendido una señal de

---

\* Maestra en Política Criminal por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctora en Administración Pública, docente en la UNAM FES-Iztacala y la Universidad de Cuautitlán Izcalli.

\*\* Licenciada en Psicología Social por la Universidad Mexicana, diplomada en Violencia de Género desde las terapias cognitivo conductual, docente en la Universidad de Cuautitlán Izcalli.

alarma al aceptar su explotación sin importar género o edad, debido a que los más pequeños de la especie humana no han escapado de tan atroz delito donde la simbología del género parece modificarse en los cuerpos asexuados de la primera infancia.

Bajo un análisis teórico-conceptual de corte documental sobre la trata de personas, el género, el poder y la primera infancia, se plantean, con la finalidad de comprender a profundidad el tema, las principales implicaciones de la ideología del género en el delito de trata de personas, al mismo tiempo que se evidencia la existencia de la trata de menores en primera infancia dentro del territorio nacional, la normatividad contra la trata de personas a nivel internacional y su armonización en la nacional; finalmente, la necesidad de creación de una política pública transversal de protección a la primera infancia en cuanto al delito de trata de personas compete.

## **Género y poder, su relación con la trata de menores**

Como se mencionó, el surgimiento del movimiento feminista ha sido el parteaguas para el estudio y conceptualización del género, comprendiendo este, bajo la definición de Joan Scott, como un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y una forma primaria de relaciones significantes de poder, la cual se encuentra integrada por cuatro principales elementos: símbolos disponibles en la cultura asociados con la cultura; conceptos normativos; instituciones y organizaciones sociales encargadas de su producción y reproducción; finalmente, una identidad subjetiva por medio de la cual la simbolización se logra materializar en una identidad de género.<sup>1</sup>

La estructura sociocultural integrada por Scott se puede integrar a lo señalado por Gayle Rubin como sistema sexo-género, el cual hace

---

<sup>1</sup> Cfr. Joan W. Scott, “El género: una categoría útil para el análisis histórico”. En Marta Lamas, *El género, la construcción cultural de la diferencia sexual*, 4.<sup>a</sup> reimp., México: Porrúa, 2013.

hincapié en el conjunto de prácticas, símbolos, representaciones y normas. Sin olvidar los valores establecidos por la sociedad, tanto diseñados como fundados a partir de una diferencia fisonómica sexual sirviendo de la satisfacción de los deseos e interacción humana.<sup>2</sup> Dicho sistema es el encargado de definir los atributos, formas de relación, especialización, normatividad, valores, jerarquías, privilegios, sanciones, incluso los espacios dentro de los cuales se organizan los individuos, de acuerdo con su asignación de género.<sup>3</sup>

Las definiciones y características señaladas son importantes para el análisis que se presenta, sin embargo, cabe resaltar que a partir del enfoque abordado en la investigación, la simbología del cuerpo va mucho más allá a su apariencia, debido a que lo que impera en la relación víctima-victimario dentro del delito de la trata es el poder, en conjunto con la necesidad de satisfacción de un deseo; razón por la cual se tiende a mercantilizar los cuerpos asexuados de los menores en primera infancia, estableciendo su precio dependiendo más de su edad, origen y finalidad, no tanto por el sexo biológico del cuerpo, debido a que encasillar en dos únicas categorías a la especie humana (hombre y mujer) no es una ley universal que debe cumplirse al pie de la letra, ya que esto depende del contexto cultural en el tiempo, momento y espacio donde se desenvuelve el individuo.

En este sentido, el *marketing* empleado por los medios televisivos e impresos ha ayudado a crear necesidades de consumo y deseo en sectores que no eran tan demandados, entre ellos la pornografía, prostitución y turismo sexual, donde son ocupados menores cada vez más jóvenes debido a los estereotipos de belleza marcados por el simbolismo de los cuerpos asexuados, jóvenes, con apariencia infantil o inocente; así, los *reality shows* donde participan estos niños se vuelven populares, a la vez que resultan ser un escaparate de mercancía para los pedófilos debido a la erotización de sus cuerpos convertidos

---

<sup>2</sup> Cfr. Gayde Rubin, "El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo". En Marta Lamas, *El género, la construcción cultural...*, op. cit.

<sup>3</sup> Cfr. Marcela Lagarde, *Identidad de género*, Managua: Cenzontle, 1992.

en *fetiches* deseables para ellos, un objeto que anhelan tener para experimentar la sensación de posesión y pertenencia de sus cuerpos.

Se pueden establecer tres principales razones de la comercialización de los menores: la primera es la rentabilidad, pues a menor edad, mayor exposición al riesgo de la banda delictiva, lo cual tiende a incrementar el valor del menor dentro del mercado; mientras que la segunda es la facilidad de sometimiento del menor, generando una satisfacción de poder encaminada a la satisfacción del deseo; finalmente, la tercera hace referencia a la simbología que se les ha atribuido. Nada más excitante y gratificante que tener lo prohibido.

### **Marco legal nacional e internacional de la trata de personas y su definición**

Desde finales del pasado siglo XX, debido al dinamismo dentro del que se desarrolla, se ha señalado la trata de personas como uno de los peores delitos cometidos contra la humanidad, el cual vulnera en todos los sentidos los derechos humanos, la seguridad humana, recayendo sobre las personas más desvalidas, como los migrantes irregulares, las mujeres, niños y jóvenes provenientes de los núcleos familiares menos capitalizados, afectando a los países desarrollados de la misma forma que lo hace con los países en vías de desarrollo. Los procesos de globalización, el desarrollo de los medios de comunicación, la evolución acelerada de la tecnología, la rentabilidad de la explotación, entre otras causas, le han convertido en un problema complejo, difícil tanto de medir como de regular; factores que han sido aprovechados por la delincuencia organizada tanto nacional como internacional, convirtiéndose en la tercera actividad delictiva más lucrativa a nivel internacional.

La trata de personas representa un tipo de violencia de género más radical, se puede encontrar su definición dentro de diversos instrumentos internacionales desde los años 20 del siglo XX, evolucionando su denominación de trata de blancas –donde se permitía la

explotación de las mujeres de otro tipo de ancestría– a la actual conceptualización de trata de personas, quedando en desuso el término trata de blancas por corresponder a las realidades de desplazamiento y comercio de personas.<sup>4</sup>

Partiendo de un marco jurídico internacional, se puede encontrar la definición de la trata de personas dentro del artículo 3° del Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo), el cual complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNUDOT), donde se establece:

a) Se entenderá por trata de personas la captación, el transporte, la acogida o la recepción de personas recurriendo al uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra para propósitos de explotación. Esta explotación incluirá como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o los servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;

[...]

c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de personas”, incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;

d) Por niño se entenderá toda persona menor de 18 años.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> *Cfr.* Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *La trata de personas*, México, 2012, p. 6.

<sup>5</sup> Texto consultado el 15 de octubre de 2022, disponible en: [http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraffic\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraffic_sp.pdf)

El Protocolo de Palermo determina conductas delictivas, establece los medios por los cuales los tratantes llevan a cabo este delito, señala los fines o propósitos de su captación; sin embargo, se encuentra diseñado desde una visión enfocada a la delincuencia organizada, minorizando los derechos humanos, los derechos de la víctima, el enfoque de seguridad, y generalizando tanto la perspectiva de género como los derechos de la infancia, puntos focales dentro de los cuales se debe poner más atención debido a que las necesidades, en conjunto con la repercusión de la explotación, no son las mismas dependiendo la edad de la víctima; desde luego, los Estados Parte de la convención pueden incluir dentro de sus legislaciones conceptos que aseguren lo señalado, pero la realidad es la continuación de la generalidad.

Dentro de la normativa nacional, la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos,<sup>6</sup> dentro de su artículo 5º. establece:

Comete el delito de trata de personas 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.

[...] Cuando este delito sea cometido en contra de personas menores de dieciocho años, o en contra de quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo, no se requerirá acreditación de los medios comisivos.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> La *Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos* fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio del 2012, reformada el 19 de marzo del 2014.

<sup>7</sup> Texto consultado el 15 de octubre de 2022, disponible en: [http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50\\_D\\_2798\\_30-08-2011.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50_D_2798_30-08-2011.pdf)

De igual forma, dentro de la legislación mexicana se encuentra establecido el tipo penal de este delito, sus medios y finalidad, alejado de un enfoque integral bajo la perspectiva de género, razón por la cual a quince años del diseño de la primera ley contra la trata de personas en México y diez de la emisión de la entonces denominada ‘nueva ley’ contra la trata de personas, urge la implementación de medidas certeras para el combate, prevención, sanción del delito y detección, acompañamiento y retribución de la víctima; medidas que deben ser diseñadas desde un enfoque inclusivo, además de ser transversales en cuanto a medidas de acción del gobierno en conjunto con la ciudadanía bajo la óptica de gobernanza y territorialidad realista.

Debido a que los medios comisivos son diversos, se puede complicar la investigación del hecho, además de que las víctimas en muchas ocasiones no tienen conciencia de que han sido utilizadas para la comisión de un fin delictivo al ser captadas bajo engaños o por el simple hecho de no conocer otra realidad, como es el caso de los menores explotados desde temprana edad.

Por otra parte, la estructura de las leyes de las entidades federativas es diferente, sin embargo, concuerdan en precisar que todas son leyes locales de orden público y su finalidad es garantizar la dignidad humana, la libertad y el libre desarrollo de la personalidad; son de aplicación supletoria las disposiciones propias de la entidad, especialmente los códigos sustantivos, incluyendo al Código Único de Procedimientos Penales. Todas resguardan el interés superior de niños, niñas y adolescentes, su integridad humana, así como los derechos de las víctimas. Todas sancionan este delito con pena privativa de la libertad, el delito puede agravarse cuando se trata de servidores públicos, la existencia de parentesco, cuando las víctimas son menores, personas discapacitadas o en situaciones vulnerables; de igual forma, se consideran penas accesorias para personas morales. Además de que se otorga a las víctimas un trato digno, confidencialidad de las actuaciones, anonimato, protección y acceso a información requerida.

Existen diferentes entidades federativas que no cuentan con una ley especial que regule el delito de trata,<sup>8</sup> sin embargo, lo prevén incluyéndolo en capítulos especiales dedicados a la trata de personas o en otros denominados protectores de la libertad y seguridad de las personas; corrupción de menores, lenocinio y tráfico de menores; delitos contra la moral pública o delitos contra el libre desarrollo de la persona, entre otros; mientras que veinticinco entidades federativas, a partir del 2008, se han dado a la tarea de crear leyes especiales que regulen el delito de trata, incorporando los tipos penales de la Ley General.<sup>9</sup>

Como se puede notar, todas las leyes buscan prevenir y sancionar la trata, además de la protección y asistencia a las víctimas, y la reparación del daño, pero por más severa que sea la pena para la parte actora, nunca repararán el daño de la víctima. De igual forma, resulta necesario que las entidades federativas que no cuentan con una legislación en materia de trata de personas concreten la tipificación penal dentro de sus ordenamientos, dando cumplimiento con su obligación y asumiendo la finalidad de los tratados internacionales en materia de trata de personas. Muchas cosas se encuentran mal en torno a este delito en México, pero es responsabilidad de las entidades, en sus tres niveles, disminuir la problemática que se tiene en cuanto a la persecución, castigo, reparación del daño y protección, al igual que atención a la víctima, bajo una perspectiva de género real, viable, transversal, aplicable a todas las víctimas sin importar su edad o género biológico.

---

<sup>8</sup> Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Guanajuato, Morelos y Zacatecas. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México*, México, diciembre de 2013.

<sup>9</sup> Baja California, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. De dichas entidades, solo Chiapas, Distrito Federal, Puebla, San Luis Potosí y Yucatán cuentan con el reglamento de sus respectivas leyes. A su vez, Tlaxcala tiene un reglamento del Consejo Estatal contra la Trata de Personas. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de la trata...*, *op cit.*

En cuanto a la protección de la niñez, se debe recordar que México ratificó en la década de 1990 las obligaciones derivadas de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, obligándose a adoptar todas aquellas medidas administrativas, legislativas e institucionales enfocadas en garantizar el ejercicio de los derechos de la niñez y la satisfacción de sus necesidades; pese a esto, México no ha logrado dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales, mucho menos ha cumplido con la responsabilidad de protección a la niñez, aun formando parte del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IINNA).

### **Para el aseguramiento de la primera infancia**

García Sánchez, citado por Andrade y Arancibia, señala de forma puntual que, partiendo de un punto de vista del modelo ecológico, el tránsito evolutivo de los menores se entiende como un proceso de diferenciación progresiva de las actividades que esta realiza, en su rol y de las interacciones que mantiene con el ambiente, teniendo mayor relevancia las transiciones establecidas entre el menor con los elementos de su entorno, comenzando por el núcleo familiar, al igual que con sus iguales.<sup>10</sup> Bajo este enfoque, tanto la legislación como la política pública que pretendan proteger a la niñez, específicamente a la primera infancia contra la trata de personas, se deben diseñar bajo un marco integral, articuladas y coordinadas en los diferentes niveles de gobierno, sujetas a la realidad que viven día a día los más pequeños de nuestra especie.

El enfoque integral, sin duda alguna, debe partir desde el centro de la seguridad humana y la Agenda 2030, quienes consideran tanto el principio de integridad, inclusión e indivisibilidad de los derechos contemplados para la niñez, postulados que refuerzan la evidencia que concibe la supervivencia sin olvidar el desarrollo de estos meno-

---

<sup>10</sup> Carlos Andrade y Sara Arancibia, “Chile: Interacción Estado-sociedad civil en las políticas de infancia”. *Revista CEPAL*, 2011.

res. Cabe recordar que los llamados dominios del desarrollo –físico, social, emocional e intelectual– se encuentran presentes dentro de un proceso interactivo, razón por la cual se requiere de servicios al igual que programas funcionales integrales a favor de la obtención de resultados, ubicando a los menores en primera infancia en el centro, eliminando la exclusión derivada de una política tan abierta.

Sin duda alguna, la integridad y el género permiten desafiar todas aquellas cuestiones denominadas como complejas tanto por su multicausalidad como por la profundidad de sus raíces históricas, tal como lo es el caso de la primera infancia. Para lo anterior, de acuerdo con el IINNA, al igual que por lo señalado por Carlos Acuña, se requiere de dos acciones principales: primero, la toma de distancia de reducciones las cuales, al impulsar monocausalidades dominantes, reproducen la ineficacia del entendimiento público; mientras que la segunda, las acciones integrales exigen una coordinación de aproximaciones multidisciplinarias, transversales, capaces de reconocer la fusión entre lo específico de una causa y su rol en el conjunto de determinadas problemáticas.<sup>11</sup>

Una estrategia de prevención integral para la primera infancia debe contemplar factores especiales, definidos y delimitados, los cuales son: la protección y servicios especializados para menores vulnerados en sus derechos; protección y servicios selectivos tanto para menores como para las familias con problemas complejos, como pueden ser las necesidades especiales; y la protección y servicios generales para cualquier menor, como en los sectores de salud y educación, esta última preescolar, escolar, de orientaciones educativas o apoyo en parentalidad, todas estas vinculadas a políticas universales no generales.

---

<sup>11</sup> Carlos Acuña, “Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina, una introducción”. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina. Proyecto de modernización del Estado*, Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2010.

Las primeras corresponden a una protección general, la cual deber contar con la característica de accesibilidad de todos los menores en primera infancia, al igual que para su familia, con la finalidad de garantizar tanto sus derechos como el acceso a la justicia. Mientras que las políticas públicas universales representan la obligación del Estado, refiriéndose a la seguridad de prestación y acceso a los servicios básicos, tales como la salud, educación, habitación, alimentos, recreación, libre y sano desarrollo, entre otros, servicios universales a los cuales debe tener acceso la primera infancia sin exclusión.

Por otra parte, quienes cuentan con la responsabilidad de garantizar lo anterior, de conformidad con la estructura administrativa de cualquier Estado, son las fiscalías –las cuales deben ser especializadas, tanto para la atención a víctimas de trata, como para la primera infancia–, los servicios e instituciones a nivel federal, estatal y municipal, encargados de diseñar y desarrollar las políticas públicas sectoriales dirigidas a los menores en primera infancia al igual que a sus familias, como lo señala la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI) en conjunto con el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA); con esto se pretende asegurar, tanto a la primera infancia como a sus familias, las acciones establecidas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en el sentido de disminución de sus vulnerabilidades, mismas que sirven para el combate de la trata de personas, en relación con la cultura del género.

Las medidas necesarias para que todos sean inscritos al nacer en el registro civil; derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social; acceso a agua y saneamiento básico; acceso al más alto nivel posible de salud y nutrición durante sus primeros años, a fin de reducir la mortalidad infantil y permitir al niño disfrutar de un inicio saludable en la vida; la provisión de estimulación variada de acuerdo con su etapa de desarrollo; apoyo a las familias y adultos responsables de su cuidado para que atiendan las necesidades, el desarrollo y la educación de los menores; el derecho a la educación durante la primera infancia comienza en el nacimiento y

está estrechamente vinculado al derecho del niño pequeño al máximo desarrollo posible, lo que implica la incorporación progresiva de los menores en situaciones educativas organizadas que contribuyan a su maduración y aprendizaje; el derecho del menor al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes; promoción y prevención de vulneraciones de derechos.<sup>12</sup>

Como es evidente, las políticas públicas deben contener tanto acciones de protección como de prevención focalizadas específicas, sin olvidar su especialización con la finalidad de que en verdad logren contribuir a la protección de la niñez y con esto disminuir su vulnerabilidad ante el delito de la trata de personas tanto dentro de su territorio como en ciertos sectores sociales. Ahora bien, para que los programas de atención a la niñez puedan ser funcionales, resulta evidente la coordinación y mutua cooperación en cuanto a su operación, con la finalidad de que no se pueda limitar las posibilidades de identificación de todos aquellos sectores que requieren una mayor concentración de trabajo específico, lo cual, de no hacerlo, imposibilitaría el alcance de las estrategias diseñadas por los equipos de ejecución de estas.

De igual forma, se debe considerar dentro del diseño una planeación de protección especial, en la cual la intervención asuma una figura de mucho mayor alcance, especializado, que garantice la protección de los derechos que los menores siempre han visto pisoteados. Dicho diseño requiere de intervenciones mucho más complejas de mayor profesionalización de los ejecutores, igualando las oportunidades de acceso a la justicia de los menores, potencializando su desarrollo.

Para esto, resulta urgente sujetarse a las funciones establecidas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), las cuales se resumen en: establecimiento de objetivos y metas de logro a partir de una permanente valoración de la situación presente; adoptar

---

<sup>12</sup> Cfr: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Informe sobre el estado mundial de la infancia 2021. En mi mente: promover, proteger y cuidar la salud mental de la infancia*, Nueva York, enero de 2022.

medidas sobre la asignación de recursos, acorde con las prioridades que se establezcan en el logro de ciertas metas; producir las instancias y mecanismos de coordinación necesarios para la inherente intersectorialidad que se requiere para la acción hacia la primera infancia; involucrar a los diversos actores de la sociedad civil en su responsabilidad con la primera infancia; desarrollar acciones de monitoreo y evaluación basadas en un sistema de información, estableciendo sistemas de seguimiento sobre la efectividad de los programas.<sup>13</sup>

Bajo los lineamientos establecidos tanto por la UNICEF como por el IINNA, el órgano rector debe producir el conjunto de normas y procedimientos jurídicos, tanto administrativos como técnicos, de carácter general a los cuales deben someterse obligatoriamente todas las actividades destinadas a la producción u oferta de servicios cuyo destino final sea el desarrollo infantil, principal punto que el gobierno mexicano en cualquiera de sus tres niveles suele olvidar, y en el mejor de los casos, no suelen definirse, cayendo de nueva cuenta en la multicitada generalidad.

De igual forma, la creación de conciencia social dentro de la cual se logre visibilizar la explotación infantil, que incluya al uso de la primera infancia dentro del delito de trata, es una de las principales estrategias que se deben considerar, debido a que, lograr una comprensión sobre la existencia de actos violentos contra los niños más pequeños puede lograr a romper con la tradición de adjudicar a los menores la obligación de satisfacción de los deseos de los adultos, atribuyendo a que la sociedad se dé cuenta de su responsabilidad derivada de la indiferencia a la problemática del menor, involucrándole en temas de prevención.

## **A manera de conclusión**

Dentro del concepto de “trata”, al igual que su regulación, se pueden observar los principales agentes de exclusión, como son la ideología

---

<sup>13</sup> *Cfr., idem.*

del género, la violencia y el poder. Sin estos, no se puede comprender la red que se construye con los diversos agentes, estructuras y acciones que configuran la trata. La ideología del género repercute de forma directa en la interpretación, al igual que en la tipificación de la trata, de las políticas públicas diseñadas para su prevención, sanción y posible erradicación, aunque esto último pareciera imposible de lograr.

Al ser un delito transnacional, se debe trabajar con las autoridades internacionales; en primera instancia, con los países vecinos para hacerlo de forma multilateral coordinando a los agentes fronterizos, dando continuidad a las investigaciones y persecución de los delincuentes que van de un país a otro, ya sea para escapar de las autoridades locales o para trasladar a las víctimas a lugares donde las requieren.

La violencia presenta diversas variables, como la violencia doméstica, individual, colectiva, revolucionaria, juvenil, política, económica, social, entre otras; sin embargo, al igual que la conceptualización del género, se encuentra determinada por múltiples factores culturales, sociales, políticos, económicos e institucionales, notables dentro de la actual estrategia de combate contra la trata de personas por carecer de una transversalidad que proteja a los menores en primera infancia.

Pese a lo que se pueda llegar a pensar, dentro de la comisión de la trata de menores no se puede encontrar de forma exclusiva a las organizaciones delictivas, también se hayan involucradas familias que explotan a sus hijos sin la intervención de un tercero, pues esto les genera más ganancias. Los dólares que ganan con esto superan los salarios que pueden percibir como pago de su trabajo cotidiano. De igual forma, existen madres que venden a sus hijos de forma directa a familias adoptantes, así como madres a quienes les son sustraídos sus menores con amenazas, engaños o violencia.

Por último, el problema que se exhibe dentro del presente análisis no puede limitar su atención a partir del problema mismo, es decir, hasta que se consuma. Con anterioridad se ha señalado que, por la

amplitud y por la rapidez con la que avanza la problemática, al igual que mutan los mecanismos tanto de enganche como de captación de víctimas, se requiere de mayor celeridad en sus estrategias de prevención, sanción y erradicación. Razón por la cual se asume que debe insertarse como parte del diseño de la política pública la inclusión de una perspectiva no solo más amplia, sino que abarque los aspectos contextuales externos al problema mismo, con la finalidad de poder integrar a la primera infancia, debido a que una estrategia basada en generalidades, al igual que en abstracciones, no se podrá concretar en la primera infancia, como se ha visto; además de que no se indican los objetos que se persiguen, como tampoco los mencionados indicadores, mucho menos las reglas de operación.

## Referencias bibliográficas

- Acuña, Carlos, “Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina, una introducción”. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Argentina: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2010.
- Cejudo, G. M. y Michel, C. L., “Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo”. *Gestión y Política Pública*. 2016, consulta: 1 de noviembre de 2022, disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S140510792016000100001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140510792016000100001&lng=es&tlng=es).
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México*, México, diciembre de 2013.
- Cruz Parceró, Juan A., y Vázquez, Rodolfo (Coords.), *Género, cultura y sociedad*, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012.

- Diario Oficial de la Federación* (DOF), *Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*, 2014.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Informe sobre el estado mundial de la infancia 2021. En mi mente: promover, proteger y cuidar la salud mental de la infancia*, Nueva York, enero de 2022.
- \_\_\_\_\_, *La agenda de la infancia y la adolescencia 2019-2024*, México, 2019.
- Golubov, Nattie, “Interseccionalidad”. En Hortensia Moreno y Eva Alcántara (Coords.), *Conceptos clave en los estudios de género*, vol. 1, México: Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM, 2016, pp. 197-213.
- Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IINNA), *Terminología asociada a la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes (ESNNA) desde la perspectiva de derechos*, OEA, septiembre de 2021.
- Lagarde, Marcela, *Identidad de género*, Managua: Cenzontle, 1992.
- Lamas, Marta (Comp.), *El género, la construcción cultural de la diferencia sexual*, 4ª reimpresión, México, Porrúa, 2013.
- Meler, Irene (Comp.), *Psicoanálisis y género. Escritos sobre el amor, el trabajo la sexualidad y la violencia*, Argentina: Paidós, 2017.
- Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), *Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños*.
- Platero Méndez, R. L., “Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada”. En *Monográfico: Las mujeres en el sistema del arte*, vol. 4, Edicions Balletera, 2013, pp. 381- 402.
- Rubin, Gayde, “El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo”. En Marta Lamas, *El género, la construcción cultural de la diferencia sexual*, 4a reimpresión, México: Porrúa, 2013.
- Salas Rodríguez, Claudia Gabriela, y Ramírez Solórzano, Martha Alida, *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de*

*Violencia. ¡Conócela!*, México: Instituto Nacional de las Mujeres, 2009.

Scott, Joan W., “El género: una categoría útil para el análisis histórico”. En Marta Lamas, *El género, la construcción cultural de la diferencia sexual*, 4ª reimp., México: Porrúa, 2013.

Tepich, Ana María, Tinat, Karine, y Gutiérrez, Luzelena (Coords.), “Relaciones de género”. En *Los grandes problemas de México*, vol. 8, México, DF: El Colegio de México, 2010.



# **INASISTENCIAS E IMPUNTUALIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO: RETOS DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

*Ana María Ramírez Sánchez\**

## **Introducción**

Cuando en el desarrollo de una función, empleo, cargo o comisión se sanciona de igual forma, se perpetúa la desigualdad. La obligación del Estado en el tema de perspectiva de género se centra en respetar, proteger y garantizar bajo los principios de progresividad, no regresión y máximo uso de recursos disponibles. Esto enfocado en el tema de sanciones por impuntualidad e inasistencias de las mujeres dentro del desempeño de un cargo público. Las características biológicas relativas a la gestación, por ejemplo, no permiten que la igualdad en condiciones sea benéfica para ellas, más bien se trata de un arma que al final termina por obstaculizar su derecho al trabajo y la estabilidad laboral.

---

\* Maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Especialista en Justicia Constitucional, Interpretación y Tutela de los Derechos Fundamentales por la Universidad de Castilla-La Mancha. Estudiante de doctorado y docente en la Facultad de Derecho, UNAM. Persona tutora en la Escuela Federal de Formación Judicial.

Se necesitan implementar medidas adecuadas para que los derechos humanos y derechos fundamentales que ejercen las mujeres puedan materializarse y cumplir con esa progresividad tan anhelada.

## **Obligaciones generales del Estado en cuanto a los derechos humanos en la perspectiva de género**

El Estado frente a los derechos tiene diversas obligaciones, tanto generales como específicas, con el propósito de crear mecanismos que permitan la protección y defensa, y en su caso, la reparación –restitución o indemnización– por la violación de estos. En cuanto a la perspectiva de género, trascienden las obligaciones de respetar, proteger y garantizar.<sup>1</sup>

La obligación de respetar constituye responsabilidad estatal inmediata y básica, en tanto implica no interferir con o poner en peligro los derechos. Se trata de un imperativo tendiente a mantener el goce del derecho y su cumplimiento es inmediatamente exigible. La obligación de respetar va más allá de la simple abstención de lesionarlos en un acto, sino que alcanza la forma en que las normas restringen los derechos, las autoridades las aplican y los jueces deciden sobre las limitaciones.<sup>2</sup>

La obligación de proteger está dirigida a los agentes estatales en el marco de sus funciones para crear el marco jurídico y la maquinaria institucional necesaria para prevenir las violaciones a derechos humanos cometidas por particulares y por agentes estatales. Ello supone

---

<sup>1</sup> Estas obligaciones generales se desprenden del método de desempaque de derechos u operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos, que indican las siguientes: respetar, promover, proteger y garantizar. Las cuales tienen como principios de aplicación: progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles, los cuales establecen de forma clara aquello que debe atender el Estado respecto de los derechos.

<sup>2</sup> Cfr: Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *Los derechos humanos en acción*, México: FLACSO, s/a, pp. 44 y 46.

la creación de dos formas organizacionales distintas: aparatos de prevención y mecanismos de exigibilidad.<sup>3</sup>

La obligación de garantizar tiene el objetivo de mantener el disfrute del derecho, así como de mejorarlo y restituirlo en caso de violación. Fundamentalmente, se trata de una obligación que exige la conducta positiva del Estado para asegurar la realización del derecho; requiere de una perspectiva global sobre los derechos en el país, por lo tanto, se hace necesario planear, establecer metas, crear mecanismos de control, entre otras actividades.<sup>4</sup>

Atendiendo a lo indicado en los párrafos anteriores, es menester señalar la trascendencia de cada órgano estatal respecto de los derechos humanos; ello, además, al crisol de diversos principios, en cuanto a la cuestión de género dentro del tema en comento como lo es la impuntualidad e inasistencia dentro del servicio público por parte de las mujeres, son la progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles.

### ***Principios de aplicación respecto a las obligaciones del Estado***

La perspectiva de género aplicada en las diversas áreas dentro del desempeño de un empleo, cargo, comisión o función pública es trascendental para el pleno ejercicio de los derechos humanos, por ejemplo, el del trabajo. Ya que de no desarrollarse de una forma diferenciada, las mujeres seguirán encontrando dificultades laborales y en la promoción de ascensos, ya que al dedicar tiempo y atención a integrantes de su familia, particularmente a la descendencia ya sea biológica o adoptada, no le permite cubrir horarios rígidos e inflexibles, por lo que se traduce más tarde en despidos, descuentos de salario e, incluso, imposibilidad de ingresar a empleos por el solo hecho de ser mujer –situación biológica que le permite engendrar–, porque ello se ve

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 53.

como la existencia de faltas en el futuro y solicitudes de permisos para llegar tarde o ausentarse del lugar de trabajo.

### *Progresividad*

La cuestión de progresividad se puede observar desde la Convención Americana de los Derechos Humanos,<sup>5</sup> la cual implica que los derechos deben avanzar en su efectividad. Por lo que, el Estado (país) debe usar la vía legislativa y otros medios apropiados para ese fin. Es decir, debe adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad de los derechos involucrados.<sup>6</sup>

### *Prohibición de regresión (no regresión, no regresividad)*

La obligación de realización progresiva prohíbe la inactividad del Estado en su tarea de desarrollar acciones para lograr la protección integral de los derechos, sobre todo en aquellas materias donde la ausencia total de protección estatal coloca a las personas ante la inminencia de sufrir un daño a su vida o su integridad personal. Por ello, las medidas de carácter deliberadamente regresivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que el Estado disponga. Se desprende un deber –si bien condicionado– de no-regresividad, que no siempre deberá ser entendido como

---

<sup>5</sup> Artículo 26.

<sup>6</sup> Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, § 102, Corte IDH. *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359, § 81, § 142.

una prohibición de medidas que restrinjan el ejercicio de un derecho. Por lo que, para evaluar si una medida regresiva es compatible con la Convención Americana, se deberá “determinar si se encuentra justificada por razones de suficiente peso”.<sup>7</sup>

### *Máximo uso de recursos disponibles*

El máximo uso de recursos disponibles se refiere a todos los medios apropiados (medidas legislativas, recursos judiciales, de todo tipo, administrativos, políticas públicas, etc.).<sup>8</sup> En ese sentido es que la situación de protección de los derechos humanos en razón de género debe estar focalizada, pues se cumplen algunos rasgos de vulnerabilidad tales como: ser mujer, persona gestante o con posibilidad de ello, cabeza de hogar.

El bosquejo anterior muestra que el sistema estatal debe considerar diversos aspectos para que su eficacia se refleje en quienes nos encontramos bajo el quehacer gubernamental. Sin embargo, en cuanto al enfoque de género, queda mucho por hacer, porque tal parece que el tema se trató al principio como algo de conciliábulo y ahora solo como un tema de moda. Cuando se analiza el desempeño de un empleo, cargo, comisión o función en el servicio público, se observan diversos aspectos que es menester resolver en cuanto a la perspectiva de género. Tal es el caso de las sanciones por inasistencia o impuntualidad de quienes tienen ciertas características con pertenencia a diversos grupos vulnerados: mujeres, capacidad de gestar, madres y cabeza

---

<sup>7</sup> Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, § 103.

<sup>8</sup> Cfr: Daniel Vázquez, *Test de razonabilidad y derechos humanos: Instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, serie Estudios Jurídicos, núm. 287, p. 176.

de hogar, de ser el caso, con alguna discapacidad física o intelectual, entre otras.

## **Sanciones por inasistencia e impuntualidad en el servicio público**

Se ha establecido cierta protección jurídica a las mujeres en el ámbito laboral vislumbrando las diferencias, lo que a veces implica limitación al ejercicio de diversos derechos. Ejemplo de lo anterior es el establecimiento jurídico de la licencia laboral por maternidad –antes y después–, en donde el contraste es que se evite por parte de quienes son personas empleadoras abrir oportunidades laborales a las mujeres en general, incluso que al término de la licencia se despidan a la mujer, interrogantes atinentes al tiempo que se le dedicará a la familia, deseos de tener bebé, el número de hijas e hijos, estado civil, por mencionar algunas.

En el caso de que no se determine el despido, no se dan opciones para que en los primeros meses la persona gestante pueda cuidar de quien recién nació, atendiendo las necesidades biológicas de ese primer tiempo en el mundo y que deben ser atendidas, generalmente, por quien le parió. Lo anterior fue y sigue así porque se parte de la referencia del hombre. Es decir, desde los inicios de movimientos sociales en favor de las mujeres y su acceso a los derechos,<sup>9</sup> se ha

---

<sup>9</sup> Cuando se iniciaba con el movimiento respecto de los derechos de las mujeres, la autora filósofa Mary Wollstonecraft en 1792 publicó su obra *Vindicación de los derechos de la mujer*, en la cual analiza las diversas imposiciones sociales –delicadeza, sumisión, olvido de sí– y apunta a que el Estado incorpore a las mujeres dentro de la educación, así como el derecho a la educación para las mujeres también. Esto último en cuyos argumentos resalta que esa inclusión en la educación derivaba de que las mujeres son esenciales para la nación porque son ellas quienes educan a la descendencia. Véase Mary Wollstonecraft, *Vindicación de los derechos de la mujer*, trad. Marta Lois González, Confederación Sindical Solidaridad Obrera, 1972, 578 pp.

En el mismo año, Thomas Taylor publicó *La vindicación de los derechos de las bestias*, en donde pretendió ridiculizar los planteamientos de la filósofa, señaló que si

señalado que las mujeres tienen idénticos derechos que los hombres: las jornadas de trabajo, a trabajo igual pago igual, mismo acceso a los puestos que los hombres y sin fin de ejemplos. Lo cual trae como impacto en la *psique* que todo aquello que se exija debe ser igual a lo que tienen los hombres, de manera implícita se sigue legitimando como punto de referencia la circunstancia patriarcal-masculino-machista, en mayor o menor medida. Entonces, como debe ser igual, deben tener las mismas obligaciones y deberes, incluyendo horarios, actividades, etc., y como los hombres (biológicamente) no tienen capacidad gestante entonces las mujeres tampoco pueden solicitar permisos ya sea para faltar o llegar después del horario de entrada, tampoco de ausentarse después de llegar al lugar de trabajo, por mencionar algunos. Es entonces cuando aflora la trascendencia de la perspectiva de género dentro del desempeño del empleo, cargo, comisión o función públicos. Ya que, si únicamente se busca establecer equidades en lo formal, mas no en lo material o en la práctica, entonces simplemente se está simulando algo que a su vez implica violaciones a diversos derechos, desde la propia discriminación (derecho a no discriminación), libertad de trabajo, libre desarrollo de la personalidad, la educación misma, entre otros,<sup>10</sup> que además se traduce en responsabilidad del Estado (país). En diversas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha establecido que el actuar del Estado debe ser en cada ente, órgano u organismo que participan de él, respecto de la protección de los derechos.<sup>11</sup>

---

se seguía el razonamiento de la autora entonces se debía ir más allá y se podía establecer igualdad y derechos también –además de para las mujeres– a los animales no humanos.

<sup>10</sup> Lo cual puede analizarse desde la metodología del desempaque de derechos. Sin embargo, al no ser tema del presente, se deja para el desarrollo de siguientes textos.

<sup>11</sup> Corte IDH. *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C No. 292, § 347. En el cual se indicó que el deber de garantizar los derechos implica la obligación positiva de adopción, por parte del Estado, de una serie de conductas, dependiendo del derecho sustantivo específico de que se trate. Asimismo, los Estados tienen el deber de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de tal ma-

Las herramientas para la protección deben atender al contexto social, pues los medios para ello variarán debido a los aspectos y necesidades societales. Además de implementar campañas educativas en torno a los derechos y las garantías para su ejercicio, particularmente lo relativo al trabajo.

### ***Suelo o piso pegajoso y techo de cristal***

La figura del *piso pegajoso* tiene relación con lo que se indica en el estereotipo de género referido a una preconcepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres, respectivamente.<sup>12</sup> Ello es visualizado, por ejem-

---

nera que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, véase Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, § 166, Corte IDH. *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, § 174, Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, § 110, Corte IDH. *Caso Tiu Tojin Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2008. Serie C No. 190, § 69, Corte IDH. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, § 137, Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, § 190, Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, § 236, Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, § 189, Corte IDH. *Caso Contreras y otros Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011. Serie C No. 232, § 126, Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, § 166, Corte IDH. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, § 282, Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2018. Serie C No. 346, § 121.

<sup>12</sup> Concepto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, véase Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar,

plo, en la obra de *Emilio o la educación*, en donde Sofía, niña educada en el campo, tiene como objetivo de vida hacer feliz a un hombre,<sup>13</sup> dejando en segundo lugar la educación académica y, por lo tanto, algún tipo de formación profesional.

### *La metáfora del techo de cristal*

Es oportuno indicar que la discriminación laboral radica en las distintas posiciones que las personas ocupan en el mercado y en el interés/desinterés intrínseco que los trabajos conllevan. Ello tiene relación con el desempeño de las mujeres cuando ellas ocupan los escalafones inferiores, aquellos que los hombres van dejando al ascender de puestos, estableciendo con ello que dichos lugares de trabajo ocupados por mujeres tienen menor importancia. Al respecto, Ester Barberá Heredia explica este círculo de la siguiente manera:

- i) las mujeres acceden tarde y sin preparación al mercado laboral,
- ii) entran, por tanto, en él por la puerta de atrás, ocupando las posiciones que los varones dejan libres y asumiendo que sus aportaciones tienen un valor subsidiario y de total precariedad,
- iii) los intereses y dedicaciones laborales de las mujeres van a ser inferiores.<sup>14</sup>

---

Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, § 401, Corte IDH. *Caso I.V. Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, § 187, Corte IDH. *Caso Gutiérrez Hernández y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2017. Serie C No. 339, § 169, Corte IDH. *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, § 294, Corte IDH. *Caso López Soto y otros Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 362, § 235.

<sup>13</sup> Véase Jean-Jacques Rousseau. *Emilio o la educación*, trad. Ricardo Viñas [en línea] <<https://www.educ.ar/recursos/70109/emilio-o-de-la-educacion-de-jean-jacques-rousseau>> [Consulta: 10 de noviembre, 2022].

<sup>14</sup> Ester Barberá Heredia *et al.* “Más allá del techo de cristal. Diversidad de género”. *Revista del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales*, Madrid, núm. XII, septiembre 2011, p. 57.

Aunque en los últimos tiempos la participación de la mujer ha incrementado debido a que hay cada vez mayor número de personas con este sexo, no significa que los puestos sean ocupados por mujeres.<sup>15</sup> La mayor parte de escalafones altos están liderados por el sexo masculino. Ello debido a algunos mecanismos sutiles que tienen tintes discriminatorios. Barberá indica que la invisibilidad de las barreras favorece explicaciones que tratan de situar el freno profesional en características internas de las propias mujeres.<sup>16</sup>

Tanto el *piso pegajoso* como el *techo de cristal* son circunstancias en las cuales se encuentra la mujer en el desempeño de su trabajo. Aunado a la inexistencia de políticas públicas que coadyuven con aquellas normas que indican los derechos humanos. Ello respecto de la regulación sobre horarios de trabajo e inasistencias por el desempeño del papel que tienen en la crianza de la descendencia. Más bien existe la posibilidad de sanción cuando se acumulan impuntualidades y faltas. Esto último es un ejemplo de tinte discriminatorio, pues se sanciona a una persona con capacidad de gestar de la misma forma que a quienes no tienen esa posibilidad.

### ***Necesidad de discriminación positiva (protección especial) (acción afirmativa) en las normas de puntualidad en el servicio público***

La igualdad ha sido ineficaz para tratar el tema de derechos de las mujeres, ya que se reduce a la explicación de que los seres humanos son iguales. Lo que se requiere es “una oportunidad de vida productiva con una seguridad física razonable, con derecho a la expresión

---

<sup>15</sup> Un ejemplo es que titulares de las instituciones que conforman la estructura de la Administración pública municipal en 2018 en México, se indicó que mujeres 13 561 (30.4%) y hombres 31 102 (69.6%), lo cual significó que los hombres estaban más del doble que mujeres. Véase *Mujeres y hombres en México 2020*, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021, p. 231.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 58.

propia, a la individualización y a un mínimo de respeto y dignidad”<sup>17</sup>. Aunado al entendimiento de que las normas jurídicas que señalan los derechos humanos no son autosuficientes, se requiere de diversas acciones, además de reformas a los preceptos jurídicos. Ello, por supuesto, tiene relación directa con el ejercicio del derecho al trabajo<sup>18</sup> por parte de las mujeres.

La adopción de normativas que regulen la flexibilidad de los horarios laborales de las personas con capacidad de gestar, así como aquellas que tengan descendencia o ascendencia con necesidades de cuidados –derivados de su condición física o capacidades de atenciones especiales–, sería una medida que el Estado mexicano debe tomar para cumplir con la obligación de protección de los derechos humanos de las mujeres en específico, asimismo, el respeto de sus derechos como el acceso al trabajo y la estabilidad en el mismo; la garantía estará compuesta por esa normatividad que flexibilice el horario laboral y las posibles inasistencias por causas derivadas de su condición gestante, cuidadora de menores, atención familiar. Lo que evitaría obstáculos o regresión del ejercicio del derecho al trabajo. Por supuesto, a lo anterior se suma la responsabilidad estatal por no adoptar medidas necesarias para ello.

El incumplimiento de la obligación de proteger se produce cuando los Estados Partes se abstienen de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger a las personas sometidas a su jurisdicción contra las vulneraciones del derecho al trabajo imputables a terceros, lo cual in-

---

<sup>17</sup> Rosalía Camacho G., “La igualdad en tiempos del género”. En Alda Facio Montejo (Coord.), *Declaración Universal de Derechos Humanos. Texto y comentarios*, San José, Costa Rica: ILANUD, Programa Mujer, Justicia y Género, 2001, p. 132.

<sup>18</sup> Al respecto, es importante indicar que el derecho al trabajo, además de estar establecido en la mayoría de las legislaciones de los Estados, se señala en el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en concordancia con la Carta de la OEA. Asimismo, la Corte IDH ha establecido algunos criterios al respecto de dicha prerrogativa. El trabajo es un derecho y un deber social, y que ese debe prestarse con salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos. Véase Corte IDH. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, § 143.

cluye el hecho de no proteger a los trabajadores frente al despido impropio.<sup>19</sup>

Es así como la averse de acciones afirmativas, en cuanto a los horarios y asistencias o posibilidad de justificar inasistencias, se deben ampliar en favor de la perspectiva de género, pues se debe pasar de meras formalidades –como lo es el establecimiento del derecho al trabajo a nivel constitucional, regulación de este mediante normatividad legislativa– a situaciones de hecho, como la regulación sobre la mencionada flexibilidad horaria laboral.

## Conclusión

Los derechos humanos y derechos fundamentales son instituciones que han servido para la protección frente la actuación estatal, evitando en cierta medida el abuso gubernamental. Ello se ha reflejado en la creación de cortes internacionales/regionales, que a su vez actúan como decisor final en ciertos casos de donde, además, surgen criterios/precedentes/jurisprudencia obligatorios para quienes sean Estados Parte y acepten la competencia de dichos organismos. Sin embargo, la progresividad de los derechos humanos debe realizarse con el cumplimiento de las garantías necesarias para el ejercicio de estos. Ya que de nada sirve que formalmente existan prerrogativas si no son susceptibles de materializarse.

El derecho al trabajo ejercido por las mujeres debe estar acompañado, aunado a la legislación existente que regula dicho derecho, de acciones positivas como la implementación de normativa que flexibilice los horarios laborales y oportunidad de ausentismo por actividades derivadas de su condición de personas gestantes, particularmente, ya que es una característica que los hombres biológicamente no poseen. Esta discriminación positiva puede apoyar en la progresividad del derecho al trabajo y su protección, específicamente a la estabili-

---

<sup>19</sup> Corte IDH. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, § 147.

dad laboral. Lo cual también ayudaría en la promoción de los derechos en ejercicio de las mujeres y aquellos aspectos que deben considerarse para efectuar modificaciones en otros ámbitos en *pro* de la efectividad de los derechos en ejercicio de las mujeres.

## Referencias bibliográficas

- Barberá Heredia, Ester *et al.*, “Más allá del techo de cristal. Diversidad de género”. *Revista del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales*, Madrid, núm. XII, septiembre 2011.
- Camacho G., Rosalía, “La igualdad en tiempos del género”. En Alda Facio Montejó (Coord.), *Declaración Universal de Derechos Humanos. Texto y comentarios*, San José, Costa Rica: ILANUD, Programa Mujer, Justicia y Género, 2001.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Mujeres y hombres en México 2020*, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021.
- Serrano, Sandra, y Vázquez, Daniel, *Los derechos humanos en acción*, México: FLACSO, s/a.
- Vázquez, Daniel, *Test de razonabilidad y derechos humanos: Instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, serie Estudios Jurídicos, núm. 287.
- Wollstonecraft, Mary, *Vindicación de los derechos de la mujer*, trad. Marta Lois González, Confederación Sindical Solidaridad Obrera, 1972.
- Convención Americana de los Derechos Humanos.
- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Digesto THEMIS, en línea, <<https://www.corteidh.or.cr/cf/themis/digesto/index.cfm>> [consulta: 30 de noviembre, 2022]

Rousseau, Jean-Jacques, *Emilio o la educación*, trad. Ricardo Viñas [en línea], <https://www.educ.ar/recursos/70109/emilio-o-de-la-educacion-de-jean-jacques-rousseau> [consulta: 10 de noviembre, 2022]

**LA RESPONSABILIDAD POR VIOLACIÓN  
AL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO EN LAS  
DESIGNACIONES EN LOS GABINETES PARITARIOS.  
ESTUDIO DE CASO: SONORA**

*María Inés Aragón Salcido\**

**Introducción**

En el marco de la convocatoria de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo para participar en el libro *La perspectiva de género en el derecho administrativo*, en el tema 3, encuadro mi participación con un asunto que, después de la reforma constitucional de 2019 en México sobre Paridad Total, así denominada, implicó la transversalidad del principio de paridad de género en las designaciones de los puestos de decisión en los tres poderes y en los organismos autónomos, así como en las entidades federativas; me parece pertinente revisar el grado de cumplimiento del referido principio, así como las sanciones que se hayan aplicado para hacer efectivo el mandato constitucional. El estudio de caso se circunscribe a la investigación de los gabinetes paritarios a nivel federal y local, tomando la información disponible en los portales de los gobiernos y en las investigaciones publicadas al respecto.

---

\* Departamento de Derecho de la Universidad de Sonora.

## **Marco constitucional en México del principio de igualdad en México entre mujeres y hombres**

El 31 de diciembre de 1974 se publicó la reforma al artículo 4º constitucional para establecer que: “El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia”.<sup>20</sup> Por lo tanto, el principio de igualdad entre mujeres y hombres es un derecho humano. “A nivel internacional, el marco jurídico relativo al derecho humano a la igualdad entre mujeres y hombres contempla lo dispuesto por los diversos tratados que México ha suscrito tanto desde el espacio convencional del sistema universal como interamericano”.<sup>21</sup>

En la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres se establecen, en el artículo 18, los instrumentos de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres, y son los siguientes: I. El Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, II. El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y III. La Observancia en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres; además, se crea el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), como el coordinador del sistema, correspondiéndole a la Comisión Nacional de Derechos Humanos el seguimiento, evaluación y monitoreo de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres y la construcción de un sistema de información

---

<sup>20</sup> DOF. 31/12/1974. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_079\\_31dic74\\_ima.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_079_31dic74_ima.pdf)

<sup>21</sup> Véase Declaración Universal de los Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), así como del Protocolo Facultativo de la CEDAW, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como de la Convención Interamericana sobre la Convención de los Derechos Civiles a la Mujer, de la Convención Interamericana sobre la Convención de los Derechos Políticos a la Mujer, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará y de la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer. Atlas-Igualdad-DH.pdf. <https://www.cndh.org.mx/documento/atlas-de-igualdad-y-derechos-humanos-sig-aidh-14/11/2022>

con capacidad para conocer la situación que guarda la igualdad entre hombres y mujeres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en esta materia.

En México, el seguimiento [...] se encuentra, desde 2006, en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que en sus artículos 46 y 48 faculta a la Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH] en la observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres.<sup>22</sup>

Y es muy importante porque, si bien hay información en los portales del INMUJERES, de la CNDH y del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, la realidad es que aún hay mucho camino por transitar para cumplir con lo que establece el ordenamiento mexicano, pues el derecho a la igualdad, como dice Alda Facio: “Se trata de un derecho humano que puede y debe ser exigido de inmediato”,<sup>23</sup> y continúa diciendo: “los derechos humanos generan tres niveles de obligaciones para el Estado: de respeto, protección y, garantía o cumplimiento”.<sup>24</sup>

## **La reforma constitucional: Paridad Total, de 2019**

La reforma a los artículos constitucionales 2, 4, 3, 5, 41, 52, 53, 56, 94 y 115, conocida como *Paridad en Todo*, o *Paridad Transversal*, en especial la relativa al artículo 41, segundo párrafo, que establece:

---

<sup>22</sup> Atlas-Igualdad-DH... *op. cit.*, p. 20.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>24</sup> Alda Facio señala que respetar un derecho demanda que los Estados Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos estén obligados a reconocer cómo es la situación de igualdad ante la ley de mujeres y hombres. Proteger ese derecho requiere, además, promulgar las leyes y reglamentos necesarios, crear los mecanismos para prevenir y denunciar su violación. Por último, A. Facio menciona que cumplir o garantizar un derecho significa adoptar las medidas necesarias, como crear instituciones y procedimientos, así como la distribución de recursos, para permitir que las personas puedan gozar de ese derecho, en este caso el derecho a la igualdad. *Ibid.*, p. 19.

La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. *En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.*<sup>25</sup>

Señalando en el artículo tercero transitorio,<sup>26</sup> que será aplicable a quienes tomen posesión de su encargo, a partir del proceso electoral federal o local siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), el 6 de junio de 2019. Por tanto, no le era aplicable al Poder Ejecutivo Federal,<sup>27</sup> “gabinete que en la toma de protesta presidencial en 2018 se engalanó por ser el primero paritario en la historia de la Administración pública federal, al integrar a 8 mujeres en las 19 secretarías que lo conforman [...] hoy incumple la paridad de género constitucional”,<sup>28</sup> y sí obligaba a los estados que tuvieron elecciones en 2020, que fueron 15; y en el artículo cuarto transitorio prescribe la obligatoriedad

---

<sup>25</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> [Consulta: 23 agosto 2021].

<sup>26</sup> TERCERO. - *La observancia del principio de paridad de género a que se refiere el artículo 41, será aplicable a quienes tomen posesión de su encargo, a partir del proceso electoral federal o local siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, según corresponda. Por lo que hace a las autoridades que no se renuevan mediante procesos electorales, su integración y designación habrá de realizarse de manera progresiva a partir de las nuevas designaciones y nombramientos que correspondan, de conformidad con la ley.* CUARTO. - *Las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41.*

<sup>27</sup> Si bien en 2018 la integración paritaria de las secretarías del Ejecutivo federal fue un gesto de voluntad política y compromiso hacia la igualdad de género, puesto que no había una disposición constitucional que lo mandata, hoy en día el cumplimiento de la paridad en estos espacios de poder no debería depender de los actores políticos, en tanto que es un principio constitucional vigente desde 2019, año de la aprobación de la reforma constitucional de *paridad en todo*. Esperanza Palma y Lorena Vázquez Correa, *El juego de la Suprema Corte* (nexos.com.mx) “¿Paridad en todo? El (in)cumplimiento de la paridad de género en los gabinetes” – *El juego de la Suprema Corte* (nexos.com.mx). Septiembre 23 de 2021.

<sup>28</sup> *Idem*.

de las legislaturas locales de realizar las reformas para *procurar* la observancia del *principio de paridad de género* y con ello garantizar a las mujeres y hombres el acceso equilibrado a los cargos, es decir, lograr la igualdad sustantiva o de resultados, no solo en la postulación, la cual se había logrado desde que iniciaron las acciones afirmativas con las cuotas electorales en porcentajes variados en la postulación, hasta llegar a la paridad.

### ***La armonización legislativa en México de paridad total***

La reforma constitucional de 2019 trajo aparejada la armonización legislativa en el país, tanto a nivel nacional como estadual. El Instituto Nacional de las Mujeres presentó en 2020: *El Índice Nacional de Paridad Política* en el ámbito entre el Observatorio Nacional y los 32 Observatorios Locales de Participación Política de las Mujeres, en el cual se dieron los resultados del avance de la armonización.<sup>29</sup> Igualmente, se publica la *Participación político-electoral de las mujeres en México. Elecciones 2021*,<sup>30</sup> en la que se presenta un cuadro con la información de las entidades federativas que armonizaron sus leyes locales con la reforma a nivel nacional en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, y se hace un análisis general de la armonización en las leyes locales y se presenta un cuadro con la información que armonizaron, así como un resumen con los cambios más relevantes. Las reformas de 2020 a las 8 leyes

[P]osicionan a México a la vanguardia en la adopción de mecanismos formales para garantizar el ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres en contextos sin violencia y en igualdad de condiciones con los hombres. En materia de violencia política contra las mujeres

---

<sup>29</sup> <https://observatorio.inmujeres.gob.mx/mvc/view/public/index.html?q=MTE1>

<sup>30</sup> *Participación político-electoral de las mujeres en México. Elecciones 2021*. Senado de la República Instituto Belisario Domínguez. Publicación a cargo de la Dirección General de Difusión y Publicaciones. Primera edición 2022.

en razón de género, México es el segundo país en América Latina en tipificar el delito (después de Bolivia) y el primero en adoptar medidas de protección y reparación del daño a las víctimas acordes al contexto político-electoral en que se desarrollan (Alanís, 2020).<sup>31</sup>

Rebasa el espacio para comentar las ocho leyes, pero sí es importante la obra citada en la que se explican todas y cada una de las leyes reformadas, destacando una nueva modalidad de violencia, la figura de la violencia política contra las mujeres en razón de género.<sup>32</sup>

La violencia política contra las mujeres en razón de género es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo (LGAMVLV, Art. 20 Bis).<sup>33</sup>

En el artículo 20 Ter, se establecen 22 conductas sobre violencia política contra las mujeres y se prescribe en el último párrafo del cita-

---

<sup>31</sup> Véase Lorena Vázquez Correa y Martha Patricia Patiño Fierro, *Violencia política contra las mujeres y paridad de género: de la presencia en el poder a la transformación de la política*, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2020, p. 3. Biblioteca Digital [en línea]. Disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4449/2aEdici%C3%B3nCuaderno\\_VF.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4449/2aEdici%C3%B3nCuaderno_VF.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 6. La definición “atiende a la recomendación de la Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres, creada por el comité de expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará (Protocolo, 2017: 26; OEA, 2017) para prevenir y erradicar cualquier expresión de violencia y discriminación contra las mujeres que atente contra el libre ejercicio de sus derechos humanos y, en particular, la relacionada con la violencia política en razón de género (Esquema 1)”.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 5.

do numeral que: “La violencia política contra las mujeres en razón de género se sancionará en los términos establecidos en la legislación electoral, penal y de responsabilidades administrativas”.<sup>34</sup>

Si bien en el artículo 20 Ter de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) se definen los diversos supuestos en los que puede actualizarse la violencia política de género contra las mujeres, en relación con el incumplimiento de los gabinetes paritarios a nivel federal y estatal, no queda claro el procedimiento a seguir ni las sanciones que pudieran aplicarse, sobre todo las aprobadas en la armonización legislativa de las leyes generales y orgánicas de 2019, y lo mismo a las leyes federales que han reformado varios ordenamientos en 2020 y 2022,<sup>35</sup> y 108 que están en proceso, así como las que se realizaron en las 22 entidades federativas;<sup>36</sup> en todas las reformas se omite la sanción para el caso del incumplimiento.

---

<sup>34</sup> Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV).

<sup>35</sup> DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. DOF. 13/abril/2020.

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General de Víctimas, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en materia de paridad de género. DOF. 28 de abril de 2022.

<sup>36</sup> *Participación político electoral de las...*, *op. cit.*, p. 79. De 32 entidades de la República aún no han realizado la armonización 10 entidades, que representa 31 por ciento.

## Estudio de caso del estado de Sonora, y los gabinetes paritarios

En este contexto, tomo como estudio de caso la legislación del estado de Sonora sobre el cumplimiento del principio de paridad de género en los gabinetes paritarios, las vías para impugnar y las sanciones en la legislación sonorense. En el estado, según la Constitución y las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo y de Gobierno y Administración municipal, asumen el cargo: el gobernador del estado el 13 de septiembre de cada seis años<sup>37</sup> y los ayuntamientos el 16 de septiembre<sup>38</sup> de cada tres años, y por reformas a las leyes orgánicas<sup>39</sup> están obligados a conformar gabinetes paritarios de la Administración pública directa a partir del 2021, fecha en que se renovaron los cargos de gobernador y ayuntamientos. El primer supuesto sería, cuando no se designen mujeres como titulares de las dependencias que forman la Administración pública directa (centralizada) estatal y municipal, se actualizaría lo previsto en el artículo 14 Bis de la LAMVLVSONORA.

En este contexto, el incumplimiento de la paridad en los gabinetes encuadraría en la nueva modalidad de violencia, la política contra las mujeres debido a *género, al designarse mayoritariamente hombres y no paritariamente mujeres y hombres*. Ahora bien, ¿a partir de cuándo se podría presentar una queja o denuncia y ante qué autoridades, por considerar que hay violación al principio de paridad de género por no haber paridad en las designaciones? Traemos a colación la figura del amparo indirecto, que es el medio que se ha considerado podría proceder; sin embargo, las experiencias de los estados de Sinaloa

---

<sup>37</sup> Artículo 72 de la Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Sonora. <http://www.congresoson.gob.mx/transparencia/leyes>

<sup>38</sup> Artículo 131 de la Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Sonora. <http://www.congresoson.gob.mx/transparencia/leyes>

<sup>39</sup> Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora. *Artículo 3º.*- [...] Integran la Administración pública directa las Secretarías. *Se observará el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las Secretarías.*

Ley de Gobierno y Administración municipal. Artículo 61, fracción III, inciso R. -En los nombramientos de las y los titulares de las dependencias *se sujetarán al principio de paridad de género.*

y Nayarit nos señalan que, respecto del primero, la feminista Elizabeth Ávila Carrancio declaró que:

La Red X la Igualdad Sustantiva también expuso que los espacios de poder son ocupados por hombres y actualmente sigue habiendo una resistencia en la que las mujeres tengan acceso a espacios de primer nivel o de toma de decisiones. Desde la red tienen tres amparos, uno contra el Poder Legislativo por tener a la mayoría de los hombres en puestos importantes y que las mujeres lo avalaron, pues se sometió a votación, también mencionaron que no hay equidad en el Poder Judicial. Otro amparo es sobre los municipios como en Ahome, por incumplir en otorgar igualdad de espacios a mujeres, como ejemplo pusieron una coordinación de Seguridad Pública y Tránsito donde de 30 personas, solo tres cargos fueron para mujeres y de los de menor importancia.<sup>40</sup>

A la fecha, por información de esta, están pendientes de resolverse los asuntos en los tribunales federales. Por lo que hace al estado de Nayarit,<sup>41</sup> el amparo interpuesto se sobreseyó por que se consideró que la vía era el JDC (el Juicio para Protección de los Derechos Políticos-Electorales del Ciudadano) porque

[...] los aspectos relativos al ejercicio del cargo público, vinculado con el principio de paridad de género, constituyen, en el caso a estudio, dere-

---

<sup>40</sup> <https://www.noroeste.com.mx/culiacan/siempre-a-las-mujeres-nos-han-regateado-mucho-senala-elizabeth-avila-carrancio-sobre-presupuesto-BC1646650>.

<sup>41</sup> El colectivo “Mujeres en Voz Alta” manifestó su descontento por incumplir el Gobierno Estatal con la paridad de género en el establecimiento de su gabinete. Solo cuatro de las 13 secretarías de Estado las presiden mujeres, cuando deberían ser 6; ante ello, el pasado 7 del presente mes se interpuso un amparo para obligar a la Administración a que se respeten los espacios para el género femenino. La omisión de la Ley en esta materia, afirmaron, es discriminatoria para las mujeres, reduce la representatividad femenina en la vida democrática de Nayarit e incumple con la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres a ocupar cargos en la Administración pública. El Amparo fue sobreseído, porque consideran que el amparo no es la vía para impugnar, sino el Juicio para Protección de los Derechos Políticos-Electorales del Ciudadano.

chos político-electorales del ciudadano –referidos por las promoventes– y, por ende, resulta incuestionable que el juicio de amparo resulta improcedente contra los actos analizados en el presente asunto en virtud de su naturaleza, respecto de los cuales, los jueces de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito –en vía de revisión– están impedidos constitucionalmente para analizarlos, pues corresponde exclusivamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocer de los mismos.<sup>42</sup>

En este contexto, hay que esperar a conocer los resultados de los asuntos de Sinaloa para tener la certeza de si pudiera ser viable la vía del amparo indirecto. Otra vía que explorar es el Procedimiento Sancionador en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, que regula la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora (LIPESON). Si bien se señalan fechas ciertas para la toma de posesión del gobernador e instalación de los ayuntamientos, en la práctica no de inmediato se dan las designaciones; por ende, esto implicaría que debería existir una fecha cierta, para que a partir de esta corriera el plazo para la interposición del medio de impugnación de cuatro días (artículo 326, LIPESON), con fundamento en el artículo 268 Bis (LIPESON). En el caso de Sonora, el Poder Ejecutivo no tiene un gabinete paritario.<sup>43</sup> En el caso de los municipios es más complejo, pues no hay una información actualizada en sus páginas de transparencia, que sería la base de datos para verificar el grado de cumplimiento del principio de paridad en las designaciones, que amerita una investigación más a detalle. En este contexto, como en el supuesto de que se presentare una queja o denuncia, y se

---

<sup>42</sup> Amparo en Revisión: 432/2022, Relacionado con el Incidente en Revisión 512/2021. Materia: Administrativo. Número de Expediente Único Nacional: 30081638. 1 de septiembre de 2022.

<sup>43</sup> Véase, “Tabla 1. *Porcentaje de mujeres titulares en la Administración pública central a nivel local. Sonora. M 5 -Total 15:33.3%*”. En César Alejandro Giles Navarro, *La paridad de género en las secretarías y dependencias del Ejecutivo a nivel federal y local*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Dirección General de Difusión y Publicaciones. Número 153, marzo de 2022, p. 6.

tramitara de acuerdo con el Procedimiento Sancionador en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, y fuese admitida por la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos, como medida cautelar se le podría ordenar que informe de la integración del gabinete paritario (sea estatal o municipal), y de no observar la paridad, darle un plazo para que lo haga. En caso de no hacerlo, el Tribunal Electoral decretaría que se acredita la conducta del incumplimiento de la aplicación del principio de paridad e impondría las sanciones que resulten procedentes en términos de lo dispuesto de las leyes aplicables, actualizándose el supuesto del artículo 58 de la Ley de Responsabilidades y Sanciones para el Estado de Sonora. Y es pertinente comentar que a la fecha no se ha interpuesto ninguna queja o denuncia ante el Instituto Electoral del Estado de Sonora (IEESONORA), tanto por lo que hace al Poder Ejecutivo como a los 72 ayuntamientos del estado. Estas son algunas lagunas que hay que regular para que haya la triada que señala Alda Facio.<sup>44</sup>

## Conclusiones

Desde 1974, en que se consagra el principio constitucional de igualdad ante la ley entre mujeres y hombres, hasta llegar al principio de paridad total en la Constitución mexicana en 2019, en 45 años ha sido un avance muy significativo. Sin embargo, el cumplimiento del citado principio sigue siendo una tarea pendiente para el Estado mexicano, pues si bien es cierto que constituye violencia política contra las mujeres en razón de género su incumplimiento, los mecanismos que existen para sancionarlo actualmente podrían ser los JDC, según lo señalaron en el amparo indirecto que se sobreescribió en Nayarit, el procedimiento especial sancionador o la aplicación de la Ley de Responsabilidades y Sanciones por faltas graves; en su caso, evidencian que el principio sea solamente una declaración de principio.

---

<sup>44</sup> Atlas-Igualdad-DH... *op. cit.*, p. 20.

La armonización legislativa ha avanzado; sin embargo, es omisa en establecer las normas aplicables para exigir y sancionar el incumplimiento de la aplicación del principio de paridad en las designaciones en la toma de decisiones. En el caso del Poder Ejecutivo Federal, el principio será obligatorio hasta 2024. En el caso de los gabinetes paritarios en los ejecutivos locales, de los resultados de las investigaciones que existen en las 32 entidades, solamente 6 cumplen y (de los 15 que hubo elecciones en 2021) solo tres tienen gabinetes paritarios.<sup>45</sup>

## Referencias bibliográficas

Atlas-Igualdad-DH.pdf.<https://www.cndh.org.mx/documento/atlas-de-igualdad-y-derechos-humanos-sig-aidh>

Ávila Carrancio, Elizabeth, *Siempre a las mujeres nos han regateado mucho, señala Elizabeth Ávila Carrancio sobre presupuesto* [en línea]. Disponible en: <https://www.noroeste.com.mx/culiacan/siempre-a-las-mujeres-nos-han-regateado-mucho-senala-elizabeth-avila-carrancio-sobre-presupuesto-BC1646650>

Giles Navarro, César Alejandro, *La paridad de género en las secretarías y dependencias del Ejecutivo a nivel federal y local*, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, Dirección General de Difusión y Publicaciones. Número 153, Primera edición 2022.

INMUJERES, ONU Mujeres, *La igualdad de género*. México: Gobierno de la República, 2015, [www.inmujeres.gob.mx](http://www.inmujeres.gob.mx). [www.onumujeres.org](http://www.onumujeres.org)

Observatorio INMUJERES [en línea]. Disponible en: <https://observatorio.inmujeres.gob.mx/mvc/view/public/index.html?q=MTE1>

---

<sup>45</sup> Véase Colima (63%), Puebla (58%), Chiapas, (56%), Oaxaca (56%), Nuevo León (52%) y Guerrero (50%). *La paridad de género en las secretarías a nivel federal y local, op. cit.*, p. 5.

- Palma, Esperanza y Vázquez Correa, Lorena, *El Juego de la Suprema Corte* (nexos.com.mx) “¿Paridad en todo? El (in)cumplimiento de la paridad de género en los gabinetes” – *El Juego de la Suprema Corte* (nexos.com.mx). Septiembre 23, 2021. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/paridad-en-todo-el-incumplimiento-de-la-paridad-de-genero-en-los-gabinetes/>
- Patiño Fierro, Martha Patricia, y Giles Navarro, César Alejandro, “Elementos conceptuales básicos para un debate informado y actualizado sobre la igualdad de género”. *Cuaderno de Investigación*, núm. 1 (2ª ed.), CDMX: Ed. DGDyP/IBD, 2019.
- Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, *Participación político electoral de las mujeres en México. Elecciones 2021*. Publicación a cargo de la Dirección General de Difusión y Publicaciones. Primera edición 2022.
- Vázquez Correa, Lorena, y Patiño Fierro, Martha Patricia, *Violencia política contra las mujeres y paridad de género: de la presencia en el poder a la transformación de la política*, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2020. Biblioteca Digital [en línea]. Disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4449/2aEdici%C3%B3nCuaderno\\_VF.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4449/2aEdici%C3%B3nCuaderno_VF.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

## ***Legislación***

- Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora
- Ley de Gobierno y Administración Municipal. <http://www.congreso-son.gob.mx/transparencia/leyes>
- DOF.13/ABRIL/2020. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

- DOF.28/04/2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- DOF.28/04/2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- DOF.11/05/2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

# LA INCORPORACIÓN NORMATIVA DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL DISEÑO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

*Enrique Cruz Martínez\**

## Introducción

El tema que se analiza en la presente investigación tiene que ver con una deuda pendiente históricamente y de suma importancia para la población, ya que los últimos años ha venido incorporándose en las diferentes áreas del sector público a través de formas de acción gubernamental y también en la cultura ciudadana. En este caso, la perspectiva de género se ha posicionado como una cuestión prioritaria a través de la cual se pretende lograr una igualdad que de manera sustantiva debe existir entre mujeres y hombres en todos los sentidos. La relevancia de ello ha permitido que no solo desde el punto de vista gubernamental, sino también socialmente se vaya incorporando en el lenguaje cotidiano.

Una de las principales dificultades que ha tenido que enfrentar esta percepción sobre la condición humana entre mujeres y hombres, es que a lo largo del tiempo se desarrollaron prácticas sociales y cul-

---

\* Profesor-investigador de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. Dr. en Derecho Público por la Université Paris II Panthéon Assas y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. <https://orcid.org/0000-0003-0083-4438>

turales que crearon la idea de que debía haber una diferencia sobre el rol que desempeñan unos y otros en la integración social. Esto fue determinante para establecer una desigualdad atribuible al género.<sup>1</sup> Bajo esta perspectiva, evolucionaron ciertos patrones culturales que minimizaron la relevancia de las acciones con las que las mujeres contribuyen al progreso de las civilizaciones.

Después de una fuerte movilización a nivel mundial por parte del sector femenino, particularmente en el siglo XX, en la década de 1980 comenzó a observarse en cierta medida cómo diversas circunstancias coincidirían para fortalecer las demandas de las mujeres en la escena social, cultural y económica. De hecho, su participación en la vida política comenzó a incrementar hasta nuestros días.

En el marco de esta investigación, nos interesamos en establecer cómo la perspectiva de género ha logrado insertarse en la forma de gestión gubernamental a través de acciones perfectamente identificables. Para lograrlo, consideramos fundamental plantearlo a partir del estudio del marco normativo, pero visto desde el diseño del presupuesto público. De hecho, la hipótesis que nos planteamos es que no es suficiente con la movilización ciudadana para concretar la incorporación plena de la perspectiva de género, sino se debe hablar de acciones contundentes que desde la posición gubernamental permitan garantizar el afianzamiento de esa igualdad en la sociedad.

## **Aspectos universales de la injerencia de la perspectiva de género en la planeación presupuestal**

Algunas consideraciones previas que vale la pena referir es que en la actualidad debe entenderse la perspectiva de género por sus efectos en el ámbito de lo público (gubernamental), en lo social y en lo privado. Desde luego que, en cuanto al primero, se debe considerar como

---

<sup>1</sup> Judit Bokser, “Mujer y género en el siglo XXI. Perspectivas, implicaciones y dilemas”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 240, Universidad Autónoma de México, septiembre-diciembre, pp. 9-12.

un instrumento que permite identificar el tipo de participación que tienen las mujeres a nivel institucional, pero también a la luz del sistema normativo a través del cual se logran determinar procesos de gestión como el de la planeación presupuestal y su materialización una vez aprobado el presupuesto. De hecho, esta línea de investigación, como puede notarse, habla de la actualidad con la que diversas instituciones del derecho administrativo se modernizan de manera permanente a través estructuras jurídicas complejas.

Dentro del aspecto público, además de lo señalado, es determinante observar cómo desde los recursos humanos las mujeres incrementan su ocupación en puestos de trabajo en el sector público. Esta situación es importante, ya que se está identificando su presencia en áreas en donde se pueden tomar decisiones. Esto, a largo plazo podrá darles un nuevo rostro a las instancias gubernamentales, pero también al de la forma de atención a las prioridades. Con ello será posible catalogar de diferente manera las necesidades y los medios para atenderlos en términos de gestión.

Por otro lado, en el plano de lo privado es importante identificar cómo la desigualdad por género logra incorporarse al presupuesto para equilibrar precisamente las relaciones en el interior de las familias o de las estructuras sociales de forma general. Esto trasciende al poder proyectar nuevas prácticas que procuran una cultura de la igualdad en la integración de la colectividad.

A nivel internacional, en la segunda mitad de la década de 1990, el Consejo de Europa integró un grupo de especialistas con la finalidad de analizar el tipo de relaciones que se daban a través de políticas dirigidas para atender la igualdad entre mujeres y hombres. De esta manera, se concluyó en 1998 una recomendación para desarrollar la perspectiva de igualdad entre hombres y mujeres, como un instrumento que estratégicamente tenía que insertarse en el sector público y privado.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Conseil d'Europe, *L'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire. Rapport final du groupe de spécialistes sur l'intégration d'une perspec-*

A pesar de que podría pensarse que esta iniciativa europea fue muy novedosa para promover entre sus Estados miembros acciones para asegurar la integración de la igualdad de género en procesos de gestión pública, también existen antecedentes en otras latitudes que son anteriores. Por ejemplo, el caso de Australia en 1984, en donde se parte de la idea de que la perspectiva de género se puede materializar y promover, siempre y cuando se integre en el presupuesto público. De hecho, en nuestra opinión, el elemento financiero permite anclar de manera objetiva a la realidad las acciones cuyo propósito es el de equilibrar las condiciones de los seres humanos colectivamente hablando.

Otro caso es el de Inglaterra, en donde desde 1989 se analiza la forma de estructurar el presupuesto público, con el propósito de saber si tres líneas de acción consideran aspectos ligados al género. Por ejemplo, el aspecto fiscal, los programas gubernamentales y la política económica.<sup>3</sup>

Los trabajos que hemos referido, así como otros, motivados especialmente en países con cualidades económicas mucho más estables que las de países con ingresos bajos o extremadamente pobres, son notables. Este es un rasgo muy especial, ya que, por el grado de aseguramiento de derechos, en países desarrollados se podrán observar formas de acción diversificadas y sobre todo que apuntaron desde la década de 1990 a la incorporación de la igualdad de género desde la planeación presupuestal.

Para poder corroborar esto, podemos referir el caso de Suecia, donde desde 2003 se elaboró un proyecto piloto para que la perspectiva de género formara parte del proceso presupuestal. En este país se presentaron diversas tensiones debido al alcance que tiene este tema en las medidas legislativas y de política pública. Desde luego que parte de esa dificultad radica en quién toma decisiones, en donde el interés de unos y otros no necesariamente es el mismo. A pesar de esa

---

*tive de genre dans le processus budgétaire*, Strasbourg: Direction générale des droits de l'homme, 2005, pp. 7-9.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 11.

situación, este país ha dado muy buenos resultados, debido a que desde los años 70 administrativamente hubo el interés de ir planteando un escenario propicio para alcanzar la igualdad.<sup>4</sup> Por ello en los años 90 ya se fueron cristalizando los resultados a través de mecanismos de planeación mejor diseñados, que para los primeros años del 2000 permitirían tener acciones mejor definidas.

Algunas de las características que nos interesa retener de este proceso de integración de la perspectiva de género en la planeación presupuestal, es que no se trata de separar el presupuesto que se enfoca exclusivamente en las mujeres o bien que el registro de los recursos para determinadas actividades provoque la polarización entre ambos sectores de población. De hecho, como lo demuestra el estudio de algunos sistemas de gestión y planeación como el francés, es necesario integrar la perspectiva de género en todo el proceso presupuestal. Debido a que las opiniones de los actores que intervienen en los diferentes momentos del diseño del gasto público deberían ser consideradas en las decisiones de las autoridades de todos los niveles de autoridad que es justamente donde queda una tarea pendiente por realizar.<sup>5</sup>

En este sentido, es fundamental observar cómo la temática presupuestal plantea la necesidad de considerar la transversalidad de las acciones, para no aislar en un solo rubro la determinación del tipo de financiamiento. La forma de lograr este propósito es que mediante la presentación final del presupuesto se pueda apreciar la integración de la perspectiva de género para el funcionamiento estructural del Estado y, por otro lado, por el tipo de orientación que siguen los programas cuya intención es lograr la igualdad en diversas áreas y sectores de la población de manera simultánea.

Es importante referir que el hecho de integrar la perspectiva de género como un criterio determinante dentro de planeación presupues-

---

<sup>4</sup> Diane Sainsbury y Christina Bergqvist, « Gender Mainstreaming a la Suédoise ». *Revista Cahiers du Genre*, núm. 44, Francia: Association Féminin Masculin Recherches, 2008, pp. 119-120.

<sup>5</sup> Centre Hubertine Auclert, *Budgétisation sensible au Genre : De quoi parle-t-on?*, Francia, 2015, pp. 13-14.

tal, incide con la protección de derechos humanos de la población, así como también un mecanismo que mejora el ejercicio de la democracia<sup>6</sup> al priorizar necesidades que reducen brechas de desigualdad.

## **El diseño presupuestal en México y la inclusión normativa de la perspectiva de género**

Algunas de las interrogantes a partir de las cuales analizamos el tema presupuestal en nuestros días tiene que ver con saber ¿qué ocurre con el sistema normativo mexicano? Algunos de los hallazgos que nos aporta la propia legislación es que antes de 2006 no había una asignación presupuestal perfectamente definida que nos permitiera hablar de la perspectiva de género. En este caso, había una asignación un tanto general.

Comparando la forma en que apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Presupuesto de Egresos de 1995, por ejemplo, no se puede percibir el tipo de recurso financiero asignado a actividades particulares en materia de género. Por otra parte, haciendo el mismo ejercicio en el presupuesto aprobado para el año 2000, podemos identificar que el artículo 67 establecía en su párrafo III: “Procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros; asegurar que el mismo facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación”. Como podemos observar, podemos decir que oficialmente no existía en esa época una intención de particularizar como prioritario el tema de la igualdad de género. Incluso en ese presupuesto del año 2000, sí

---

<sup>6</sup> Véase Marúm Espinosa Elia, “Finanzas públicas con perspectiva de género en la construcción de la democracia en México”. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 55, febrero, 2013, Caracas. En este interesante artículo, la autora desataca el hecho de que, si bien es cierto que los instrumentos que derivan de las finanzas públicas pueden ser neutrales, es necesario que por las condiciones de rezago y de discriminación que han enfrentado las mujeres históricamente, se justifica la incorporación de una nueva visión en el quehacer gubernamental.

existió el Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer, sin embargo, la perspectiva es más de corte socioeconómico general al estar incorporado a lo que era la Secretaría de Desarrollo Social.

Para el 2005 encontramos un contexto completamente diferente, ya que el término mujer aparece 33 ocasiones en el presupuesto. En su artículo 52, párrafo III, inciso b, hace referencia a la evaluación de los resultados que se producen de los diferentes programas. “Dicha evaluación deberá informar lo recursos entregados a los beneficiarios e incorporar un apartado específico sobre el impacto y resultados de los programas de bienestar, la equidad, *la igualdad y la no discriminación de las mujeres*”. Como podemos leer, existe un avance formal sobre cómo el presupuesto aprobado ya va incorporando más elementos respecto a la igualdad y la no discriminación. En este año podemos ver cómo aparecen más programas gubernamentales, incluso uno denominado Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para elaborar el Diagnóstico sobre la Violencia contra las Mujeres.

A partir de este año y en adelante podemos decir que ya se identifica una forma de gestión pública en México completamente diferente. Esta es una evolución normativa que genera mayor certeza sobre la intención gubernamental y de cómo la movilización ciudadana logra que se incorporen criterios novedosos jurídicamente hablando y que se hacen extensivos para el diseño presupuestal.

Por un lado, tenemos la aprobación y publicación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.<sup>7</sup> A la luz de esta ley, se plantea la prioridad de garantizar la igualdad de oportunidades en el ámbito público y privado. Dentro de esta ley se observa la incorporación plena del concepto de igualdad de género en su artículo 5, fracción IV, y de la perspectiva de género en su fracción VI.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de agosto de 2006 y ha tenido diversas reformas en algunos de sus artículos en 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2018, 2021.

<sup>8</sup> A la letra establece: “Concepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias bioló-

De igual manera, en esta ley algo que aparece de suma importancia es que en su artículo 12, fracción VII, establece que corresponde al Gobierno Federal “incorporar en los Presupuestos de Egresos de la Federación la asignación de recursos para el cumplimiento de la Política Nacional en Materia de Igualdad”. Además de ello, se hace extensiva esta orientación financiera hacia los gobiernos locales, ya que en su artículo 15, fracción I Bis, establece que le corresponde “incorporar en los presupuestos de egresos de la entidad federativa y del Distrito Federal, la asignación de recursos para el cumplimiento de la política local en materia de igualdad”. Para la esfera municipal, en su artículo 16 les confiere la obligación a los municipios de hacer la propuesta a los ejecutivos de sus entidades de la necesidad presupuestal para poder cumplir con los programas que emanan de la ley en materia de igualdad.<sup>9</sup>

Por otro lado, tenemos una legislación que administrativa y financieramente va a establecer una nueva era en la gestión presupuestal. Se trata de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,<sup>10</sup> en la que se establecen principios que pretenden asegurar cierta eficiencia y eficacia gubernamental en el uso de los recursos públicos. Esto se debe a que, en cada etapa del presupuesto de principio a fin, desde la programación hasta la evaluación, se debe actuar responsablemente alcanzando objetivos.

---

gicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género”. Otro aspecto que no se puede perder de vista y que es sumamente importante es el de la creación del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Aunque los antecedentes de este pueden remontarse a 2001, para efectos de la orientación que tendrá en años posteriores, no es el antecedente inmediato del tema objeto de nuestro estudio en materia financiera.

<sup>9</sup> Respecto a la Ley General para Igualdad entre Mujeres y Hombres, el Instituto Nacional de las Mujeres realizó en 2007 una publicación que contribuye significativamente para conocer los elementos que más resaltan como los principios, competencias de las autoridades acciones, etc. Disponible en: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/lgimh.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/lgimh.pdf) (Consulta: 29 de noviembre de 2022).

<sup>10</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de marzo de 2006.

En su artículo 1, párrafo II, esta ley alude a los criterios que orientan la administración financiera del Estado, basándose en la “legalidad, la honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y *equidad de género*”.

Una de las novedades que incluye esta ley es que el diseño del presupuesto de egresos debe aparecer atendiendo diversos criterios de clasificación que permiten identificar cómo se organizan los recursos y en qué se gasta. En este sentido, es posible observar en el artículo 28 que hace referencia a una clasificación administrativa, una programática, una económica, una geográfica y otra de *género*. Respecto a esta última, establece que se debe diferenciar claramente entre hombres y mujeres.

De manera precisa, a partir de 2008 y hasta la fecha es posible observar en los anexos del presupuesto federal, como la determinación del gasto público al incorporar el enfoque de género en su concepción, pretender concretar acciones que deben de ir acompañadas de recursos para su ejecución. Esto desde luego que también forzó a modificar los criterios con los que se identificaría el gasto que, pudiendo estar aplicándose, no se observaba por la forma de registro del presupuesto.

Es importante señalar que estadísticamente se puede observar cómo ha incrementado sustancialmente, desde 2008<sup>11</sup> y hasta la fecha, el gasto público que pretende atender la desigualdad entre mujeres y hombres.

Como podemos ver, con la información de los anexos del presupuesto<sup>12</sup> se puede afirmar que la política gubernamental enfocada en la igualdad de género es transversal, ya que los programas y políticas públicas convergen de alguna manera en las diferentes problemáticas que afectan al sector femenino. Muchos de estos temas tienen que

---

<sup>11</sup> Se puede consultar este dato para los años 2008 a 2015, en Lorena Cruz Sánchez y Ana Guezmes García, *México rumbo a la igualdad de género. Presupuestos públicos con enfoque de género*, México: Instituto Nacional de las Mujeres, 2016, p. 31.

<sup>12</sup> Consultar anexo 13 del Presupuesto para el ejercicio fiscal 2022.

ver, desde luego, con los derechos económicos y sociales que aun para otros sectores de la población tampoco se pueden garantizar.

Es de destacarse que la participación de las mujeres, de manera activa y visible, ha permitido ir afianzando su injerencia en los procesos de toma de decisión para incorporar más necesidades en la agenda pública y alcanzar resultados que no se podían percibir de manera concreta anteriormente. Sin duda, en este primer cuarto del siglo XXI se puede constatar que los ajustes en la estructura de las finanzas del Estado, por lo que hace al gasto público, no pueden dejar de lado reclamos que colectivamente obligan a quienes toman decisiones a abrir la información y la asignación de recursos públicos para ello.

En este proceso de transformación social, la apertura que los medios electrónicos han tenido en muchos temas sociales, no solo en el que abordamos en este documento, ha sido determinante para ir contribuyendo precisamente en la consolidación de acciones para proteger diversos derechos. Incluso en términos jurídicos, esos reclamos, como podemos ver, han motivado la implementación no solo de programas, sino de un reajuste en la estructura institucional para responder a nuevos criterios de funcionalidad.

## **Retos del financiamiento público bajo la perspectiva de género**

Como hemos podido constatar, la incorporación de la perspectiva de género en términos jurídicos implica la obligación del ente público de atender un problema de igualdad que de manera transversal puede ser afectado por el nivel de pobreza, la falta de acceso a la educación, el acceso al empleo, a un salario digno, entre muchas otras que podemos mencionar. Sin embargo, esto nos permite desarrollar otra vertiente que es de suma importancia y de difícil atención. Esto tiene que ver con la forma en que se puede garantizar el financiamiento de la acción pública. Este es quizá uno de los temas más complejos que las autoridades pueden tratar, ya que implica analizar las vías de financiamiento público y en el mejor de los casos diversificarlas sin causar

algún tipo de alteración socioeconómica, lo cual resulta una tarea casi imposible.

Es pertinente señalar que el análisis que se produce respecto a las fuentes de ingresos del Estado es un tema diferente a lo que hemos podido encontrar sobre la mayor parte de acciones en materia de género. Esto se debe a que se privilegia la información a través de la cual se puede determinar si se puede alcanzar una igualdad sustancial a partir de la sola activación de algún programa de gobierno, o bien, con el reconocimiento normativo que se hace de la perspectiva de género, como es el caso de la legislación que se ha producido introduciendo criterios de género. Asimismo, también podemos constatar cómo otro tipo de estudios se enfocan en analizar si realmente existe el interés de intervenir por parte de las autoridades o si existe la intención de lograr garantizar plenamente los derechos de las mujeres, evitando una crisis mayor de desigualdad. Por mencionar un par de ejemplos, esto se puede identificar claramente con la forma de organización del presupuesto que previamente hemos explicado, o con la creación del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres. Estos dos casos, como otros que se pueden encontrar, dan cuenta de un esfuerzo y el propósito de las autoridades.

En otra línea de investigación se puede observar el tipo de iniciativa ciudadana a través de la movilización y denuncia para forzar la intervención gubernamental hacia aspectos prioritarios.

A pesar de que todas estas modalidades de estudio nos ofrecen perspectivas de análisis interesantes, en nuestra opinión, quedan incompletas, ya que hace falta contextualizar la capacidad de gestión del Estado para financiar cada una de ellas.

En particular, cuando se analiza la Ley de Ingresos Federal, podemos notar cómo los diferentes tipos de fuentes de ingresos no distinguen algún criterio bajo la perspectiva de género. Por lo que encontramos una razón por la que es más fácil enfocarlo a través de los egresos. La principal justificación es que la colecta de recursos financieros se integra en un solo presupuesto para poder distribirse de

acuerdo con las prioridades nacionales o regionales. En la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente encontramos en el artículo 79 la única referencia al género cuando establece que no son contribuyentes del impuesto sobre la renta, en términos de la fracción XXV, inciso d, aquellas instituciones sin fines de lucro que promuevan la equidad de género. Otro caso es el del Impuesto al Valor Agregado, en su artículo 2 A, inciso J, en donde se coloca con tasa del 0% a “las toallas sanitarias, tampones y copas para la gestión menstrual”.<sup>13</sup>

De nueva cuenta, como podemos notar, no se habla de la forma de mejorar la colecta de recursos para incrementar la intervención del Estado y diversificar acciones a través de programas o de políticas públicas.

Por ello, un aspecto que no puede perderse de vista es cómo mejorar los ingresos del Estado. De hecho, los últimos dos años el Servicio de Administración Tributaria ha realizado ajustes para incrementar la captación de ingresos tributarios, por lo que esta es una tarea pendiente que se necesita mejorar no solo para garantizar más medidas que mejoren la igualdad entre mujeres y hombres, sino en general lograr una buena calidad de vida de todas y todos.

## Conclusiones

Como pudo observarse en esta breve investigación, la inserción de la perspectiva de género no es producto de un movimiento espontáneo en México o el mundo, sino es el resultado de una lucha constante por transformar y disminuir la desigualdad con la que se ha evolucionado históricamente. Un entorno sociocultural, económico, político y jurídico que determinó roles tanto para las mujeres como para los hombres, pero que, gracias a nuevas corrientes ideológicas, así como a la apertura que comienza a observarse, se logra un cambio sostenido en este primer cuarto del siglo XXI.

---

<sup>13</sup> Inciso adicionado y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de noviembre de 2021.

Los resultados de nuestra investigación arrojan elementos interesantes en donde podemos confirmar a partir de qué momento este tema se introduce en la discusión presupuestal y bajo qué modalidades en México. El sistema normativo y el institucional demuestran los efectos de ese cambio y cómo desde lo público ya no se puede negar lo relevante que es disminuir la desigualdad desde la perspectiva de género.

Destaca también la dificultad permanente de diversificar y mejorar la colecta de ingresos del Estado para impulsar más acciones que puedan incidir directa o transversalmente sobre la igualdad social.

Quedan aún muchos aspectos por analizar, ya que es un tema amplio, sin embargo, lo que sí se puede constatar es que en el sistema normativo mexicano ya se cuenta con una estructura que sienta las bases para actuar de mejor forma.

Este es sin duda un tema que va a ir transformando la perspectiva ciudadana, máxime ahora que en términos estadísticos hay más mujeres que hombres.

## Referencias bibliográficas

- Bokser, Judit, “Mujer y género en el siglo XXI. Perspectivas, implicaciones y dilemas”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 240, México: Universidad Autónoma de septiembre-diciembre, 2020.
- Centre Hubertine Auclert, *Budgétisation sensible au Genre : De quoi parle-t-on?*, Francia, 2015.
- Conseil d’Europe. *L’intégration d’une perspective de genre dans le processus budgétaire. Rapport final du groupe de spécialistes sur l’intégration d’une perspective de genre dans le processus budgétaire*, Strasbourg: Direction générale des droits de l’homme, 2005.
- Cruz Sánchez, Lorena, y Guezmes García, Ana, *México rumbo a la igualdad de género. Presupuestos públicos con enfoque de género*, México: Instituto Nacional de las Mujeres, 2016.

Marúm Espinosa, Elia, “Finanzas públicas con perspectiva de género en la construcción de la democracia en México”. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 55, febrero, 2013, Caracas.

Sainsbury, Diane, y Bergqvist, Christina, « Gender Mainstreaming a la Suédoise » *Revista Cahiers du Genre*, núm. 44, Francia : Association Féminin Masculin Recherches, 2008.

### ***Legislación***

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 2022.

Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

Presupuesto de Egresos de la Federación 2022. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2022.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2022.pdf)

Ley de Ingresos de la Federación 2022. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF\\_2022.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2022.pdf)

Ley del Impuesto Sobre la Renta 2022. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR.pdf>

Ley del Impuesto al Valor Agregado 2022. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIVA.pdf>

**ASUNCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO  
ARGENTINO EN LA INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA  
DE GÉNERO EN LA JUSTICIA: OFICINA DE LA MUJER Y  
OFICINA DE VIOLENCIA DOMÉSTICA. PUESTA EN  
MARCHA DE LA LEY MICAELA**

*Marién Cazenave\**

### **Introducción**

Para iniciar el análisis sobre el rol del Estado con su responsabilidad hacia la mujer, de acuerdo con lo ratificado en las Convenciones de Derechos Humanos, debemos decir que se ha trabajado desde distintos gobiernos constitucionales que han transitado –desde inicio de la década del 2000–, así como las distintas áreas que lo componen, para lograr un avance al respecto y ello se observa en la creación de ámbitos específicos de atención en la temática.

Legislativamente ha habido numerosas disposiciones que colaboran en ese avance, pero el problema es la aplicación y ejecución de ellas, la puesta en funcionamiento y organismos que controlen las acciones positivas.

Entonces debemos dirigir nuestra mirada a los órganos Ejecutivo y Judicial. En el caso del primero, surgen numerosas actividades y

---

\* Abogada por la Universidad Nacional de La Pampa, Especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de Rosario.

áreas que buscan la protección y defensa de los derechos humanos de las mujeres. Pero, como dijimos antes, tal vez esas políticas gubernamentales sean más eficaces si las respuestas ordenatorias de la justicia tuvieran una mirada sobre el género que –creemos– no existe aún en su totalidad.

## **Oficinas de la Mujer y Violencia Doméstica**

Es necesario destacar que la creación de las dos oficinas –Oficina de la Mujer y Oficina de Violencia Doméstica– responde a la idea de la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer prevista en la Convención de Belém do Pará y un efectivo reconocimiento de la responsabilidad del Estado respecto de la necesidad de políticas públicas pertinentes.

Comprender que es desde el interior de la justicia de donde deben crearse y extenderse acciones positivas estatales, pensadas para visualizar y eliminar estereotipos negativos sobre el género femenino, así como tendientes a la equiparación de género mediante el dictado de sentencias imbuidas de dicha perspectiva, ha sido la gran motivación de estos espacios.

Aclaramos que la mención de los dos organismos obedece a que la creación ha sido pionera en un país –tal vez en una región– dando una respuesta positiva a los reclamos y necesidades sociales dentro y fuera del Poder Judicial. Hoy en día deberíamos presenciar un avance federal en la existencia de otras instituciones cuya versión mejore y supere a las existentes.

### ***Oficina de Violencia Doméstica (OVD)***

La creación de la Oficina de Violencia Doméstica en 2006, dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, nació con la idea de atender al público, específicamente sectores vulnerables (mujeres,

niños, ancianos, travestis y transexuales, etc.),<sup>1</sup> que estuviera atravesando situaciones de violencia familiar, intrafamiliar o doméstica.

Consideramos positivamente la prevención de la violencia doméstica, o bien la rápida intervención del Estado cuando las situaciones ya han ocurrido con el fin de proteger a la persona afectada y su núcleo familiar, tal como se muestra en el trabajo de la OVD. Ello responde también a la imagen de un Estado que garantiza derechos y prevé e implementa políticas públicas de protección de los derechos humanos para permitir su cumplimiento.

No obstante, no podemos desconocer que las disposiciones legales de cada provincia del país siguen siendo prioritarias en cuanto a su aplicación respecto de las disposiciones convencionales de derechos humanos, protectoras de los sectores vulnerables. Ello es algo que debe modificarse desde adentro y con líneas de trabajo y acción que surjan desde las facultades de superintendencia que posee cada Superior Tribunal de Justicia provincial.

La OVD trabaja de manera interdisciplinaria durante las 24 horas, todos los días del año. Brinda un real acceso a justicia a la ciudadanía, a la vez que se constituye en un servicio para quienes integran la magistratura, proveyendo los recursos necesarios para ejercer plenamente su labor jurisdiccional. Asimismo, su tarea consiste en recibir diariamente las presentaciones espontáneas de personas que se acercan a la institución buscando información y orientación. También recibe casos derivados de comisarías, hospitales y organizaciones no gubernamentales (ONG) de la Ciudad de Buenos Aires. Se destaca que se interviene *exclusivamente casos de violencia doméstica, trata*

---

<sup>1</sup> La Oficina de Violencia Doméstica (OVD) fue creada en 2006 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación con el objetivo de facilitar el acceso a justicia de las personas que, afectadas por hechos de violencia doméstica, se encuentran en situación de especial vulnerabilidad.

En 2016, el Máximo Tribunal amplió las funciones de la Oficina –a través de la acordada 21– y comenzó a atender casos de trata de personas con fines de explotación sexual o de explotación de la prostitución. En estos casos, la Corte Suprema indicó que pueden realizar denuncias las personas afectadas y también personas que tengan un vínculo familiar y afectivo con las personas damnificadas.

*de personas con fines de explotación sexual o explotación de la prostitución.*

*Otros Servicios que brinda la OVD: ofrece información* vinculada con la problemática de la violencia doméstica en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y la trata de personas con fines de explotación sexual o explotación de la prostitución en el ámbito federal. Recibe el relato de las personas afectadas a fin de elaborar un *informe de riesgo*, labra las actas correspondientes y dispone la *realización de los exámenes* médicos que sean necesarios. Indica los *cursos de acción* posibles según el conflicto relatado, y efectúa en cada caso las *derivaciones pertinentes*. Realiza el *seguimiento de las derivaciones* a través de los informes que proporcionan las dependencias judiciales.

Ha sido una innovación para la justicia, el trabajo interdisciplinario que ofrece esta oficina, ya que la intervención ante situaciones de violencia genera un informe en donde no solamente la mirada del derecho acerca un panorama de la situación, sino que la escucha atenta y empática del equipo se complementa con las áreas de la psicología y el trabajo social.

### ***Oficina de la Mujer***

Sin lugar a dudas, la creación de la Oficina de la Mujer, que depende de la Corte Suprema de Justicia de la Nación,<sup>2</sup> es una de las más destacables y aplaudidas creaciones de la justicia argentina, ya que su función determina la necesidad de “la incorporación de la perspectiva de género en la planificación institucional y en los procesos internos para lograr la equidad de género tanto en quienes utilizan el sistema de justicia, como para las/los empleadas/os, funcionarias/os y magistradas/os que desarrollan su labor”.<sup>3</sup>

Ello no solo por el respeto a los derechos de las mujeres, reconocidos como derechos humanos universales, indivisibles, progresivos y

---

<sup>2</sup> Creada por Acordada N° 13/2009 de la CSJN.

<sup>3</sup> Acordada 13/2009 CSJN. [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)

transversales, sino por la actividad práctica planteada y dirigida hacia la comunidad judicial y jurídica.

El objetivo central es el de introducir la perspectiva de género mediante la transversalización, y lograr una mirada distinta a la que en algunos lugares o algunas personas hoy poseen.

Se ha hecho hincapié en la denominada *perspectiva de género*, entendiéndola como aquella que

*[...] permite analizar y comprender las características que definen a las mujeres y a los hombres de manera específica, así como sus semejanzas y diferencias. [...] analiza las posibilidades vitales de las mujeres y los hombres: el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros, así como los conflictos institucionales y cotidianos que deben enfrentar y las maneras en que lo hacen.*<sup>4</sup>

Asimismo, se han creado Oficinas de la Mujer que emulan a la que funciona bajo dependencia directa de la CSJN, aunque dependen en su contenido y organización de las disposiciones de los poderes judiciales provinciales, pero que articulan en forma permanente con la matriz creadora: Neuquén, Jujuy, Río Negro, Córdoba, Salta, Formosa, Tierra del Fuego, Chaco, Tucumán, Chubut, Santiago del Estero, Mendoza, Entre Ríos San Juan, y La Pampa (dependientes de los Superiores Tribunales de Justicia); Córdoba, Mendoza, Salta y Paraná (dependientes de las Cámaras Federales); Buenos Aires (dependiente de la Cámara de Apelaciones en lo contravencional y de faltas; Ciudad de Buenos Aires (dependiente del Consejo de la Magistratura-CABA).

En cada una de ellas se elaboran propuestas generales de trabajo, que a partir de las necesidades concretas que presenta cada provincia, se modifican y resultan eficaces en la búsqueda de perspectiva de género.

---

<sup>4</sup> M. Lagarde. *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Madrid: Editorial Horas, 1997.

La creación e inicio de la Oficina de la Mujer partió desde la CSJN, y estuvo en manos de la ministra de Corte Carmen Argibay,<sup>5</sup> quien la impulsó y sostuvo a través de ideas innovadoras para la justicia nacional y ampliando su mirada a las provincias.

Específicamente, la *Oficina de la Mujer (OM)* fue creada con el objetivo de impulsar, en la esfera del Poder Judicial, un proceso de incorporación de la perspectiva de género en la planificación institucional y en los procesos internos, a fin de alcanzar la equidad de género tanto para quienes utilizan el sistema de justicia como para quienes trabaja en él.

Define sus objetivos a través del desarrollo de estrategias tendientes a eliminar los sesgos sexistas y las barreras de género, removiendo aspectos que interfieran en el pleno aprovechamiento de las competencias disponibles en el sistema de justicia. Asimismo, busca mejorar las condiciones de acceso a justicia y el ejercicio pleno de los derechos mediante un servicio eficaz y efectivo. Las principales líneas estratégicas de trabajo pueden clasificarse en: *1. Elaboración de diagnósticos; 2. Sensibilización y capacitación; 3. Elaboración de propuestas; 4. Comunicación y difusión; 5. Monitoreo de la actividad jurisdiccional.* A su vez, mantiene la *articulación federal y articulación internacional* a través de programas de *buenas prácticas*.

## Avances

La estrategia de la Oficina de Violencia Doméstica se ve cumplida a diario, lamentablemente. Ello porque los 365 días de cada año desde su creación se presentan en ella con casos que necesitan intervención (solamente en la dependencia de la CSJN) más de 10 000 personas afectadas primarias, sin contar las personas que dependen de ellas y que resultan subafectadas.

---

<sup>5</sup> Carmen Argibay (1939-2014) fue ministra de la CSJN desde 2003 hasta su deceso, estuvo a cargo de la Oficina de la Mujer de la CSJN.

En solo cinco provincias de país se ha emulado a la CSJN: Salta, Santiago del Estero, Santa cruz, Tucumán y La Pampa. El resto de las provincias argentinas tienen un sistema elaborado por ellas mismas.

En referencia a los avances de la OM, se demostró que hubo logros en las decisiones judiciales, ya que se visibiliza en ellas la perspectiva de género.

También producto de la OM, se generaron cambios vinculados con la *mayor participación de las mujeres en los espacios de decisión judicial*. Esto fue una clara incidencia de la investigación realizada, que fue utilizada en varios proyectos legislativos vinculados al tema y del mapa de género, con el que se comprobó la vigencia del *techo de cristal*.

Sin dudas, un avance significativo lo representan los *lactarios*, sacando a la luz la necesidad de espacios de amamantamiento a las/los hijas/os de mujeres que trabajan en el Poder Judicial.

Es difícil saber en qué medida, porque en la sociedad argentina hubo un cambio en sentido de visibilizar las cuestiones de género, pero especialmente a partir de la masividad que cobra el reclamo a través del *#niunamenos*.<sup>6</sup> Sí, definitivamente y seguro que modificó la estructura judicial y la sigue modificando aún hoy. Hubo un fuerte impacto y concientización sobre el tema, la necesidad de capacitación y consideración atenta al tema por parte del Poder Judicial.

La OM ha implicado un avance significativo dentro de la justicia, marcando diferencias de género objetivas y subjetivas inapelables. Además, la continuidad del trabajo en la búsqueda de instalar la perspectiva de género dentro del ámbito judicial ha sido y es una cruzada a la que nos enfrentamos diariamente.

---

<sup>6</sup> “Ni una menos”, es una consigna que dio nombre a un movimiento feminista surgido en Argentina en 2015. Es un colectivo de protesta que se opone a la violencia contra la mujer y su consecuencia más grave y visible: el feminicidio. El 3 de junio de 2015, el asesinato de una joven rosarina de 14 años, Chiara Páez, terminó por conmover e indignar al movimiento de mujeres, que venía de realizar varias marchas para pedir justicia por diferentes femicidios aislados.

## Ley Micaela

Un último avance significativo que ha nacido por un empuje estatal, pero a raíz de una situación que parte desde el ámbito judicial, fue la denominada “Ley Micaela”.

Ella establece la capacitación obligatoria en género y violencia de género para todas las personas que se desempeñan en la función pública, en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación. Se llama así en conmemoración de Micaela García, una joven entrerriana de 21 años, militante del Movimiento Evita, que fue víctima de femicidio en manos de Sebastián Wagner. A través de la Ley 27.499 se propone lograr su plena implementación a través de *procesos de formación integral*, los cuales aporten a la adquisición de herramientas que permitan identificar las desigualdades de género y elaborar estrategias para su erradicación. Busca *transmitir herramientas y (de) construir sentidos comunes*, que cuestionen la desigualdad y la discriminación, y transformen las prácticas concretas de cada cosa que hacemos, cada trámite, cada intervención, cada proyecto de ley y, en definitiva, cada una de las políticas públicas. Se trata de una oportunidad para jerarquizar la formación y ponerla al servicio del diseño de políticas públicas con perspectiva de género en clave transversal, es decir, en todo el Estado.

Fue promulgada el 10 de enero de 2019, y a un año de su vigencia, el presidente de la nación, Alberto Fernández, y las máximas autoridades del Poder Ejecutivo nacional se capacitaron en los términos de esta ley. Adhirieron *todas las provincias* y aproximadamente *500 municipios*.

La implementación de dicha ley ha permitido que se avance en un tema que hasta la fecha ha sido tabú en muchos ámbitos, especialmente en el judicial, donde lo dicho por la ley nacional y las consecuentes leyes provinciales de adhesión se han tomado como imperativas, sin revisar que las convenciones de DDHH como CEDAW o Belém do Pará tienen superioridad en la materia y más aún cuando deben resolverse cuestiones de género y vulnerabilidad.

Ya que las mencionamos, ambas convenciones, y especialmente Belém do Pará, establecen la responsabilidad del Estado para prevenir, sancionar y erradicar la violencia hacia la mujer, y ya no sólo lo que hace público, sino “puertas adentro”. Ello ha sido y es un punto de partida que marca el derecho y que debemos aplaudir, no obstante, se ha tardado demasiado tiempo en establecer la obligatoriedad y que los Estados den cumplimiento a lo allí dispuesto y ratificado por ellos mismos.

También puede destacarse que su implementación y vigencia ha servido de puntapié inicial para que organismos con participación estatal –como entidades bancarias, por ejemplo– tengan capacitaciones en perspectiva de género y violencias, para saber evitarla, así como reformular y recapacitar individualmente sobre sus acciones en la vida diaria laboral y familiar, social inclusive.

Es más, aunque destacamos a la Ley Micaela como uno de los avances positivos del Estado argentino en la perspectiva de género, estamos convencidos que no sería necesaria su creación, ya que las disposiciones de capacitación estaban ordenadas en la Convención de Belém do Pará. Hizo falta un crimen atroz y el reclamo social para que se hiciera efectiva en 2018 una disposición convencional de 1996, año en que Argentina ratificó la Convención.

## **Conclusiones**

A modo de conclusión, podemos decir que sabemos de las imposibilidades que se plantean en la política en general, la falta de recursos económicos y humanos, así como las crisis en diversas áreas que pueden generar trabas para disponerlos de forma tal que se cumplimente lo convencionalmente dispuesto. Lo que hay que comprender también, es la específica crisis que atraviesa el género femenino y necesita de respuestas en muchas situaciones, pero podría comenzarse con la respuesta material de tener acceso a respuestas ante la vulneración de derechos.

Creemos que el Estado, al momento de firmar, adoptar y ratificar convenciones internacionales protectoras de derechos humanos, debe rever la legislación existente que es —o ha sido— abiertamente contraria a disposiciones existentes.

Como ha dicho Alda Facio (2005), hay que repensar el derecho y la función social que se espera de él:

*[Y esto] es un desafío que va más allá de contar con “buenas leyes” o con “buenas resoluciones judiciales” para las mujeres. Significa hacer de esta disciplina un instrumento transformador que desplace los actuales modelos sexuales, sociales, económicos y políticos hacia una convivencia humana basada en la aceptación de la otra persona como una legítima otra y en la colaboración como resultante de dicho respeto a la diversidad.<sup>7</sup>*

Hoy en día se evidencia un quiebre en el paradigma que diferenciaba lo público de lo privado. El Estado tiene y debe tener presencia —y la eventual responsabilidad— por actos realizados directamente por él a través de sus agentes, como así también en la educación, prevención y sanción de la ciudadanía.

Coincidimos con Fabián Salvioli (2002), quien, respecto de la Convención de Belém do Pará, ha dicho:

*[Es una] hábil conjugación de los instrumentos y mecanismos típicos de protección a los derechos humanos: por un lado, tipifica y describe el acto, y señala la responsabilidad directa (cuando el Estado comete la violencia) y la responsabilidad indirecta (cuando la violencia es privada y el Estado la consiente o no la castiga). Estipula además acciones preventivas obligatorias para el Estado; y, por último, comprende mecanis-*

---

<sup>7</sup> A. Facio y I. Fries L. “Feminismo, género y patriarcado”. *Revista sobre Enseñanza del Derecho de Buenos Aires*, año 3, núm. 6, 2005.

*mos para dar trámite a denuncias contra Estados por violación a algunas normas de la Convención.*<sup>8</sup>

Ante lo impredecible de la conducta humana, las acciones que debe realizar el Estado de modo operativo deben efectivizarse de acuerdo con las prioridades y los recursos humanos disponibles. La prevención no debe verse como una carga imposible o desproporcionada, sino que debe ser clara, concreta, de modo que ante una situación determinada la actuación estatal se efectúe con la debida diligencia.

Las creaciones que hemos mencionado en el área del Poder Judicial argentino son brillantes, sobre todo en la época en que se gestaron y porque han sido respuesta a las políticas públicas que se estaban pidiendo desde distintas esferas y sobre todo desde la social. Pero somos conscientes que no son ni serán suficientes.

Tampoco con una nueva ley que marca una obligación de decisiones con perspectiva de género en todos los ámbitos estatales y claramente en el Poder Judicial también, se va a cambiar de un día para al otro ni a corto plazo la forma de pensar de quienes toman las decisiones, aunque sus resoluciones sean acordes con la ley.

Queda mucho por hacer, cambiar y pensar para logros positivos absolutos, cambios culturales necesarios y erradicación de acciones violentas incluso en los ámbitos estatales.

El Poder Judicial lo sabe y debe asumir que faltan muchos pasos por dar –los que se han dado no son suficientes– para reformar y reformular, interpretar y aplicar leyes y convenciones internacionales de derechos humanos.

El compromiso asumido a nivel internacional al adoptar instrumentos internacionales protectores de derechos humanos debiera hacer que quienes están a cargo de su ejecución pongan mayor énfasis y cuidado en el logro de ese cumplimiento.

---

<sup>8</sup> F. O. Salvioli, “El Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. *Dossier Documentaire* (Estrasburgo, 2002): 193.

Por último, consideramos que la educación es tal vez la base más importante para lograr los objetivos buscados para proteger los derechos humanos en general y los de la mujer víctima de violencia en particular. Una buena educación permite:

- Una ley “pensada” y, en consecuencia, redactada con perspectiva de género, atravesada por la perspectiva de los derechos humanos previstos en las convenciones que los contienen y, por ende, en armonía con ellas.
- Una ley ejecutada con perspectiva de género, abarcando el compromiso de la Administración pública, que es la que debe poner a disposición los medios necesarios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Todo ello dirigido no solamente a la sociedad en general, sino en particular y especialmente a los agentes públicos que la componen.
- Una ley aplicada con perspectiva de género. Los agentes judiciales sin distinción de jerarquía deben comprender que no es una opción válida en sus lugares de trabajo tener una perspectiva diferente, que fallar con perspectiva de género no es una “forma de pensar que puede discutirse”. Y, especialmente, aquellos magistrados y funcionarios que interpretan y aplican la ley, son quienes mayor hincapié deben hacer en la necesaria transversalización de la perspectiva de género en sus escritos, opiniones, resoluciones y sentencias.

Una vez que se complementen las acciones de la sociedad y del Estado, se podrá arribar a resultados optimistas.

Estamos ante procesos de cambio, la necesidad de revisión de actos que se consideraron durante mucho tiempo conformes a derecho y hoy pueden cuestionarse.

Cada vez son más las personas afectadas que reclaman justicia con perspectiva de género –todas– y, aunque sabemos que las realidades de cada provincia del Estado argentino no son iguales entre sí, la

mirada transversal de derechos humanos debe ser obligatoriamente establecida en sus poderes judiciales.

Como uno de los principales órganos del Estado, el Poder Judicial también debe asumir su responsabilidad en eso y a partir de allí generar acciones positivas y buenas prácticas tendientes a mejorar la calidad del servicio y acceso a justicia.



**EMPLEO PÚBLICO Y PERSPECTIVA DE GÉNERO.  
EL DERECHO ADMINISTRATIVO ANTE  
EL EMPLEADO VIOLENTO**

*Analia Elsa Galkin\**

*María Victoria Santucho\*\**

**Introducción**

Que la violencia de género es una problemática que debe ser abordada y combatida desde el propio Estado resulta innegable, pero la cuestión que se sigue debatiendo es cómo debe hacerlo.

Las fuerzas de seguridad y el sistema judicial se ponen en marcha ante un hecho de violencia –o por lo menos así debiera ser–, quienes legislan sancionan normas penales, civiles o administrativas buscando mitigar de algún modo los daños generados y creando programas de atención y protección para mujeres e infancias afectadas; la Administración lleva adelante los diversos programas, preventivos y paliativos. En todos esos casos el Estado actúa en su rol de garante de los derechos humanos, pero ¿qué pasa cuando es un funcionario u agente

---

\* Abogada por la Universidad de Buenos Aires, especialista en Abogacía del Estado por la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado de la Procuraduría del Tesoro de la Nación, doctoranda de la Facultad de Derecho de la UBA.

\*\* Abogada por la Universidad de Buenos Aires, magíster en Derecho Administrativo por la Universidad Austral, secretaria del Juzgado en lo Contencioso Administrativo N°2 del Departamento Judicial de Lomas de Zamora de la Provincia de Buenos Aires.

público el violento? ¿Puede o debe el Estado como empleador sancionar a esa persona por hechos acaecidos por fuera del ámbito laboral?

Las posibilidades, facultades y obligaciones que pesan sobre el Estado en su carácter de empleador implican necesariamente aplicar el derecho administrativo disciplinario con perspectiva de género.

En las siguientes líneas nos interpelamos sobre ello y haremos referencia a un reciente fallo dictado por el Superior Tribunal de Justicia de La Pampa, República Argentina, en tanto la cuestión allí resuelta, más allá del necesario debate que aquí proponemos, podría ser replicada por las diversas Administraciones públicas que se comprometan a sancionar y prevenir la violencia de género de una manera transversal.

### **El caso: la sentencia penal, la decisión administrativa y su impugnación judicial**

El Sr. Ferretti, empleado del Instituto de Seguridad Social de la Provincia de La Pampa, República Argentina, fue condenado (mediante procedimiento de juicio abreviado) como autor del delito de lesiones leves y amenazas calificadas en perjuicio de su entonces pareja, cuya identidad se mantuvo en el anonimato.

Mediante notas periodísticas publicadas por dos matutinos locales, la autoridad administrativa tomó conocimiento de la sentencia y, en consecuencia, dispuso la formación de un sumario disciplinario con el objeto de analizar su conducta.

Dicho sumario concluyó con el dictado de la resolución que dispuso aplicar sanción de exoneración del agente. En sus fundamentos, la Administración expresó que la condena penal referida acarrea efectos negativos respecto del “prestigio del Instituto de Seguridad Social y de la credibilidad de las políticas de género que el organismo ha implementado”.

En el mismo sentido, expuso también la Administración local que la conducta del Sr. Ferretti transgredió el deber establecido en el ar-

título 38, inciso b, de la Ley 643,<sup>1</sup> esto es, observar en el servicio y fuera de él una conducta decorosa, quedando tipificado una de las causales de segregación de la Administración pública establecida en el artículo 277, inciso f, de la misma ley (“la comisión de delito que no se refiera a la Administración pública, cuando el hecho sea doloso o afecte el prestigio de la misma”).

Ante ello el exagente inició demanda impugnativa del acto administrativo y su confirmatorio que dispusiera su cesantía en el contexto de una relación de empleo público que lo vinculaba con el Instituto de Seguridad Social de la Provincia de La Pampa y solicitó su reincorporación y el abono de los salarios caídos.

El reclamo judicial tuvo dos ejes principales:

- 1) que la actuación administrativa significa una intromisión en el ámbito de su vida privada, porque determina una sanción cuando el hecho de la condena no tiene vinculación con la tarea en el ámbito de la Administración. En el mismo sentido, agrega que “en el caso penal se trató de un hecho de su intimidad –hecho de contenido violento con una persona con quien mantenía relación de pareja– y que en modo alguno afectó al organismo para el que trabajaba”, y
- 2) que se habría vulnerado el principio de igualdad, pues en el ámbito de la Administración pública provincial no se ha dispuesto la cesantía de empleados por condenas penales en hechos sin vinculación con las tareas de la Administración.

## **La decisión judicial ante la impugnación contencioso-administrativa**

Previo a abocarnos a la sentencia en cuestión, vale señalar que conforme el ordenamiento procesal de la provincia de La Pampa, el Su-

---

<sup>1</sup> La norma puede ser consultada en <https://contaduriageneral.lapampa.gob.ar/legislacion-provincial/253-ley-n-643.html> (Consulta: 16 de enero de 2023).

perior Tribunal de Justicia de esa provincia conoce y decide en instancia originaria y exclusiva en todos los casos de jurisdicción contencioso-administrativa.

Pues bien, en primer lugar, el Tribunal determina que el caso debe ser enmarcado en el derecho administrativo disciplinario en tanto la discusión se centra en la validez o invalidez de la sanción de cesantía aplicada por la Administración en ejercicio de su potestad sancionatoria.

En tal senda, afirma que la ley disciplinaria constituye un elemento básico de la organización estatal y de la realización efectiva de los fines esenciales del Estado, reconociéndole la potestad de un control disciplinario sobre sus agentes con la finalidad que el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades se efectúe dentro de una ética del servicio público y con sujeción a los principios de moralidad, eficacia y eficiencia que caracterizan la actuación administrativa y el cabal desarrollo de la función pública.

Seguidamente, aborda el planteo de inconstitucionalidad de la norma aplicada (Art. 277, inc. F, de la Ley 643 en confrontación con el Art. 19 de la CN<sup>2</sup>), ya que, según el actor, habría existido una indebida intromisión en el ámbito de la vida privada, habiendo afectado su trabajo una circunstancia que nada tenía que ver con su desempeño laboral.

Respecto de este planteo, es sumamente interesante lo sostenido por el Tribunal cuando afirma que el principio de privacidad –que incluye el de intimidad– reconoce la autonomía personal, pero no dispone la neutralidad del Estado en materia de fines y medios, relativos al orden, la moral pública y la prohibición de causar daño a terceros, y agrega:

---

<sup>2</sup> Constitución de la Nación Argentina. Artículo 19.- Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están solo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.

*En los casos de violencia contra las mujeres, resulta improcedente la pretendida separación de las esferas pública y privada expuesta por el Sr. Ferretti como si se tratara de dos espacios físicos diferenciados y en los que el Estado no podría intervenir pues afectaría su vida privada.*

*Ello es así, pues la cuestión central no es dónde fue realizado el acto violento, si público o privado, sino el hecho propiamente violento contra una mujer, circunstancia en la que esa distinción entre lo público y lo privado pierde toda legitimación.*

*Seguir el razonamiento del señor Ferretti implicaría consagrar una zona de desprotección de las mujeres, pues se toleraría –y encubrirían– hechos de violencia ejercidos contra las mujeres por la sola circunstancia de haber sido realizados en una zona de reserva. Es por ello por lo que ese razonamiento no puede tener validación.*

*Razonar de otro modo, significaría no solo desatender las especiales circunstancias del caso, sino también echar por tierra la política de abordaje de esta problemática implementada en todos los ámbitos estatales, siendo la resolución general 767/17 –y su anexo– del Directorio del Instituto de Seguridad Social fiel reflejo del compromiso asumido para prevenir, detectar, atender y orientar a quienes se encuentren afectados por situaciones de violencia de género o discriminación.*

*Cabe agregar que la medida disciplinaria resulta viable con independencia que la mujer víctima de violencia de género sea personal del ente estatal o personal externo o un tercero (el destacado nos pertenece).*

Respecto al planteo del impugnante de que la condena penal que le fue impuesta en nada repercutió al organismo en el que trabaja, el Tribunal denota que su conducta “...perjudicó la imagen de la Administración”, haciendo expresa alusión al deber determinado en la Ley 643 de empleo público local de observar en el servicio y fuera de él una conducta decorosa (Art. 38). Advirtiendo que la motivación de la sanción de cesantía se relaciona con la condena penal recaída por un hecho delictivo cometido de modo doloso por el agente en un contexto de violencia de género contra la mujer que afecta la imagen de la Administración que, como antes se mencionó, tiene objetivos par-

ticulares en la materia, por lo que considera que el acto está suficientemente fundando.

Al momento de darle tratamiento al segundo de los planteos centrales de su impugnación (violación al principio de igualdad), argumentando que no se han dispuesto cesantías en otros agentes con condena penal; el Tribunal lo descarta atendiendo liminarmente al concepto de igualdad esbozado en la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-4/84: "...No todo tratamiento diferenciado es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, a la dignidad humana".

A continuación, agrega, con cita de antecedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que

el mayor o menor acierto o error, mérito o conveniencia de la solución adoptada por la autoridad administrativa, constituyen puntos sobre los cuales no cabe al Poder Judicial pronunciarse, en la medida en que el ejercicio de esas facultades discrecionales no se compruebe como irrazonable, inicuo o arbitrario.

Finalmente, deja constancia de que el actor no pudo probar el denunciado trato desigual, ya que todos los antecedentes por él aportados se corresponden a disímiles circunstancias de hecho. Por los argumentos reseñados, rechaza la pretensión procesal de nulidad planteada.

### **El derecho administrativo sancionador: una mirada convencional**

A fin de analizar la sentencia que reseñamos, corresponde recordar que la potestad sancionadora de la Administración en este campo constituye un poder derivado del ordenamiento jurídico que, como los demás atribuidos a la Administración, está encaminado al mejor

gobierno de los diversos sectores de la vida social y contiene principalmente tres expresiones:

- 1) la competencia administrativa para dictar normas generales que delimitan y concretan el tipo infraccional y los límites de la sanción, a través de normas generales, como consecuencia del principio denominado –remisión reglamentaria– que realiza el legislador,
- 2) potestad de decidir si impone una sanción, determinando su contenido individual, y
- 3) la facultad de ejecutar por sí dicha sanción a través del principio de la autotutela ejecutiva.<sup>3</sup>

Asimismo, la doctrina ha expuesto:

El agente público debe ostentar una conducta digna. Como bien se ha dicho, la autoridad del funcionario en su empleo depende, en cierta medida, de la conducta que él observe fuera del empleo. Quien actúe indignamente no debe integrar los cuadros de la Administración pública. Ya lo dijo Paul Laband, el funcionario, aún fuera de su empleo, debe conducirse de acuerdo con las exigencias del honor y de las buenas costumbres, pues la generalidad de las personas no pueden distinguir o separar abstractamente en un mismo individuo su calidad de funcionario de su calidad de particular [...] el Código Administrativo de Portugal establece que es deber de todos los funcionarios administrativos proceder en su vida pública y particular de modo de prestigiar siempre a la función pública [...] En tal orden de ideas, el funcionario público debe observar buena conducta y no dañar su reputación, pues todo esto puede repercutir en el prestigio y eficacia de la función pública.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Miriam M. Ivanega, *Cuestiones de potestad disciplinaria y derecho de defensa*, 2a ed. Buenos Aires: Ed. Rap, 2013.

<sup>4</sup> M. Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo*. T. III B, Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011.

Por otra parte, es sabido que toda la actuación del Estado se encuentra sujeta al marco normativo supraconstitucional que surge de los tratados internacionales y regionales de derechos humanos. Entre ellos, conforme el asunto que nos convoca, corresponde citar dos sumamente trascendentes en la materia: la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés, suscrita el 18 de diciembre de 1979) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer<sup>5</sup> (“Convención de Belém do Pará” del 9 de junio de 1994).

En dichas convenciones se establece el deber de promover, con relación a las mujeres, medidas de acción positiva que garanticen su igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos allí reconocidos. En adición, vale la pena señalar que, en lo que respecta a la República Argentina, el Congreso Nacional en 2009 sancionó la Ley 26485 de protección integral a las mujeres.<sup>6</sup>

Retomando con el marco jurídico internacional, todos los Estados Parte de la Convención Belém do Para, según surge del artículo 7 de dicha convención, 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 las medidas enumeradas en la citada norma.

Entre ellas, y vinculadas al caso en estudio, vale la pena hacer hincapié en lo previsto en los incisos *c*, *d* y *h* del citado artículo:

Inciso *c* “incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para

---

<sup>5</sup> Si bien dicha Convención no cuenta aún con jerarquía constitucional, la misma ha sido aprobada por la Ley 24.632, y en octubre de 2022, el proyecto de ley que le otorga dicha jerarquía obtuvo dictamen favorable en la Cámara de Diputados.

<sup>6</sup> Ley 26485, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/150000-154999/152155/texact.htm> (Consulta: 18 de enero de 2023).

prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso”.

Inciso 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”.

Inciso h “adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención”.

Por lo tanto, cada uno de los Estados Parte deberá articular al momento de ejercer el derecho administrativo sancionador la normativa interna (procedimientos, sanciones, etc.) con el marco jurídico internacional de derechos humanos, efectuando, siempre, una mirada de género transversal. Asimismo, ya ha expuesto la Corte Interamericana en numerosos antecedentes que los Estados no pueden invocar su derecho interno para dejar de cumplir con las obligaciones asumidas través de instrumentos internacionales.<sup>7</sup>

Y dicha obligación recae sobre todas las autoridades. En tal sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido:

Cuando un Estado es Parte en un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, también están sometidos al tratado, lo cual les obliga a velar para que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, de modo que decisiones judiciales o administrativas no hagan ilusorio el cumplimiento total o parcial de las obligaciones internacionales. Es decir, todas las autoridades estatales están en la obligación de ejercer *ex officio* un “con-

---

<sup>7</sup> Corte IDH. *Caso Boyce y otros Vs. Barbados*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 169. Asimismo, la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados estipula en el artículo 27 que “El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46”.

trol de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.<sup>8</sup>

Lo expuesto significa, reiteramos, que el Estado en su carácter de empleador y en uso de sus facultades disciplinarias también se encuentra obligado a ejercer el debido control de convencionalidad.

### **Algunos interrogantes**

Pues bien, con tales elementos a la vista, seguramente estaremos de acuerdo con que los Estados no pueden ser indiferentes cuando uno de sus agentes es hallado culpable por la justicia por haber ejercido violencia contra una mujer, pero ¿cuál debiera ser la respuesta desde el derecho administrativo para abordar una temática tan compleja?

En el caso que hemos comentado, luego del respectivo sumario, la Administración local entendió que un sujeto que había sido violento con una mujer no podía permanecer en los cuadros del Estado, puesto que ello implicaba un desprestigio a la Administración pública por ser una conducta indecorosa. Dicha decisión fue convalidada por la Justicia con los argumentos expuestos anteriormente.

Lo cierto es que el marco normativo allí vigente preveía como causal de cesantía “la comisión de delito que no se refiera a la Administración pública, cuando el hecho sea doloso o afecte el prestigio de esta”, pero lo llamativo es que el conocimiento que tomó la Administración de la pena impuesta fue a través de un medio periodístico. ¿Qué hubiera sucedido si el organismo estatal no se anoticiaba?

Por otra parte, si la causa penal no avanzaba debido a lo que la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos nominó el

---

<sup>8</sup> Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 20 de marzo de 2013, párrafo 66, disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman\\_20\\_03\\_13.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman_20_03_13.pdf)

“patrón de impunidad sistemática en el procesamiento judicial y en las actuaciones en torno a casos de violencia contra las mujeres”,<sup>9</sup> el violento con su cargo de empleo público ¿No afectaría también el prestigio de la Administración?

Si la mujer violentada quisiera reclamar una indemnización pecuniaria por el daño que se le generó, la cesantía decretada ¿no la perjudica también a ella? ¿Y si en el caso hubieran existido menores que requieren contar con una manutención?

## Conclusiones

La pretendida diferenciación entre el espacio privado y el público, ensayada por el hombre para ejercer impunemente la violencia en el seno del hogar, ya no es avalada por nadie que esté en su sano juicio y, en esta etapa de la historia, también es descartada por el Estado en su conjunto.

La violencia de género es un problema de Estado y como tal debe ser abordado de modo transversal. Ello significa que la intervención no puede limitarse a sancionar penal o administrativamente ante el hecho violento consumado, sino también que deberán articularse las políticas públicas necesarias para prevenir y erradicar dicha violencia.

Debemos repensar nuevas estrategias y cuestionarnos continuamente si lo que estamos haciendo es lo mejor que podemos hacer.

El principio de legalidad que rige la actuación de la Administración no se limita a la aplicación de las normas internas, sino que deberá efectuarse, siempre, el debido control de convencionalidad.

El derecho administrativo debe ser parte. La atención y la escucha a las mujeres y disidencias es imprescindible para comprender cuál es la mejor manera de actuar que no solo se limite a aplicar la ley, sino

---

<sup>9</sup> Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas, Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, disponible en <https://www.cidh.oas.org/women/acceso07/cap2.htm> (Consulta: 19 de enero de 2023).

en avanzar a paso firme al objetivo final: lograr una sociedad igualitaria y justa sin violencias de género.

Se necesita contar con todos los recursos personales y materiales del Estado para llevar adelante esta tarea, la vida y la integridad de las personas está en juego.

En tal senda, las capacitaciones en materia de género a las y los agentes del Estado –sin distinción de cargos u ocupaciones– son imprescindibles y la detección temprana de las violencias es necesaria para evitar los daños. Generados los daños, deberá brindarse contención y acompañamiento de las víctimas, escuchando sus necesidades. Los procedimientos administrativos y las instancias judiciales no debieran ignorarlas.

El camino es arduo, pero las sociedades han reconocido el problema; entre todos y todas debemos encontrar las soluciones.

# EL USO DEL LENGUAJE INCLUSIVO EN MÉXICO. MÁS ALLÁ DE LAS CATEGORÍAS BINARIAS, UN PRIMER PASO HACIA LA IGUALDAD SUSTANTIVA

*Juan Martín Ramírez Durán\**

## **Introducción**

El lenguaje es uno de los elementos más importantes en la vida de las personas, a través de este se refleja la ideología, las costumbres y valores de la sociedad, aunque también se muestran las desigualdades, algunas de estas impulsadas por las normas del sexo o género.

El primer derecho de cualquier persona es existir, y eso implica el de ser nombrada. Por ello, el lenguaje debe contemplar a todas las personas sin excepción alguna.<sup>1</sup> En este sentido, John L. Austin, principal exponente de la denominada filosofía del lenguaje ordinario, muestra que el lenguaje no solo sirve para describir el mundo, sino también para hacer cosas en este. Lo que, en palabras de Thomas Luckmann y Peter Berger, implica que las personas construyen la

---

\* Doctorante en Derechos Humanos en la Universidad de Guanajuato y maestro en Justicia Constitucional por la misma Universidad. Con estudios especializantes en transgeneridad y sus normas de atención. Correo electrónico: martin.duran@live.com.mx

<sup>1</sup> Claudia Guichard Bello, *Manual de comunicación no sexista. Hacia un lenguaje incluyente*, 2a. ed., Ciudad de México: Instituto Nacional de las Mujeres, 2018, disponible en: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/101265.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101265.pdf) (Consulta: 19 de agosto de 2022).

realidad del mundo que habitan y la presentan a través del lenguaje. Así, el lenguaje puede concebirse como una herramienta lo suficientemente capaz de “hacernos presentes” o, en su defecto, ausentes.<sup>2</sup>

La lucha por generar cambios en el lenguaje que permitan contrarrestar los efectos de la visión androcéntrica no es algo reciente. Desde hace tiempo los movimientos feministas han evidenciado que el lenguaje, presentado desde esa visión donde el hombre constituye la medida de todas las cosas, no solamente ha invisibilizado a la mujer, sino también ha permitido la producción de toda una serie de estereotipos negativos que contribuyen a la violencia y a la discriminación. Pese a los grandes logros de los movimientos feministas en torno al lenguaje incluyente, este en la actualidad sigue partiendo desde una lógica meramente binaria, es decir, de dos únicas categorías rígidas y opuestas entre sí, el hombre y la mujer.

Advierto que el presente trabajo no tiene por objeto realizar un análisis gramatical o lingüístico, sino que ofrece una aproximación más del tipo sociolingüística, es decir, de cómo el lenguaje basado en la lógica binaria del sexo o género, o desde una visión androcéntrica, puede invisibilizar o generar escenarios de discriminación para ciertos grupos de personas.

## Desarrollo

Gayle Rubin realizó un interesante planteamiento en torno a la manera en que el cuerpo de una persona (a partir de su nacimiento), bajo la percepción de otras (basándose usualmente en la genitalidad), adquiere impositivamente un determinado significado, es decir, se le representa como un hombre o una mujer, y luego a partir de esas etiquetas binarias la sociedad determina las características y funciones que cada una tiene y debería de tener, excluyendo a su vez cual-

---

<sup>2</sup> Peter L. Berger y Thomas Luckmann, *La construcción social de la realidad*, trad. de Silvia Zuleta, Buenos Aires: Amorrortu, 2003, p. 58.

quier variante que pudiera existir entre el sexo y el género<sup>3</sup> (por ejemplo, las personas trans, intersexuales, no binarias y *queer*). En ese contexto, Joan W. Scott sostiene que los “sistemas de género”, sin importar el periodo histórico, se caracterizan por ser sistemas binarios “que oponen el hombre a la mujer, lo masculino a lo femenino, y esto, por lo general, no en un plan de igualdad sino en un orden jerárquico”.<sup>4</sup>

Para Jacques Derrida, cuando existen dos posiciones binarias, uno de los términos invariablemente se impondrá al otro en una posición más elevada,<sup>5</sup> una lucha eterna entre el sí y el no.<sup>6</sup> Según este filósofo, el binarismo se encuentra presente en la base de todo el pensamiento occidental, marcando decisivamente el lenguaje filosófico, y no en términos de una “coexistencia pacífica”, sino mediante una estructura que es esencialmente conflictual, y violenta.<sup>7</sup> Esto quizá explique la razón por la cual, en este sistema binario, la categoría de hombre se impone sobre la de mujer; o bajo las ideas de Rubin, el sistema es el escenario en donde se construye la opresión de las mujeres, las minorías sexuales y de algunos aspectos de la personalidad.

---

<sup>3</sup> Ariel Martínez, “Los cuerpos del sistema sexo/género. Aportes teóricos de Judith Butler”. *Revista de Psicología*, Argentina, 12, p. 130, disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/revpsi/article/view/1099/1045> (Consulta: 29 de julio de 2022).

<sup>4</sup> Joan W. Scott, “El concepto del género”. En Marta Lamas (Comp.), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México: Porrúa-UNAM, 2013, p. 32.

<sup>5</sup> Jaques Derrida, “Posiciones”. En *Derrida en castellano*, trad. de M. Arranz, Valencia: Pre-Textos, 1977, pp. 55-131, disponible en: <https://redaprenderycambiar.com.ar/derrida/textos/posiciones.htm> (fecha de consulta: 29 de agosto de 2022).

<sup>6</sup> Cristina Peretti, “Entrevista con Jacques Derrida”. *Política y Sociedad*, primavera de 1989-3, disponible en: [https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjF8uPchuX2AhXSJ0QIHdSuAX4QF-n o E C B 4 Q A Q & u r l = h t t p s % 3 A % 2 F % 2 F d e b a t e f e m i n i s t a . c i e g . u n a m . m x % 2 F d f \\_ o j s % 2 F i n d e x . p h p % 2 F d e b a t e \\_ f e m i n i s t a % 2 F a r t i c l e % 2 F d o w n l o a d % 2 F 1 9 2 8 % 2 F 1 7 2 9 % 2 F & u s g = A O v V a w 0 S f b S C i 5 Y n j h w a Z Y s z u z 9](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjF8uPchuX2AhXSJ0QIHdSuAX4QF-n o E C B 4 Q A Q & u r l = h t t p s % 3 A % 2 F % 2 F d e b a t e f e m i n i s t a . c i e g . u n a m . m x % 2 F d f _ o j s % 2 F i n d e x . p h p % 2 F d e b a t e _ f e m i n i s t a % 2 F a r t i c l e % 2 F d o w n l o a d % 2 F 1 9 2 8 % 2 F 1 7 2 9 % 2 F & u s g = A O v V a w 0 S f b S C i 5 Y n j h w a Z Y s z u z 9) (Consulta: 3 de febrero de 2022).

<sup>7</sup> Alejandro Sacbé Shuttera Pérez, “Derrida: la estructura desplazada y el problema de la *différance*”. *Revista Limina R. Estudios Sociales y Humanísticos*, año 4, vol. IV, núm. 2, diciembre de 2006, p. 95, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/liminar/v4n2/2007-8900-liminar-4-02-93.pdf> (Consulta: 21 de septiembre de 2022).

Judith Butler utiliza el término “matriz heterosexual” para hacer evidente que detrás del sistema del sexo y género, se esconde la heterosexualización como régimen de poder, que instituye dos categorías asimétricas y excluyentes, lo femenino *versus* lo masculino, estos considerados como atributos que designan a una mujer o un hombre.<sup>8</sup> Es así como las teorías *queer* hacen una crítica a este sistema binario porque reduce a los seres humanos, imponiendo dos términos con relación al sexo (macho o hembra) o al género (hombre o mujer),<sup>9</sup> direccionando a la heterosexualidad como la única posibilidad.<sup>10</sup>

Las ideas de Butler también han sido retomadas por la Relatoría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) para describir a este sistema sexo/género como un “modelo social dominante en la cultura occidental que considera que el género y el sexo abarcan dos, y sólo dos, categorías rígidas ... [excluyendo] a aquellos que no se enmarcan en las dos categorías (personas trans o intersex)”.<sup>11</sup>

Así, el lenguaje juega un papel importante en la consolidación del mencionado sistema binario, no solamente porque a través de este se expresan las relaciones de poder entre las categorías hombre y mujer, y se reproducen toda una serie de estereotipos que marcan de manera negativa el comportamiento de todas las personas; también porque el lenguaje basado en esa lógica binaria niega la existencia de todas aquellas posibilidades existentes entre el sexo y el género.

El androcentrismo, al igual que el sistema binario del sexo y género, ha contribuido a mantener las relaciones de poder y subordinación de la mujer respecto del hombre, además de negar a todas aquellas

---

<sup>8</sup> Judith Butler, *El género en disputa, El feminismo y la subversión de la identidad*, trad. de M.<sup>a</sup> Antonia Muñoz, Barcelona: Paidós, 2008, p. 72.

<sup>9</sup> Lorenzo Bernini, *Las teorías queer: una introducción*, trad., de Albert Tola, México: Eagles, 2018, p. 60.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>11</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Conceptos básicos”. *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexual, trans e intersex (LGBTI) en América*, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2015/violencia-lgbti/terminologia-lgbti.html> (Consulta: 12 de agosto de 2022).

posibilidades que van más allá de las categorías binarias. Esta visión androcéntrica se puede encontrar en la misma Real Academia de la Lengua Española (en adelante RAE), sobre todo cuando esta sostiene que el uso del masculino genérico es incluyente.<sup>12</sup>

Para la RAE, el masculino es un género gramatical inclusivo; esto sin dejar de mencionar que solamente considera la existencia de dos géneros, el masculino y femenino. Por otra parte, para el feminismo, el uso del masculino genérico utilizado en el idioma español, invisibiliza, subordina y produce estereotipos negativos respecto de la mujer, además de que reproduce múltiples expresiones que señalan a esta como un objeto, incapaz e infantil.<sup>13</sup>

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Cultura y la Ciencia (UNESCO) reconoció que la labor que realizan la RAE y las academias de los países hispanohablantes es fundamental y necesaria para evitar la desagregación del idioma español. Sin embargo, también puntualizó que tienen “aspectos retardatarios: el purismo a ultranza, y la consiguiente cautela con que actúan, las lleva a rechazar o a tardar en aprobar términos o expresiones sancionados ya desde hace tiempo...”<sup>14</sup>

Para ejemplificar por qué el masculino no puede ser incluyente, se puede acudir al caso chileno de 1875, cuando algunas mujeres se inscribieron en los registros electorales argumentando que la Constitución de ese país establecía la posibilidad del voto para “todos los chilenos”. Estas consideraron que la palabra “chilenos” incluía a hombres y a mujeres. Sin embargo, las mujeres calificadas no pudieron ejercer su derecho al voto por considerarse que el término “chile-

---

<sup>12</sup> “[...] no solo se emplea para referirse a los individuos de sexo masculino, sino también para designar la clase, esto es, a todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos”. Real Academia Española (RAE), *Diccionario panhispánico de dudas 2005*, disponible en: <https://www.rae.es/dpd/género> (Consulta: 20 de abril de 2022).

<sup>13</sup> C. Guichard Bello, *Manual de comunicación no sexista...*, *op cit.*, p. 94.

<sup>14</sup> UNESCO, “Recomendaciones para un uso no sexista del lenguaje”, disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000114950>, p. 3 (Consulta: 30 junio 2022).

nos” incluía solamente a los hombres.<sup>15</sup> Aunque actualmente pudiera parecer un tanto ilógico lo ocurrido en Chile, es innegable que la lucha de las mujeres por sus derechos ha llevado cientos de años, y gracias a ellas, hoy en día pueden expresarse y reconocerse las situaciones en donde el lenguaje ha producido un efecto negativo en las personas. Es importante acentuar que, al igual que el uso del masculino genérico produce escenarios perjudiciales para la mujer, esto mismo ocurre con las personas que no se identifican con alguna de las categorías binarias.

En tiempos recientes, determinados grupos de personas han optado por añadir la terminación “e” a algunas palabras o el pronombre “elle” para reconocer a quienes no encajan en las categorías binarias. En el debate, ineludiblemente se recurre a la RAE, considerándolo como la institución encargada de regular la lengua hispana; esta, en un primer momento, en su “Observatorio de palabras”<sup>16</sup> reconoció que el pronombre “elle” se utilizaba para aludir a las personas que no se sintieran identificadas con ninguno de los géneros tradicionales (masculino o femenino), no obstante, la misma RAE decidió retirar el pronombre “elle” de su Observatorio de palabras, argumentando que causaba confusión.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Poder Judicial de Chile, *Manual Para el uso del lenguaje inclusivo no sexista en el Poder Judicial de Chile*, Secretaría Técnica Igualdad de Género no Discriminación, 2021, p. 27, disponible en: [http://secretariadegenero.pjud.cl/images/stgind/proyectos/ManualLenguajeInclusivo/ManualLenguajeInclusivo\\_PJUD2021.pdf](http://secretariadegenero.pjud.cl/images/stgind/proyectos/ManualLenguajeInclusivo/ManualLenguajeInclusivo_PJUD2021.pdf) (Consulta: 16 de octubre de 2022).

<sup>16</sup> Dicho observatorio funciona como un portal de Internet que proporciona información sobre palabras y expresiones que, aunque no aparecen en el diccionario, generan dudas, como neologismos, extranjerismos, tecnicismos, regionalismos, etcétera.

<sup>17</sup> Real Academia Española (RAEinforma), “[...] Debido a la confusión que ha generado la presencia de «elle» en el «Observatorio de palabras», se ha considerado preferible sacar esta entrada. Cuando se difunda ampliamente el funcionamiento y cometido de esta sección, se volverá a valorar”, disponible en: [https://twitter.com/RAEinforma/status/1322849757358919680?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1322849757358919680%7Ctwgr%5Ea57486752a3d770656250d467492a81c07bd47ed%7Ctwcon%5Es1\\_&ref\\_url=https%3A%2F%2Fwww.abc.es%2Fcultura%2Fabc-elimina-elle-observato](https://twitter.com/RAEinforma/status/1322849757358919680?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1322849757358919680%7Ctwgr%5Ea57486752a3d770656250d467492a81c07bd47ed%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.abc.es%2Fcultura%2Fabc-elimina-elle-observato)

Pero el lenguaje incluyente va mucho más allá de incluir esos elementos lingüísticos, implica visibilizar a personas cuya existencia ha sido negada y con ello el reconocimiento de sus derechos. La oposición a este se sostiene principalmente en la falta de aceptación y reconocimiento por parte de la RAE. En ese sentido, es necesario subrayar que el lenguaje precede a todas las instituciones y son las personas quienes lo hacen (se construye), y evoluciona a la par que las mismas personas, para responder a la realidad social.

La importancia de este lenguaje ya ha sido abordada en el derecho internacional de los derechos humanos, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha identificado que la subordinación de la mujer por estereotipos de género se agrava cuando estos se reflejan de manera implícita o explícita en el lenguaje.<sup>18</sup> En cuanto a las personas de la diversidad sexual y de género, la Corte IDH ha expresado su preocupación por el uso del lenguaje altamente discriminatorio, así como de los estereotipos dañinos y perjudiciales principalmente por parte las personas encargadas de brindar un servicio público, que llevan a desconocer la dignidad de las personas de la diversidad sexual y de género.<sup>19</sup> El mismo Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en 2015, identificó como uno de los actos violencia no letal en contra de las personas de esta población, el uso del lenguaje por parte de algunos líderes políticos y comunitarios para promover estereotipos negativos, suscitar prejuicios y el acoso.<sup>20</sup>

---

rio-palabras-confusion-generado-202011041855\_noticia.html (Consulta: 5 de octubre de 2022).

<sup>18</sup> Véase Corte IDH. *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) vs México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 16 de noviembre de 2009, párr. 401, disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf) (Consulta: 20 de diciembre de 2021), y Corte IDH. *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de noviembre de 2018, disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_371\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf) (Consulta: 26 de agosto de 2022).

<sup>19</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Conceptos básicos”, *op. cit.*

<sup>20</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Discriminación y violencia contra las personas por motivos de orientación sexual e iden-

Inclusive México, en el derecho nacional, reconoce como una medida para prevenir la discriminación el uso no sexista del lenguaje e introducir formas de comunicación incluyentes en el ámbito público y privado.<sup>21</sup> El uso del lenguaje inclusivo deviene de un compromiso no solo legal, sino constitucional, derivado de la obligación de todas las autoridades del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos<sup>22</sup> (como el de igualdad y no discriminación), y por eso mismo, la transformación debe comenzar desde la misma Administración pública en la producción de sus actos y procedimientos administrativos, como un primer paso para desarticular y desincentivar los prejuicios en torno al género y la identidad; y así poco a poco permear en el uso social del lenguaje.

No se debe olvidar que, dentro de un Estado social de derecho, la dignidad humana de las personas funge como eje rector del servicio público, por ello, también corresponde al Estado promover el uso del lenguaje incluyente, principalmente si se considera que las principales generadoras e incitadoras de la discriminación que se reproduce a través del lenguaje, en muchos casos son las personas encargadas de brindar un servicio público.<sup>23</sup>

---

tividad de género”, *Informe A/HRC/C/29/23 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General*, disponible en: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session29/list-reports> (Consulta: 2 de octubre de 2022).

<sup>21</sup> Art. 20, fr. XXXIII, Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPED.pdf> (Consulta: 5 de octubre de 2022).

<sup>22</sup> Art. 1, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (Consulta: 5 de octubre de 2022).

<sup>23</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América*, 12 de noviembre de 2015, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf> (Consulta: 6 de abril de 2022).

## Conclusiones

En la actualidad, existen múltiples guías y recomendaciones a las cuales se puede acudir para la utilización de lenguaje incluyente, pero estas actualmente parten de una lógica binaria que excluye a todas las posibilidades existentes entre el sexo y el género, como las personas trans, de género no binario o *queer*. Como se señaló, al igual que el uso del masculino genérico invisibiliza a la mujer, las categorías binarias invisibilizan a las personas que no se identifican con ellas. En el discurso existen infinidad de argumentos que se oponen al lenguaje inclusivo, más cuando se menciona el uso de la “e” y “elle” como elementos lingüísticos que permiten reconocer a las personas no binarias.

Es preciso admitir que, encontrar la fórmula adecuada para visibilizar a las personas sin exclusión alguna, es una tarea sumamente difícil. Entender esas posibilidades más allá de las categorías binarias (hombre y mujer) requiere de un proceso complejo de sensibilización. Es necesario transformar las estructuras mentales, porque pensar bajo una lógica binaria es un hábito sumamente arraigado, cuya transformación debe ser de manera paulatina por medio del conocimiento y la empatía.

Forzar un cambio positivo y radical en el lenguaje podría traer un efecto adverso al que se pretende, pero esto no quiere decir que se justifica seguir invisibilizando y generando escenarios perjudiciales para las personas que no encajan en las categorías binarias. Sino que los cambios en el lenguaje del idioma español deben ser graduales. En México, hasta ahora no existe guía alguna que indique o proponga maneras de utilizar el lenguaje no binario, pero como un primer esfuerzo para comenzar los cambios a favor de la inclusión, de manera enunciativa y no limitativa, se propone, de manera momentánea, usar los siguientes criterios:

RECOMENDACIONES	EJEMPLO
<b>1. Evitar y sustituir el masculino genérico.</b>	<b>Usar:</b> “las personas” o “seres humanos”. <b>En lugar de:</b> “todos los hombres”, “el hombre”, o “los humanos”, etcétera.
<b>2. Respetar la identidad de género de las personas.</b> (como la persona se refiere a sí misma y pronombres que usa para ello).	La persona puede utilizar el nombre que haya elegido, y anteponer a este cualquier pronombre, “el” “la” o “elle”. En caso de duda, siempre se puede preguntar el nombre y pronombres.
<b>3. Anteponer la palabra “persona” al sustantivo.</b>	<b>Usar:</b> “las personas servidoras públicas”, “las personas educadoras”. <b>En lugar de:</b> “los servidores públicos” “las y los servidores públicos”, o “los educadores”.
<b>4. Optar por el uso de los neutros.<sup>24</sup></b>	<b>Usar:</b> “La población en el estado de Guanajuato”. <b>En lugar de:</b> “los habitantes del estado de Guanajuato”, o “los guanajuatenses”.
<b>5. Optar por el uso de los genéricos.</b>	<b>Usar:</b> “la niñez”, “la infancia”, la ciudadanía. <b>En lugar de:</b> “los niños”, o los ciudadanos.
<b>6. Usar los abstractos.</b> Estos se pueden usar cuando no se requiera hacer el desdoblamiento de las palabras o para referirse a un grupo de personas en general.	<b>Usar:</b> “la abogacía” o “la judicatura”. <b>En lugar de:</b> “los abogados” o “los jueces y juezas”.

<sup>24</sup> Según el *Manual para el uso de lenguaje incluyente y con perspectiva de género* emitido por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, en el idioma español solo existen como neutros el artículo “lo”, los demostrativos “ese”, “este” y “aquel”, el pronombre persona de tercera persona y los reflexivos “se” y “sí”. Este manual proporciona diversas recomendaciones acerca de cómo emplear los neutros. Véase en María Julia Pérez Cervera, *Manual para el uso de lenguaje incluyente y con perspectiva de género*, México: Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, s.f., p. 34, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/183695/Manual\\_Lenguaje\\_Incluyente\\_con\\_perspectiva\\_de\\_g\\_nero-octubre-2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/183695/Manual_Lenguaje_Incluyente_con_perspectiva_de_g_nero-octubre-2016.pdf) (Consulta 18 de septiembre de 2022).

<b>7. Usar el género correcto en las profesiones y cargos.</b>	<b>Usar:</b> el femenino, masculino y no binario en las profesiones, añadiendo una “a”, “o” “e”, a la raíz de la palabra.
<b>8. No utilizar la barra oblicua “/” o los paréntesis “()” para incluir las letras género o sexo.</b> Dificultan la expresión oral.	<b>Evitar usar:</b> servidores (as), jueces (as) alumno /a, niño /a.
<b>9. No utilizar el @ y la X para borrar la marca de género gramatical.</b>	<b>Evitar usar:</b> compañer@s, servidor@s, lxs personas, lxs estudiantes. Dificultan la expresión oral.
<b>10. Evitar siempre la utilización de estereotipos de cualquier tipo.</b>	<b>Evitar usar:</b> Especialmente los que estigmatizan a personas en función de su sexo, género, u orientación sexual, etcétera.

## Referencias bibliográficas

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “Discriminación y violencia contra las personas por motivos de orientación sexual e identidad de género”. *Informe A/HR-C/C/29/23 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General*, disponible en: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session29/list-reports> (Consulta: 2 de octubre de 2022).
- Berger, Peter L., y Luckmann, Thomas, *La construcción social de la realidad*, trad. de Silvia Zuleta, Buenos Aires: Amorrortu, 2003.
- Bernini, Lorenzo, *Las teorías queer: una introducción*, trad., de Albert Tola, México: Eagles, 2018.
- Butler, Judith, *El género en disputa, El feminismo y la subversión de la identidad*, trad. de M.<sup>a</sup> Antonia Muñoz, Barcelona: Paidós, 2008.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Conceptos Básicos”. *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexual, trans e intersex (LGBTI) en América*, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2015/violencia-lgbti/terminologia-lgbti.html> (Consulta: 12 de agosto de 2022).

\_\_\_\_\_, *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América*, 12 de noviembre de 2015, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf> (Consulta: 6 de abril de 2022).

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Art. 1, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (Consulta: 5 de octubre de 2022)

Corte IDH, *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) vs México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 16 de noviembre de 2009, disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf) (Consulta: 20 de diciembre de 2021).

\_\_\_\_\_, *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de noviembre de 2018, disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_371\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf) (Consulta: 26 de agosto de 2022).

Derrida, Jaques, “Posiciones”. *Derrida en castellano*, trad. de M. Arranz, Valencia: Pre-Textos, 1977, disponible en: <https://re-daprenderycambiar.com.ar/derrida/textos/posiciones.htm> (Consulta: 29 de agosto de 2022).

Guichard Bello, Claudia, *Manual de comunicación no sexista. Hacia un lenguaje incluyente*, 2a. ed., Ciudad de México: Instituto Nacional de las Mujeres, 2018, disponible en: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/101265.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101265.pdf) (Consulta: 19 de agosto de 2022).

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Art. 20, Fr. XXXIII, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPED.pdf> (Consulta: 5 de octubre de 2022).

Martínez, Ariel, “Los cuerpos del sistema sexo/género. Aportes teóricos de Judith Butler”. *Revista de Psicología*, Argentina, 12, disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/revpsi/article/view/1099/1045> (Consulta: 29 de julio de 2022).

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Cultura y la Ciencia (UNESCO), “Recomendaciones para un uso no sexista del lenguaje”, disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000114950> (Consulta: 30 junio 2022).

Peretti, Cristina, “Entrevista con Jacques Derrida”. *Política y Sociedad*, primavera de 1989-3, disponible en: [https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjF8uPchuX2AhXSJ0QIHdSuAX4QFnoECB4QA-Q&url=https%3A%2F%2Fdebatefeminista.cieg.unam.mx%2Fdf\\_ojs%2Findex.php%2Fdebate\\_feminista%2Farticle%2Fdownload%2F1928%2F1729%2F&usg=AOvVaw0SfbSCi5YnjhwaZYyszuz9](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjF8uPchuX2AhXSJ0QIHdSuAX4QFnoECB4QA-Q&url=https%3A%2F%2Fdebatefeminista.cieg.unam.mx%2Fdf_ojs%2Findex.php%2Fdebate_feminista%2Farticle%2Fdownload%2F1928%2F1729%2F&usg=AOvVaw0SfbSCi5YnjhwaZYyszuz9) (Consulta: 3 de febrero de 2022).

Poder Judicial de Chile, *Manual para el uso del lenguaje inclusivo no sexista en el Poder Judicial de Chile*, Secretaría Técnica Igualdad de Género no Discriminación, 2021, p. 27, disponible en: [http://secretariadegenero.pjud.cl/images/stignd/proyectos/ManualLenguajeInclusivo/ManualLenguajeInclusivo\\_PJUD2021.pdf](http://secretariadegenero.pjud.cl/images/stignd/proyectos/ManualLenguajeInclusivo/ManualLenguajeInclusivo_PJUD2021.pdf) (Consulta: 16 de octubre de 2022).

Real Academia Española (RAE), *Diccionario panhispánico de dudas 2005*, disponible en: <https://www.rae.es/dpd/género> (Consulta: 20 de abril de 2022).

\_\_\_\_ (RAEinforma), disponible en: [https://twitter.com/RAEinforma/status/1322849757358919680?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1322849757358919680%7Ctwgr%5Ea57486752a3d770656250d467492a81c07bd47ed%7Ctwcon%5Es1\\_&ref\\_url=https%3A%2F%2Fwww.abc.es%2Fcultura%2Fabci-elimina-elle-observatorio-palabras-confusion-generado-202011041855\\_noticia.html](https://twitter.com/RAEinforma/status/1322849757358919680?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1322849757358919680%7Ctwgr%5Ea57486752a3d770656250d467492a81c07bd47ed%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.abc.es%2Fcultura%2Fabci-elimina-elle-observatorio-palabras-confusion-generado-202011041855_noticia.html) (Consulta: 5 de octubre de 2022).

Scott, Joan W., “El concepto del género”. En Marta Lamas (Comp.), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México: Porrúa-UNAM, 2013.

Shuttera Pérez, Alejandro Sacbé, “Derrida: la estructura desplazada y el problema de la différence”. *Revista Limina R. Estudios Sociales y Humanísticos*, año 4, vol. IV, núm. 2, diciembre de 2006, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/liminar/v4n2/2007-8900-liminar-4-02-93.pdf> (Consulta: 21 de septiembre de 2022).

## CONTRATACIONES PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. UNA NECESARIA MIRADA TRANSVERSAL

*María Victoria Santucho\**

*María Guillermina Fortunati\*\**

### Introducción

A la hora de buscar caminos para construir sociedades más justas y equitativas, no podemos ser indiferentes a las profundas desigualdades que existen, a nivel global, en materia de género. El contexto actual exige tanto a actores públicos como privados repensar cualquier acción bajo una nueva óptica, resultando necesario implementar una perspectiva de género transversal e interdisciplinaria.

Que los Estados ratifiquen la normativa internacional y asuman compromisos formales en esta materia, es importante pero no suficiente. Es imprescindible que los poderes públicos asuman un rol activo, adoptando medidas principalmente de acción afirmativa para lograr una verdadera igualdad de género.

Sin embargo, en algunas ocasiones resulta complejo identificar cuáles pueden ser las acciones concretas que efectivamente impli-

---

\* Abogada por la Universidad de Buenos Aires, magíster en Derecho Administrativo por la Universidad Austral, secretaria del Juzgado en lo Contencioso Administrativo N°2 del Departamento Judicial de Lomas de Zamora de la Provincia de Buenos Aires.

\*\* Abogada egresada de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Asesora del Procurador General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

quen avanzar en tal dirección, implementando las mandas de derecho internacional para que no resulten vacías de contenido.

En este marco, creemos que los contratos que celebra el Estado se erigen como herramientas de gran relevancia, que pueden generar un impacto altamente positivo para promover la igualdad de género.

En el derecho administrativo, las ya clásicas definiciones de “contratos administrativos” hacen especial referencia al carácter de gestor del bien común que asume el Estado<sup>1</sup> y a cómo la Administración pública, al contratar, persigue la satisfacción de un interés general o público.<sup>2</sup>

De tal conceptualización básica surge que, en su génesis, tales contrataciones responden a la idea de que las y los particulares colaboren con la misión que persigue el Estado, esto es, la concreción de un fin público relevante.<sup>3</sup>

Precisamente por ello, y fundamentalmente considerando su relevancia cuantitativa y cualitativa, las contrataciones públicas se presentan como un terreno fértil a la hora de pensar en políticas de inclusión y derechos humanos. En particular, resultan un elemento útil y necesario para abordar la desigualdad de género.

En el desarrollo del presente trabajo abordaremos la temática descrita con especial referencia a la relevancia de las contrataciones públicas como herramienta de cambio, analizando ejemplos concretos de la aplicación de medidas específicas en la materia, intentando realizar un aporte constructivo para que el derecho administrativo, mediante las contrataciones que llevan adelante los Estados, sea parte de la necesaria mirada transversal en materia de género.

---

<sup>1</sup> Pedro J. Coviello, “La teoría general del contrato administrativo a través de la jurisprudencia de la CSJN”. En Juan Carlos Cassagne y Enrique Rivero Ysern, *La contratación pública*, Buenos Aires: Hammurabi, 2006.

<sup>2</sup> Miguel S. Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo*, vol. III A, Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2005, p. 8.

<sup>3</sup> Juan Carlos Cassagne, *Curso de Derecho Administrativo*, 12a edición actualizada, tomo II, Buenos Aires: Thomson Reuters, La Ley, 2018, p. 371.

## La desigualdad de género y la urgencia de una nueva perspectiva

La desigualdad entre los géneros, que se manifiesta en forma de brechas de género, no distingue país ni esfera social. Es producto de sistemas culturales, normas sociales dominantes y otros factores de índole política y económica.<sup>4</sup>

Las cifras son alarmantes. Según el relevamiento efectuado por el Foro Económico Mundial (World Economic Forum) en 2022, en su *Informe Global de Brecha de Género (Global Gender Gap Report 2022)*,<sup>5</sup> la paridad de género no se está recuperando y, a la tasa actual de progreso, se necesitarán otros 132 años para cerrar la brecha global en esta materia.<sup>6</sup> En el caso particular de América Latina y el Caribe, se necesitarán 67 años para dicho fin.

En nuestra región y en el marco del referido informe, países como Perú, Guyana y Chile han mejorado significativamente sus puntajes en paridad de género. Por su parte, países como Argentina, Brasil y México han demostrado un leve estancamiento. En cualquier caso, el camino a recorrer es aún extenso.

La crisis humanitaria derivada de la pandemia por el virus covid-19 no ha sido neutral en materia de desigualdad de género. Según surge del *Documento de Políticas* de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de mayo del 2022, “ONU Mujeres”,<sup>7</sup> como consecuencia de dicha pandemia ha aumentado la pobreza y la sobrerrepresentación

---

<sup>4</sup> R. E. D. Di Tella, *Guía de género para empresas: hacia la paridad*, Buenos Aires, 2017.

<sup>5</sup> El *Índice Global de Brecha de Género* compara el estado actual y evolución de la paridad de género en 146 países, de los cuales 102 han estado representados en cada edición del mismo índice desde 2006. Ello, de acuerdo con 4 dimensiones centrales: participación económica y oportunidad, logros en educación, salud y supervivencia, y empoderamiento político.

<sup>6</sup> World Economic Forum, *Global Gender Gap Report*, 2022.

<sup>7</sup> ONU Mujeres – América Latina y el Caribe, *Documento de políticas: compras públicas con perspectiva de género. Avances y desafíos en América Latina para dinamizar a las empresas lideradas por mujeres como motor de la recuperación post COVID-19*, mayo 2022.

tación de mujeres en hogares pobres, se ha incrementado el desempleo femenino y se ha acrecentado la salida de un importante número de mujeres del mercado laboral. Estos efectos se han agravado por la mayor concentración de mujeres en el trabajo informal y en las micro y pequeñas empresas, principales sectores afectados por los embates de los últimos tiempos.

Según lo señala el Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de la ONU en su *Informe de Dimensiones de Género de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos*, las formas de discriminación existentes actualmente reflejan la falta de integración de la perspectiva de género en las leyes, reglamentos, políticas, planes, prácticas, procesos y decisiones.<sup>8</sup>

En esta línea, el referido Consejo exige medidas concretas por parte de los Estados, señalando que la práctica de adhesión “simbólica” a las cuestiones de género debe cambiar.

Para erradicar la desigualdad de género, no es suficiente con que los Estados ratifiquen normativa internacional y asuman compromisos formales.<sup>9</sup> El contexto exige Estados que asuman un rol activo en la adopción de medidas, principalmente de acción afirmativa, para lograr una verdadera igualdad de género.

Para esto se necesita una nueva perspectiva que, de manera transversal y en todos los ámbitos, ponga a las cuestiones de género sobre la mesa a los efectos de paliar discriminaciones que obstaculizan el desarrollo humano basado en la equidad.<sup>10</sup>

Los beneficios de tales cambios trascienden el grupo humano directamente implicado. En palabras del Foro Económico Mundial, los

---

<sup>8</sup> Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General, Naciones Unidas, *Informe de Dimensiones de Género de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos*, A/HRC/41/43, 2019.

<sup>9</sup> Karina M. Larrañaga, “Presupuesto público y perspectiva de género. algunos apuntes para su discusión jurídica y de política pública”. *La Ley Online*, AR/DOC/2936/2019.

<sup>10</sup> Agustín R. Moscariello, “Equidad de género y contratación pública: las cláusulas sociales”. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, núm. 451, p. 51.

responsables políticos deben tener presente que aquellos países que quieran ser competitivos a nivel global deberán hacer de la igualdad de género una parte central de las políticas de desarrollo de capital humano de sus respectivas naciones.<sup>11</sup>

## **Las contrataciones públicas con perspectiva de género: una herramienta significativa para el cambio**

Las contrataciones públicas son de una enorme importancia cuantitativa en tanto implican erogaciones de gran escala y, por otra parte, resisten una trascendencia cualitativa, pues la publicidad de estas, característica propia de los actos del Estado, las muestra como ejemplos, referencias o modelos con impacto en el sector empresarial privado. Por lo tanto, se presentan como un agente significativo y necesario a la hora de pensar políticas públicas inclusivas.

A su vez, las contrataciones sustentables suponen la incorporación de pautas y reglas ambientales, económicas, sociales, para así, además de cumplir con los fines propios del objeto contractual, sumar beneficios para el organismo, la sociedad y los ámbitos involucrados.<sup>12</sup> El concepto no es novedoso, pero su implementación aún permite un profundo crecimiento y desarrollo: se trata de contrataciones públicas estratégicas, que se definen como la utilización de contratos que celebra el sector público para el cumplimiento de políticas públicas.<sup>13</sup>

En esta línea, las contrataciones que lleva adelante el Estado son una herramienta de desarrollo económico, con potencial de estimular

---

<sup>11</sup> World Economic Forum, *Global Gender Gap Report*, 2020.

<sup>12</sup> Miria, M. Ivanega, “Reglamentos de contratos administrativos. Alcance de la potestad modificatoria”. *La Ley Online*, AR/DOC/2779/2013.

<sup>13</sup> Jorge I. Muratorio, “La contratación pública socialmente estratégica”. *La Ley*, AR/DOC/603/2022.

a los sectores más desfavorecidos creando condiciones que procuren resolver desigualdades, entre otras, de género.<sup>14</sup>

Puntualmente, en el “Plan de Acción Mundial para el Desarrollo Sostenible”, elaborado por la Asamblea General de la ONU, se establece que las contrataciones públicas constituyen un elemento clave en el cumplimiento de la Agenda 2030, un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que incluye como uno de sus objetivos reducir las desigualdades.

Por su parte, en el referido *Informe de Dimensiones de Género de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos* de la Asamblea General de la ONU, expresamente se indica que “[l]os Estados deben velar por que sus contratos con empresas, incluidos los relacionados con la privatización de los servicios públicos y las alianzas público-privadas, incorporen una perspectiva de género”.

Pero ¿qué implica en la práctica incorporar una perspectiva de género a las contrataciones públicas? Como punto de partida, las políticas de adquisiciones con perspectiva de género suponen una estrategia para promover que la selección de bienes, servicios y contratación de obras tenga en cuenta su impacto sobre la igualdad de género.<sup>15</sup>

Incorporar una perspectiva de género en las contrataciones públicas implica integrar la visión de género —en tanto búsqueda de líneas de reflexión y de actuación para erradicar las desigualdades existentes en esta materia—<sup>16</sup> a lo largo del proceso de contratación, independientemente de cuál sea el objeto de esta.

Es decir, incluso aquellos contratos que no tengan como objeto específico el abordaje de la brecha de género (como podría ser, por ejemplo, la contratación de un servicio de capacitación específico

---

<sup>14</sup> ONU Mujeres, *Documento de políticas, compras públicas con perspectiva de género: Avances y desafíos en América Latina para dinamizar a las empresas lideradas por mujeres como motor de la recuperación post COVID-19*, mayo de 2022.

<sup>15</sup> *Idem*.

<sup>16</sup> Generalitat de Catalunya, Institut Català de les Dones, *Guía para la incorporación de la perspectiva de género en los contratos públicos*, disponible en: [https://contractacio.gencat.cat/web/.content/principis/contractacio-estrategica/social/guia\\_genere/guia-igualtat-genere-castellano.pdf](https://contractacio.gencat.cat/web/.content/principis/contractacio-estrategica/social/guia_genere/guia-igualtat-genere-castellano.pdf) (Consulta: 31 de enero de 2023).

para mujeres en el uso de tecnología), pueden incorporar determinados mecanismos que coadyuven a paliar las desigualdades existentes en este campo.

## **Mecanismos para incorporar la perspectiva de género en las contrataciones públicas**

Los mecanismos para incorporar la perspectiva de género en las contrataciones públicas son múltiples. Partiendo de la base de que cada Estado (nacional o local) tiene una idiosincrasia propia, una realidad social particular y recursos específicos, es natural que existan tantas formas de introducir una perspectiva de género en los contratos públicos como jurisdicciones contratantes. Aún más, los mecanismos a implementar pueden variar de contrato a contrato incluso con una misma entidad pública contratante.

Además, según la naturaleza y las características del contrato, la perspectiva de género se podrá incluir a lo largo de toda la vida del procedimiento: en la definición del objeto del contrato, en la fase de selección (como criterios de exclusión, de adjudicación, o desempate de ofertas) y en la fase de ejecución del contrato (a través de exigencias específicas, actividad de contralor de cumplimiento de condiciones de la oferta, aplicación de penalidades, criterios de subcontratación, entre otras).

Para ello resulta interesante consultar tanto las experiencias llevadas adelante por diversos países, así como también reflexionar sobre otro tipo de medidas que colaboren con el objetivo máximo de erradicar las desigualdades de género existentes.

### ***a. Experiencias en el mundo***

A nivel mundial, el tema ha sido abordado de forma diversa. Desde la creación de normas de alcance general que habilitan que el ente pú-

blico contratante establezca condiciones especiales en los pliegos para promover la igualdad de género, a regulaciones que establecen exigencias específicas que deben cumplir los oferentes y cuyo incumplimiento supone la exclusión de su oferta, la rescisión del contrato o la aplicación de sanciones.

La expedición de certificaciones que avalan el compromiso y cumplimiento de estándares de igualdad de género por parte de las empresas, así como el compromiso de activación o mejora de tales medidas, también ha sido ponderado a la hora de adjudicar contratos o bien para desempatar ofertas.

Requerir a las empresas que presenten cuadros de composición del personal en donde se identifique la cantidad total de personas trabajadoras, discriminando cuántas corresponden a varones, a mujeres e incluso a personas no binarias, y la distribución de dichas personas entre los puestos jerárquicos, profesionales, administrativos, operativos y de servicios también ha sido una medida sugerida por quienes estudian la temática.

Por otra parte, en tanto el Estado debe promover la corresponsabilidad en materia de cuidados y la participación de mujeres en el sector de la construcción, se señaló que resulta conducente que determinadas empresas –atendiendo a la cantidad de personal, locación, etc.– cuenten con espacios de cuidados de niños y niñas.

Cuestiones más concretas, como exigir que las obras públicas cuenten con servicios sanitarios por géneros o sin distinción de género, pero en condiciones de ser usados por quienes allí trabajen, y que todo el personal a su cargo cuente con los talles y números de indumentaria y calzados correspondientes, han sido también consideradas.

Puntualmente en España, desde 2007, la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, plantea que los contratos celebrados por las administraciones públicas “podrán establecer condiciones especiales con el fin de promover la igualdad entre

mujeres y varones en el mercado de trabajo, de acuerdo con lo establecido en la legislación de contratos del sector público”.<sup>17</sup>

En Perú, por su parte, en 2018 se reglamentó el uso de la marca de certificación “Empresa Segura, Libre de Violencia y Discriminación contra la Mujer”,<sup>18</sup> la cual reconoce tres categorías a través de un sistema de puntaje: oro, plata y bronce. Estos puntajes se basan en cuatro criterios: a. Cumplimiento de disposiciones legales, b. Cultura organizacional, c. Práctica cotidiana y d. Trabajo con y hacia la comunidad.

En Chile, a partir de 2015 rige la Directiva de Contratación Pública N° 20, cuyo objetivo es la incorporación de criterios que fomenten la equidad de género en los procesos de compras públicas. Por dicha norma, se estableció que la entidad pública contratante puede procurar una mayor integración e inclusión de la mujer en el mercado de las compras públicas a través de la formulación de criterios de evaluación que premien a las empresas lideradas por mujeres y a aquellos empleadores que contemplen condiciones o políticas favorables para ellas. Esta promoción puede darse al tener paridad de género entre las y los trabajadores de los proveedores; por contar con una política de conciliación de vida familiar y laboral; por salarios equitativos entre hombres y mujeres; por mencionar algunos ejemplos. A su vez, para los criterios de desempate, se recomienda que –ante igualdad de puntaje– se elija a aquel que haya obtenido mayor puntaje en el criterio de evaluación inclusivo. Dicha norma también brinda ejemplos de posibles tablas de ponderación a la hora de evaluar oferta y para ser incluidas en los pliegos, con porcentajes específicos asignados a la inclusión con enfoque de género.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-6115-consolidado.pdf> (Consulta: 26 de enero de 2023).

<sup>18</sup> Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/mimp/normas-legales/86-172-2018-mimp> (Consulta 23 de enero de 2023).

<sup>19</sup> Directiva de Contratación Pública n° 20, “Enfoque de género en materia de compras públicas”, disponible en <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/directiva-n20.pdf> (Consulta: 23 de enero de 2023).

## ***b. El caso de Argentina***

En Argentina, los últimos años han traído ciertos avances en la adopción de medidas para la implementación de una perspectiva de género en las contrataciones públicas.

La Constitución Nacional consagra la directriz general al prever que corresponde al Congreso:

Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.<sup>20</sup>

A nivel nacional, la normativa de contrataciones públicas recepta esta manda al establecer que se deberán “[d]esarrollar mecanismos que promuevan la adecuada y efectiva instrumentación de criterios de sustentabilidad ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas”,<sup>21</sup> aunque no existe actualmente una regulación específica sobre la igualdad de género.

De todas formas, la temática está siendo abordada. Así, recientemente se han elaborado pliegos particulares con perspectiva de género<sup>22</sup> y documentos con propuestas para abordar los procesos de inclusión de cláusulas con perspectiva de género en los pliegos de licitaciones en el sector de la construcción.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Constitución Nacional Argentina, Art. 75, Inc. 23.

<sup>21</sup> Decreto N° 1030/2016, Art. 115, Inc. B, 1, reglamentario del Decreto N° 1023/2001.

<sup>22</sup> <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-obras-publicas-publico-el-primero-pliego-con-perspectiva-de-genero> (Consulta: 26 de enero de 2023).

<sup>23</sup> Ministerio de Obras Públicas de la República Argentina, María Pía Vallarino (Dir.), Laura Bernstein (Ed.), *Apuntes para transversalizar la perspectiva de género en la contratación, concurso y compra pública*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2022, libro digital disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/apuntes\\_para\\_transversalizar\\_la\\_perspectiva\\_de\\_genero\\_en\\_contrataciones.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/apuntes_para_transversalizar_la_perspectiva_de_genero_en_contrataciones.pdf) (Consulta: 27 de enero de 2023).

A nivel local, cabe traer a colación la experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), que ha presentado algunas medidas y regulaciones específicas sobre esta materia.

Dicha jurisdicción cuenta con un marco general previsto en la Ley de Compras y Contrataciones de Bienes y Servicios N° 2.095 (texto consolidado por la Ley N° 6.588) la cual establece el principio de sustentabilidad, indicando que deberá llevarse adelante de manera gradual y progresiva la adecuada y efectiva instrumentación de criterios ambientales, éticos, sociales y económicos en las contrataciones públicas (Art. 7°, Inc. 9°). Por otra parte, es interesante destacar que la misma norma establece como personas no habilitadas para contratar con el sector público a los evasores y deudores morosos alimentarios, declarados tales por autoridad competente (Art. 90, Inc. h).

En los últimos años, a su vez, se han regulado e implementado medidas de mayor especificidad.

Así, en 2019 se sancionó la Resolución N° 2302 (Ministerio de Hacienda y Finanzas), creando mecanismos de identificación y certificación voluntaria de proveedoras mujeres inscritas en el Registro Informatizado Único y Permanente de Proveedores. En la misma normativa se han establecido instancias de capacitación de manera coordinada con otros organismos de gobierno y académicos a fin de informar a los usuarios del sistema sobre el enfoque de perspectiva de género en la política de compras públicas, y difundiendo capacitaciones y programas que podrían aumentar la competitividad y mejorar los niveles de participación de empresas de mujeres.<sup>24</sup>

En ese mismo año se creó el “Sello Empresa Mujer”,<sup>25</sup> con el objeto de identificar en el referido Registro Informatizado Único y Permanente de Proveedores a las empresas y a las personas humanas consideradas mujeres según el criterio normativamente establecido, aprobando a su vez las pautas para obtención del mencionado Sello.

---

<sup>24</sup> <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/471090> (fecha de consulta 30 de enero de 2023).

<sup>25</sup> Disposición N° 1000-GCABA-DGCYC-2019 y su modificatoria Disposición N° 480-GCABA-DGCYC-2022 disponible en <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/471090> (Consulta: 30 de enero de 2023).

Por último, vale la pena señalar que, en su *Guía de recomendaciones para la incorporación de criterios con enfoque de género en la contratación pública de bienes y servicios* de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, edición de 2022, el órgano rector recomienda distintas líneas de acción, a saber:

- (i) Incorporación de cláusulas de evaluación con perspectiva de género en los Pliegos, ya sea exigiendo la certificación Sello Empresa Mujer o bien que se trate de empresas con políticas de igualdad de género (tener 50% o más de mujeres contratadas sobre el total de trabajadores empleados, ejecutar políticas y estrategias de conciliación trabajo/familia, demostrar la participación en 50% o más de mujeres en puestos de toma de decisiones dentro de la empresa, entre otras).
- (ii) Incorporación de cláusulas con condición de preferencia para la adjudicación. Para ello se brindan directrices específicas y porcentajes de ponderación y preferencia.
- (iii) Mecanismos en la ejecución de los contratos. Para el caso de los denominados “Convenio Marco de Compras” (modalidad de contratación mediante la cual se selecciona a uno o más proveedores para procurar el suministro directo de bienes y servicios), el sistema Buenos Aires Compras permite a las distintas unidades operativas de adquisiciones visualizar al proveedor con la distinción de Sello Empresa Mujer.

## **Conclusiones**

Son numerosos los Estados que presentan políticas y regulaciones específicas para estimular la perspectiva de género en contrataciones públicas. Ello, no obstante que actualmente existe una brecha en la implementación de tales medidas, amplificada por la carencia de conocimiento técnico y específico en la materia, la falta de mecanismos

claros de evaluación, y de cabal comprensión de las prácticas de promoción de la igualdad de género.<sup>26</sup>

Tal como hemos visto, existen quizás tantas formas de abordar la inclusión de la perspectiva de género en contrataciones públicas como jurisdicciones contratantes, sin embargo, para lograr un abordaje exitoso de esta temática, entendemos que ciertos lineamientos debieran contemplarse en cualquier escenario.

Como punto de partida, a la hora de pensar en posibles mecanismos a implementar en los contratos públicos, será fundamental llevar adelante los estudios e informes del estado de situación sobre el tema en la jurisdicción en cuestión. Esto implica establecer canales de diálogo y formular consultas con institutos y organismos especializados en la materia, así como también generar espacios de escucha al colectivo que se busca favorecer. El éxito de la contratación con perspectiva de género requiere la participación y el compromiso de las diferentes partes interesadas.

Para ello será crucial contar con personal, administrativo y jerárquico, diverso y sensibilizado que, además de conocer y entender el derecho aplicable, se encuentre capacitado en materia de género. Ello, por un lado, evitará posibles sesgos de género y, por el otro, permitirá aprender sobre los desafíos, trabajar para reducir las barreras existentes para incluir en la contratación los mecanismos ya conocidos (referidos en este artículo) o encontrar propuestas innovadoras que colaboren en lograr la tan deseada igualdad.

Desde ya, que para lograr los objetivos indicados debe existir un marco normativo que establezca concretamente las directrices para aplicar una perspectiva de género en las contrataciones públicas. Esto en miras a resguardar principios específicos aplicables a dichos contratos, como la igualdad y la concurrencia, amén de otros principios generales de buena administración, como la transparencia y seguridad jurídica.

---

<sup>26</sup> OECD, “Promoting gender equality through public procurement: Challenges and good practices”. *OECD, Public Governance Policy Papers*, núm. 09, 2021, disponible en: <https://doi.org/10.1787/5d8f6f76-en>

En particular, entendemos que resulta fundamental una consagración normativa expresa cuando se establezcan causales de rechazo de la oferta. Naturalmente, cada contratación en concreto, y en el marco normativo general aplicable, tendrá sus propias particularidades, debiendo justificarse las restricciones y ponderaciones específicas para demostrar su razonabilidad y proporcionalidad con los intereses públicos buscados.

En definitiva, deben estar dadas las condiciones para que potenciales oferentes comprendan claramente las prioridades estratégicas del Estado contratante, ello para que estos puedan ajustar sus operaciones y prácticas productivas en consecuencia.

Por otra parte, es importante que los diversos mecanismos o herramientas se logren articular en las distintas etapas de la vida del contrato, para que estos no pierdan eficacia. Por ejemplo, si se opta por establecer un mecanismo de certificación o criterios de sustentabilidad empresaria a ponderar al momento de selección de ofertas, será también relevante establecer medidas adecuadas a los efectos de control durante la ejecución del contrato.

En cualquier caso, la multiplicidad de los recursos disponible demuestra que incorporar una perspectiva de género transversal que impacte también en todo el proceso de contrataciones que lleva adelante el Estado es viable y necesario.

Desde el derecho administrativo, cuyo fundamento es el interés público, tenemos la manda de estar en constante búsqueda de soluciones creativas y eficaces a problemáticas como la desigualdad de género. De la mano de las contrataciones públicas, tenemos la oportunidad de realizar un gran aporte.

# LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL EMPLEO PÚBLICO Y SU IMPACTO EN LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

*Miriam M. Ivanega\**

## **Introducción**

### *Cuestiones de igualdad*

Hace algunos años indicaba que resultaba paradójico que las mujeres tuviéramos que estar protegidas por pactos y convenciones específicos, cuando preexistían tratados y declaraciones internacionales protectores de todas las personas humanas.

Pero fue evidente que esos instrumentos no resultaron suficientes, la dignidad humana parecía una expresión con un significado sesgado, por eso a la categoría de “humanas” hubo que agregar una tutela especial por el género ante la resistencia a superar esquemas masculinos autoritarios y que la mujer recibiera un trato igualitario al hombre con el consiguiente disfrute de los mismos derechos.

Es que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y así, al ser inseparable de la

---

\* Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba, mágister en Derecho Administrativo por la Universidad Austral y directora ejecutiva de la Maestría en Derecho Administrativo y subdirectora del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Austral.

dignidad esencial de la persona, es afectada cuando por considerar superior a una persona o determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de otra forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.<sup>1</sup>

Esa perspectiva ha llevado a una concepción amplia del término discriminación, entendiendo como tal a:

Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.<sup>2</sup>

Si bien no todo trato diferente puede ser entendido como una discriminación irregular, arbitraria, lo cierto es que siempre deberá justificarse que las desigualdades tienen una razón objetiva, un tratamiento jurídico razonable, proporcional y que existen fundamentos concretos y legítimos que demuestran la inexistencia de la violación del principio de igualdad.

Los criterios de análisis para determinar si se transgredió ese principio, en un caso en concreto, pueden tener distinta intensidad, al depender de las causas por las que existe una diferencia de trato.

Es así como la Corte Internacional de Derechos Humanos (Corte IDH) entendió que en esos supuestos debía aplicarse un escrutinio estricto con la incorporación de elementos especialmente exigentes en

---

<sup>1</sup> Cfr. *Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*, párr. 81, y *Caso Duque Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C No. 310, párr. 90.

<sup>2</sup> Corte IDH. *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351. Corte IDH. *Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289 219.

el análisis, es decir, que el trato diferente tenía que constituir una medida necesaria para alcanzar un objetivo convencionalmente imperioso. El análisis de la idoneidad de la medida diferenciadora exigirá que el fin perseguido sea legítimo en el marco de la Convención y el medio resulte adecuado, efectivamente conducente y también necesario, es decir, que no pueda ser reemplazado por otro medio, alternativo, menos lesivo.<sup>3</sup>

De ahí entonces que no resulte suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al hombre, pues deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre ambos y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. Por eso, en ciertas circunstancias resultará necesario que exista un trato no idéntico de mujeres y varones para equilibrar las diferencias, pues un enfoque jurídico o programático puramente formal no es suficiente para lograr la pretendida igualdad *de facto* con el hombre.<sup>4</sup>

Vemos en precedentes de la Corte IDH la interpretación de que los patrones culturales contribuyen a agudizar la discriminación que sufren sectores sociales que se encuentran en situación de desventaja.<sup>5</sup>

En definitiva, todos los poderes del Estado tienen un significativo rol en la protección de los grupos cuya vulnerabilidad los hace destinatarios directos de comportamientos violentos y discriminatorios, que impone la adopción –y puesta en práctica– de políticas de prevención y de sanción de los responsables. La ineficacia e ineficiencia de aquellos constituyen elementos agravantes de las condiciones de vulnerabilidad, pues además de permitir ambientes de impunidad y de facilitarse la repetición de los hechos de violencia en general, envían un mensaje de tolerancia y aceptación de esas situaciones.

---

<sup>3</sup> Corte IDH, *Caso I.V. Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 32918.

<sup>4</sup> Comité CEDAW, Recomendación general 25 (párrafo 1º del artículo 4º de la CEDAW), párr. 8º.

<sup>5</sup> *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 303.

Dado que el ámbito de la función pública no es ajeno a lo señalado (por el contrario, es un sector muy afectado por las desigualdades y los hostigamientos), consideramos que uno de los instrumentos que forman parte de las políticas de prevención y sanción, es el ejercicio oportuno de la potestad disciplinaria del empleador público, pues resulta trascendental investigar –y en su caso sancionar– a los agentes públicos incurso en comportamientos de violencia de género, incluso si se presentaran fuera del empleo.

Bajo esta perspectiva, y con una mirada puesta en la realidad argentina, realizaremos un acercamiento a ciertas decisiones judiciales y dictámenes de la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (PGCABA).

### ***El Convenio OIT 190. Los supuestos de violencia laboral en el empleo público***

Los países de Occidente han optado por dictar de normas específicas que protegen a la mujer en los ámbitos laborales, tanto si se desempeñan en el sector privado como en el sector público. Pero es la Organización Internacional del Trabajo (OIT) quien adopta una visión sistémica del problema, a través del Convenio 190<sup>6</sup> –sobre la violencia y el acoso– de 2019, incluyendo una amplia identificación de los sujetos protegidos, así como las múltiples variantes de situaciones violentas y los instrumentos y métodos que deben adoptar los Estados.

De dicho instrumento internacional, nos interesa destacar:

Del Preámbulo:

- Que “la violencia y acoso en el mundo del trabajo pueden constituir una violación o un abuso de los derechos humanos, y que la violencia y el acoso son una amenaza para la igualdad de

---

<sup>6</sup> Aprobado en la República Argentina por Ley 27.580 del 11-10-2020.

oportunidades y son inaceptables o incompatibles con el trabajo decente”. Llama la atención que en la primera parte de este párrafo se incluye el término “pueden constituir” en vez de “constituyen”. A nuestro entender, todo acto de violencia o acoso en el trabajo es una situación de violencia o abuso a los derechos humanos.

- Se reconoce la importancia de una cultura del trabajo basada en el respeto mutuo y la dignidad del ser humanos.
- Incluye la situación especial en la que se encuentran las mujeres y las niñas, así como la necesidad de que se adopten medidas inclusivas y de integración que aborden los factores de riesgo como los estereotipos de género, las múltiples formas de discriminación y el abuso de las relaciones de poder en razón de género.
- Admite que la violencia doméstica puede afectar el empleo, la productividad, la seguridad y salud y que los gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como instituciones del mercado laboral han de contribuir a reconocer, afrontar y abordar el impacto que ese tipo de violencia tiene.

Del articulado:

- Define la violencia y el acoso en general, así como la violencia y el acoso por razón de género, que son los que van dirigidos contra las personas por razón de su sexo o género que afectan desproporcionadamente a personas de un sexo o género determinado, incluyendo el acoso sexual (Art. 1).
- Incorpora a todos los trabajadores, no solo comprendiendo a los distintos tipos de vínculos, sino que también prevé la aplicación del convenio a los que buscan empleo, los postulantes, los despedidos y los que ejercen las funciones o responsabilidad de un empleador. Esa amplitud comprende a los sectores público o privado, de la economía formal e informal, en zonas urbanas y rurales (Art. 2).
- Destacamos que las situaciones de violencia y acoso podrían ocurrir durante, en o como resultado del trabajo, detallándose

una serie de ámbitos en los que pueden producirse esos actos (*vgrs.* lugares donde se paga, se toma descanso, se come, instalaciones sanitarias y de aseos, en los desplazamientos, viajes y eventos sociales vinculados con la formación del trabajo, en el marco de las comunicaciones incluidas las que se realizan por medio de tecnología, en el alojamiento proporcionado por el empleador, en los trayectos entre el domicilio y el lugar de trabajo) (Art. 3).

- Los principios fundamentales y las medidas de protección y prevención en cabeza de los Miembros están mencionados en los artículos 4 a 9.
- El control y seguimiento de la aplicación de la normativa nacional que se dicte, más la adopción de vías recursivas y mecanismos de solución de conflictos, obliga a todos los poderes estatales, a lo que se suma la necesidad de garantizar –junto a las organizaciones empleados y de trabajadores– la orientación, formación y sensibilización en estas cuestiones.

### *En síntesis y delimitando el tema*

La visión omnicomprendensiva del Convenio en cuanto a los diversos tipos de violencia y acoso que pueden generarse en los vínculos laborales y los lugares donde se concretan, nos motiva para compartir en estos párrafos el efecto que ciertos procederes de empleados públicos han tenido en la relación de empleo y por ende en su responsabilidad disciplinaria. Para ello, hemos seleccionado seis supuestos:

- Violencia o acoso cuando agresor y agredida son empleados públicos, pero se desempeñan en distintas dependencias públicas.
- Violencia o acoso producido por un agente público hacia personas ajenas a dicho ámbito.
- Los casos de violencia de género doméstica.
- Otras situaciones: las bromas.

- La falta de medidas de prevención que agravan las situaciones de violencia doméstica.
- Violencia doméstica denunciada por un hombre.

Como se indicó en párrafos anteriores, el análisis se basará en cierta jurisprudencia de tribunales nacionales y provinciales y en dictámenes de la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (PGCABA).

### **El caso especial de violencia cuando agresor y agredida son empleados públicos, pero se desempeñan en distintas dependencias públicas**

Durante la época de restricción de circulación por la pandemia del covid-19, una de las medidas que adoptaron las distintas jurisdicciones de la República Argentina consistió en la obligación de obtener un permiso especial para circular en los medios de transporte. En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, personal de la policía metropolitana debía controlar que se diera cumplimiento a esa reglamentación.

En abril de 2020, una agente de policía en ejercicio de sus funciones solicitó los respectivos permisos a quienes se trasladaban en un transporte público, resistiéndose a su entrega un pasajero, que a los gritos y con insultos agredió a aquella mujer.

Los dos datos importantes del caso fueron: que el agresor había sido identificado como empleado público del Ministerio de Cultura de la Ciudad y que, al momento de los hechos, no se encontraba cumpliendo sus funciones.

Esta última circunstancia, que pudo haber sido un motivo para morigerar su responsabilidad, no fue así considerada, ya que se instruyó un procedimiento sumarial para investigar los hechos del que se derivó la aplicación de una sanción disciplinaria de suspensión.

Cabe destacar que, en el dictamen de la PGCABA, se entendió que la conducta desplegada por el agresor no era digna ni honorable, sino

contraria a las buenas costumbres y a la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Nº. 26.485) además de producir el quebrantamiento de las prohibiciones propias de la calidad de agente público.

### **La violencia hacia una mujer que no es empleada pública**

En otro dictamen de la PGCABA del 26 de abril de 2021, se analizó el caso del chofer de una ambulancia que mantuvo comportamientos inapropiados hacia una paciente durante su traslado al hospital y, también, con posterioridad fuera del ambiente de trabajo, los que derivaron en su condena en sede penal a dos años de prisión de ejecución condicional por abuso sexual simple.

En el sumario disciplinario, instruido por la autoridad administrativa competente, al valorarse las pruebas colectadas en el proceso penal y en el procedimiento administrativo, se aconsejó la aplicación de la sanción expulsiva de exoneración.

Además de los enfoques doctrinarios expuestos en el dictamen, acerca del correcto comportamiento que deben seguir los agentes públicos, se recurrió a argumentos vertidos por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires relacionados con la obligación de “observar en el servicio y fuera de él una conducta decorosa y digna de la confianza que su función exige, así como el de no perjudicar moral o materialmente a la Administración”.<sup>7</sup>

Con ese desarrollo, la Procuración General concluyó que, encontrándose acreditado que el empleado sumariado había sido condenado penalmente, aun cuando se trataba de una pena de ejecución condicional, la Administración se encontraba facultada a declarar su expulsión (exoneración), medida válida y razonable dado que se había afectado el prestigio de la función.

---

<sup>7</sup> Caso “Morelli, Jorge Luis c/ GCBA s/ revisión cesantías o exoneraciones” del 17 de marzo de 2010.

## **El caso especial de la violencia de género doméstica y su impacto disciplinario**

Ya en 2002, en el *Informe Mundial sobre Violencia y Salud* de la Organización Mundial de la Salud, se previeron una serie de principios que definían una buena práctica en violencia doméstica.

Así, por ejemplo, se previó la necesidad de implementar planes de acción en todos los niveles (nacionales y locales), que incluyeran el mejoramiento del estatus de las mujeres, el establecimiento de normas, políticas y leyes apropiadas en la búsqueda de ambientes sociales promotores de relaciones no violentas. Tales planes, además de incorporar objetivos claros y líneas de responsabilidad, debían contar con respaldo financiero. También se consideró relevante el involucramiento de las mujeres en el desarrollo e implementaciones de esos proyectos, junto a capacitaciones para mejorar el conocimiento y las prácticas acompañadas.

Otro aspecto de importancia fue la postulación de que se separara la violencia contra las mujeres de la violencia familiar, de forma de no tratarlas como un todo idéntico a fin de poder determinar causales, factores que la generaban y los efectos que producían.

El enfoque multisectorial, interdisciplinario e interinstitucional de diversos sectores (poder judicial, fuerzas de seguridad, servicios de apoyo social) y la coordinación y concertación de los diferentes sectores –público, no gubernamental, académico, empresarial, religioso, etc.– coadyuvaría a la prevención y la detección de los factores de riesgo asociados con la violencia.

Esta última visión nos parece significativa en el impacto que puede producir sobre el vínculo de empleo público y en la responsabilidad disciplinaria del agresor-empleado público.

## ***Violencia doméstica ejercida por un agente público hacia una mujer que no es empleada pública***

Este supuesto está asociado con las agresiones de un empleado público, por fuera de la relación de empleo público, dirigidas a su conviviente que no trabaja en el sector público, que sí generaron la responsabilidad disciplinaria del agresor.

El caso “Ferretti” del Tribunal Superior de Justicia de La Pampa, sentencia del 24 de junio de 2022, es emblemático en ese sentido.

El caso llega a ese Máximo Tribunal por la impugnación del actor contra el acto que impuso su cesantía, quien había sido condenado por lesiones leves y amenazas calificadas (delito doloso) contra la mujer con la que mantenía una relación de pareja.

Enterado de la sentencia condenatoria, el organismo público en el cual el agresor cumplía funciones resolvió instruir sumario disciplinario para analizar la conducta de aquel y la vinculación con una situación de violencia de género, así como su repercusión en el ámbito del trabajo.

La investigación administrativa concluyó con la imposición de la sanción expulsiva (cesantía), decisión que fue recurrida y que genera la sentencia que comentamos.

En esa sentencia se analizaron los argumentos del impugnante, entre ellos, la justificación de que se trataban de hechos acaecidos en su vida privada, que la condena no se vinculaba con las tareas que cumplía en la Administración pública, que como la conducta por la que se lo sancionaba se había producido en el ámbito de su intimidad (y por la que ya había sido condenado penalmente), se violaba el artículo 19 de la Constitución Nacional<sup>8</sup> y, finalmente, que en otros casos agentes públicos condenados penalmente por actos ajenos a sus funciones no resultaron cesanteados.

---

<sup>8</sup> Artículo 19.- Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están solo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.

Ahora bien, es importante recalcar que, en el ámbito de esta provincia, la Ley 643 (Art. 277) prevé como causal de cesantía de los empleados públicos la comisión de delito doloso que no se refiera a la Administración pública o que afecte el prestigio de esta, disposición directamente aplicable al caso y que el sancionado cuestiona por inconstitucional.

El Superior Tribunal provincial confirmó la cesantía considerando, entre otros aspectos, la diferencia entre las responsabilidades, penal y disciplinaria y los pilares que justifican las particularidades de la potestad disciplinaria. Con cita de doctrina extranjera y nacional y de sus precedentes, puntualizó que la potestad disciplinaria otorgada al Estado tenía como finalidad controlar que los deberes y responsabilidades de los empleados públicos se cumplieran dentro de la ética del servicio público y con sujeción a la moralidad, la eficacia y la eficiencia que caracterizaban a la función pública.

Respecto a la protección de su intimidad y al planteo de inconstitucionalidad –que fue rechazado–, explicó que el amparo del ámbito de privacidad tenía lugar en la medida que no ofendiera el orden, la moral pública o perjudicara a derechos de terceros.

Por tal razón, *en los supuestos de violencia contra las mujeres –fueran o no empleadas estatales– resultaba improcedente separar la esfera pública de la privada, pues la cuestión central no radicaba dónde sucedía el acto violento, público o privado, sino el hecho violento contra la mujer.* De lo contrario, ella estaría desprotegida por el solo hecho de que la violencia fuera realizada en una zona de reserva o intimidad.

Por último, enfatizó que la conducta del impugnante había perjudicado la imagen de la Administración, que no podía ignorar que fue autor material de un delito contra una mujer pues, como organización, tenía un rol esencial en la tutela y articulación de mecanismos de prevención y sanción en casos de violencia de género.

Una situación que también generó la responsabilidad disciplinaria de un agente público fue analizada en el dictamen del 27 de octubre de 2022 de la PGCABA, en el que se aconsejó a la máxima autoridad del organismo competente sancionar con cesantía a un médico de hospi-

tal público que había sido condenado a tres años de prisión en suspenso por considerarlo autor de delito de abuso sexual agravado “cometido contra una menor de dieciocho años, aprovechando la situación de convivencia preexistente reiterado”.

Iniciado el procedimiento disciplinario correspondiente, el sumariado articuló en su defensa que siempre se había desempeñado en forma honrada y profesional hacia sus pacientes y grupo familiar y que, por lo tanto, no había quebrantado la imagen del hospital ni normas éticas o morales. A ello agregó que el principio constitucional *non bis in idem* resultaba vulnerado, pues se lo juzgaba dos veces por el mismo delito o infracción.

Más allá de rechazar esa visión, pues resulta indudable la separación de las responsabilidades penales y disciplinarias –y que lo resuelto en sede penal no excluye el ejercicio de las facultades administrativas por las faltas en las que pudo haber estado incurso el agente–, en el dictamen se puso de manifiesto (basado en jurisprudencia y doctrina especializada) que la conducta del agente comprometió el prestigio de la Administración, que lesionó la confianza y el deber de fidelidad que debía presidir el vínculo de empleo, ello sin perjuicio de valorar que los hechos delictivos involucraban una menor de 18 años y que el médico se encontraba destacado en el área de pediatría.

Estos argumentos se complementaron con un análisis de los hechos desde la perspectiva de género, al encuadrar el comportamiento antijurídico en un caso de violencia que había transgredido la Convención Belém do Pará y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y normas nacionales y locales.

### ***Empleada pública que sufre violencia doméstica***

Las consecuencias que apareja la violencia que en su entorno familiar recibe una mujer han llevado al dictado de una serie de reglamentaciones para protegerla.

Justamente, el citado Convenio 190, en su artículo 10, Inc. f) establece que los Miembros deben adoptar instrumentos apropiados para “reconocer los efectos de la violencia doméstica y, en la medida que sea razonable y factible, mitigar su impacto en el mundo del trabajo.

El caso que comentar (P.M.E. c/Provincia de Río negro s/contencioso administrativo del 27 de mayo de 2022) se vincula con una mujer policía que era víctima de violencia de género por parte de su cónyuge, que la agredía moralmente por su trabajo y sometía a situaciones de violencia, provocando que tuviera que realizar denuncias contra él y el pedido para que se retirara del hogar. A pesar de ello, el hostigamiento no cesó hasta que, en una oportunidad, el hombre ingresó a la vivienda y luego de hechos de violencia física, le arrebató el arma reglamentaria, la amenazó a ella y a la hija de ambos, para posteriormente suicidarse.

Las situaciones previas y posteriores a esta situación perjudicaron directamente a la mujer, a quien –entre otras medidas– se le instruyó un sumario disciplinario por negligencia en la custodia de su arma reglamentaria, que concluyó con su baja de la fuerza policial e incluso con la prohibición del uso de su uniforme.

Llegado el caso a la Cámara Segunda del Trabajo de General Roca, el Tribunal dicta –a nuestro criterio– una ejemplar sentencia, ya que no solo puso de manifiesto la situación especial de violencia familiar en la que se encontraba la mujer, sino además que ello no fue tomado en consideración cuando se evaluaron las circunstancias que motivaron el sumario administrativo.

Se trataba de una mujer víctima de violencia doméstica que afrontó en absoluta soledad las consecuencias de los daños infligidos por su agresor, que quedó a cargo de su hija menor de dos años, intentando cumplir con sus obligaciones familiares y laborales, y encontrando obstáculos diferentes en el trato recibido por su empleador estatal.

La violencia extrema que padeció no solo fue interpretada por sus superiores como “hechos de la vida privada”, sino que además la consideraron desfavorables al momento de calificarla para su continui-

dad laboral. Ese valor atribuido a los sucesos ocurridos constituye una revictimización de la mujer.

En síntesis, condenó a la provincia pagar una indemnización por daño moral, ordenó la reincorporación de la agente a su lugar de trabajo y dispuso dos medidas que consideramos relevantes en orden a juzgar con perspectiva de género: la publicación de la sentencia “con la finalidad de que el personal policial tome conocimiento directo de los antecedentes del caso” y la obligación de las autoridades de dictar un acto administrativo que ordenara la capacitación y formación del personal policía dentro de un plazo perentorio, bajo apercibimiento de aplicar una pena conminatoria.

### **Otras situaciones: las bromas**

La causa que traemos a colación es interesante considerarla por los efectos de ciertas conductas, dichos y frases que suelen identificarse como “bromas”.

Para la Real Academia Española, broma es (primeras tres acepciones): 1. f. Chanza, burla. 2. f. Bulla, algazara, diversión. 3. f. Persona, cosa o situación pesada y molesta.

Estas definiciones nos permiten preguntar: ¿qué sucede cuando ciertos comportamientos que no pueden ser valorados estrictamente como acoso, generan situaciones incómodas e intolerables para quien los recibe?

Este es el supuesto del fallo dictado en los autos “Pérez Liliana Ester c/ Jefatura de Gabinete de Ministros y Otros/daños y perjuicios” de la Cámara de Apelaciones Contenciosa Administrativa Federal, en junio de 2016, iniciado por una empleada pública que sufrió el accionar de un empleado público que, con una extroversión que lo caracterizaba, trataba con el mismo grado de confianza a todos sus compañeros, enviando, por ejemplo, correos electrónicos en cadena con chistes, fotos, videos de toda naturaleza, incluso pornográficos.

En el ámbito administrativo, si bien en el procedimiento previo de información sumaria el instructor no consideró aconsejable ordenar la instrucción de un sumario administrativo al haberse comprobado la existencia puntual de las irregularidades encuadradas en el régimen normativo, sí indicó que quienes estaban a cargo de la dependencia debían ejercer un mayor contralor sobre lo que allí ocurría y llamar al orden a quien correspondiera o aplicando las sanciones que autorizaban las normas vigentes; es decir, debían ponerse límites a determinadas conductas, con el fin de evitar situaciones equívocas o incómodas entre el personal, que pudieran dar lugar a la presentación de denuncias.

La Administración toleró un ambiente laboral inadecuado, que pudo dar lugar a una situación que la agente pública afectada no estaba obligada a soportar. Esa interpretación permitió al Tribunal reconocerle una reparación por el daño moral infligido, pues aun cuando no pudo demostrarse situaciones de acoso sexual u otras manifestaciones de hostigamiento físico, se comprobó que existieron comportamientos provenientes de un agente público y tolerados por sus superiores, que violentaron moralmente a una mujer.

Otros hechos que dieron lugar a una interesante sentencia de marzo del 2021 de la Cámara en lo Contencioso Administrativo de Paraná (causa: “A.M.F. c/M.G.F. y otro”), se vincularon con la nota escrita y firmada (orden de servicio) por un funcionario policial dirigida a una de las agentes bajo su dependencia, referida a aspectos íntimos y sexuales de la destinataria.

Si bien el funcionario había sido sancionado administrativamente, el Tribunal actuante intervino en la demanda de daños y perjuicios incoada por la afectada contra él y la provincia, a quienes atribuyó responsabilidad por acoso sexual.

En el extenso y descriptivo voto mayoritario, el Tribunal actuante indicó que se habían tildado de broma tales expresiones “sin atender a la trascendencia de la percepción de la víctima sobre tal acto, sino con base en un cliché doctrinario insostenible a esta de la evolución, cual es el de efectuar el juicio de probabilidad en función de lo que un hombre de mentalidad normal, juzgada ella en abstracto, hubiese

podido prever como resultado de su acto”. El hecho de que la víctima no efectuara la denuncia en forma inmediata sino tres meses después, no fue un indicio de inexistencia de acoso, como tampoco lo era que se necesitara más de un hecho para que existiera una conducta antijurídica.

Con ese razonamiento, se reafirmó que la falta de consentimiento es el requisito para que quede configurado el acoso sexual y que la inexistencia de respuesta inmediata puede derivar de diversas circunstancias, pues muchas personas soportan ese tipo de comportamientos frente al temor de no ser creídas, de ser objeto de burlas, perder el empleo, etcétera.

En conclusión, debía darse especial atención a la mujer de jerarquía inferior en la escala policial que denunció a un superior, incluso por conductas previas a la orden escrita, y, por lo tanto, reconocérsele el pago de indemnizaciones por los daños morales y psicológicos ocasionados.

## **La falta de medidas de prevención que agravan las situaciones de violencia doméstica**

Lamentables hechos que permiten comprobar el agravamiento de las situaciones de violencia cuando no se adoptan las medidas de prevención adecuadas, son los analizados en una sentencia de la Sala II de la CNACAF del 2017.<sup>9</sup>

Una mujer víctima de violencia doméstica, en oportunidad de concurrir al que fuera su hogar conyugal para retirar sus pertenencias<sup>10</sup> acompañada por efectivos de la Policía Federal, fue asesinada

---

<sup>9</sup> *A.R.H. Y Otro c/ Ministerio de Seguridad PFA Y Otros Por Daños Y Perjuicios*, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, Capital Federal del 11/07/2017.

<sup>10</sup> La mujer con sus hijas había tenido que abandonar el hogar conyugal porque esa casa era proporcionada por el consorcio del edificio, lugar donde el hombre se desempeñaba como encargado del edificio.

por su marido —que luego se suicidó—, quien se aprovechó de un descuido del personal policial que tenía que escoltarla.

En la decisión del Tribunal se ponderó que los funcionarios policiales que participaron de ese operativo minimizaron o directamente negaron el riesgo que podía correr la mujer y que no había tomado precaución alguna frente a ello. Incluso, el femicidio ocurrió desatendiendo la medida de prevención dictada por el juez civil, que había indicado no solo la orden al personal de esa fuerza de seguridad para acompañar a la mujer a retirar sus pertenencias, sino también la prohibición de acercamiento del marido hacia ella y las hijas en cualquier lugar donde estas se encontrasen. Es así como la responsabilidad se hizo extensiva hacia el Estado como responsable de la conducta de los agentes de la Policía Federal, acreditándose la falta de servicio del obrar estatal.

En realidad, no se trataba de una situación vinculada con el cumplimiento del deber genérico de proveer al bienestar y a la seguridad general, pues los hechos se relacionaron con el obrar de un agente policial, que debía actuar para brindar la seguridad que el caso requería por las particulares circunstancias que surgían de las órdenes impartidas judicialmente.

En una sentencia anterior, del 2012, la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal debió analizar la demanda por daños y perjuicios por la responsabilidad estatal derivada del homicidio cometido por un agente público (prefecto) contra su concubina (que hirió a su hija y luego se suicidó) usando su arma reglamentaria.

Una de las cuestiones centrales que analizó la Cámara, consistió en las denuncias que previamente había presentado la víctima por las amenazas de muerte de parte del homicida y que habían sido puestas en conocimiento de los máximos superiores de aquel, quienes no adoptaron medida alguna para que el femicidio no ocurriese.

Se entendió que los hechos que dieron origen a la demanda por responsabilidad del Estado debían ser considerados como hechos

contra la mujer en los términos de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

La omisión del Estado, que no adoptó medida alguna tendiente a conjurar el peligro que la denunciante corría, lo hace responsable dado que los organismos deben “tomar conciencia del grave problema que genera la violación de género y que la indiferencia y la inacción frente a esos hechos conducen a un resultado disvalioso de la máxima entidad”.

### **Violencia doméstica denunciada por un hombre**

Un particular caso se presentó en el ámbito del Poder Judicial de la Nación, con la aplicación por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la sanción de cesantía a una funcionaria judicial que cumplía funciones en la Oficina de Violencia Doméstica de ese Máximo Tribunal.

La investigación sumarial se inició a partir del conocimiento que tuvo la titular de esa Oficina (a través de un documental titulado *Borrando a papá*) de ciertas irregularidades que se habrían producido en ocasión de presentarse un hombre a realizar una denuncia por violencia doméstica.

La sancionada, que mantuvo la entrevista personal con la víctima, confeccionó la planilla de admisión, pero no tomó la denuncia impidiendo con ello que fuera atendido por el equipo interdisciplinario y que la cuestión continuara su curso normal. Es decir, no solo no informó la verdadera razón por la que el denunciante se retiró de la Oficina, sino que además produjo un ocultamiento deliberado y continuo en el tiempo, que impidió el control sobre las consecuencias de su actividad respecto de la persona afectada.

A su vez, la violación al deber de informar de la funcionaria fue el acontecimiento que frustró la posibilidad de citar al denunciante en forma inmediata para enmendar el daño causado, por la falta de una correcta y adecuada atención.

Luego de los recursos interpuestos por la empleada sancionada, el caso llegó a la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en cuya sentencia se confirmó la sanción aplicada, ponderando que la gravedad de la conducta reprochada tuvo como consecuencia impedir el acceso a justicia de una persona que se presentó como afectada por un hecho de violencia doméstica, además de poner en peligro la confianza en las instituciones que toda persona debe tener. Por ello, en palabras de la Sala:

No puede permitirse, sin sancionar como corresponde, que se provoquen situaciones que generen inquietudes públicas sobre irregularidades cometidas por empleados judiciales, resintiendo la imagen y dignidad del Poder Judicial, como órgano encargado de la correcta administración de justicia.<sup>11</sup>

## Conclusión

Si bien ha excedido de este trabajo indagar sobre el reparto de responsabilidades, en vista de las multifacéticas maneras de producirse esos comportamientos antijurídicos que afectan psicológica, moral o físicamente a las personas humanas en el plano del empleo público, cabe preguntarnos si la responsabilidad patrimonial que suele atribuirse al Estado por los daños y perjuicios que padecen las afectadas, desplaza o reemplaza la responsabilidad que le corresponde a quienes (agentes públicos) los produjeron con sus comportamientos.

Es indudable que la respuesta será negativa; sin embargo, no siempre las acciones judiciales por causa de violencia, discriminación o acoso sufridos en el ámbito del empleo público se articulan contra el Estado y los victimarios, lo que lleva a que sea el Estado el que en muchas ocasiones termine por ser responsabilizado y condenado al pago de indemnizaciones.

---

<sup>11</sup> CNACAFral Sala III, “Y., S. M. c/ EN-CSJN s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO”, marzo de 2022.

Es cierto que en estos supuestos aquel debería iniciar una acción de repetición contra los funcionarios públicos causantes de los daños, pero creemos que la obligación de reparar debería revestir el carácter de solidaria.

Por último, y más allá de estas reflexiones, lo cierto es que los casos brevemente descritos muestran que no solo debe juzgarse con perspectiva de género, también esa visión tiene que estar presente en las investigaciones que articule el empleador público para responsabilizar a los funcionarios públicos, cuando a través de comportamientos hostiles, violentos, afecten a una mujer dentro y fuera del empleo público.

Es la dignidad de la persona humana la que justifica evitar interpretaciones sesgadas, limitadas, basadas en estereotipos y en culturas de discriminación que parten de la concepción errónea de la inferioridad de la mujer.

## **Jurisprudencia**

### ***Corte Interamericana de Derechos Humanos***

*Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*, supra, párr. 81,

*Caso Duque Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C No. 310, párr. 90

*Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351.

*Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289 219.

*Caso I.V. Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 32918.

*Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México.* Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

*Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 303.

### ***Cámara en lo Contencioso Administrativo de Paraná***

Causa: “A.M.F. c/M.G.F. y otro s/ ordinario” del 30 de marzo de 2021.

### ***Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires***

Causa “Morelli, Jorge Luis c/ GCBA s/ revisión cesantías o exoneraciones” del 17 de marzo de 2010.

### ***Tribunal Superior de Justicia de La Pampa***

*Ferretti Pablo Roberto contra Instituto de Seguridad Social s/ demanda contenciosa-administrativa*, del 24 de junio de 2022.

### ***Cámara Segunda del Trabajo de General Roca***

“P.M.E. c/Provincia de Río negro s/contencioso administrativo” del 27 de mayo de 2022.

### ***Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso-Administrativo Federal***

Sala II, *Causa A.R.H. Y Otro c/ Ministerio de Seguridad PFA Y Otros Por Daños Y Perjuicios*, Capital Federal del 11/07/2017.

Sala III, *Pérez Liliana Ester c/ Jefatura de Gabinete de Ministros y Otros/daños y perjuicios*, de la Cámara de Apelaciones Contenciosa Administrativa Federal, en junio de 2016.

Sala III, *Y., S. M. c/ EN-CSJN s/ proceso de conocimiento*, marzo 2022.

# ¿IGUALDAD O DESIGUALDAD DE GÉNERO, OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE 2030?

*Adria Velia González Beltrones\**

## **Introducción**

Dentro de la convocatoria de nuestra Asociación Internacional de Derecho Administrativo (AIDA) para colaborar en la integración del libro: *La perspectiva de género en el derecho administrativo*, la nuestra, consideramos, se encuadra en la temática uno: “La perspectiva de género como desafío del derecho administrativo en el Estado constitucional de derecho”. El rubro seleccionado al efecto es: ¿igualdad o desigualdad de género? en el marco del compromiso adquirido por los países integrantes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a alcanzar para el 2030; es decir, la cuenta regresiva del último tercio del plazo establecido se inició hace 3 años, disponiendo los países miembros de solo 7 para rendir los informes de los compromisos respectivos ante la ONU.

---

\* Docente-investigadora del Departamento de Derecho de la Universidad de Sonora. Correo electrónico: [adria.gonzalez@unison.mx](mailto:adria.gonzalez@unison.mx) Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6158-4458>

## Contexto

En México, los derechos humanos (DH), como “conjunto de prerrogativas inherentes de que goza toda persona,” se encuentran reconocidos en su Carta Magna; es decir, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos (TIDH), en los que el Estado mexicano es parte. Ciertamente, las tres generaciones históricas de DH se han incorporado paulatinamente en la Carta Magna, y a partir de 2011 forman parte del bloque constitucional los TIDH reconocidos por México, como por ejemplo, si bien en la mayoría de los países, el derecho humano a la educación (DHE) ha estado presente desde la primera generación, su forma de observancia por los gobiernos de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha evolucionado; en el caso de México, en 2012 (segunda generación) se declaró obligatoria la educación media superior; en 2013, el DHE de tercera generación se introdujo con el reconocimiento de la *calidad* en la educación impartida (ODS 4),<sup>1</sup> que debe cumplir, además, con los cuatro principios *de los derechos humanos*: universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad.

En esta tesitura, el cumplimiento en toda su extensión por parte de los Estados miembros de la ONU de los derechos humanos a una educación de calidad e inclusiva (para todos y todas) (ODS 4 y 5) representa diferentes desafíos, según el grado de desarrollo de los países y del compromiso de los gobernantes en turno, generándose en pleno siglo XXI un verdadero problema: “...millones de niños niñas y adultos mujeres y hombres, siguen privados de oportunidades educativas, salud, empleo, vivienda, entre otras”.

---

<sup>1</sup> Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. La igualdad de género no solo es un derecho humano fundamental, sino que es uno de los fundamentos esenciales para construir un mundo pacífico, próspero y sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>

¿Cómo y a quién le corresponde hacer efectivo el derecho humano a la educación de calidad para todos y todas y en todos los niveles (ODS 4 y 5) al 2030?

### ***Objetivo y justificación***

Para encontrar una posible o varias respuestas a los anteriores cuestionamientos, es necesario reflexionar sobre los avances y los desafíos del *ejercicio pleno del derecho a la educación* a la luz de la Agenda 2030 y los ODS 4 y 5, específicamente el relacionado con la igualdad de oportunidades entre niños y niñas, hombres y mujeres, a fin de combatir la problemática que significa la *desigualdad de género en educación*, en salud, en oportunidades laborales, políticas, entre otras, ya que, a pesar de todos los avances logrados en los últimos veinte años, las mujeres son a quienes más suele negarse derechos esenciales debido al género, la raza, las condiciones, económicas, sociales, discapacidades, etc., como es el caso de las niñas y mujeres de las comunidades indígenas en nuestro país y de lugares urbanos a los que han migrado.

Dado lo anterior, la discusión al efecto conviene encaminarla en dos posibles direcciones: 1) corresponde a cada país, en su realidad individual, cumplir con los compromisos internacionales,<sup>2</sup> y es responsable del incumplimiento o violaciones contra lo establecido en ellos, que ocurra en su territorio. Y en una 2) segunda dirección, en términos de la necesidad de adopción, por parte de la UNESCO, de medidas de solución realistas y efectivas acorde con la *realidad individual de cada país* aunado al *esfuerzo colectivo al efecto*.

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, la suscripción a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés).

## Marco teórico legislativo

¿Qué es la CEDAW?<sup>3</sup> (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer), es un tratado internacional que consagra y protege los derechos humanos y las libertades de las mujeres. Es el primer instrumento que reconoce explícitamente las condiciones estructurales de desventaja de las mujeres, considera las diferentes formas de discriminación que viven y establece parámetros de políticas públicas para combatirlas, tal y como se puede observar en los siguientes Considerandos:

[...] que la Carta de las Naciones Unidas reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres.

[...] que la Declaración Universal de Derechos Humanos reafirma el principio de la no discriminación y proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona puede invocar todos los derechos y libertades proclamados en esa Declaración, sin distinción alguna y, por ende, sin distinción de sexo.

[...] que los Estados Partes en los pactos internacionales de derechos humanos tienen la obligación de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.

La Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) les recuerda la importancia de tener

[...] en cuenta las convenciones internacionales concertadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas y de los organismos especializados para favorecer la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer.

---

<sup>3</sup> Acorde con lo establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) (1979) en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). [https://www.oas.org/dil/esp/convenccion\\_sobre\\_todas\\_las\\_formas\\_de\\_discriminacion\\_contra\\_la\\_mujer.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/convenccion_sobre_todas_las_formas_de_discriminacion_contra_la_mujer.pdf)

[...] asimismo, tener en cuenta las resoluciones, declaraciones y recomendaciones aprobadas por las Naciones Unidas y los organismos especializados para favorecer la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer.

Comedidamente, se les hace saber la preocupación de la AGNU

[...] al comprobar que a pesar de estos diversos instrumentos las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones.

También les recuerda enfáticamente

[...] que la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país.

[...] que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad.

Para enseguida, externar nuevamente la AGNU su preocupación:

[...] por el hecho de que en situaciones de pobreza la mujer tiene un acceso mínimo a la alimentación, la salud, la enseñanza, la capacitación y las oportunidades de empleo, así como a la satisfacción de otras.

Reafirma de nuevo la AGNU su convicción de

[...] que el establecimiento del nuevo orden económico internacional basado en la equidad y la justicia contribuirá significativamente a la promoción de la igualdad entre el hombre y la mujer.

[...] subrayando que la eliminación del apartheid, de todas las formas de racismo, de discriminación racial, colonialismo, neocolonialismo, agresión, ocupación y dominación extranjeras y de la inferencia en los asuntos internos de los Estados es indispensable para el disfrute cabal de los derechos del hombre y de la mujer.

## Conscientes del

[...]gran aporte de la mujer al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad, hasta ahora no plenamente reconocido, la importancia social de la maternidad y la función tanto del padre como de la madre en la familia y en la educación de los hijos, y conscientes de que el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación, sino que la educación de los niños exige la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres y la sociedad en su conjunto.

Reconoce, a su vez, la UNESCO que:

[...] para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia.

Externando de nuevo la UNESCO la firme intención de

[...] aplicar los principios enunciados en la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, y para ello, a adoptar las medidas necesarias a fin de suprimir esta discriminación en todas sus formas y manifestaciones (México 1981).

Ahora bien, en relación con el Estado mexicano, en conjunto con los poderes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), órganos autónomos y en todos sus niveles (federal, estatal y municipal), este aceptó las obligaciones de la CEDAW al suscribirla el 17 de julio de 1980, lo que ratificó el 23 de marzo de 1981. Así entonces, al suscribirse nuestro país a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Gobierno de México está obligado, en los términos por él declarados.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Véase Declaratoria sobre la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer*: "...se deberá entender que las disposiciones de esta Convención, que corresponden esencialmente con lo previsto por la legisla-

Además, como ya se mencionó líneas arriba, a partir de la reforma constitucional de derechos humanos en México –10 de junio de 2011–, los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales que México ha firmado, adquirieron el mismo nivel jerárquico que los derechos contenidos en la Constitución.

Esto significa que nuestro país está plenamente obligado a cumplir con la CEDAW como instrumento legal del más alto nivel y es responsable de las violaciones contra la Convención que ocurran en su territorio.

## Cuestionamientos

México, al igual que los demás países miembros de la ONU, adquiere el compromiso de hacer efectivo al 2030 el *derecho humano a una educación de calidad para todos*. ¿Es esto fácil de cumplir?

## Hipótesis

La falta de cumplimiento por parte de los gobiernos, federal y locales, de las obligaciones contraídas al firmar los tratados internacionales en derechos humanos de los cuales México forma parte, específicamente los derechos *humanos a la educación inclusiva y equitativa de calidad para todos y todas*,<sup>5</sup> obedece a la ausencia de políticas públicas adecuadas e insuficiencia de recursos, entre otros factores.

---

*ción mexicana, se aplicaran en la República conforme a las modalidades y procedimientos prescritos por esta legislación y que el otorgamiento de prestaciones materiales que pudiesen resultar de la Convención se hará en la medida que lo permitan los recursos con que cuenten los Estados Unidos Mexicanos*". [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100039.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf); <https://www.cortdh.or.cr/tablas/r33063.pdf>

<sup>5</sup> Artículo 4º de la CPEUM.

## Estudio de caso

No adecuación de la legislación (federal, local, municipal) que todavía conserva preceptos discriminatorios contra la mujer

### *Antecedentes de la desigualdad de género*

En el siglo XIX, grupos feministas impulsaron los temas de género. Inicialmente, en otorgar a la mujer el derecho al voto y posteriormente su participación en el ámbito profesional y laboral; a través del tiempo, la perspectiva de género se ha posicionado hasta lograr que mujeres y hombres formen parte de una sociedad más justa, con tendencia a alcanzar la igualdad y equidad.

No obstante lo anterior, aun en nuestros días –siglo XXI– prevalecen creencias basadas en estereotipos.

Un estereotipo de género es una visión generalizada o una idea preconcebida sobre los atributos o las características, o los papeles que poseen o deberían poseer o desempeñar las mujeres y los hombres. Un estereotipo de género es perjudicial cuando limita la capacidad de las mujeres y los hombres para desarrollar sus capacidades personales, seguir sus carreras profesionales o tomar decisiones sobre sus vidas. Ya sean abiertamente hostiles (como “las mujeres son irracionales”) o aparentemente benignos (“las mujeres son cariñosas”), los estereotipos perjudiciales perpetúan las desigualdades. Por ejemplo, la visión tradicional de las mujeres como cuidadoras significa que las responsabilidades del cuidado de los niños suelen recaer exclusivamente en ellas.<sup>6</sup>

En otras palabras, los estereotipos fomentan la desigualdad entre mujeres y hombres, generando sentimientos de superioridad o infe-

---

<sup>6</sup> Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Estereotipos de género* [en línea]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/women/gender-stereotyping>

rioridad fundamentalmente desde temprana edad, lo cual si no se atiende por quienes ejercen la patria potestad o los maestros de preescolar o primaria, tales sentimientos los acompañarán en sus relaciones personales y sociales presentes y futuras. Y estas desigualdades, adicionadas a conductas discriminatorias,<sup>7</sup> desembocarán en la violación de sus derechos humanos. En este mismo tenor, el ACNUDH señala que los estereotipos de género erróneos son una causa frecuente de discriminación contra las mujeres, enfatizando que, más aún: *es un factor que contribuye a la violación de un amplio abanico de derechos, como el derecho a la salud, a un nivel de vida adecuado, a la educación, al matrimonio y a las relaciones familiares, al trabajo, a la libertad de expresión, a la libertad de movimiento, a la participación y representación políticas, a un recurso efectivo y a no sufrir violencia de género.*<sup>8</sup>

Ahora bien, en el caso que nos ocupa a partir de la reforma constitucional en México sobre derechos humanos (DH):

En primer lugar, se incorpora como nuevo parámetro de máxima jerarquía a las normas contenidas en los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte. Con ello coloca a estas normas en el mismo nivel que tienen las normas de derechos de carácter

---

<sup>7</sup> Dos tratados internacionales de derechos humanos contienen obligaciones expresas en relación con los estereotipos perjudiciales y los estereotipos ilícitos: Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 5) y Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Idem.* En México fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2000 la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. La Convención de las Personas con Discapacidad entró en vigor, a nivel mundial, el día 3 de mayo de 2008... Se ratificó por México el 17 de enero de 2008. La Convención contiene un Preámbulo, 50 artículos y un protocolo facultativo; es el primer tratado internacional del siglo XXI, el octavo sobre derechos humanos y el primero jurídicamente vinculante (obligatorio) sobre derechos humanos de las personas con discapacidad, entre otras características. Véase Secretaría de Gobernación, <https://www.gob.mx/conadis/articulos/la-convencion-de-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad>

<sup>8</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Estereotipos de género*, *op. cit.*, p. 1.

constitucional. De manera paralela, se reconoce la obligación de garantías genéricas que el Estado mexicano adopta frente a este nuevo régimen de derechos; la obligación que todas las autoridades tienen de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, con los deberes correlativos de las garantías específicas de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a estos derechos [...] Este cambio incorpora de manera directa la regla que ya se encontraba en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y que vinculaba con anterioridad al Estado mexicano, pero que en la práctica había sido relegada e incumplida. Así que [...] la nueva norma de inclusión de las normas de derechos humanos (artículo 1º constitucional) incorpora como obligación primaria de carácter constitucional la de armonizar la legislación secundaria a los estándares internacionales (artículo 2 de la CADH), en virtud de que estos se integran de manera automática al nuevo bloque de derechos. Esto supone una obligación de adecuar el derecho interno al derecho convencional mediante la supresión o incorporación de normas.<sup>9</sup>

[...] En concreto, el Poder Legislativo tiene dos obligaciones directas: realizar una especie de revisión retrospectiva para depurar la legislación existente y efectuar una acción prospectiva de creación normativa. La primera obligación se debe pensar como un proceso de depuración legislativa de la legislación secundaria (anterior a la reforma constitucional sobre derechos humanos). La segunda, como un proceso de creación legislativa concordante con el nuevo estándar de control del bloque de derechos (posterior a la reforma constitucional) [...] Esto vale tanto para la legislación federal como para la local, lo que implica que la obligación de depuración legislativa corresponde a todos los poderes legislativos en el país, así como al Congreso de la Unión. Esto supone, idealmente, una revisión completa de la legislación interna para detectar aquellas dispo-

---

<sup>9</sup> Pedro Salazar Ugarte (Coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos Una guía conceptual*, México: Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2014, p. 133.

siciones que son inconstitucionales e inconventionales por sí mismas (en abstracto), sin que sea necesaria su aplicación a casos concretos.<sup>10</sup>

No obstante lo anterior, en nuestro país, como República representativa, democrática, laica y federal (32 entidades federativas, 2471 municipios),<sup>11</sup> aunado a la no coincidencia en los periodos de los procesos electorales locales, federal y nacional, falta de voluntad política, conveniencia presupuestal en ciertos casos, se ha dificultado cumplir con dicha obligación legislativa, antes de que el Poder Judicial lleve a cabo, a petición de la parte agraviada, la revisión judicial de la legislación secundaria. Lo que deja ver, además, el desconocimiento de las autoridades administrativas de lo preceptuado en el artículo 1º de la CPEUM, párrafos segundo y tercero que establecen la interpretación conforme, el principio *pro persona* y los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Dichos principios de *interpretación y aplicación de las obligaciones en materia de derechos humanos deben ser considerados por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial* en sus órdenes de gobierno federal, local y municipal. Asimismo, en su mayoría desconocen lo preceptuado en el primer párrafo que establece las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Ya que sí, por un lado, señala las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; por el otro, las de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

En este tenor, no obstante, los casi 12 años transcurridos desde la entrada en vigor de la reforma constitucional sobre derechos humanos precitada, las autoridades formalmente administrativas continúan incumpliendo con su obligación de aplicar el derecho más favorable a los administrados que son discriminados por las leyes secundarias;

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 133.

<sup>11</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *División territorial* [en línea]. Disponible en: <https://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>

puesto que por un lado se actualiza 1) el incumplimiento del Poder Legislativo de adecuar el derecho interno al derecho convencional (sobre DH) mediante la supresión o incorporación de normas y, a la vez, se actualiza 2) la omisión del Poder Ejecutivo que, no obstante ser a quien corresponde la aplicación de la norma más favorable al administrado, opta por negar lo solicitado para que el afectado siga –como antes de la Reforma Constitucional de 2011– el sinuoso y largo camino ante el Poder Judicial a exigir el respeto y aplicación de sus derechos humanos, cuando el propio Poder Ejecutivo, quien tiene además la facultad de iniciativa de reforma a toda ley inconstitucional, prefiere permanecer en la inactividad total al respecto; ejemplo concreto de lo anterior lo encontramos lamentablemente en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora (LISSSTESON), artículos 24 y 25 que limitan a la trabajadora mujer afiliada a dicho instituto, para que su cónyuge reciba los servicios de seguridad social respectivos si no depende económicamente de ella o si no se encuentra incapacitado física o psíquicamente, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 4º de la CPEUM, de que “La mujer y el hombre son iguales ante la ley...”, haciendo nugatorio el derecho humano de igualdad ante la ley.

## **Conclusiones**

Ante la inactividad legislativa y administrativa de los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, órganos autónomos de los órdenes de gobierno federal, local o municipal, incumpliendo con lo preceptuado en el artículo 1º de la CPEUM, corresponde a los administrados afectados denunciar tales conductas ante las autoridades jurisdiccionales competentes, interponiendo los medios de defensa respectivos contenidos en la legislación aplicable, según corresponda.

Asimismo, el Estado mexicano debe actuar proactivamente con todos los órganos de Estado, organismos de la sociedad civil y todos los órdenes de gobierno que dentro de sus facultades o actividades

han realizado diagnósticos de la situación que se guarda en los distintos rubros a que se refieren los 17 ODS de la Agenda 2030 ONU y de los puntos clave de dichos diagnósticos que, según los expertos, todo plan estratégico (PE) debe contener, solo tendría que trabajarse en los ejes estratégicos de interacción de las autoridades intergubernamentales, organismos de la sociedad civil, así como en la ruta crítica a seguir por año calendario, acorde con objetivos y acciones a realizar para cumplir con los indicadores de evaluación identificados previamente por la Agenda 2030.

Y, por su parte, la ONU, dado que quedan menos de diez años para alcanzar los ODS, debe presionar a los líderes que, en la Cumbre sobre los ODS celebrada en septiembre de 2019, solicitaron un decenio de acción y prometieron movilizar la financiación, mejorar la aplicación a nivel nacional y reforzar las instituciones para lograr los ODS en la fecha prevista, el año 2030, sin dejar a nadie atrás.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Década de Acción* [en línea]. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>



## CONTEXTO JURÍDICO DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO: *CONTRASTE TABASCO-OAXACA*

*Adriana Esmeralda del Carmen Acosta Toraya\**

*Vicente Marín Martínez\*\**

### Introducción

La perspectiva de género constituye un enfoque teórico de análisis que facilita repensar las construcciones sociales y culturales de la distribución del poder entre mujeres y hombres, y que afectan de manera directa las formas de relacionarse de las personas en todos los ámbitos. Es una herramienta conceptual y práctica que permite desarrollar propuestas metodológicas de análisis con el fin de variar la forma de estas relaciones, que han derivado en discriminación, falta de equidad, poco acceso a oportunidades y al desarrollo, así como poco conocimiento de sus derechos como humanas.<sup>1</sup>

---

\* Doctora en Derecho, integrante del cuerpo académico: “Derechos humanos, género y justicia”. Profesora-investigadora de la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

\*\* Maestro en Derecho y Política Electoral, UABJO, integrante del cuerpo académico: “Derecho procesal constitucional”. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (FDCS) de la UABJO, Oaxaca.

<sup>1</sup> Isabel Torres García *et al.*, *Herramientas básicas para integrar la perspectiva de género en organizaciones que trabajan derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos 2008. Consulta: 28 de enero de 2023 en: [https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/1829/herramientas\\_integrar\\_genero\\_ddhh-2008.pdf](https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/1829/herramientas_integrar_genero_ddhh-2008.pdf)

Con base en lo anterior, la perspectiva de género implica reconocer y valorar las desigualdades que existen cuando se toma como referencia la diferencia sexual, ya que es la desigualdad la principal generadora de violencia, la cual coloca a las mujeres en una situación de desventaja y subordinación; análisis que además nos sirve para contrarrestar las políticas neutrales, que perpetúan las desigualdades existentes.

Los antecedentes sobre la perspectiva de género los encontramos en los esfuerzos realizados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para reconocer los derechos de las mujeres y niñas y su incorporación para abatir las desigualdades y la violencia que han sufrido, particularmente en la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing en 1995, en la que planteó la importancia de introducir la perspectiva de género en todo lo relacionado con el reconocimiento de los derechos de las mujeres, el cual es también el objetivo final de la ONU Mujeres,<sup>2</sup> partiendo de la idea que la construcción del género es transversal, lo que derivó en una plataforma de acción encaminada a que la estructura social sea evaluada siempre desde tal perspectiva, lo que no significa que hombres y mujeres sean lo mismo, sino que los derechos, las responsabilidades y las oportunidades no dependen del sexo con el que se nace, y lograr la igualdad entre los géneros.

## **Perspectiva de género, igualdad y discriminación**

Cuando se habla de perspectiva, esta hace referencia a la forma en que se representan los fenómenos u objetos percibidos por la vista; sin embargo, cuando se le agrega el concepto género, entonces habla-

---

<sup>2</sup> Es la organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, y defensora mundial de las mujeres y niñas. Fue establecida para acelerar el progreso que conllevará a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y para responder a las necesidades que enfrentan en el mundo.

mos de los mecanismos y la metodología que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres.

Desde el debate teórico, la perspectiva de género<sup>3</sup> es consecuencia del paradigma cultural del feminismo, y encuentra su fundamento en el modelo histórico-crítico, particularmente en la teoría de género. En este sentido, Benahabib afirma que por género entiende “la construcción diferencial de los seres humanos en tipos femeninos y masculinos. El género es una categoría relacional que busca explicar una construcción de un tipo de diferencia entre los seres humanos”.<sup>4</sup>

La perspectiva de género implica el mandato respecto a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres;<sup>5</sup> en relación con la primera, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) establece que ella refiere a que las mujeres, niñas y niños deben gozar, por igual, de los mismos derechos, recursos, oportunidades y protecciones, esta igualdad está basada en la Carta de las Naciones Unidas. También se refiere a la metodología y mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, e incluye las acciones para actuar sobre los factores de género y crear condiciones de cambio para construir la igualdad de género en México, de acuerdo con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

En cuanto a la igualdad, esta significa lo mismo, lo igual, hace referencia a que igualdad es equilibrio, equivalencia de dos cantidades

---

<sup>3</sup> La perspectiva de género es sinónimo de enfoque de género, visión de género, mirada de género y de análisis de género, el cual es la síntesis entre la teoría de género y la llamada perspectiva de género derivada de la concepción feminista del mundo y de la vida. Parte desde la crítica de la concepción androcéntrica de humanidad que dejó fuera a la mitad del género humano: a las mujeres. Este enfoque promueve la construcción objetiva y social de la historia, la sociedad, la cultura y la política desde las mujeres y con las mujeres.

<sup>4</sup> Seyla Benahabib, “Una revisión del debate sobre las mujeres y la teoría moral”. *Isegoria*, 6, 1992, p. 52. En Celia Amorós (Ed.), *Feminismo y ética*, Barcelona: Instituto de Filosofía-Anthropos.

<sup>5</sup> Cfr. Patricia Portacarrero (Ed.), *Mujer en el desarrollo, balances y propuestas*, Lima: Flora Tristán, 1990.

o expresiones y conformidad de algo con otra cosa en naturaleza, forma, calidad o cantidad. La naturaleza y sus producciones no son iguales y los seres humanos tampoco lo somos, somos desiguales o somos diferentes en relación con el otro. Esta diferencia es producto del azar natural o como nos dice Rawls, que esta diferencia es el resultado de la lotería de la naturaleza.

Inclusive en el caso de los seres humanos, aun los gemelos o mellizos no son iguales. Por tanto, las personas somos diferentes a los otros humanos y jamás seremos iguales. Por tanto, esta igualdad natural no existe. Sin embargo, las personas están reguladas por el derecho positivo, y en sus interacciones y relaciones establecen tratos, tratos sociales y personales que deben ser “iguales” jurídicamente; es decir, de una igualdad jurídica que está contemplada en la Constitución general mexicana, que en su artículo 4º establece que la mujer y el hombre son iguales ante la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido dos tipos de principios de igualdad: la igualdad como subordinación<sup>6</sup> y la igualdad como no discriminación.<sup>7</sup> También encontramos la “igualdad formal”, de visión liberal, que desconoce la diferencia. Esto implica la igualdad ante la ley, de acuerdo con el artículo cuarto constitucional. Es ideal, no real, ya que no se traduce en la realidad, en el mundo concreto o material, sino que es aspiracionista. Se representa con la figura de la justicia con los ojos vendados. Y la “igualdad sustancial” o “material” de visión pluralista, que reconoce la diferencia, para que lo que dice la ley se refleje en la materia, que las normas tengan consecuencias concretas y particulares. Impacto en la sociedad.

---

<sup>6</sup> Entendida como la situación social e histórica de grupos que han experimentado u ocupado en términos sociales, desde una perspectiva de análisis de grupo, análisis de contexto, histórico o estructural.

<sup>7</sup> Igualdad como no discriminación, en cuanto a tratos diferenciados entre personas, al trato distinto respecto de otra, en la que hay un elemento de comparación; es decir, si se compara A con B el trato es ventajoso de uno sobre otro sobre la base de una condición particular. Esto desde una perspectiva individual, liberal.

Y, por último, el principio de igualdad como “no discriminación”, entendida como el derecho a ser tratado con igual consideración y respeto, se traduce en la posibilidad y la obligación de no recibir un trato discriminatorio. Para ello, el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. Así, la “discriminación”<sup>8</sup> es toda distinción exclusión restricción o preferencia basada en alguna de las categorías sospechosas que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en cualquier aspecto de la vida pública. Algunas formas de esta son: directa, indirecta, interseccional y estructural.<sup>9</sup>

## Marco normativo internacional y nacional

El principio de igualdad y no discriminación aparece en muchos de los instrumentos universales y regionales sobre derechos humanos. La siguiente lista no es limitativa, pero pretendemos cubrir los instrumentos más relevantes. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos,<sup>10</sup> el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>11</sup> el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.<sup>12</sup>

De igual manera, en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,<sup>13</sup> la Convención sobre

---

<sup>8</sup> Artículo 1.1. *Convenio Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación*, 1958. Organización Internacional del Trabajo, Convenio 111.

<sup>9</sup> Artículos 1.1. *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*, 1965. Organización de las Naciones Unidas.

<sup>10</sup> Artículos 1, 2, 7. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948. Organización de las Naciones Unidas.

<sup>11</sup> Artículos 3 y 26. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 1966. Organización de las Naciones Unidas.

<sup>12</sup> Artículo 3. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 1966. Organización de las Naciones Unidas.

<sup>13</sup> Artículo 1. *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, 1979. CEDAW, Organización de las Naciones Unidas.

los Derechos del Niño,<sup>14</sup> el Convenio sobre Igualdad de Remuneración, número 100,<sup>15</sup> el Convenio sobre la Violencia y el Acoso,<sup>16</sup> la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.<sup>17</sup>

También la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza,<sup>18</sup> la Carta de la OEA,<sup>19</sup> la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,<sup>20</sup> la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>21</sup>

Por último, en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”,<sup>22</sup> la Carta Democrática Interamericana<sup>23</sup> y la Conferencia de la Mujer en América Latina y el Caribe.<sup>24</sup>

---

<sup>14</sup> Artículos 2.1., 2.2. *Convención sobre los Derechos del Niño*, 1989. Organización de las Naciones Unidas.

<sup>15</sup> Artículo 1. *Convenio sobre igualdad de remuneración*, número 100, 1951. Organización de las Naciones Unidas.

<sup>16</sup> Artículo 1. 2. *Convenio sobre la violencia y el acoso*, núm. 190, 2019. Organización de las Naciones Unidas.

<sup>17</sup> Artículos 1.1., 7. *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, 1990, Organización de las Naciones Unidas.

<sup>18</sup> Artículo 1.1. *Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza*, 1960. Organización de las Naciones Unidas.

<sup>19</sup> Artículos 3, 45. *Carta de la OEA*, Organización de las Naciones Unidas.

<sup>20</sup> Artículo II. *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, 1948. Organización de las Naciones Unidas.

<sup>21</sup> Artículo 24. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 1969. Organización de las Naciones Unidas.

<sup>22</sup> Artículo 3. *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”*, 1988. Organización de las Naciones Unidas.

<sup>23</sup> Artículo 9. *Carta Democrática Interamericana*, Organización de las Naciones Unidas.

<sup>24</sup> División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Desde 1974, se fortalece el marco jurídico nacional de protección de los derechos de las mujeres,<sup>25</sup> no obstante, el momento en que cobró mayor relevancia fue con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, en donde se reconocen todos los derechos humanos y eleva a rango constitucional todos los tratados internacionales suscritos por México en la materia.

El artículo 1º constitucional fundamenta la perspectiva de género en México y los documentos jurídicos directamente encargados del desarrollo de los derechos que implica la perspectiva de género, tales como la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,<sup>26</sup> en la que encontramos la perspectiva de género, así como en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Ahora bien, en cuanto a las acciones en materia de derechos humanos en México, que combaten la violencia contra las mujeres, han sido importantes ya que existen institutos de las mujeres, secretarías, procuradurías de las mujeres, comisiones de equidad y género de los congresos legislativos. Además, hay programas y acciones específicos para la discriminación contra las mujeres. La Secretaría de Salud

---

<sup>25</sup> El 14 de noviembre de 1974, la Cámara de Diputados reconoció el derecho de las mujeres para votar y ser elegidas en puestos públicos y de representación popular. Para lograrlo, se aprobó la reforma al artículo 4º constitucional, dentro del cual se establece que los varones y las mujeres son iguales ante la ley. Gracias a esto, las mujeres adquirieron legalmente la igualdad de derechos y obligaciones frente a los hombres. Al mes siguiente, el 27 de diciembre, se expidieron dos decretos relativos a la igualdad jurídica de las mujeres, y días después, el 31 de diciembre, entró en vigor el decreto en el que se estableció la igualdad jurídica entre hombres y mujeres mexicanos. [https://www.cndh.org.mx/noticia/la-camara-de-diputados-aprueba-la-igualdad-juridica-de-la-mujer#\\_html](https://www.cndh.org.mx/noticia/la-camara-de-diputados-aprueba-la-igualdad-juridica-de-la-mujer#_html). Comisión Nacional de Derechos Humanos. (Consulta: 20 de enero de 2023).

<sup>26</sup> La perspectiva de género es una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género, como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones. *Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. Artículo 4º, fracción IX.

tiene un Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), investigaciones sobre violencia. En la Fiscalía General de la República (FGR), se encuentra una Fiscalía Especial para Delitos Violentos contra Mujeres, reformada en Fiscalía Especial para Delitos Violentos contra Mujeres y la trata de Personas. Y hay un Centro de Reeducción para Hombres que Ejercen Violencia contra las Mujeres establecido en la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.<sup>27</sup> Y de manera relevante, el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH) del cual se desprende el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad) 2020-2024.

A nivel nacional, en Chiapas, Yucatán y Tabasco se conquista la igualdad jurídica de las mujeres para votar y ser elegidas en puestos públicos de elección popular,<sup>28</sup> encontramos aquí los primeros antecedentes más relevantes de la lucha feminista, ya que en ese momento en México solo los hombres tenían el derecho de elegir a sus gobernantes. En Jalisco, hay un Programa de Atención a Hijas e Hijos de Mujeres Víctimas de Femicidio.

## **Contraste Tabasco-Oaxaca**

En el ámbito local, todos los estados de la República Mexicana, como se mencionó, cuentan con leyes estatales de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia y leyes estatales para la igualdad entre mu-

---

<sup>27</sup> Por otra parte, en la Secretaría de Salud opera un Programa de Acción Mujer y Salud y existe el Programa de Prevención y Atención a la Violencia Familiar, Sexual y Contra las Mujeres. Desde 2000 en el *Diario Oficial de la Federación* se publicó la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA-1999. “Prestación de los Servicios de Salud, Criterios para la Atención de la Violencia Familiar”. En la Comisión Nacional de Derechos Humanos funciona una Visitaduría sobre la Violencia contra las Mujeres. (Consulta: 20 de enero de 2023).

<sup>28</sup> [https://www.segobver.gob.mx/genero/docs/Biblioteca/Historia\\_de%20la%20ciudadania%20de%20las%20mujeres.pdf](https://www.segobver.gob.mx/genero/docs/Biblioteca/Historia_de%20la%20ciudadania%20de%20las%20mujeres.pdf) (Consulta: 20 de enero de 2023).

jeros y hombres, las cuales se adecuan al contexto nacional, así como los mecanismos de adelanto para la mujer varían en cada entidad federativa, ya que algunos cuentan con Institutos Estatales de las Mujeres y otros son Secretarías de Estado, dándoles con ello mayor presupuesto y rango de acción.

A nivel estatal, se han llevado a cabo reformas para introducir la perspectiva de género en distintas áreas de la Administración estatal, se cuenta con un Comité Estatal de Seguimiento y Evaluación del Pacto para introducir la Perspectiva de Género del Poder Judicial del Estado de Tabasco, así también el Congreso del Estado de Tabasco está compuesto de manera paritaria y se cuenta con la Comisión de Igualdad y Derechos Humanos, la cual es la encargada de dar seguimiento a la legislación en materia de igualdad.

Además, se cuenta con un Programa Institucional con Perspectiva de Género del Instituto Estatal de las Mujeres. Tabasco fue pionero en la creación de la Policía de Género, la cual pertenece orgánicamente a la Secretaría de Seguridad Pública y Participación Ciudadana del Estado de Tabasco. A nivel municipal se encuentran las Direcciones de Atención a las Mujeres, las cuales están reconocidas en la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco.

En Oaxaca, los derechos humanos de las mujeres están reconocidos en las normas jurídicas nacionales, y en el estado de Oaxaca se encuentran avances con las normas locales<sup>29</sup> tales como: la *Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Oaxaca*, con efectos armonizadores con su similar a nivel federal, y con ajustes en relación con la Constitución y otras normas locales.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Tales como la *Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en el Estado de Oaxaca*, la *Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar*, la *Ley contra la Violencia y Acoso entre Iguales para el Estado de Oaxaca* y resaltando la *Ley Estatal de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género para el Estado de Oaxaca de 2019*, en [www.congresooolaxaca.gob.mx](http://www.congresooolaxaca.gob.mx), H. Congreso del Estado Libre y soberano de Oaxaca (Consulta: 27 de enero de 2023).

<sup>30</sup> El *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca*, la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca*, la *Ley del Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad*, la *Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca* y la *Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades indígenas*.

Dentro de las acciones en este rubro en Oaxaca, hoy se cuenta con una Comisión de Equidad de Género en el Congreso Local. En el Gobierno del Estado actual, hay una Secretaría de las Mujeres Oaxaqueñas y se impartieron Jornadas de Capacitación en Perspectiva de Género al Gabinete Legal y Ampliado. También encontramos un Instituto Municipal de la Mujer en la capital del estado y dentro de esta una Comisión de Igualdad de Género municipal y promovieron un Decálogo para la Igualdad de Género del H. Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez. La Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (DDHPO) tiene una Defensoría Especializada en Equidad de Género y Atención a Mujeres víctimas de Violencia. En el Tribunal Superior de Justicia del Estado hay una Unidad de Igualdad de Género adscrita a la Dirección de Derechos Humanos.

Se ha implementado el Atlas de Género Oaxaca, como plataforma digital que reúne información estadística de distintos indicadores sobre el estado de Oaxaca respecto a las desigualdades entre mujeres y hombres. Y hasta se ha establecido el #DÍA NARANJA en apoyo a las mujeres, el cual se celebra el 25 de noviembre.<sup>31</sup>

## Conclusiones

Para concluir, en la actualidad hablamos de perspectiva de género, la cual, sin la carga femenina, por tanto, abarca tanto a los hombres como a las mujeres, en principio. Lo que significa que ni los hombres pueden empoderarse a costa de la mujer ni esta se debe empoderar a costa del hombre. Por tanto, debe haber una relación de equivalencia en el cumplimiento de las obligaciones y el ejercicio de los derechos. Y deben respetarse y aplicarse tanto en el bloque de constitucional-

---

<sup>31</sup> Otros avances son, por ejemplo, la creación de la Red de Mujeres Municipalistas del Estado de Oaxaca, y en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, por primera vez en su historia, una mujer ha sido nombrada directora; además cuenta con una Dirección de Equidad de Género a nivel universitaria.

dad, como en el de convencionalidad y también en las políticas públicas a favor de los derechos humanos de todas las personas.

Sin duda, es indispensable la promoción de la equivalencia de género a través de la educación; desde el seno familiar como futuros ciudadanos equitativos tendientes a la justicia, desde infantes, primero en casa y en educación formal en todos los niveles. Además, complementarla con acciones políticas y políticas públicas que incluyan no solo las modificaciones en las estructuras, mecanismos e instituciones, sino también en esos estereotipos y pautas culturales discriminatorias que fortalezcan los avances logrados actualmente.

## Referencias bibliográficas

Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*, Santiago de Chile: CEPAL, PNUMA, 2002.

Torres García, Isabel *et al.*, *Herramientas básicas para integrar la perspectiva de género en organizaciones que trabajan derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008. Consulta: 28 de enero de 2023 en: [https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/1829/herramientas\\_integrar\\_genero\\_ddhh-2008.pdf](https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/1829/herramientas_integrar_genero_ddhh-2008.pdf)

León, Magdalena, “El empoderamiento en la teoría y práctica del feminismo”. En M. León (Ed.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Bogotá: Tercer Mundo, 1997.

Portacarrero, Patricia (Ed.), *Mujer en el desarrollo. Balances y propuestas*, Lima: Flora Tristán, 1990.

Zapata, Ema, Towsend, Janet Gabriel, Rowlands, Jo *et al.*, *Las mujeres y el poder contra el patriarcado y la pobreza*, México: Plaza y Valdés, 2002.

## ***Documentos***

*Instrumentos internacionales de la Organización de las Naciones Unidas*

## ***Páginas de Internet***

[https://www.segobver.gob.mx/genero/docs/Biblioteca/Historia\\_de%20la%20ciudadania%20de%20las%20mujeres.pdf](https://www.segobver.gob.mx/genero/docs/Biblioteca/Historia_de%20la%20ciudadania%20de%20las%20mujeres.pdf). Consulta: 20 de enero de 2023.

[https://www.cndh.org.mx/noticia/la-camara-de-diputados-aprueba-la-igualdad-juridica-de-la-mujer#\\_html](https://www.cndh.org.mx/noticia/la-camara-de-diputados-aprueba-la-igualdad-juridica-de-la-mujer#_html). Comisión Nacional de Derechos Humanos. Consulta: 20 de enero de 2023.

# LA PARIDAD DE GÉNERO EN LA COYUNTURA DE LA VISIÓN EN LA REFERENCIA A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO DESAFÍO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Nancy Nelly González Sanmiguel\**

*Armando Villanueva Mendoza\*\**

## **Introducción**

Este trabajo analiza la postura de la paridad de género en referencia a la función de la Administración pública desde el ámbito de la contratación pública. En primera instancia, plantea la postura sobre la integración y la capacitación de los servidores públicos para observar estos lineamientos, así como también, en caso de presentar alguna irregularidad, se proyecta cuál es el contexto de este tema dentro del procedimiento y del proceso en la parte de la jurisdicción.

---

\* Catedrática de la Universidad Autónoma de Nuevo León, en la Facultad de Derecho y Criminología; realizó sus estudios de doctorado en dicha universidad, asimismo, realizó estudios posdoctorales en la Universidad de Jaén, en Jaén España y en la Universidad Autónoma de Chiapas; líder del cuerpo Académico: “Administración pública y derecho financiero” UANL-CA-450, miembro del comité de edición de varias revistas internacionales de prestigio. Cuenta con PRODEP y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Orcid 0000-0001-9589-2192, correo electrónico: nancygonsa09@hotmail.com

\*\* Doctor en Derecho, profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, campus Victoria de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1.

Por último, versa sobre la importancia de la Administración pública dentro del cambio cultural y determina la responsabilidad como ente encargado de dirigir la competitividad y la eficiencia para el bien común, considerando las medidas para la efectividad de esta postura de la paridad de género.

## **La contratación pública con respeto a la paridad de género**

Es una preocupación latente la incorporación de la paridad de género dentro de los objetivos de la Agenda 2030. Se establece la igualdad de género al momento de concebir que “no es solo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible”;<sup>1</sup> a su vez, también se cuestiona el motivo de contemplar las políticas públicas para erradicar o mitigar la desigualdad de género en diversos ámbitos referentes debido a desventaja que se presenta entre las condiciones de la división de la categoría de los seres humanos.

Con esta pauta, y en referencia hacia la contratación pública, la manera de solicitar los requisitos para gestionar una requisición es lo que permea para dar la perspectiva de igualdad de género y no generar la percepción de una exclusión social. A través del análisis cuantitativo se puede demostrar el número de otorgamientos que se realizan a los hombres y cuántas mujeres participan en estos procesos. En México, el órgano capaz de otorgar dichas cifras es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

La Administración pública toma relevancia en estas acciones debido a que es el principal agente para realizar este y otros cambios y, además, es quien solicita, según las necesidades de las comunidades, las obras y hace un consenso de los puntos que se deben tocar

---

<sup>1</sup> Naciones Unidas, *Agenda 2030 y los objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, publicado de las Naciones Unidas, 2018, p. 31. Véase en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf)

en las licitaciones y, por tal razón, será quien otorgue esta oportunidad laboral.

Se han desarrollado en México tres formas de adjudicación a través de la contratación pública: la licitación, la invitación cuando menos a tres personas y la adjudicación directa. En esto se observa la postura con la que cuenta el Estado para hacer cumplir con el objetivo primordial, basándose no en la adjudicación a una persona determinada, sino en relación con que se determine la sostenibilidad de los requisitos, según los puntos alcanzados, sin determinar el valor de acuerdo con cuestiones de género, sino en función de la efectividad del proyecto.

A lo que referimos en este punto es a la necesidad de puntualizar si la Administración pública determina de acuerdo con la libre concurrencia, o si se tiene alguna prioridad sobre criterios que no van acordes con el principio de la paridad de género para otorgar el proyecto de las obras. Es decir, que el mismo se debe razonar de acuerdo con los principios de “economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez”,<sup>2</sup> con base en el fin último del Estado al referirse al bien común.

La Administración pública debe procurar el estudio de las condiciones y requisitos de las licitaciones y las formas para manejar los lineamientos del Estado para distribuir el recurso económico a través de la contratación pública, con el objetivo de la no discriminación del otorgamiento según el género de quien presenta los requisitos de dichas convocatorias, procurando el equilibrio de la competitividad en razonamiento a una problemática que se visualiza desde los finales de siglo XX, que trata de la exigencia de un sistema tanto social como económico que configura una política que gira en torno a la paridad de género en todos los ámbitos, sin dejar escapar esta parte de la función de la actividad Administración pública. Por eso, es sumamente importante concebir los principios manifestados en la Constitución

---

<sup>2</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917. Véase en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Política de nuestro país y, al mismo tiempo, lo marcado por la Agenda 2030 para asegurar el progreso y la integración de la paridad de género y, además, para conformar una contratación efectiva según la responsabilidad de la Administración pública.

Uno de los elementos para constituir el otorgamiento de esta vía de contratación es la determinación de la mejor oferta. Sin embargo, a través de esta visión o postura que busca erradicar la discriminación hacia la posición de la mujer ante la sociedad, esta forma busca que ingresen a esta fase de oportunidades siempre y cuando los proyectos cumplan con los requisitos correspondientes señalados por la Administración pública, que versan en esta política pública sobre la paridad de género como una medida de “la expresión más amplia de la universalidad y un instrumento de reivindicación del derecho a la igualdad mediante el reconocimiento de la dualidad del género humano: mujeres y hombres”,<sup>3</sup> sin recaer en la estereotipación en esta área de la Administración pública y pretenda que la cultura se oriente hacia el beneficio y no favorezca la estructura de la desigualdad de género y procure una organización social para el desarrollo del beneficio de la sociedad.

Se propone en este campo la progresividad en función del cumplimiento de la función del Estado hacia la sostenibilidad, pero que ejerza los parámetros de estos para la aceptación de las propuestas de las mujeres en esta área de contratación pública para garantizar la paridad de género, respetando los parámetros señalados en los requisitos de las convocatorias, para cumplir con las exigencias de la convocatoria manifestada por la autoridad competente.

Ahora bien, nos referimos a los servidores públicos, quienes son los encargados de dictaminar el posicionamiento de las ofertas o los requisitos estipulados en las convocatorias, la invitación o bien, la

---

<sup>3</sup> Gloria Martha Riojas Dávila, “Derechos políticos”. En María del Carmen Galván Tello (Coord.), *Juzgar con perspectiva de Género. Sentencias relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Corte Interamericana de Derechos Humanos y Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Ciudad de México: Tirant lo Blanch, 2018, p. 100.

justificación en casos de adjudicación directa. Aquí se busca hablar acerca de ese cambio en la sociedad que manifiesta un posicionamiento de las mujeres en cierto abordaje de la participación como el reconocimiento para colaborar en estos procesos y, por tal razón, se comprende que este tema debe considerar “componentes normativos, procedimentales, tecnológicos, estándares y disciplina presupuestaria, racionalización del gasto y cambio de procesos, estructura y mecanismos de trabajo”<sup>4</sup> involucrando el enfoque actual del cambio de la sociedad y de la exigencia de tal reconocimiento de igualdad para “afianzar y garantizar los valores del sistema democrático, propendiendo a integrar todas las fuerzas vitales de sociedad con vistas a lograr el pleno desarrollo de la comunidad”<sup>5</sup> todo esto para determinar la situación del Estado con el tema de paridad de género.

Se puede observar dicho cambio en la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público<sup>6</sup> en su artículo 14, donde se contempla el otorgamiento que estará en favor de aquellas sociedades mercantiles o bursátiles que tengan una condición de políticas que sean incluyentes. Por lo tanto, se establece al momento de considerar que en la sociedad hay paridad de género, se determinan algunos puntos por esta medida dentro la evaluación para otorgar la licitación pública por la cual se compite, y una de las maneras que efectúa la Administración pública es fomentar esta cultura, ejercer la equidad en el estudio de la propuesta, pero acorde con el cambio de la sociedad y la procuración de este tema.

---

<sup>4</sup> Sergio Alberto Martín Esquivel, “Modelo del sistema rector de contratación pública a nivel nacional”. En Sergio Martín (Coord.), *Sistema rector de contratación pública a nivel nacional en México*, Ciudad de México: Tirant lo Blanch, 2019, p. 83.

<sup>5</sup> Jaime Rodríguez-Arana, “Ética pública, buen gobierno y buena administración”. En Sergio Martín (Coord.), *Sistema rector de contratación pública a nivel nacional en México*, Ciudad de México: Tirant lo Blanch, 2019, p. 182.

<sup>6</sup> Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicio del Sector Público, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 04 de enero de 2000. Véase en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_200521.pdf)

Mientras tanto, en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas<sup>7</sup> se remarca que dentro de los procedimientos de la Administración pública deben existir los principios rectores, así como la igualdad para los procedimientos que abarca las obras públicas y los servicios que amparen estos.

A su vez, en la contextualización actual se señala este posicionamiento respecto de la equidad de género tanto en el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas<sup>8</sup> como en el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público<sup>9</sup> al procurar lo referente a la igualdad de condiciones en la participación de los sujetos con base en los principios antes señalados y dando esta condición también para los testigos sociales.

Ahora, dentro de la Ley de Asociaciones Público Privadas<sup>10</sup> se prevé esta medida y se constata que, cuando exista una propuesta en cualquiera de las formas para proceder a otorgar un proyecto y cuando exista una condición igual en las propuestas, se dará prioridad a aquella que ofrezca un mayor beneficio, pero dentro del Trigésimo sexto transitorio se menciona el fomento del Instituto Federal de Telecomunicaciones para promover la igualdad de género como una medida de orientar la cultura hacia este posicionamiento.

Por último, actualmente, sobre esta postura, en el contexto de la contratación pública y en el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profe-

---

<sup>7</sup> Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 2000. Véase en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56_200521.pdf)

<sup>8</sup> Reglamento de la Ley de Obras públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de septiembre de 2022, véase en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LOPSRM.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LOPSRM.pdf)

<sup>9</sup> Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de julio de 2010. Véase en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LOPSRM.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LOPSRM.pdf)

<sup>10</sup> Ley de Asociaciones Público Privadas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de enero de 2012, Véase en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_200521.pdf)

sional de Carrera, así como en el *Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización* y el *Manual del Servicio Profesional de Carrera*,<sup>11</sup> queda expreso que la forma de comunicación debe ser inclusiva y que las capacitaciones de los servidores públicos deben conocer las garantías y respeto a la igualdad de género.

## **La postura del principio en materia contencioso-administrativo**

Al momento en que, dentro de la contratación pública, se mira un parámetro de incongruencia y se procede al desarrollo de toda actividad procesal jurisdiccional, rige el principio de igualdad entre las partes; sin embargo, en los procedimientos administrativos, desarrollados ante la propia autoridad emisora del acto, al estar realizando una actividad juzgadora, es preciso que se observen los criterios emanados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con relación a juzgar con perspectiva de género. Es así como los principios de igualdad y no discriminación por razones de género, contenidos en los artículos 1º y 4º constitucionales, deben ser acatados dentro de los procedimientos administrativos que se ventilen no solamente ante las autoridades federales, sino también ante todas las de las entidades federativas.

Ante tal situación, es menester que la autoridad resolutora analice si existe o no una situación perjudicial que esté sustentada en el género, incluso aunque esta no se alegue;<sup>12</sup> esto supone una situación de desventaja motivada en la aplicación de disposiciones jurídicas que

---

<sup>11</sup> Acuerdo por el que se emiten Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el *Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización* y el *Manual del Servicio Profesional de Carrera*, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de julio de 2010, Véase en: [https://www.trabajaeen.gob.mx/info/manual\\_adm\\_spc\\_27\\_11\\_18\\_v1.pdf](https://www.trabajaeen.gob.mx/info/manual_adm_spc_27_11_18_v1.pdf)

<sup>12</sup> Primera Sala, Décima Época, Materia: Constitucional, Tesis: 1a. LXXIX/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1397, Tesis Aislada, Registro digital 2008545.

puedan considerarse conculcadoras de los principios constitucionales referidos y, de ser así, prescindir de las cargas que se deriven.

Con tal conducta se podrá brindar el acceso a la impartición de justicia administrativa en condiciones de igualdad, pues a través de acciones positivas que implican tratar desigualmente a quienes intervinen, se compensa la desigualdad que culturalmente se ha vivido en México, incluso en su sistema de impartición de justicia. Así, tal y como ha sido resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>13</sup> para brindar una justicia igualitaria, debe juzgarse con perspectiva de género. Los lineamientos que ha brindado son los siguientes: 1) verificar que no existan relaciones de poder que puedan representar un desequilibrio entre las partes en conflicto; 2) desechar los estereotipos de género al estimar los hechos y valorar las pruebas; 3) ordenar pruebas para mejor proveer cuando el material no sea suficiente para encontrar la vulneración por género; 4) de encontrar alguna desventaja, cuestionar la neutralidad de la normativa aplicable y evaluar el impacto de resolver de forma diversa a través de una resolución justa e igualitaria; 5) aplicar los estándares de derechos humanos para los intervinientes, y 6) usar en todo momento un lenguaje incluyente.

Siguiendo las directivas enunciadas, se observará el principio de paridad de género en la solución de conflictos que se presente en el procedimiento administrativo.

## **El principio en referencia a la responsabilidad del Estado**

Al ser la paridad de género un principio contenido en el texto constitucional, no solamente en una de las disposiciones, sino inmerso en varias relativas esencialmente a la estructura del Estado, debe considerarse como un mandato del Constituyente, esto es, una instrucción

---

<sup>13</sup> Primera Sala, Décima Época, Materia: Constitucional, Tesis: 1a./J. 22/2016 (10a.) *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, página 836, Jurisprudencia, Registro digital 2011430.

constitucional emanada del Poder Conformador de la Nación hacia los poderes constituidos por este:

Desde la inclusión de la paridad en el artículo 41 de la CPEUM, realizada con la reforma de 2014, quedaba evidente que México había abandonado el régimen de las cuotas y transitado a otro modelo en la búsqueda de la igualdad de género.<sup>14</sup>

De forma que, para el correcto orden constitucional para la preservación del Estado de derecho, es necesario que se acate dicho mandato. De no ser así, se violaría la Carta Magna, con las consecuencias que a dicha omisión corresponderían.

Así es que en el texto constitucional vigente pervive la intención de que en la estructura del Estado mexicano se observe la paridad de género, que se cumple dando participación igualitaria a personas del sexo masculino y femenino en la integración de sus órganos gubernamentales. Y es que desde el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prohíbe toda discriminación y expresamente por motivos de género. Esta prohibición implica que debe brindarse igual acceso a los órganos del poder público a los hombres y a las mujeres.

Tan es así, que en el artículo 2º de la Carta Magna mexicana se precisa, al referirse a la integración de los ayuntamientos, que sean electos en las comunidades indígenas, en su apartado A, fracción VII, que debe observarse el principio de paridad de género conforme a la legislación vigente, lo que implica que el legislador ordinario habrá de expedir la norma reglamentaria del proceso de elección en el que necesariamente contemple la integración equilibrada de los ayuntamientos por personas de ambos sexos.

---

<sup>14</sup> Karolina M. Gilas, “La paridad como principio constitucional, derecho constitucional en materia electoral”. En Marcos Francisco del Rosario Rodríguez (Coord.), *Derecho constitucional en materia electoral*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2021, p. 131. Véase en: [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//06\\_La%20paridad%20como%20principio%20constitucional\\_Gilas.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//06_La%20paridad%20como%20principio%20constitucional_Gilas.pdf)

La finalidad de fomentar el principio de paridad de género en la participación del pueblo en la vida democrática de México, a más de un mandato implícito al legislador al referir que garantice el cumplimiento del principio paritario en cuestión de orden tanto en materia administrativa, constitucional, educativas, en sí, es en las áreas tanto públicas como privadas que otorgan dicha oportunidad a la mujer para tener las mismas oportunidades que el hombre.

Así las cosas, el mandato constitucional de respeto al principio de paridad de género impacta en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los órganos autónomos constitucionales y en los organismos públicos descentralizados, aplicable tanto en la estructura de la Federación como de las entidades federativas que la conforman.

Y es que, “el reconocimiento de la paridad como un principio constitucional implica la transformación del sistema político en uno nuevo, distinto; implica la construcción de una democracia paritaria”.<sup>15</sup>

Por lo tanto, la obligación de respeto derivada de la Carta Magna implica que su desacato entraña una violación a esta, a la que todo servidor público ha protestado guardar y hacer guardar,<sup>16</sup> así como a las leyes que de ella emanen, entre las que se encuentra la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres,<sup>17</sup> publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de agosto de 2006, con múltiples adecuaciones a la fecha en aras de eficientizar el respeto a los principios constitucionales en trato. Por cuanto a la sanción por la violación a la Constitución, es de precisarse que el artículo 108, tercer párrafo, en concordancia con el 110, segundo párrafo, indica que procederá el

---

<sup>15</sup> Karolina M. Gilas, “La paridad como principio constitucional...”, en *op. cit.*, p. 124. Véase en: [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//06\\_La%20paridad%20como%20principio%20constitucional\\_Gilas.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//06_La%20paridad%20como%20principio%20constitucional_Gilas.pdf)

<sup>16</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917. Véase en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>, Artículo 128.- Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

<sup>17</sup> Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de agosto de 2006, Véase en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf>

juicio político por violaciones a la Constitución, en el primero sin distinguir sean o no graves, como si lo hace el segundo dispositivo. Así, el desacato al mandato constitucional de un servidor público, de los protegidos por fuero constitucional, implicará su sujeción a juicio político, con la consecuencia de ser sancionados con destitución o inhabilitación para el ejercicio del servicio público.

## **Conclusión**

Uno de los desafíos en referencia a la paridad de género para la Administración pública es asegurar la efectividad al momento de la requisición de los puntos que se establezcan para dar el otorgamiento de una obra pública o servicio, pero que este vaya acorde con la necesidad que se marcado en el plan de desarrollo. Un punto interesante procede al momento de dar este cambio de cultura e incorporar la postura de paridad de género dentro de la actitud de los medios y requisitos para solicitar participar con la Administración pública, cumplir con esto y con la responsabilidad de tomar la mejor propuesta de acuerdo con las condiciones para realizarla. Es un tema que impacta a la sociedad debido a la condición de la mujer en la participación más activa, sin demeritar los lineamientos que se deben cumplir en las convocatorias que la Administración pública amerite.

La posición de paridad de género no solo en la contratación pública, sino en caso de alguna situación adversa, se cuestiona este principio dentro del proceso de contienda en el tribunal en materia administrativa y la determinación que la Suprema Corte de Justicia ha indicado para tal efecto.

Por último, se abarca el criterio de la Administración pública en referencia al principio de paridad de género con las medidas relativas que se expide por la norma, como los reglamentos, además de establecer este principio con la protección de una finalidad de equidad entre los géneros en los diferentes poderes que consagra México.

## Referencias bibliográficas

### *Doctrina*

Gilas, Karolina M., “La paridad como principio constitucional, Derecho Constitucional en materia electoral”. En Marcos Francisco del Rosario Rodríguez (Coord.), *Derecho constitucional en materia electoral*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2021. Véase en: [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//06\\_La%20paridad%20como%20principio%20constitucional\\_Gilas.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//06_La%20paridad%20como%20principio%20constitucional_Gilas.pdf)

Martín Esquivel, Sergio Alberto. “Modelo del sistema rector de contratación pública a nivel nacional”. En Sergio Martín (Coord.), *Sistema rector de contratación pública a nivel nacional en México*, Ciudad de México: Tirant lo Blanch, 2019.

Riojas Dávila, Gloria Martha, “Derechos políticos”. En María del Carmen Galván Tello (Coord.), *Juzgar con perspectiva de Género. Sentencias relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Corte Interamericana de Derechos Humanos y Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Ciudad de México: Tirant lo Blanch, 2018.

Rodríguez- Arana, Jaime, “Ética pública, buen gobierno y buena administración”. En Sergio Martín (Coord.), *Sistema rector de contratación pública a nivel nacional en México*, Ciudad de México: Tirant lo Blanch, 2019.

### *Legislación*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917. Véase en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

*Acuerdo por el que se emiten Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera*, así como el *Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización* y el *Manual del Servicio Profesional de Carrera* publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de julio de 2010. Véase en: [https://www.trabajaen.gob.mx/info/manual\\_adm\\_spc\\_27\\_11\\_18\\_v1.pdf](https://www.trabajaen.gob.mx/info/manual_adm_spc_27_11_18_v1.pdf)

*Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicio del Sector Público*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 2000. Véase en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_200521.pdf)

*Ley de Asociaciones Público Privado* publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de enero de 2012. Véase en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_200521.pdf)

*Ley de Obras Pública y Servicios Relacionados con las Mismas*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 2000. Véase en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56_200521.pdf)

*Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de agosto de 2006. Véase en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf>

*Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de julio de 2010. Véase en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LOPSRM.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LOPSRM.pdf)

*Reglamento de la Ley de Obras públicas y servicios relacionados con las mismas*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de septiembre de 2022. Véase en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LOPSRM.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LOPSRM.pdf)

Naciones Unidas, *Agenda 2030 y los objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, publicado de las Naciones Unidas, 2018, p. 31, Véase en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf)

## *Jurisprudencia*

Primera Sala, Décima Época, Materia: Constitucional, Tesis: 1a. LXXIX/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1397, Tesis Aislada, Registro digital 2008545.

Primera Sala, Décima Época, Materia: Constitucional, Tesis: 1a./J. 22/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, página 836, Jurisprudencia, Registro digital 2011430.

## LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD

*Mayte Hernández García\**  
*Rocío Martínez Helmes\*\**

### Introducción

En el sistema jurídico mexicano impera la máxima de que las autoridades o funcionarios públicos solo pueden hacer lo que la ley expresamente les permite en el desempeño de sus funciones, y deben actuar de acuerdo con la Constitución Mexicana y las leyes que de ella emanan. Con el nuevo paradigma de los derechos humanos, los funcionarios ahora están obligados a respetar y aplicar los tratados internacionales, así como todos los principios jurídicos, como el de igualdad, y se rigen por un código de ética fundado en el artículo 109, fracción III, de nuestra Ley Suprema.

---

\* Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO). Profesora-investigadora de tiempo completo, con Perfil PRODEP, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UABJO. Líder del cuerpo académico: “Derecho Procesal Constitucional” (UABJO-CA-48), correo electrónico: maytehg-21d@gmail.com

\*\* Maestra en Derecho Constitucional y candidata a doctora por la UABJO. Profesora-investigadora de tiempo completo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales con Perfil PRODEP, y directora en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, integrante del cuerpo académico: “Derecho Procesal Constitucional” (UABJO-CA-48), correo electrónico: rmhelmes@hotmail.com

El objetivo de este capítulo es mostrar y dar una visión panorámica de la importancia sobre el respeto que deben tener los funcionarios públicos del principio de igualdad para preservar un Estado democrático, equitativo y antidiscriminatorio. De no ser respetado ese principio, se generan consecuencias por prácticas discriminatorias, sobre todo en perjuicio de las personas vulnerables. El sistema jurídico mexicano impone sanciones a los mismos funcionarios que infrinjan dicho principio o que con sus actos u omisiones ejerzan un trato desigual o discriminen a los particulares. El problema de la desigualdad es reflejo de la estructura política, económica, cultural y social.

Existen diferentes formas de violar el principio de igualdad en diferentes ámbitos, tanto en el público como en el privado. Centrándonos en el público, esa violación puede ser cometida por funcionarios, quienes se supone deben ser garantes de la legalidad en un Estado democrático y quienes deben tener las cualidades de la legalidad, la lealtad, la honradez, la imparcialidad y la eficiencia.

El principio de igualdad está protegido en diversas leyes nacionales o internacionales. Por ejemplo: en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 1º, dice: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. Y, sin embargo, hay el fenómeno de la existencia del trato desigual de las personas, sobre todo de las personas vulnerables económicamente. Una de las causas que genera que una persona o autoridad en ejercicio de sus funciones viole el principio de igualdad es el aspecto cultural y la estructura del sistema político, económico y social.

## El principio de igualdad

Los principios jurídicos en un sistema político democrático fundan las normas jurídicas, toda norma jurídica se encuentra inspirada en algún principio o valor supremo. Un principio jurídico es un criterio válido de razón que en su aspecto práctico sirve para dar bienestar a las personas. Según el *Diccionario Jurídico* de la UNAM, los principios generales del derecho son:

Los principios más generales de ética social, derecho natural o axiología jurídica, descubiertos por la razón humana, fundados en la naturaleza racional y libre del hombre, los cuales constituyen el fundamento de todo sistema jurídico posible o actual [...], son criterios o entes de razón que expresan un juicio acerca de la conducta humana a seguir en cierta situación.<sup>1</sup>

En cuanto a los principios en el derecho internacional público, Amandi retoma de J. Barberis la idea de que los principios generales del derecho son normas jurídicas más concretamente de axiomas, postulados, máximas o generalizaciones, obtenidas a partir de las reglas del sistema evidentes pertenecientes al derecho nacional que han alcanzado un reconocimiento generalizado en un grupo importante de países y que se aplican en forma supletoria ante la ausencia de normas propias del derecho internacional público.<sup>2</sup>

Centrándonos en *el principio de Igualdad*, este está protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 1º y 4º. El artículo primero constitucional refiere que: “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, así como de las

---

<sup>1</sup> *Diccionario jurídico mexicano*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. T. P. UNAM. T. P. Ed. Porrúa, 1998. pp. 2541, 2542.

<sup>2</sup> Víctor Manuel Rojas Amandi, *Argumentación jurídica*, México: Ed. Oxford, 2014, p. 256.

garantías para su protección. Y el artículo cuarto menciona que: “La mujer y el hombre son iguales ante la ley”.

Hay una obligación moral y jurídica de respetar los principios jurídicos; los funcionarios deben ser garantes de la equidad y ejemplo de legalidad, que salvaguarden y defiendan el interés público, apliquen las normas y respeten los principios jurídicos. Pero es una realidad que los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad por no respetar la ley o los principios jurídicos. La violación del principio de igualdad implica la limitación del goce pleno de los derechos de las personas, es limitante de igualdad de oportunidades.

La igualdad y la discriminación son términos relacionados; la *discriminación* genera: impedir el ejercicio de derechos y libertades fundamentales, que imposibilitan la *igualdad* real de trato y oportunidades; lo que a su vez ocasiona no gozar de esos derechos y libertades. Como ejemplo: no tener acceso a la justicia, a la salud, a la educación o al trabajo, por encontrarse la persona en situación desvalorada debido a su raza, sexo u otra característica.

El principio de igualdad y la prohibición de la discriminación está expresamente en las leyes nacionales e internacionales, en seguida citamos algunas: en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 1º y 4º, en la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo primero, que prohíbe la discriminación, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en sus artículos 1º, 2º, 7º, 10º, en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en todos sus artículos. En la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará), en sus artículos 4º, inciso f, y 6º, inciso a.

Como muestra de los términos en que se expresan algunas normas sobre el tema, transcribimos el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dice:

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda

discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de...

Y La Declaración Universal de Derechos Humanos establece:

*Artículo 1.* Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

*Artículo 2.* Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, 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. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

*Artículo 7.* Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

*Artículo 10.* Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

## **El problema de la desigualdad en Ferrajoli**

Siguiendo el modelo garantista de Luigi Ferrajoli, se intenta poner fuertes y rígidos límites a la actuación del poder punitivo del Estado. Ferrajoli, al hacer referencia al problema de la desigualdad de las personas ante la justicia penal, hace notar que *la desigualdad coincide con el difícil acceso a la justicia por los sujetos con algún grado de vulnerabilidad*; débiles por razones económicas, o sociales, o de gé-

nero, o de edad, o por otras condiciones personales y sociales. Escribió especialmente sobre la desigualdad generada por la pobreza económica, porque la considera una de las principales generadoras de la discriminación.<sup>3</sup> Por lo general, quienes son vulnerables económicamente no tienen acceso al goce de sus derechos fundamentales, como la salud, la educación, vivienda digna o acceso a la justicia o son susceptibles de vulneración a sus derechos civiles, políticos y económicos.

Ejemplos de desigualdad: desigualdades en el derecho de defensa: la defensa para algunos sujetos es un lujo reservado para aquellos que disponen de costosas defensas.

En los procesos contra el crimen organizado, desde la criminalidad mafiosa del narcotráfico a la criminalidad terrorista, la represión penal por lo general termina golpeando, únicamente, la mano de obra reclutada por las organizaciones criminales entre los sujetos débiles y marginados; cuyas condiciones de miseria y necesidad, de ignorancia y fanatismo, son aprovechadas por aquellas organizaciones.<sup>4</sup>

El resultado de una creciente desigualdad es el carácter marcado clasista de la justicia penal en todos los países occidentales como: Italia, Argentina, Brasil, otros países latinoamericanos, Estados Unidos o los demás países europeos. Prueba de ello es la composición social de la población carcelaria, formada en su mayor parte, según las estadísticas judiciales de estos países, por sujetos pobres y marginados: inmigrantes, negros, toxicómanos, detenidos por pequeños delitos contra el patrimonio. Existe una ideología de la exclusión que criminaliza a los pobres, los marginales, o peor aún, a los que son considerados diferentes. “El extranjero, el islámico, el inmigrante clandestino, son considerados, bajo la bandera de *una antropología racista de la desigualdad*”.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Luigi Ferrajoli, *El paradigma garantista*, Madrid: Trotta, 2018, p. 213. Disponible en: <http://institutoscamp.com.ar/instituto-de-derecho-penal-y-procesal-penal/wp-content/uploads/sites/8/2021/08/El-paradigma-garantista.-Ferrajoli.pdf>

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 214.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 215.

Ferrajoli denuncia:

[...] políticas penales que son tan indiferentes a las causas estructurales de los fenómenos criminales como promotoras de un derecho penal máximo y desigual, que desconoce las garantías. Se trata de políticas interesadas solamente en reflejar y secundar, y por ello mismo en alimentar los miedos y los humores represivos presentes en la sociedad.<sup>6</sup>

### **Características personales de los funcionarios públicos y su responsabilidad en el ejercicio de sus funciones**

En México hay un código de ética de los servidores públicos del gobierno del Estado, regido por principios como: el de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. También hay valores que todo servidor público debe anteponer en el desempeño de sus funciones, los cuales son: interés público, respeto a los derechos humanos, igualdad y no discriminación, equidad de género, entorno cultural y ecológico, integridad cooperación, liderazgo, transparencia y rendición de cuentas. Ese código de ética se funda en el artículo 109, fracción III, de nuestra Ley Suprema, que ordena sanciones administrativas a los servidores públicos que afecten o no respeten los valores citados. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas.

Las faltas administrativas graves de los funcionarios públicos serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Los servidores públicos deben prestar sus servicios a todas las personas sin distinción, exclusión, restricción, o preferencia basada

---

<sup>6</sup> *Idem.*

en: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma o los antecedentes penales;<sup>7</sup> en respeto al principio de igualdad y no discriminación,

Nuestra Constitución Política mexicana prevé en el artículo 109, tipos de responsabilidades de los servidores públicos: a) responsabilidad política, b) responsabilidad penal, c) responsabilidad civil y e) responsabilidad administrativa. Hay leyes secundarias que imponen sanciones a los servidores públicos que incurren en tales responsabilidades, como ejemplo, las leyes penales, civiles o la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Un servidor público viola derechos humanos cuando abusa de su poder en menoscabo de los derechos de las personas y de su dignidad. Se puede abusar del poder con acciones u omisiones que vulneran o permiten que se vulneren derechos humanos. En nuestro país se han documentado formas de cómo se puede abusar del poder incurriendo en violación al principio de igualdad.

Está documentado el abuso de poder y en consecuencia de violación del principio de igualdad, de la siguiente forma:

Negativa, obstaculización, injerencia arbitraria o negativa de la igualdad ante la ley; negativa, obstaculización, injerencia arbitraria o negativa de la igualdad sustantiva y de oportunidades; impedimento por parte de agentes del Estado o con la tolerancia del mismo para evitar el ejercicio de los derechos civiles y políticos, como de los derechos económicos, sociales y culturales en igualdad de circunstancias; violación al derecho de igualdad y trato digno; realización de una conducta distinta al trato

---

<sup>7</sup> Gobierno de México, *Código de ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal*. <https://www.gob.mx/salud/hospitalgea/es/articulos/codigo-de-etica-de-los-servidores-publicos-del-gobierno-federal-172997>

igualitario impuesto por el ordenamiento jurídico por parte de los servidores públicos; discriminación (color de piel, embarazo, estado civil, expresión de género, ideología, lengua, otra condición, posición económica, raza, religión, sexo, trabajo o profesión).<sup>8</sup>

Ante algún abuso de poder, se puede proceder con: queja ante las Comisiones o Defensorías de Derechos Humanos o con denuncias penales, procedimientos administrativos, proceso civil o acciones de inconstitucionalidad, según el caso.

El artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establezcan organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, para que conozcan de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o persona servidora pública, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Si un funcionario viola el principio de igualdad previsto en el artículo 4º de nuestra Constitución mexicana, se le podrá aplicar alguna sanción. La vulneración de cualquier norma por un servidor público puede afectar la legalidad, la lealtad, la honradez, la imparcialidad y la eficiencia y atenta en contra de los derechos humanos del particular.

Una posible solución, ante el problema de abuso de todo poder, siguiendo el modelo garantista sería el emplear:

Políticas de inclusión y no políticas de exclusión. Requiere, en particular, el desarrollo de garantías efectivas para el empleo, la educación, la previsión y, más en general, una política dirigida a «destruir» aquello que Carlos Marx denominó «los focos antisociales donde nacen los crí-

---

<sup>8</sup> Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia, *Catálogo de hechos violatorios de la Recopilación de Información de los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos en México (RIOPDH)*, 2016. Visible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/dh/doc/catalogo\\_dh\\_16.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/dh/doc/catalogo_dh_16.pdf)

menes» y a asegurar «a cada uno el espacio social para la manifestación social de su vida».<sup>9</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título IV, a partir del artículo 108, dispone:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas: [...]

Con esto concluimos este apartado, solo resaltando lo que en seguida se expresa.

## Conclusiones

Términos como igualdad o equidad aluden a una cuestión de justicia: es como se ha mencionado desde la Antigüedad, la distribución justa de los recursos y del poder social en la sociedad; se refiere a la justicia en el tratamiento de hombres y mujeres, según sus necesidades respecti-

---

<sup>9</sup> L. Ferrajoli, *El paradigma garantista*, op. cit. p. 219.

vas. La idea del respeto al principio de igualdad se sustenta porque es un criterio de razón que procura el bienestar o la dignidad personal.

El derecho no solo consiste en el conjunto de normas, sino también de principios jurídicos. El principio de igualdad forma parte del cúmulo de derechos que conducen a la defensa de la dignidad de las personas. La defensa de los derechos y aplicación de los principios jurídicos da la oportunidad a las personas de desarrollarse plenamente. En el caso de los funcionarios, la responsabilidad de respetar los principios, y en especial el de igualdad, que se funda en la dignidad de las personas.

Ferrajoli alude a una antropología racista de la desigualdad, y a la desigualdad que golpea principalmente a las personas vulnerables económicamente, porque la misma condición económica es una limitante del goce de los derechos humanos.

Los funcionarios están obligados a respetar el principio de igualdad previsto en el artículo 4° de nuestra Carta Magna y se le puede aplicar alguna sanción ante la vulneración de cualquier norma. Los actos autoritarios por parte de los servidores públicos afectan la legalidad, la lealtad, la honradez, la imparcialidad y la eficiencia y atenta en contra de los derechos humanos del particular. Una posible solución, ante el problema de abuso de todo poder, acorde con el modelo garantista, es emplear “políticas de inclusión y no políticas de exclusión”.

## Referencias bibliográficas

*Diccionario jurídico mexicano*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, 1998.

Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia, *Catálogo de hechos violatorios de la Recopilación de Información de los Organismos Públicos de protección y defensa de los Derechos Humanos en México (RIOPDH)*, 2016. Visible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/dh/doc/catalogo\\_dh\\_16.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/dh/doc/catalogo_dh_16.pdf)

Gobierno de México, *Código de ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal*. <https://www.gob.mx/salud/hospitalgea/es/articulos/codigo-de-etica-de-los-servidores-publicos-del-gobierno-federal-172997>

Ferrajoli, Luigi, *El paradigma garantista*, Madrid: Trotta, 2018, p. 213. Visible en: <http://institutoscamp.com.ar/instituto-de-derecho-penal-y-procesal-penal/wp-content/uploads/sites/8/2021/08/El-paradigma-garantista.-Ferrajoli.pdf>

Rojas Amandi, Víctor Manuel, *Argumentación jurídica*, México: Ed. Oxford, 2014.

## **Leyes**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Visible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Visible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/Trata-Personas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion\\_ADH.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/Trata-Personas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf)

Declaración Universal de Derechos Humanos. Visible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Discapacidad/eclaración\\_U\\_DH.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Discapacidad/eclaración_U_DH.pdf)

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW. Visible en: <https://www.scjn.gob.mx/igualdad-de-genero/sites>

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belém Do Pará”. Visible en: [http://www.conapred.org.mx/leyes/convencion\\_belem\\_do\\_para.pdf](http://www.conapred.org.mx/leyes/convencion_belem_do_para.pdf)

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, visible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos20Humanos/D47.pdf>

## LOS DESAFÍOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO PARA EL AVANCE DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

*Marina del Pilar Olmeda García\**

### **Introducción**

La presente obra es producto de una línea de investigación amplia sobre derecho constitucional, derecho administrativo y género, que se realiza en la Facultad de Derecho-Mexicali de la Universidad Autónoma de Baja California y que coordina la autora. En el presente caso, se trata de reflexionar sobre la perspectiva de género en el derecho administrativo en el contexto del Estado constitucional de derecho. El estudio aborda la ausencia de la visión de género en el derecho administrativo, como lo estuvo en todo el entramado del sistema jurídico mexicano, hasta finales del siglo XX. Se pretende entender la evolución del lugar de la mujer a través de la normatividad que regula

---

\* Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma de Baja California, México; doctora en Educación, por la Universidad Iberoamericana, estudios de Doctorado en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla-La Mancha; integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI-II); del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional; de las Asociaciones Mexicana e Internacional de Derecho Administrativo y de las Redes Mexicana e Internacional de Posgrado en Derecho. Responsable del cuerpo académico: “Estudios sociales y jurídicos, derechos humanos y seguridad pública”. Es autora de varias obras individuales y colectivas, así como artículos científicos.

las relaciones del derecho administrativo en el contexto del Estado constitucional de derecho.

La perspectiva de género se ubica como un derecho de igualdad y de justicia a la que se debe dar respuesta, no solo desde el ámbito de la ciencia, de la técnica y de la visión jurídica, sino desde la problemática social, económica y política sobre el tema de género que afecta a la sociedad. Por lo tanto, el interés es aportar argumentos y generar ideas para disminuir la brecha de la desigualdad e inequidad existente en esta materia.

El objetivo de este estudio es analizar los desafíos para el avance de la perspectiva de género del derecho administrativo en el contexto del Estado constitucional de derecho. Se parte de un análisis histórico y social, a través de la investigación sobre el tratamiento de género, para un mejor y necesario avance desde el ámbito de la teoría y de la normatividad, con énfasis en la finalidad por alcanzar una igualdad y equidad que reconozca el lugar de las mujeres y su dignidad en los distintos ámbitos donde se desarrollan. Por lo tanto, se pretende aportar orientaciones para el alcance de la igualdad y equidad de mujeres en nuestra sociedad. En esta forma, el presente trabajo ofrece una reflexión ordenada sobre la perspectiva de género, su tratamiento en el derecho administrativo a la luz del Estado constitucional de derecho y los desafíos que enfrenta en el presente.

La metodología aplicada para este trabajo tuvo un tratamiento tanto cualitativo como cuantitativo, con apoyo en el método deductivo, analítico y dialéctico a través del análisis doctrinal, normativo y de insumos estadísticos, sin olvidar la revisión de las políticas públicas, y acciones gubernamentales, además de experiencias internacionales exitosas.

En su integración, el trabajo se sistematizó en cuatro apartados: se inicia con un breve recorrido sobre la condición de desigualdad de la mujer; se continua en un segundo apartado con una reflexión sobre los derechos y la participación política de la mujer, para centrarnos en un tercer punto con el tema sobre la construcción de la perspectiva de género y se cierra el cuerpo de la presentación con las consideracio-

nes sobre los desafíos de la perspectiva de género en el derecho administrativo, y por último, las conclusiones.

## **Breve recorrido sobre la condición de desigualdad de la mujer**

La condición subordinada de la mujer se refleja con fuerza y notoriedad en variadas organizaciones sociales y religiosas desde los tiempos más antiguos, y se evidencia en las siguientes afirmaciones: “Sentirás atracción por tu marido, y él te dominará” (La Biblia católica para jóvenes, 2015, Génesis 3,16); “existe un principio bueno que creó el orden, la luz y el hombre, y un principio malo que creó el caos, la oscuridad y la mujer” (Pitágoras, 582-507 a.C.), y “es ley natural que la mujer esté sometida al hombre” (Confucio, 500 a.C.). Estas y muchas otras afirmaciones sobre el sometimiento y subordinación de las mujeres, demuestran la difícil realidad que hemos enfrentado y la necesidad a través de la historia por alcanzar nuestros derechos, equidad e igualdad.

Los historiadores exponen que antes de la cultura hebrea, en la península de Arabia se establecieron los semitas o hijos del Sem, quienes eran nómadas y con tradiciones en el pastoreo. Esta sociedad era patriarcal porque el padre constituía la cabeza de la familia y las mujeres eran reducidas a la servidumbre y a ser compradas o capturadas.<sup>1</sup> Otra sociedad antigua lo constituyó la cultura china, que representa un caso de contrastes sociopolíticos en la delimitación del lugar de la mujer. Se afirma que en esta sociedad se observa frecuentemente la familia matriarcal, a la vez que las mujeres en general eran marginadas de toda actividad que implicara prestigio social y poder, situación que perduró hasta el siglo XX.<sup>2</sup> Se sigue afirmando que la

---

<sup>1</sup> Ligia Carvajal Mena, “Los hebreos: un legado religioso”. *Revista Humanidades*, Costa Rica, 2014, vol. 4, diciembre 2014, p. 6.

<sup>2</sup> Marco Antonio Pérez de los Reyes y Enrique Inti García Sánchez, “La violencia histórica contra las mujeres. Concepto, origen, consecuencias y medidas para su erradicación”. *Revista Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle*, XVI, número 31, México, 2018, p. 19.

mujer en la antigua China tenía una posición social muy baja y su papel consistía en ser únicamente esposa virtuosa y buena madre. No se le permitía que se liberara ni podía alcanzar un estatus igual al del hombre. Evidentemente, experimentaron muchos sufrimientos, pero sobrevivieron a esta marginación e injusticia; denotando un poderoso espíritu que hoy en día destaca libremente en comparación a estos siglos llenos de oscuridad.<sup>3</sup>

Por lo que respecta a la Grecia clásica, se observa en el estudio realizado la condición de desigualdad e inequidad de la mujer, en donde destaca un punto interesante respecto a la mujer en el ámbito profesional relativo a la práctica de la medicina y la obstetricia, en donde las mujeres no tuvieron aceptación en esta sociedad; así quedó establecido en la legislación que prohibía el ejercicio de esta profesión a las mujeres. La historia registra el caso de Agnódice, conocida como la Comadrona de Atenas, quien se negó a cumplir esta normativa y simuló ser hombre para poder desempeñar la profesión, hasta que fue descubierta y llevada a juicio público. Este caso discriminatorio de la mujer no quedó aislado en su época, sino que se repitió en Europa y en América Latina.<sup>4</sup> En la antigua Roma, la participación femenina estaba relacionada solo por razones de sucesión de la especie y de servicio; es decir, asegurar la continuidad de la sangre y servir al amo. Roma consolidó en su construcción jurídica una diferenciación sexual entre hombres y mujeres que perduraría por muchos siglos.<sup>5</sup>

En la época moderna, se observa un avance de la participación de la mujer en las áreas sociales y educativas. De acuerdo con Pérez Sedeño, se dieron tres momentos que marcan la lucha de las mujeres en

---

<sup>3</sup> Pan Lien Tan, “Estatus social, papel y lenguaje de las mujeres chinas”. *Estudios de Asia y África*, vol. XL, núm. 2, México, 2005, p. 392.

<sup>4</sup> Diana Arauz Mercado, *Primeras mujeres profesionales en México. Historia de las mujeres en México*. Secretaría de Educación Pública, 2015 <https://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/1484/1/images/HistMujeresMexico.pdf>

<sup>5</sup> Martha Patricia Irigoyen Troconis, “La mujer romana a través de fuentes literarias y jurídica”. En Nuria González Martín (Coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau, t. I: Derecho romano*, México: UNAM, 2006, p. 254.

su acceso a la educación: El Renacimiento y la Revolución Científica a mediados del siglo XVII, cuando la sociedad argumentaba sobre la capacidad biológica de las mujeres para estudiar; un segundo momento fue la propuesta de las mujeres al acceso de educación de alto nivel y sin restricciones a mediados del siglo XIX; y un tercer momento se identifica en la segunda ola del feminismo en el siglo XX en los años setenta.<sup>6</sup> Consecuentemente, las mujeres tuvieron derecho a la educación hasta el siglo XIX: Suiza 1860, Inglaterra 1870, Francia 1880, Alemania 1900.

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, un gran número de mujeres y niños laboraban en las fábricas por razones de la demanda de mano de obra, pero con bajos salarios.<sup>7</sup> Un suceso trascendental y fundamental para este tema fue el 8 de marzo de 1857, cuando trabajadoras textiles de la Triangle Shirt Waist Company, de Nueva York, protestaron para denunciar las pésimas condiciones de trabajo y seguridad. En esta lucha, se negaron a desalojar el lugar, por lo que fueron atacadas con bombas incendiarias, ocasionando la muerte de 146 trabajadoras.

Posteriormente, el 8 de marzo de 1908, obreras de la fábrica Cotton en Nueva York tomaron el establecimiento para demostrar su rechazo por el trabajo infantil, para demandar mejores salarios, disminución de la jornada laboral y tiempo para la lactancia. El propietario cerró las puertas con candados y prendió fuego a las instalaciones. Murieron 129 obreras, suceso que quedó marcado dramáticamente como un hecho emblemático de la lucha de las mujeres por sus derechos a nivel mundial.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Lourdes Fernández Rius, “Género y ciencia: entre la tradición y la transgresión”. En Norma Blázquez Graf *et al.* (Coords.), *Investigación feminista. Investigación feminista epistemología metodología y representaciones sociales*, México: UNAM, 2012, pp. 94 y 95.

<sup>7</sup> Esther Casares García, “La función de la mujer en la familia. Principales enfoques teóricos. Aposta”. *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 36, España: Ed. Mostoles, 2008, p. 1.

<sup>8</sup> *Cátedra UNESCO de Derechos Humanos*, México: UNAM, 2010. Consulta: 28 de abril de 2021, <https://catedraunescohdh.unam.mx/catedra/catedra15abril2013/index.php/dias-conmemorativos-de-la-mujer.html#:~:text=La%20fecha%20recuerda%20>

El 28 de febrero de 1909 se celebró en Estados Unidos el Día Internacional de la Mujer. Después, en 1910, la II Conferencia Internacional de Mujeres Socialistas proclamó el Día de la Mujer de carácter internacional como homenaje al movimiento a favor de los derechos de las mujeres. Al siguiente año, en 1911, se celebró el Día Internacional de la Mujer el 19 de marzo en Alemania, Austria, Dinamarca y Suiza. En este momento, eran más los derechos que se exigían, además del derecho al voto y ocupar cargos públicos, se exigía el derecho al trabajo, a la formación profesional y a la no discriminación.<sup>9</sup> Estos avances producidos en las relaciones de género por la incorporación de la mujer al mundo del trabajo han marcado las postrimerías del siglo XX.<sup>10</sup>

## Derechos y participación política de la mujer

Las demandas del reconocimiento de los derechos de las mujeres inicialmente exigían el derecho al voto. En el Reino Unido se destacó también que la lucha por el establecimiento del sufragio femenino se presenta en 1866, cuando fue rechazada por el Parlamento la propuesta de John Stuart Mill (1806-1873), que fue firmada por 1 500 mujeres.<sup>11</sup> Esta necesaria inclusión permitió la equidad e igualdad de las mujeres para su justa consideración en los otros asuntos. En Suecia:

---

dos%20acontecimientos,condiciones%20de%20trabajo%20y%20seguridad.&text=Murieron%20146%20trabajadoras.

<sup>9</sup> Boletín Igualdad Empresa XLV, “Día Internacional de la Mujer”. *Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado*, Gobierno de España, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 8 de marzo, 2018, p. 4.

<sup>10</sup> Esther Casares García, “La función de la mujer en la familia, Principales enfoques teóricos. Aposta”. *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 36, España: Ed. Móstoles, 2008, p. 1.

<sup>11</sup> Seny Hernández Ledezma, “Los derechos políticos de la mujer de la democracia censitaria a la democracia paritaria”. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. XX, núm. 2. Venezuela: Universidad Central de Venezuela Caracas, 2014, p.160.

La presencia de las mujeres en el Parlamento ha ocasionado que los temas relacionados con los intereses de las mujeres adquieran mayor relevancia en el debate político; se ha logrado sensibilizar el ambiente legislativo para que las cuestiones de género estén en la agenda de la mayor parte de los actores políticos.<sup>12</sup>

La participación política-electoral de la mujer estuvo negada hasta el siglo XIX, con excepción de breves periodos y escasos lugares. A manera de ejemplo, se encuentra que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) plantea:

La democracia es más que un conjunto de condiciones para elegir y ser electo, que es también una manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos de las personas. Se acepta que en este propósito participa toda la sociedad en sus diferentes segmentos; no obstante, en el caso de la mujer, las condicionantes culturales han limitado sus derechos, desde negarles toda participación en esta materia, hasta limitar su acceso a cargos de representación.<sup>13</sup>

Así, la participación política de la mujer, que estuvo negada hasta el siglo XIX, con excepción de breves periodos y escasos lugares, en el siglo XX alcanzó su reconocimiento.

A lo largo del siglo XX, los países fueron reconociendo el derecho al voto de las mujeres en el siguiente orden: “En Estados Unidos 1890, Nueva Zelanda 1893, Australia 1901, Finlandia 1906, Noruega 1913, Dinamarca e Islandia 1915, Gran Bretaña 1918, España 1931, Francia 1944, Italia 1945, México 1953, y Suiza 1970, por mencionar algunos países”.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Lena Wangnerud, “Testing the Politics of Presence”. *Woman's Representation in the Swedish Riksdag*, en *Scandinavian Political Studies*, 2000, p. 23.

<sup>13</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo—(PNUD), 2007.

<sup>14</sup> Irma Ferrusco Muñoz, “La participación de la mujer en espacios públicos y de elección, ¿cantaleta electorera? o ¿demanda real impostergable?”. En *La participación de las mujeres en los procesos electorales. Avances y retos, perspectiva de las mujeres guerrerenses*, México, 2011, p. 91.

Respecto a América Latina, el movimiento feminista ha propuesto la justa participación de la mujer. El primer reconocimiento del derecho al voto para las mujeres:

Se estableció en Ecuador en 1929, seguido un año después por Chile y dos años después por Uruguay. Treinta años más tarde finalizó la reivindicación política de la mujer al darle el derecho al voto en la región, cuando Paraguay y El Salvador lo incorporaron en sus textos constitucionales de 1961.<sup>15</sup>

Un acontecimiento importante en el avance de los derechos femeninos fue la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995 en su Plataforma de Acción Mundial (PAM). Esta conferencia mundial se diseñó bajo dos objetivos estratégicos en materia de poder y toma de decisiones. Así, los Estados se comprometieron con los objetivos de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de la ONU, para revertir la exclusión femenina de los órganos del poder político. Se aceptó que la situación precaria de las mujeres en la sociedad no tiene que ver con su capacidad biológica, sino con procesos históricos de diferenciación. Para cumplir con estos objetivos, se realizaron acciones afirmativas o de discriminación positiva.

Cabe recordar que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, con base en estos objetivos, crea la Unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación, adscrita a la Presidencia de este Consejo General: “G.1: Adoptar medidas para garantizar a la mujer igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones, y G.2: Aumentar la capacidad de la mujer de participar en la adopción de decisiones y en los niveles directivos”.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> S. Hernández Ledezma, “Los derechos políticos de la mujer...”, *op. cit.*, p. 161.

<sup>16</sup> Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se crea la Unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación, adscrita a la Presidencia del Consejo General, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2013.

## La construcción de la perspectiva de género

La perspectiva de género es una visión que se ha desarrollado desde el ámbito teórico con diferentes enfoques ideológicos, como una realidad social que requirió de demandas y acciones de la sociedad civil para su logro.

En su significado conceptual, “género” es un concepto taxonómico que se utiliza para clasificar a qué especie, tipo o clase pertenece alguien o algo. La Real Academia de la Lengua Española define género como: “Grupo al que pertenecen los seres humanos de cada sexo, entendido este desde un punto de vista sociocultural en lugar de exclusivamente biológico”.<sup>17</sup>

Desde el ámbito ontológico y epistemológico, la perspectiva de género es una herramienta o mecanismo de análisis que busca explicar el fenómeno de la desigualdad y de la inequidad entre hombres y mujeres. Consiste en el enfoque de situaciones o problemas, tomando en consideración la diversidad en los modos en que se presentan las relaciones de género en la sociedad. Esta visión integra a la vez la igualdad y equidad entre los géneros, es decir, sin que excluya uno de ellos. Geraldina González de la Vega Hernández e Isabel Montoya Ramos sostienen que “la perspectiva de género se erige como una herramienta que permite visibilizar esas dinámicas de opresión que producen la discriminación y las violencias en la impartición de justicia”.<sup>18</sup>

Por su parte, Marcela Legarde explica que la perspectiva de género “contiene recursos que permiten desentrañar las idiosincrasias nacionales y mitos culturales relacionados con la identidad de género, que no hacen más que normalizar las asimetrías de poder entre hom-

---

<sup>17</sup> Real Academia de la Lengua Española, disponible en: <https://dle.rae.es/g%C3%A9nero?m=form> (Consulta: 10 de febrero de 2023).

<sup>18</sup> Geraldina González de la Vega Hernández e Isabel Montoya Ramos, *Sentencias feministas, reescribiendo la justicia con perspectiva de género*, México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2022, p. 45

bres y mujeres”.<sup>19</sup> Esta visión, como área del conocimiento, puede considerarse todavía reciente, es hasta las décadas de 1980 y 1990 que se conforma como área del conocimiento particularizada.

La desigualdad de género está ligada a la división de las funciones en hombre-mujer que originó un desequilibrio en sus derechos y que la humanidad reconoció incipientemente hasta finales del siglo XIX. Este reconocimiento inicial de los derechos por género fue avanzando en el siglo XX a través de acciones de organizaciones de la sociedad civil, particularmente conformadas por mujeres y activistas, así como por políticas públicas y programas gubernamentales, con avances y ritmos diferenciados por regiones en el mundo, en relación con el mismo desarrollo económico y cultural de las naciones.

Es evidente que la perspectiva de género no se concibió para la humanidad en toda su evolución, sino hasta finales del siglo XIX. Antes de esta época, los derechos de la mujer estaban minimizados y su ejercicio se realizaba a través del padre, del esposo y en algunos casos de los hijos. Fue tan fuerte, y tal vez grave, esta condición de la mujer que se le negó el derecho a transmitir la nacionalidad a sus hijos; fue hasta el siglo XX que se reconoció la nacionalidad originaria por vía de sangre materna. Hay mucho que reprochar sobre el reconocimiento de los derechos de igualdad y equidad de género; la mujer durante la gran parte del desarrollo de la humanidad solo destacaba por sus virtudes centradas en la pasividad, como sometimiento, discreción, prudencia, paciencia y hasta dolor humano, lo que no le daba mérito para su aceptación en la ciencia, en el arte, en la literatura, en la política, esto solo lo lograron con mucho sufrimiento destacadas heroínas.

La perspectiva de género y los derechos de las mujeres integran un desarrollo teórico amplio y profundo, es decir, lo suficientemente aceptable, a través de la construcción de varias doctrinas. Este desarrollo teórico nos ubica en la convicción de que es indiscutible que el reconocimiento de los derechos de las mujeres y la aceptación de que

---

<sup>19</sup> Marcela Lagarde, “La perspectiva de género”. En *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Madrid: Horas y Horas, 1996.

sus potencialidades aportan a la humanidad seguramente con mayores y mejores alcances, la creatividad, iniciativa, sensibilidad, dedicación, entrega y espíritu de sacrificio que caracteriza a la naturaleza femenina.

## **Desafíos del derecho administrativo para el avance de la perspectiva de género**

Los derechos de las mujeres se constituyen en un tópico ubicado en la esencia de valores fundamentales para el desarrollo y convivencia humana, como elemento de la justicia y la democracia. En el Estado de derecho, los derechos de las mujeres y en particular la perspectiva de género están presentes en todo el orden jurídico, es un eje transversal que cruza todo el sistema de derecho. En el derecho privado, la igualdad y equidad entre los géneros es el sustento que orientan los derechos particulares de las partes en las diferentes relaciones de familia, en el derecho sucesorio y en los demás derechos y obligaciones civiles. Por su parte, en el derecho público, la perspectiva de género está presente tanto en el ámbito de los derechos humanos (parte dogmática) como en el ejercicio del poder (parte orgánica). Puede afirmarse que toda política pública, acción y programa de gobierno tiene que sustentarse con visión de género, con respeto al derecho humano de igualdad y equidad entre las personas, sea cual sea su género.

Por su parte, en el derecho administrativo en particular, la perspectiva de género deberá estar presente, tanto en el ámbito material o sustantivo como en el ámbito procedimental, con una visión de derechos humanos que deberá promover, respetar, proteger y garantizar el derecho humano a la igualdad y equidad entre géneros.

En efecto, los derechos de las mujeres son un elemento estructural de la justicia sobre la igualdad y la equidad, y forman parte de la democracia cualitativa, como valores del patrimonio universal de todos los seres humanos, hombres y mujeres en la participación igualitaria, en los diferentes ámbitos del quehacer humano: en la familia, en el tra-

bajo, en lo profesional, en lo económico, y por supuesto en la política, es decir, en toda relación interpersonal y social, privada y pública.

La lucha por el justo reconocimiento de derechos humanos para las mujeres se dio a la par de la evolución de las sociedades humanas. Actualmente, es absurdo considerar a un ser humano como “cosa” al igual que en la Antigua Roma, debido a que todas las personas deben gozar de los mismos derechos, sin importar su color de piel, nacionalidad, o por otros motivos que generaban discriminación... Sería absurdo nuevamente considerar que una persona no puede gozar de los mismos derechos humanos que otro solo por su género.<sup>20</sup>

En el derecho administrativo existe un amplio desarrollo normativo universal, internacional y regional que protege los derechos de las mujeres y niñas. Primeramente, se destaca la Convención sobre Nacionalidad de la Mujer de 1933. En esta convención se acordó que no se haría distinción alguna basada en el sexo en materia de nacionalidad, ni en la legislación ni en la práctica. Sin embargo, es fundamental mencionar que la protección más destacada comienza con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, debido a que estipula en su primer precepto, “que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

A partir de la visión igualitaria y equitativa que resulta de una lucha constante en la historia, las Naciones Unidas y ciertos países incorporaron nuevos instrumentos internacionales para proteger los derechos humanos de las mujeres. A continuación, se presentan los instrumentos para la protección internacional más importantes: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores, Convención Internacional Relativa a la Represión de la

---

<sup>20</sup> María Macarita Elizondo Gasperín, “Evolución en el reconocimiento de los derechos humanos. El desdoblamiento de las acciones individuales en materia de género”. En María Leoba Castañeda Rivas y Patricia Kurczyn Villalobos (Coords.), *Derechos humanos y equidad de género*, México: Porrúa, 2015, p. 55.

Trata de Mujeres Mayores de Edad, Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, Convención sobre Nacionalidad de la Mujer, Convención Internacional con Objeto de Asegurar una Protección Eficaz contra el Tráfico Criminal Conocido bajo el Nombre de Trata de Blancas, Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Protocolo que Modifica el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores del 30 de septiembre de 1921 y el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, del 11 de octubre de 1933.

Estos instrumentos internacionales comprometen y obligan a los Estados a cumplir con la responsabilidad de aplicar y ejecutar políticas públicas activas para garantizar a la población general, y de manera especial a las mujeres y niñas, sus derechos, la igualdad y equidad, para propiciarles el acceso a una educación que les prepare para el ejercicio de sus derechos y de la ciudadanía plena; la participación equitativa en los niveles de decisión y el reparto igualitario de las responsabilidades familiares y domésticas; superar los obstáculos en la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres, garantizar los derechos civiles y políticos, la erradicación de discriminación y la violencia, así como promover la igualdad de género y la autonomía personal, económica, social, política y cultural de las mujeres para que puedan participar, en igualdad de condiciones, en todos los espacios y niveles de deliberación y toma de decisiones.

En el ámbito nacional, el derecho administrativo se constituye en la disciplina jurídica con más alta responsabilidad para el avance del derecho a la igualdad y equidad entre los géneros. En el presente, México dispone en su Carta Magna este importante reconocimiento de igualdad y equidad, específicamente, en su precepto 4º constitucional, y a la letra mandata que “la mujer y el hombre son iguales ante la ley”. Esta afirmación significa una necesaria igualdad legal que obli-

ga a todo el Estado mexicano a cumplir con este precepto en todas sus actuaciones para garantizar la igualdad de género.

Paso a paso se fueron dando avances sobre los derechos humanos para la mujer en México, destaca la reforma del precepto 1º constitucional para introducir el derecho humano que tutela la no discriminación el 14 de agosto de 2001. El siguiente año se tipificó el delito de discriminación por razón de género, y se reformaron leyes electorales para establecer la cuota de género en la postulación y registro de candidaturas para puestos de elección popular en 2002.<sup>21</sup>

En el Estado constitucional de derecho, otros instrumentos jurídicos nacionales que son significativos aportadores de este avance, destacan las disposiciones creadas para proteger a la mujer: la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, se publicó el 2 de agosto de 2006, y fue modificada en 2013; se distingue el 2013 como una temporada pródiga en el campo legislativo porque se publicó el Decreto que sustenta el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra la Mujer el 30 de agosto de ese año.<sup>22</sup> Este programa se encuentra vigente para el periodo 2020-2024, y se explica que:

[...] los compromisos y directrices asumidas por el Gobierno de México en el Plan Nacional de Desarrollo responden a las demandas ciudadanas y a un diagnóstico profundo sobre los problemas que enfrentan actualmente las mujeres mexicanas, a los principales retos para avanzar a la igualdad, da cumplimiento a los ordenamientos nacionales e internacionales relativos a los derechos de las mujeres.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 58-59.

<sup>22</sup> María Castañeda Rivas y Patricia Kurczyn Villalobos, *Derechos humanos y equidad de género*, México: Porrúa, 2015, p. 88.

<sup>23</sup> Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024.

## Consideraciones finales

Si bien biológica y psicológicamente existen diferencias entre los géneros, estas diferencias deben ponderarse como fortalezas y debilidades que se complementan. La antropología filosófica se orienta hacia la igualdad y justicia entre los seres humanos, y una de las primeras desigualdades que debe superarse es la que se da en la relación de género. Un tema insoslayable, difícil de entender, pero presente, es el de la violencia. Debemos erradicar la violencia contra la mujer en todas sus manifestaciones, que va desde los espacios privados a los públicos. Las estadísticas son dolorosas y vergonzantes, una de cada tres de mujeres ha sufrido abuso sexual. Por esto, es necesario cada vez más impulsar políticas públicas, programas, medidas y acciones que limiten esa distancia entre lo jurídico y lo real. No obstante, a los avances teóricos y desarrollo normativo, la distancia entre lo que argumenta la teoría y entre lo que postula la normatividad respecto a la realidad social, es abismal. En efecto, existe un gran abismo entre el ser y el deber ser de los derechos de las mujeres para lograr una igualdad real: seguimos enfrentando discriminación laboral, despidos por embarazo, salarios menores por trabajos iguales que los de los hombres. El trabajo del hogar y cuidados de menores, adultos mayores y enfermos son responsabilidad casi exclusiva de las mujeres, lo que crea una doble carga de trabajo. Necesitamos afrontar las desigualdades de las mujeres desde su infancia, basta solo un ejemplo: el embarazo infantil y adolescente.

El derecho administrativo tiene mucho que aportar en esta materia, y se identifica que ni siquiera son necesarios los cambios normativos; con respetar la legislación vigente e intentar hacer realidad el mandato constitucional de que los derechos humanos se promueven, respetan, protegen y garantizan. Así, el desafío del derecho administrativo es aportar mediante políticas públicas, programas, acciones y medidas efectivas para el avance de la perspectiva de género.

## Referencias bibliográficas

- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se crea la Unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación, adscrita a la Presidencia del Consejo General, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2013.
- Arauz Mercado, Diana, *Primeras mujeres profesionales en México. Historia de las mujeres en México*. Secretaría de Educación Pública. 2015 <https://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/1484/1/images/HistMujeresMexico.pdf>
- Boletín Igualdad Empresa XLV, “Día Internacional de la Mujer”. *Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado*, Gobierno de España, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 8 de marzo, 2018.
- Carvajal Mena, Ligia, “Los hebreos: un legado religioso”. *Revista Humanidades*, vol. 4, Costa Rica, diciembre de 2014.
- Casares García, Esther, “La función de la mujer en la familia. Principales enfoques teóricos. Aposta”. *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 36, España: Ed. Móstoles, 2008.
- Castañeda Rivas, María, y Kurczyn Villalobos, Patricia, *Derechos humanos y equidad de género*, México: Porrúa, 2015.
- Cátedra UNESCO de Derechos Humanos*, México: UNAM, 2010. Consulta: 28 de abril de 2021, <https://catedraunescodh.unam.mx//catedra/catedra15abril2013/index.php/dias-conmemorativos-de-la-mujer.html#:~:text=La%20fecha%20recuerda%20dos%20acontecimientos,condiciones%20de%20trabajo%20y%20seguridad.&text=Murieron%20146%20trabajadoras>.
- Elizondo Gasperín, María Macarita, “Evolución en el reconocimiento de los derechos humanos, El desdoblamiento de las acciones individuales en materia género”. En María Leoba Castañeda Rivas y Patricia Kurczyn Villalobos (Coords.), *Derechos humanos y equidad de género*. México, Porrúa, UNAM, 2015.
- Fernández Rius, Lourdes, “Género y Ciencia: Entre la Tradición y la Transgresión”. En Norma Blazquez Graf *et al.* (Coord.), *Investi-*

- gación feminista. Investigación feminista epistemología metodología y representaciones sociales*, México: UNAM, 2012.
- Ferrusco Muñiz, Irma, “La participación de la mujer en espacios públicos y de elección, ¿cantaleta electorera? o ¿demanda real imposterizable?”. En *La participación de las mujeres en los procesos electorales. Avances y retos, perspectiva de las mujeres guerreras*, México, 2011.
- Gonzalez de la Vega, Geraldine, y Montoya Ramos, Isabel, *Sentencias feministas, reescribiendo la justicia con perspectiva de género*, México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2022.
- Hernández Ledezma, Seny, “Los derechos políticos de la mujer de la democracia censitaria a la democracia paritaria”. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. XX, núm. 2. Venezuela, Universidad Central de Venezuela Caracas, 2014.
- Irigoyen Troconis, Martha Patricia, “La mujer romana a través de fuentes literarias y jurídicas”. En Nuria González Martín (Coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau, t. I: Derecho romano*, México: UNAM, 2006.
- Lagarde, Marcela, “La perspectiva de género”. En *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Madrid: Horas y Horas, 1996.
- Lien Tan, Pan, “Estatus social, papel y lenguaje de las mujeres chinas”. *Estudios de Asia y África*, vol. XL, núm. 2, México, 2005.
- Pérez de los Reyes, Marco Antonio, y García Sánchez, Enrique Inti, “La violencia histórica contra las mujeres. Concepto, origen, consecuencias y medidas para su erradicación”. *Revista Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle*, XVI, núm. 31, México, 2018.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2007.
- Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024.
- Real Academia de la Lengua Española, consulta: en <https://dle.rae.es/g%C3%A9nero?m=form>, el 10 de febrero de 2023

Wangnerud, Lena, "Testing the Politics of Presence". *Woman's Representation in the Swedish Riksdag, en Scandinavian Political Studies*, 2000.

# LA PERSPECTIVA DE GÉNERO COMO DESAFÍO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

*Xóchitl Alicia Ramírez Chávez\**

*Carlos Charles Manzano\*\**

## Introducción

Este artículo abarca los temas relevantes de la perspectiva de género en el contexto del derecho constitucional y el posicionamiento del derecho administrativo, analiza la postura según la conceptualización de este concepto para enmarcar la diferencia del género y examina la perspectiva de género desde la tendencia del orden jurídico como medio para dar el equilibrio entre hombre o mujeres.

También se constituyen los principios constitucionales en el marco de tal concepto para marcar la organización que deviene en la

---

\* Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Profesora de tiempo completo de Derecho Constitucional. integrante del cuerpo académico: “Administración pública y derecho financiero” UANL-CA-450, y del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I, y actual titular de Difusión Cultural en la Facultad de Derecho y Criminología por su formación profesional paralela en Artes en el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.

\*\* Doctor en Derecho, profesor de tiempo completo en Posgrado y Licenciatura en la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, integrante del cuerpo académico: “Administración pública y derecho financiero” UANL-CA-450. Orcid: 0000-0002-5974-7825. Correo electrónico: Carlos\_Charles777@yahoo.com.mx

construcción del marco que opera para los supuestos jurídicos que se deben observar y extender en la relación con la paridad de género.

Además, el contenido analiza la institucionalización como medio de tutela y equidad para la inclusión del género, así como la medida para el involucramiento de la mujer sin dejar de velar por el hombre. Finalmente, se analiza la competencia y las acciones tendientes del Estado para incorporar este reto y dar una optimización en la Administración pública con la inclusión con base en la paridad de género.

### **Aspectos relevantes de la perspectiva de género**

Vamos a comenzar por preguntarnos por qué razón la perspectiva de género constituye un desafío para el derecho administrativo y cuál es su vinculación con esta rama del derecho público, dentro del Estado constitucional de derecho.

La relación entre el derecho administrativo y la perspectiva de género se observa claramente si comprendemos que la Administración pública juega un papel determinante en el diseño y aplicación de alternativas viables para eliminar cualquier clase de manifestación de actos discriminatorios por razón de sexo o género, y donde la punibilidad debiera ser la *ultima ratio*. Es decir, la política del Estado debe procurar, al máximo posible, la tutela de todos los bienes jurídicos fundamentales de las personas que integran la población contra las más graves agresiones y amenazas que pudieran experimentar, de acuerdo con el principio de intervención mínima de la materia penal.

Así, en el derecho administrativo encontramos el potencial tanto para la regulación y diseño de las políticas públicas y sociales tendientes a la inclusión de la perspectiva de género, como para la prevención y erradicación de aquellas conductas tendientes a todo tipo de discriminación, desigualdad, exclusión de las mujeres y desequilibrio existente aún entre hombres y mujeres.

Sin embargo, para identificar cuáles son los retos y desafíos que tiene el Estado y el derecho administrativo al respecto, es necesario

precisar rápidamente algunos conceptos, por lo que veremos a continuación qué se entiende por perspectiva de género.

De acuerdo con lo que establece la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de agosto de 2006, en su artículo 5, fracción VI,<sup>1</sup> la perspectiva de género refiere a la sistemática, métodos y técnicas que faciliten la identificación, cuestionamiento y evaluación de las formas de discriminación por razón de género que se intenten justificar con base en diferencias de carácter biológico entre hombres y mujeres, así como a la serie de actividades que deban ponerse en práctica para intervenir sobre el enfoque de género y producir los cambios en el entorno que posibiliten el avance en la consolidación de la equidad de género.

Esto significa que hablar de perspectiva de género está relacionado con un objeto conceptual que trata de demostrar que la distinción entre hombres y mujeres se encuentra no solo en su naturaleza biológica, sino, además, en las determinaciones del contexto cultural establecidas para las personas.

La perspectiva de género es necesaria y debe ser implementada porque facilita el mejoramiento de la calidad de vida de los seres humanos, ya que permite entender a profundidad la vida de hombres y mujeres, así como las relaciones que se producen entre ambos.

Comprendido lo expuesto hasta este punto, se percibe fácilmente que la perspectiva de género atraviesa transversalmente y por completo todo el orden jurídico, de forma tal que es indispensable incluir su encuadre y tratamiento, tanto desde el enfoque teórico como su aplicación en la realidad práctica.

Al examinar cualquier acontecimiento desde la consideración de la perspectiva de género, nos damos cuenta de que la calidad de vida de las personas puede darse con independencia de si se trata de hombres o mujeres, ya que podemos realizar las modificaciones que sean

---

<sup>1</sup> Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. 2 de agosto de 2006. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf>8 (Consulta: 15 de enero de 2023).

necesarias en función de que no están determinadas por la naturaleza, sino por el modelo con el que hemos sido educados.

Esta visión de la perspectiva de género permite comprender a profundidad el desarrollo de la vida de hombres y mujeres y los vínculos que se presentan entre ambos, al cuestionar y reflexionar acerca de los paradigmas y las ideas estereotipadas con las que hemos sido, casi de manera uniforme, instruidos y formados.

Esto permite darnos cuenta de la capacidad de un sinnúmero de posibilidades a aplicar para el diseño de nuevos horizontes y dimensiones para socializar, colectivizar y, en general, para apropiarnos de nuevas formas de relacionarnos entre los seres humanos.

Por ello, es de vital importancia que la Administración pública, mediante sus actividades de fomento, promoción y difusión de la cultura, encamine sus esfuerzos para incentivar e impulsar la investigación y puesta en práctica de propuestas que favorezcan un ambiente de eficiente igualdad entre hombres y mujeres.

## **Principios constitucionales y marco jurídico de la perspectiva de género**

Desde los puntos de vista de las principales acepciones de la palabra *constitución*, es decir, su sentido político, jurídico, formal y material, esta se refiere al conjunto de normas jurídicas relativas a la estructura, organización y funcionamiento de los elementos constitutivos del Estado, a saber, población, territorio y gobierno, revestidas del carácter de supremacía y fundamentalidad, contenidas en un documento solemne *ex profeso* y que, siguiendo las ideas expuestas por Kelsen, citado por Felipe Tena Ramírez,<sup>2</sup> en su significación material el vocablo *constitución* se refiere a los procedimientos de creación de las demás normas jurídicas que forman parte del sistema.

---

<sup>2</sup> Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México: Porrúa, 2022.

Haciendo una abstracción de estas ideas, se puede resumir que las normas jurídicas dispuestas en el texto constitucional resultan ser el principio, base y fundamento de todo el ordenamiento jurídico del Estado, por lo que absolutamente todas las demás normas del sistema deben estar elaboradas de acuerdo con dicho orden supremo, el cual las inviste de validez gracias a su carácter de norma fundamental, así como también la Constitución es la brújula que orienta la actividad de todo funcionario y servidor público, al tiempo que reconoce formalmente los derechos y obligaciones fundamentales de la población, los cuales deben en todo procedimiento ser respetados por las autoridades en su actuación para generar una afectación válida, sea esta positiva o negativa, en la esfera jurídica de las personas.

Así lo establece expresamente el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 133, que dispone el carácter supremo y fundamental de la propia Constitución y establece las bases de la organización y clasificación de las demás normas de derecho que componen el ordenamiento jurídico mexicano por su jerarquía normativa en nuestro sistema, así como la obligación de todas las autoridades, tanto federales como locales, de ser congruentes con la Constitución en su actuación.<sup>3</sup>

De lo anterior se desprende que, al interpretar cualquier disposición jurídica contenida en el texto constitucional mexicano, se presupone que forma parte de un cuerpo normativo de carácter superior al resto de la normatividad del sistema, por lo que siempre será considerada como ley fundamental y fuente normativa primaria, ya que reúne en su contenido los designios, propósitos y aspiraciones del poder constituyente.

Ahora bien, aunque la cuestión sobre la equidad de género se encuentra inserta expresamente en la Constitución mexicana, que en su artículo 4 equipara los derechos y obligaciones entre hombres y mujeres frente a la ley, también es preciso examinar otros principios ju-

---

<sup>3</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 5 de febrero de 1917. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (Consulta: 15 de enero de 2023).

rídicos importantes sobre los cuales se erige la perspectiva de género y que se contienen en dicho cuerpo normativo.

Al respecto, y sin obviar los derechos humanos en conjunto, los principios constitucionales relacionados primordial y básicamente con el tema de la perspectiva de género son los siguientes: principio de igualdad, principio de no discriminación, principio de seguridad jurídica, principio de interpretación conforme y principio *pro homine*.

En primer término, veamos el principio de igualdad. Entre los seres humanos, la equidad y la no discriminación son preceptos rectores en la construcción de las sociedades contemporáneas. Sin embargo, aún estamos muy lejos de que esto sea una realidad, pues aún persisten las distinciones entre las personas y la diferenciación de trato, sobre todo, tratándose entre hombres y mujeres.

Así que el principio de igualdad, entendido como el tratamiento equitativo de los seres humanos en circunstancias iguales y desigual entre personas que se encuentren en situaciones disímiles o desiguales, así como el relativo de no discriminación que, con base en el concepto de dignidad humana, significa la prohibición de cualquier forma de segregación sin importar el motivo, son determinantes debido a la necesidad de respetar una de las cualidades inherentes al ser humano.

Por otra parte, el principio de seguridad jurídica alude a un valor que significa que toda actuación del poder público debe quedar sujeta a las normas jurídicas del derecho vigente y, en consecuencia, se encuentra directamente relacionado con el concepto de Estado de derecho. Reúne principios diversos como el de legalidad, jerarquía normativa, irretroactividad de la ley, entre otros, para dar la certeza y el equilibrio que se espera como resultado del orden jurídico en la realización de la igualdad y por ende de la justicia.

Principio de interpretación conforme. En 2011 tuvo lugar una reforma constitucional en materia de derechos humanos que ha dado lugar a múltiples adecuaciones en la estructura constitucional, así como en la tarea interpretativa y de aplicación del derecho en México.

Una de las más importantes modificaciones es el principio de interpretación conforme, gracias al cual se busca, por un lado, salvaguardar la integración normativa de los derechos humanos y, por otro, dar solución a los problemas, ambigüedades y discordancias que se presenten en relación con estas prerrogativas, ya que confirma que todos estos instrumentos normativos extienden su protección a través de los giros interpretativos que resulten más convenientes y beneficiosos comparativamente entre diversos cuerpos normativos, a partir de la premisa de que estos derechos están considerados como estándares mínimos; de tal modo que pueden y de hecho deben ser revalorados no solo respecto de su contenido constitucional, sino remitidos también a las concepciones comprendidas en los tratados internacionales a fin de obtener la aplicación más protectora posible para las personas.

Esto permite observar que conforman instrumentos normativos con la posibilidad de extenderse o ampliarse mediante la remisión a otros ordenamientos susceptibles de proveerles de un contexto y condiciones más amplias de protección.

Principio *pro homine* o pro persona, que al igual que el anterior, con las reformas a la Constitución mexicana de 2011, se introduce este valor que significa que cuando la autoridad tenga que aplicar normas jurídicas relativas a los derechos humanos, debe conducirse en su interpretación de acuerdo con el criterio que más favorezca al ser humano y preferir este sobre cualquier otro resultado interpretativo.

En esta tesitura, el repertorio de derechos humanos ya no se encuentra organizado bajo la restricción de lo que esté establecido por la Constitución, sino que se extiende también a todos aquellos derechos de las personas que se dispongan en tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, por lo que es oportuno identificar el marco jurídico que encuadra estos principios que son la base fundamental de la perspectiva de género. En el ámbito nacional lo encontramos fundamentalmente en los avances que establecen los artículos 1º y 4º de la Constitución mexicana en materia de igualdad y no-dis-

criminación; a partir de 2003 con la introducción de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en México, en 2006 con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. En el ámbito internacional, el primer antecedente formal en la materia es la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que entró en vigor en 1966; en materia de derechos económicos, sociales y culturales está el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sin embargo, el mecanismo jurídico de mayor relevancia en la materia de perspectiva de género y equidad a nivel internacional es la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), así como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, o también denominada Convención de Belém do Pará.<sup>4</sup>

## **Institucionalización de la perspectiva de género**

Institucionalizar la perspectiva de género significa conseguir que todas las instituciones consideren las desigualdades que provienen de la diferenciación sexual entre hombres y mujeres.

Todos los niveles de gobierno en nuestro país tienen la responsabilidad de tutelar por la equidad y la inclusión de la perspectiva de género en su actuar cotidiano.

A través de las políticas de género, el gobierno puede lograr erradicar las conductas que colocan en una posición de desventaja a quienes por naturaleza nacen como mujeres. Estas estrategias deben, entre otras cosas más, proponer modificaciones a las leyes, actualizar

---

<sup>4</sup> Nuria Gabriela Hernández Abarca, *Los principios de igualdad y no discriminación en las constituciones locales*, México: Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/documentos/CEAMEG/4.%20igualdad.pdf> (Consulta: 15 de enero de 2023).

los procedimientos de acceso e impartición de la justicia de tal forma que salvaguarden la equidad en el ejercicio de derechos.

Esto va a evidenciarse en la medida que las mujeres ocupen cargos de elección popular sin el asombro de la mayoría, así como de observar su involucramiento y participación directa y activa en actividades que anteriormente estaban reservadas casi exclusivamente para los hombres.

En síntesis, implica compensar la diferenciación que marca una desigualdad de tratamiento entre hombres y mujeres por medio de acciones concretas que incluyan condiciones de equidad en las oportunidades que se brindan a ambos.

Ahora bien, la forma del Estado mexicano –federal– presupone un ámbito de autonomía en los tres niveles de gobierno (orden federal, local-estatal y local-municipal), cuyo espacio competencial se encuentra expresamente delimitado por la norma constitucional. Sin embargo, siguiendo las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (COCEDAW), en nuestro país aún hace falta poner en práctica estrategias tendientes a la coordinación e integración de los diversos órdenes de gobierno para lograr que interactúen los estados con los municipios.

De la misma forma, resulta necesario comprender que la institucionalización de *la perspectiva de género* no se circunscribe exclusivamente a las medidas focalizadas en favor de las mujeres, sino que también debe incluir decisiones que denoten la comprensión del desarrollo de la vida de los hombres y sus diferencias con las mujeres.

Por tanto, institucionalizar la perspectiva de género requiere de una transformación sistemática con miras a integrar una nueva significación en el desarrollo de la actividad de las organizaciones, sean estas públicas o privadas, donde hombres y mujeres tengan acceso a una equidad sustantiva incorporada en la normatividad de la institución como en el mejoramiento de sus procesos.

Derivado de la implementación formal de la perspectiva de género, empiezan a observarse nuevas reglas, prácticas y hasta consecuencias a modo de sanción aceptadas y aplicadas por la comunidad en

general a fin de luchar contra la violencia contra las niñas y las mujeres, así como para combatir la diferenciación asociada con la situación sexo-genérica.

### **Acciones y desafíos para la incorporación de la perspectiva de género en la Administración pública**

Para lograr institucionalizar la perspectiva de género, es necesario emprender varias acciones, entre algunas de ellas figuran las siguientes:

- Introducción o modificación de políticas públicas y sociales relativas.
- Revisión y actualización de leyes y demás regulaciones jurídicas.
- Poner en práctica acciones concretas de estrategias de intervención que favorezcan las relaciones equitativas
- Mejorar las herramientas técnicas e instrumentos metodológicos tendientes a la incorporación de la perspectiva de género dentro del diseño de planes, programas de seguimiento y modelos de evaluación de proyectos.
- Optimizar la distribución de actividades de forma igualitaria entre hombres y mujeres en todos los espacios, tanto públicos como privados.
- Valorar con justicia las diversas actividades que desempeñan hombres y mujeres, particularmente en cuanto a aquellos que tengan que ver con las labores del hogar y el cuidado de los hijos, entre otras.
- La Administración pública puede destinar recursos públicos para dotar de un fondo presupuestario como apoyo para tareas de investigación que regeneren las propuestas para planear, aplicar, dar seguimiento y evaluar las políticas públicas que mejoren la equidad efectiva entre hombres y mujeres.
- Condicionar actos de concesión para aquellas empresas concursantes que incluyan en sus políticas internas un esquema de

equidad de género en el interior de su organización, por ejemplo, tratándose del fomento del trabajo de las mujeres y programas de prevención de actos de discriminación en su interior y recompensárselos mediante bonificaciones o descuentos en las cuotas de seguridad social.

- Modificar la ideología social, las estructuras, prácticas, reglas y sistemas de valoración que reproducen la discriminación y la desigualdad, mediante programas de capacitación para sensibilizar en asuntos de perspectiva de género a todo el personal que presta un servicio público, a fin de que estén en posibilidad de identificar las diferenciaciones entre hombres y mujeres y actuar en pro de la igualdad de trato y condiciones.
- Robustecer las posibilidades de las mujeres en la toma de decisiones y en las atribuciones de gestión.
- Todas estas actividades y diseño de políticas públicas y sociales a que se ha hecho referencia tienen eminentemente carácter teórico; es preciso, además, implementar prácticas tendientes al desarrollo del pensamiento analítico y crítico de las personas para reflexionar sobre los estereotipos de género que de manera inconsciente aún tenemos muy arraigados en nuestro entendimiento.

Incorporar la perspectiva de género se refleja más allá de los escenarios políticos. Permite el desarrollo social, económico, cultural, científico, y de diversas naturalezas, pues da solución a las acciones que mantienen el desequilibrio entre hombres y mujeres.

Sin embargo, los retos y desafíos más difíciles de superar tienen que ver con el logro de la eliminación de prejuicios y la resistencia al cambio de pensamiento que siempre está presente tratándose de intentos por incluir cambios revolucionarios, como es el caso de la incorporación de la perspectiva de género, pero posibilitará comprender los alcances y mejoramiento que trae consigo su institucionalización y el impacto que tendrá en el desarrollo pleno de nuestro país.

## Conclusiones

Manifestamos la importancia de asumir como un desafío latente el principio de la paridad de género para generar una cultura con una perspectiva de inclusión a través del marco normativo de la constitucionalización y los tratados internacionales que marcan la importancia de este tema en las diferentes áreas de las dependencias de la Administración pública.

Ahora bien, la paridad de género es un tema que ha revolucionado el pensamiento y ha dejado que la participación de la mujer sea considerada en las políticas públicas para una mejor manera de fomentar su incursión en las actividades de las diferentes áreas y gestiones que puedan realizar. Por tal motivo, el Estado procura, por medio de reglas, acuerdos y principios, sentar las bases para erradicar la discriminación por género en los diferentes alcances donde se ponía a las mujeres para lograr el crecimiento en los puestos de la Administración pública.

Es un tema de gran relevancia que ha modificado la estructura de la igualdad hacia la mujer y este posicionamiento, frente a la aplicación de estrategias para asegurar la igualdad entre las personas, da pauta a la ley que contiene la relevancia de la paridad de género como una forma para erradicar la discriminación y lograr una sociedad igualitaria.

## Referencias bibliográficas

Hernández Abarca, Nuria Gabriela, *Los principios de igualdad y no discriminación en las constituciones locales*, México: Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México: Porrúa, 2022.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*  
*Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.*

# PROTECCIÓN AL GÉNERO FEMENINO EN EL ÁMBITO LABORAL MEDIANTE POLÍTICAS PÚBLICAS: DISPOSICIONES INTERNACIONALES, NACIONALES Y PROVINCIALES CONTRA EL *MOBBING* O ACOSO LABORAL

*José Roberto Sappa\**

## Introducción

El ámbito laboral ha sido y es un sector que requiere de mucha protección por parte del derecho laboral y administrativo. La particularidad de quien es el empleador determina hoy en día una necesidad de protección absoluta, sin importar que trabajen en ámbitos públicos o

---

\* Ministro del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de La Pampa, presidente del Consejo de la Magistratura de la mencionada Provincia. Es secretario de Relaciones Institucionales del Foro Federal de Consejos de la Magistratura y Jurados de Enjuiciamientos de la República Argentina (Fo.Fe.C.Ma.). Es miembro asociado del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA). Es magíster de Derecho Administrativo de la Universidad Austral; magíster en Administración de Justicia de la Università Degli Studi di Roma de Unitelma Sapienza; especialista en Administración y Gerencia Financiera Pública de la Universidad Nacional de La Pampa; diplomado en Derecho Administrativo de la Universidad de La Coruña. Es profesor de Derecho Administrativo I y Profesor Adjunto Regular de Derecho Público en la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de La Pampa; y docente de posgrado en las Universidades Austral, Córdoba, Comahue, Río Negro, La Plata, del Nordeste y Cuyo. Es co-director de la carrera de Especialización en Administración y Control Público de la Universidad Nacional de La Pampa.

privados, no obstante, entendemos que la responsabilidad es mayor cuando nos enfrentamos al empleo público.

En el empleo en el sector privado el Estado debe velar por el cumplimiento de las garantías de acceso a justicia y garantizar un sistema de protección de derechos a todas las personas que se desempeñen laboralmente en él y que se vean afectadas por irregularidades en el desempeño de su actividad laboral.

Sin embargo, la responsabilidad es aún mayor cuando el empleador es el propio Estado, ya que es quien tiene que garantizar los derechos en la misma instancia, no puede provocar la violación de estos a través de situaciones que configuren el acoso laboral o *mobbing*. Además, si el Estado permite que se produzcan esas irregularidades hacia el género femenino, estamos ante la violación y desconocimiento de disposiciones de convenciones de derechos humanos y a las obligaciones que los Estados han asumido en el ámbito internacional.

Por ello, creemos que no es aceptable la discrecionalidad administrativa para buscar soluciones de alternativa dudosa como las que permitiría el *ius variandi*.

Es decir, cuando el empleador actúa con discrecionalidad dentro de facultades regladas, suele ser dificultoso encontrar fallas o faltas en sus decisiones. El manto de cobertura que, a fallas o faltas en el caso de protección a derechos de las mujeres, no debería producirse con laxitud sino al contrario, ante la existencia de un fundamento para tomar una decisión al respecto –aunque sea conforme a derecho– debe ser suficiente y con una demostración acabada de instancia investigativa que exponga la inexistencia o falta de acoso o *mobbing* laboral para proceder.

La mención de la mentada fórmula administrativa para emitir actos –*oportunidad, mérito y conveniencia*– no tendría asidero en los reclamos administrativos por acoso laboral, ya que siempre será la Administración la que, mediante una investigación, deba descartar,

con base en actividad y carga probatoria que deberá sobrellevar, la existencia de algunas de las formas de acoso laboral.<sup>1</sup>

Además, si bien el ángulo es amplio, generalmente se habla de *mobbing* para situaciones de maltrato laboral tanto hacia hombres como hacia mujeres. Por otro lado, la violencia puede provenir de otra mujer, particularmente cuando se trata de roles asimétricos. Suele ser un maltrato principalmente psicológico: *Woman + bullying*.

Los efectos en la mujer acosada son similares a los que se padecen cuando el acosador es un hombre: desequilibrio emocional, baja autoestima, inseguridad, miedo al rechazo, angustia. Pero en cuanto a los efectos, podría decirse que son peores dado que dejan a la víctima en un total estado de indefensión.<sup>2</sup>

## Ámbito internacional

De los instrumentos internacionales que exponen la necesidad de protección al género femenino, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 dispone en su artículo 23 que:

*1) Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo; 2) Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual y 3) Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, la existencia conforme a la dignidad humana.*<sup>3</sup>

Cualquiera de las expresiones utilizadas –“dignidad”, “igualdad”, “no discriminación”– pueden vincularse con el acoso sexual, es decir, que nadie puede ser acosado sexualmente para lograr cualquiera de

---

<sup>1</sup> Miriam Mabel Ivanega, “*Mobbing*, acoso y discriminación en el empleo público”. *Revista La Ley*, núm.º 91, 2012.

<sup>2</sup> M. M. Ivanega, “Igualdad y género”. *Revista La Ley*, Buenos Aires, 2019.

<sup>3</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos.

las condiciones dignas de trabajo o que eventualmente se lo coaccione de esa forma para acceder o permanecer en situación laboral.

Por su parte, la CEDAW, a través de su Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, emitió la Recomendación N° 19, en la cual especificó:

*El artículo 1 de la Convención define la discriminación contra la mujer. Esa definición incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones de la Convención, sin tener en cuenta si hablan expresamente de la violencia.*

Y cabe destacar el artículo 11 de esta Recomendación N°19, donde se sostuvo que:

*La igualdad en el empleo puede verse seriamente perjudicada cuando se las somete a violencia, por su condición de mujeres, por ejemplo, el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo. El hostigamiento sexual incluye un comportamiento de tono sexual tal como contactos físicos e insinuaciones, observaciones de tipo sexual, exhibición de pornografía y exigencias sexuales, verbales o de hecho. Este tipo de conducta puede ser humillante y puede constituir un problema de salud y de seguridad; es discriminatoria cuando la mujer tiene motivos suficientes para creer que su negativa podría causarle problemas en el trabajo, en la contratación o el ascenso inclusive, o cuando crea un medio de trabajo hostil.*

Y para completar lo que se expone, podemos conectarlo con el hecho de que el Estado no puede permitir acciones con visos de acoso o discriminación tanto en el ámbito del empleo público como del privado; la Convención Americana de los Derechos Humanos, que en su artículo 5.2 dispone que nadie puede ser sometido a tratos, indignos, crueles o degradantes, por lo que le corresponde el derecho a ser oído.

Por otra parte, para contribuir a la erradicación del acoso, hoy contamos desde lo internacional, específicamente a través de la Organización Internacional del Trabajo, con el Convenio 190 y su Recomendación N° 206.

El Convenio 190 nos presenta la Recomendación sobre la Eliminación de la Violencia y el Acoso en el Mundo del Trabajo, estableciendo allí, por primera vez en el derecho internacional, el reconocimiento específico del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso, y establece la obligación de respetar, promover y asegurar el disfrute de este derecho.

La recomendación que lo acompaña propone en su texto que es necesario aplicar el enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género, cualquier abordaje de violencia y el acoso en el mundo del trabajo en la legislación relativa al trabajo y el empleo, la seguridad y salud en el trabajo, la igualdad y la no discriminación.

En verdad celebramos que una disposición de esta magnitud pueda abrir camino en nuestro derecho tratando de lograr, además de condiciones mejores en lo laboral, la igualdad de género con el mismo énfasis con que ha tratado temas anteriores.

Como detalle, podemos criticar el lenguaje utilizado, ya que la redacción casi en su totalidad refiere al género masculino, pero dejaremos la crítica exhaustiva para otro momento.

Se destaca en la recomendación, que ponga en cabeza de los miembros representantes de los países en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la sensibilización, elaboración y financiamiento de programas, así como directrices y programas de formación para diferentes agentes del Estado a fin de lograr la mirada específica que se precisa para abordar la temática laboral en género.

Finalmente, que se manifieste la *tolerancia cero* a la violencia de género en el ámbito laboral, nos indica una clara forma de avance legal, cultural y hasta podríamos decir social, aceptando y reconociendo las desigualdades que han existido históricamente en contra de las mujeres.

## Argentina

En la legislación argentina existen leyes de protección específica y general a quienes prestan servicios al Estado o particulares: la Ley de Penalización de Actos Discriminatorios y Otras Leyes sobre Discriminación (Ley 23592) y la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres que prevé protección integral contra la violencia hacia la mujer en materia laboral en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (Ley 26485).

Ambas leyes forman una conjunción al momento de su aplicación, que consideramos relevante comentar y coincidiendo con el desglose del texto legal realizado por Liliana Litterio (2012), quien considera que, independientemente de las distintas modalidades de violencia que se definen en la ley, hay dos tratamientos judiciales sobre la violencia hacia las mujeres: los casos que llegan a la justicia antes de la sanción de la ley y aquellos que, aun después, no acceden a los estrados judiciales.<sup>4</sup>

Dentro del primer tratamiento, encontramos los casos que se refieren a la discriminación de la mujer en el trabajo, su obstaculización en el ascenso, estabilidad y permanencia en el puesto laboral, falta de igual remuneración por igual tarea y cualquier motivo que altere la igualdad de trato. En el segundo, se visualizan los casos de violencia sexual: prostitución forzada, abuso sexual, esclavitud, explotación y trata de mujeres.

En ambos casos, las acciones del Estado y su actuación administrativa son determinantes para las conclusiones o soluciones sobre ellos. Sobre el primero de los grupos mencionados, consideramos que es muy interesante la exposición, en virtud de que refleja lo que venimos sosteniendo sobre la actuación de los jueces y las diversas formas de aceptar, entender, considerar y aplicar las convenciones internacionales, específicamente las que tienen que ver con los derechos de las mujeres.

---

<sup>4</sup> L. H. Litterio, “La Ley de Protección Integral de la Mujer y el Derecho de Trabajo”. *Revista Derecho del Trabajo*, Buenos Aires: Ed. La Ley, 2012.

## ***Ley Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres N° 26.485***

En una muestra de una acción de la Administración pública específica, encontramos a la Ley 26485, que en el artículo 4° menciona lo que se entiende por violencia hacia la mujer, y especifica el hecho de sufrir desventajas respecto del varón.

Dice el artículo 6, inciso c):

*[...] Violencia laboral contra las mujeres: aquella que discrimina a las mujeres en los ámbitos de trabajo públicos o privados y que obstaculiza su acceso al empleo, contratación, ascenso, estabilidad o permanencia en el mismo, exigiendo requisitos sobre estado civil, maternidad, edad, apariencia física o la realización de test de embarazo. Constituye también violencia contra las mujeres en el ámbito laboral quebrantar el derecho de igual remuneración por igual tarea o función. Asimismo, incluye el hostigamiento psicológico en forma sistemática sobre una determinada trabajadora con el fin de lograr su exclusión laboral.*

Sobre esa temática se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien ha dicho que

*[...] Ante supuestos de despido por discriminación hay suficiente prueba aportada por quien la aduce, la carga de la prueba pesa y recae sobre el demandado, quien debe ‘deshacer’ las presentaciones formuladas por quien las aduce, entendiéndose hasta entonces o hasta prueba en contrario que es un despido discriminatorio.<sup>5</sup>*

Asimismo, ha sido interesante lo resuelto en el fallo “Freddo”,<sup>6</sup> ya que partir de ello los tribunales han comenzado a tener la mirada

---

<sup>5</sup> CSJN, Fallos 334:1387, “Pellicori, Liliana Silvia c/Colegio Público de Abogados de la Capital Federal” (15/11/2011).

<sup>6</sup> C.N. Apel. en lo Civil, Sala H, “Fundación Mujeres en Igualdad y otro c/Freddo SA s/amparo” (16/12/2002).

especial que se necesita en la protección a los derechos humanos de la mujer. En el fallo se dispuso que

*[...] Si bien es cierto que la Constitución Nacional garantiza la libertad de contratar, también lo es que los derechos que reconoce la Constitución Nacional no son absolutos, sino que están sujetos a las leyes que los reglamenten. A su vez, la prohibición de discriminar constituye un límite a dicha libertad, lo que obliga al empleador a utilizar un criterio neutro predicable por igual para el hombre y la mujer –en el caso de las discriminaciones directas–, así como a rechazar aquellos otros criterios que, aun cuando sean formalmente neutros, produzcan un resultado adverso para los integrantes de uno y otro sexo, en el supuesto de las denominadas discriminaciones indirectas o de impacto adverso (conf. Tribunal Constitucional de España, sent. del 22/3/99, n.º 41/99, en Jurisprudencia Constitucional, Boletín Oficial del Estado, Madrid, T. 53, enero-abril de 1999, p. 485). [...] Si bien es cierto que los directivos de una empresa suelen hacer prevalecer criterios económicos por encima de los jurídicos en la conducción de la actividad empresarial, la verdad es que estas situaciones tienen su fundamento en la asimilación permanente de la sociedad de formas de pensamiento con las que se ha educado a la gente, y que producen una división social y cultural del trabajo.*

Si bien este precedente de la Corte Suprema de Justicia se muestra como una decisión clara que evitaría, desde la justicia y hacia disposiciones venideras, la protección al género femenino desde lo laboral, en un caso similar nos encontramos con el fallo “Sisnero”;<sup>7</sup> –la con-

---

<sup>7</sup> Corte Suprema de Justicia de Salta, “Sisnero, Mirtha Graciela; Caliva, Lía Verónica; Bustamante, Sandra; Fundación Entre Mujeres c/Taldelva S.R.L.; Ahynarca S.A.; Alto Molino S.R.L. y otros” (2010); Sisnero, Mirtha Graciela y otros c/ Taldelva SRL y otros s/ amparo Fecha: 20 de mayo de 2014 Publicación: Fallos: 337:611 Votos: Ricardo Luis Lorenzetti, Elena I. Highton de Nolasco, Carlos S. Fayt, Enrique Santiago Petracchi, Juan Carlos Maqueda. Antecedentes: La actora y la Fundación Entre Mujeres (FEM) presentaron una acción de amparo colectivo contra la Sociedad Anónima del Estado del Transporte Automotor (SAETA), la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMT) y las siete empresas operadoras de SAETA que tienen a su cargo los ocho corredores del transporte público urbano de pasajeros en la ciudad de Salta,

tratación de mujeres como choferes de empresas de transporte público de pasajeros—, en el que la Corte Provincial de Salta resolvió de manera contraria a “Freddo”.

El fallo “Sisnero”, decidido ya vigente la Ley 26485, nos muestra que la discrecionalidad para entender una normativa y aplicarla debe tener consideraciones superiores a la objetividad e imparcialidad del juez cuando en pos de ello se llega a sentencias que son definitivamente contrarias a los derechos humanos.

Finalmente, corresponde propiciar la incorporación de la perspectiva de género en la función judicial, que implica hacer realidad el derecho a la igualdad, respondiendo a la obligación constitucional y

---

e interpusieron dos pretensiones: una de carácter individual, y otra de carácter colectivo. En relación con la pretensión individual, alegaron la violación del derecho a la igualdad y a la no discriminación en razón del género, a raíz de la imposibilidad de la actora de acceder a un puesto de trabajo como chofer en las empresas demandadas, pese a haber cumplido con todos los requisitos de idoneidad requeridos para dicho puesto. En relación con la pretensión colectiva, fundaron la vulneración del derecho a la igualdad y a la no discriminación en la falta de contratación de choferes mujeres en el transporte público de pasajeros por parte de las empresas operadoras. La Corte Suprema provincial revocó la sentencia que había admitido la demanda de amparo y había ordenado el cese de la discriminación por razones de género, disponiendo que las empresas de transporte público demandadas contraten personal femenino hasta alcanzar un treinta por ciento de la planta de choferes. Contra ello se dedujo recurso extraordinario. La Corte dejó sin efecto la sentencia recurrida. Estándar aplicado por la Corte: El Tribunal se refirió al alcance del derecho a elegir libremente una profesión o empleo y a no ser discriminado en razón del género en el proceso de selección para acceder a un empleo como chofer de colectivos. Sostuvo que la conclusión del *a quo* en el sentido de que no se había acreditado un acto discriminatorio, no valoró adecuadamente la prueba obrante en el expediente ni respetó los criterios del Tribunal en materia de cargas probatorias, por lo que las dogmáticas explicaciones esbozadas por las empresas resultan inadmisibles para destruir la presunción de que las demandadas han incurrido en conductas y prácticas discriminatorias contra las mujeres en general y contra la actora en particular. Consagró el estándar conforme al cual para la parte que invoca un acto discriminatorio, es suficiente con la acreditación de los hechos que, *prima facie* evaluados, resulten idóneos para inducir su existencia, caso en el cual corresponderá al demandado, a quien se reprocha la comisión del trato impugnado, la prueba de que este tuvo como causa un motivo objetivo y razonable ajeno a toda discriminación, y si el reclamante puede acreditar la existencia de hechos de los que pueda presumirse su carácter discriminatorio, corresponderá al demandado la prueba de su inexistencia. Secretaría de Jurisprudencia CSJN [www.sjconsultacsjn.gov.ar](http://www.sjconsultacsjn.gov.ar)

convencional de combatir la discriminación por medio del quehacer jurisdiccional para garantizar el acceso a la justicia y remediar, en un caso concreto, situaciones asimétricas de poder. Una sociedad democrática demanda impartidores e impartidoras de justicia comprometidos con el derecho a la igualdad y, por tanto, investigaciones, acusaciones, defensas y sentencias apegadas a la Constitución, a los derechos humanos y a los tratados internacionales que los consagran. Al aplicar la perspectiva de género quienes juzgan, generan precedentes que coadyuvan a la construcción de un Estado respetuoso de los derechos humanos.<sup>8</sup>

## Conclusiones

La persona no se despoja de su dignidad para ingresar al ámbito laboral; muy por el contrario, lo hace con un doble orden de protección: el de los derechos humanos fundamentales y el de la tutela de la persona que trabaja.<sup>9</sup>

El sector público, por las propias características que las relaciones de poder institucional implican, ofrece particularidades respecto del vínculo jerárquico o las relaciones interpersonales que se desarrollan en un ámbito laboral privado.

Por un lado, se ha señalado que el ámbito público es uno de los que presentan una mayor incidencia para este fenómeno,<sup>10</sup> también se destacaron las limitaciones en trabajos de campo destinados a realizar el abordaje de las modalidades, motivaciones y consecuencias

---

<sup>8</sup> *Guía para la aplicación sistemática del “modelo de incorporación de la perspectiva de género en las Sentencias”*. Cumbre Judicial Iberoamericana, Secretaría Permanente, Comisión Permanente de Género y Acceso a la Justicia.

<sup>9</sup> Viviana Mariel Dobarro, *La violencia en las relaciones laborales y el avasallamiento de la dignidad humana (Primera Parte)*, Editorial Errepar, Doctrina Laboral núm. 276, julio de 2008.

<sup>10</sup> Verónica I. González, “La violencia laboral en la Administración Pública desde la perspectiva de los derechos humanos”. *Sudamérica*, 7-2017, p. 112.

de casos de violencia laboral en la Administración pública, producto de temores, prejuicios o de naturalización de la violencia.<sup>11</sup>

Las múltiples causas que sostienen estructuras de poder y dominación con preceptos patriarcales, que han ubicado a la mujer en condiciones de inferioridad, obligan a la eliminación de estereotipos desde el seno mismo de la Administración pública.

---

<sup>11</sup> Romina del Valle Aramburo, “Formas y consecuencias de la violencia laboral en la Administración pública de la Provincia de Buenos Aires. El impacto hacia las mujeres”. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, UNLP, 2014, p. 345.



# UNA REVISIÓN Y PROPUESTA INTEGRAL DESDE LA VISIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS A FAVOR DE LOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD LGTBQ, RESPECTO DE LAS POLÍTICAS DE INGRESO Y PERMANENCIA EN EL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO

*José Guillermo García Murillo\**  
*Bertha Alicia Esparza Hernández\*\**

## Introducción

Lo que presentamos está sujeto a discusión. Somos de la idea de que lo escrito es para confrontarse, para enriquecer el contenido de las ideas plasmadas, y no quedarnos con la idea de que es inamovible. Por ello, el enfoque propuesto en este artículo nos obliga en la brevedad de su extensión, a discurrir el tema desde una visión interseccional, federal, de acuerdo con la forma de gobierno republicano que

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Director del Instituto de los Altos Estudios Jurídicos (IDEJ), Guadalajara, Jalisco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara, en la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

\*\* Doctora en Derecho por el Instituto de los Altos Estudios Jurídicos (IDEJ). Doctora en Derecho por San Pablo CEU. Madrid. Profesora de Asignatura en la División de Estudios Jurídicos. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad de Guadalajara, materias: Derecho Contencioso, Administración Pública, Teoría del Acto Administrativo, Amparo Administrativo.

consagra el artículo 40 constitucional, y participativo, en los términos de los artículos 1º, tercer párrafo, y 3º constitucional.

No solo el ingreso al servicio público, sino también la estabilidad y ascenso, enfrenta una contracara de la violencia de género, al no existir políticas claras que permitan romper esa brecha de desigualdad, al incorporar a sus filas a personas de la comunidad LGBTQ,<sup>1</sup> de acuerdo con su formación académica, experiencia laboral y académica, en un marco pleno de respeto a sus derechos humanos, por lo que abordar ambas problemáticas sin considerar la relación intrínseca que las retroalimenta significa llevar a cabo acciones parciales, y por tanto, insuficientes.

El papel de la Administración pública debe propiciar la extensión de principios y alianzas orientados al bien común de todas las personas que forman parte del servicio público, proyectando toda su actividad en una serie de valores públicos éticos que han de orientar la política pública: transparencia, igualdad efectiva, inclusión, diversidad, desarrollo sostenible, responsabilidad, representatividad, participación e integridad, con la finalidad de contribuir a hacer realidad el principio de igualdad de oportunidades, promover una Administración más plural, diversa y representativa de toda la ciudadanía, y avanzar en la consecución de una sociedad más justa e igualitaria, promoviendo las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, y removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (artículo 1º, tercer párrafo, CPEUM).

Avanzar hacia una Administración pública más igualitaria en el servicio público, con políticas claras de ingreso, promoción, permanencia y estabilidad, coadyuvará a alcanzar una sociedad en la que no prevalezca discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (último párrafo del artículo 1º, CPEUM), y ello exige,

---

<sup>1</sup> Samantha Nolasco (viernes 28 de junio de 2019), “Comunidad LGBT, con más trabas en empleabilidad”. En: <https://www.eleconomista.com.mx/artesideas/Comunidad-LGBT-con-mas-trabas-en-empleabilidad-20190628-0001.html>

necesariamente, la capacitación del personal empleado público en esta materia.

## Desarrollo

Más allá de la solución de problemas logísticos concretos que puede representar la no aplicación de políticas públicas, o de que efectivamente se integre en el marco normativo de la Administración pública (federal, estatal y municipal) políticas de respeto, promoción y dignificación de las personas que forman parte de esta comunidad de personas, que bien para muchos resulta “diferente”<sup>2</sup> su forma de vivir su vida, nos obliga a repeler ciertos males que como sociedad venimos cargando, pretendiendo creer que resulta necesario algún bosquejo de la sociedad deseable,<sup>3</sup> en principio, por razones educativas, alejadas de dogmas falsos al pretender que, si bien es cierto se respetan sus derechos humanos, entre los que destacan su identidad, la Administración pública debe emplear una verdadera educación para la ciudadanía, que evidencie, reconozca y corrija su incompatibilidad con los derechos fundamentales ya establecidos en las democracias contemporáneas.<sup>4</sup>

Se requiere de una orientación general debatible y no un recetario de dogmas inapelables, alejándonos de fórmulas no lacradas con el

---

<sup>2</sup> Así lo describe el Dr. Gil Domínguez en su libro *Escritos sobre neoconstitucionalismo*, Argentina: Editorial Astrea, 2009, pp. 194 y 195, al señalar que, al desmotar el discurso jurídico, se devela el ejercicio de un poder en los entramados de la ley.

<sup>3</sup> De ahí el interés de *La sociedad decente* (Paidós) del profesor Avishai Margalit, cuya primera inspiración es probablemente la noción de *common decency* de George Orwell. Para el profesor, *la sociedad decente es aquella cuyas instituciones no humillan a ningún ciudadano, es decir, no lesionan el respeto que se tienen a sí mismos ni excluyen a ninguna minoría moralmente legítima*. Las leyes encauzan y acogen, pero procuran no ofender imponiendo condicionamientos que jerarquicen a los ciudadanos en primera, segunda o tercera clase.

<sup>4</sup> CIDH, *Informe sobre personas trans y de género diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*, OEA/Ser.L/V/II.Doc.239, 7 agosto 2020, párr. 413. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTrans-DESCA-es.pdf>

sello bloqueador de la izquierda o la derecha, precisamente porque la división sexual del trabajo, que prefigura roles, espacios y funciones diferenciadas según los géneros, produce privilegios para algunos en detrimento de quienes son diferentes al resto de los demás, al desmerecerles menor acceso a los recursos; debido a los espacios limitados que se asignan según el género, determinan una situación de privación en diferentes ámbitos,<sup>5</sup> lo que posibilita que se acentúen las violencias por motivos de género, generando techos y paredes de cristal, feminización de tareas y actividades económicas, que en la diversidad suelen coincidir con las peor remuneradas, brechas de género, sobrecarga y desigual distribución de las tareas de cuidado y feminización de la pobreza.<sup>6</sup>

Esta problemática anunciada también impacta en las violencias y desigualdades de género, incrementada por razones de clase, pertenencia étnica, religión, nacionalidad, edad, identidad de género, orientación sexual y discapacidad, lo que implica una mayor vulneración de derechos,<sup>7</sup> desde la doble jornada laboral, relacionada con la invisibilidad de las tareas de cuidado; es parte de ese proceso, así como también lo es la falta de tiempo libre que se transforma en un limitante en torno a las posibilidades de desarrollo tanto personal como laboral y profesional. Este cúmulo de situaciones deriva, muchas veces, en la necesidad de las personas afectadas por la desigualdad de aceptar trabajos más flexibles, peores pagos y precarizados.

La profesora de Ética en la Universidad de Valencia, España, Aela Cortina, sostiene en su libro *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*, que el origen de esta patología social se

---

<sup>5</sup> Grethel Arias Gayoso, *El control de la discrecionalidad administrativa. Una visión desde Cuba*. Editorial Novum, 2015, pp. 35 a 44.

<sup>6</sup> José Carlos Vázquez Parra, Domingo Coss y León y Omar Salinas García, “Una aproximación histórico-social a la evolución de los derechos de la comunidad LGBTI+ en México”. *Revista Humanidades*, vol. 9, núm. 2, 2019, julio-diciembre, pp. 1-20, Universidad de Costa Rica. Doi: <https://doi.org/10.15517/h.v9i2.37751>

<sup>7</sup> Jairo Antonio López, “Los derechos LGBT en México: Acción colectiva a nivel subnacional”. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*. Consultado en DOI: <http://doi.org/10.18352/erlacs.10234> www.cedla.uva.nl; ISSN 0924-0608, eISSN 1879-4750. No. 104 (2017): July-December, pp. 69-88, www.erlacs.org

encuentra en la expectativa de reciprocidad. Explica que vivimos en sociedades contractualistas, en las que la cooperación está basada en el principio del intercambio. La sociedad, señala, se rige por ciertas normas de reciprocidad indirecta fundamentadas en la idea de que “el juego de dar y recibir resulta beneficioso para el grupo y para los individuos que lo componen”.

### **¿Cómo leer, entender y comprender los derechos humanos en nuestra propuesta?**

Previo a presentar la propuesta, debemos tener presente que los derechos emergieron como producto del dolor sufrido y del dolor infligido —el primero natural y el otro producto de los hombres— correspondientes a dos males cuya eliminación o reducción comprende la razón o justificación del derecho. También configuran una obligación de obedecer a una Constitución en cuanto esta ha sido construida respetando el umbral de mínimos que garantiza una convivencia plural, en donde *a priori* ninguna biografía “valga más que otra” y que cuando se produce una tensión colisionante entre dos derechos, se expongan las “razones morales terrestres”<sup>8</sup> por las cuales uno prevalece sobre el otro bajo ciertas circunstancias delimitantes.

Mientras que los derechos de libertad —junto al derecho a la vida y a la integridad personal— son interpretables como derechos dirigidos a prevenir el dolor infligido —o sea, el mal provocado por los hombres— mediante el derecho penal (y la regulación y minimización de la reacción punitiva al delito); los derechos sociales pueden ser concebidos como expectativas a prestaciones públicas dirigidas a reducir el dolor sufrido (en un sentido amplio, natural incluye las enfermedades, la indigencia, la ignorancia y la falta de medios de subsistencia).

---

<sup>8</sup> Giovanni Sartori, “Capítulo 5. Cristianismo e islám, laicismo y religión”. En *La carrera hacia ningún lugar. Diez lecciones sobre nuestra sociedad en peligro*, México: Taurus Pensamiento, mayo de 2016.

Desde una perspectiva propia de la filosofía política, de la fenomenología, la historia y la sociología jurídica, es posible identificar en el sufrimiento y en el dolor el fundamento y origen de los derechos humanos por cuanto ninguno de estos derechos han sido graciosas concesiones o productos de simples teorizaciones de escritorio, sino que han sido fruto de luchas y revoluciones alimentadas por el dolor, especificadas por opresiones, discriminaciones y privaciones precedentemente concebidas como “normales” y “naturales” que se vuelven intolerantes. La respuesta a este punto está elaborada a partir de la lectura del texto *Escritos sobre neoconstitucionalismo* del Dr. Andrés Gil Domínguez.

¿Cuál es la aportación de lo hasta aquí dicho? La nueva lectura que debemos darle al discurso constitucional —como lo enseña Gil Domínguez—, nos obliga a enfrentar el camino para, desde la experiencia de la injusticia, que esta nos conmueva y nos obligue a buscar, al menos al inicio de nuestro ejercicio profesional, antes de que el adormecimiento de la madurez, de la conformidad o de la inercia nos alcance, una oportunidad para luchar en su contra. Nos obliga a meditar desde la garantía del pluralismo en una sociedad de distintos («distintas biografías»), que estas operen en los casos que nos toque resolver, instituyendo la subjetividad como efecto de la normatividad jurídica, lo que nos convertirá en orfebres, al permitirnos fabricar dispositivos jurídicos destinados a tomar a su cargo al humano que, marcado por la ley, nació a su condición de sujeto.

Aquí nos referimos a personas de manera general, partiendo de la base de la dignidad de cada una de ellas, en pleno respeto a sus proyectos de vida, a sus autobiografías. Como abogados, académicos o especialistas en temas de derechos humanos, tenemos la obligación de abordar estos temas, desde la secularización de la ley, a partir de una perspectiva doble, histórica y actual. En términos históricos, encontramos, pero seguimos buscando, elementos que en el contexto cultural occidental han dado lugar a este proceso complejo. Por lo general, al abordar estos temas, se parte de la perspectiva frente a la ley mostrada por Jesús, como motor de la crítica secularizadora. Este es

un hecho innegable. En la historia se ha sospechado más de las personas que de las buenas instituciones legales o políticas. Frente a ello, irrumpe la posición de Jesús, donde las instituciones son medios al servicio de la vida de las personas, que son por tanto el fin al que deben servir. Este es el punto de partida para una crítica secularizadora y humanizadora de las instituciones.

En la modernidad, donde también se parte de una secularización que busca la humanización de las instituciones, se adopta una posición de defensa de la persona frente al sistema legal y político fundamentalmente proponiendo unos derechos del individuo previos a las leyes y al Estado.

Los sistemas legales se mejoran incorporando derechos humanos, pero anteponiendo de nuevo institución a persona. En este contexto, surge de nuevo en la actualidad la necesidad de pensar un marco de relación entre los sujetos y las instituciones que no sea de simple subordinación. Ello lo que está planteando no solo es la cuestión del tipo de institución a implantar, sino el tipo de sujeto y de relación que se va a mantener con las instituciones. Ahí se ubica entonces la posibilidad del discernimiento de la ley.

También, no podemos perder de vista la condición de ciudadano de todos quienes formamos parte de la Nación mexicana, en orden a la delimitación del ámbito de aplicación de la solución a la que queremos llegar y ser escuchados. Todos los participantes, con respeto a su dignidad, integran el pueblo, en cuanto sustancia del Estado, basamento humano de la sociedad política. Se trata del “pueblo” en los términos de los artículos 2º, 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esto es, no como formación natural, ni cultural ni espiritual, sino como pueblo del Estado, es decir, la población, la masa de habitantes, sino aquellos para quienes ‘el ser y modo de ser del Estado desembocan constantemente en una decisión de deber ser’ y que participan con actividad consciente, en la conservación y formación del Estado, en palabras de Hermann Heller.<sup>9</sup> Se trata, en

---

<sup>9</sup> Véase Hermann Heller, *Teoría del Estado*, 30ª ed., México: FCE, 1955.

definitiva, de la noción de pueblo políticamente integrado a partir de una unidad, ya sea étnica, histórica o cultural.

## **Nuestra propuesta. Elaboración de un Plan / Programa de Inclusión y Formación Profesionalizante en el Servicio Público**

Esta propuesta deberá formularse en dos grandes ejes, los cuales podrán reformularse, enriquecerse, e incluso adaptarse a la legislación en materia de Servicio Civil de Carrera en México.

- a. *Formación en igualdad y no discriminación*, el cual deberá recoger todas las acciones formativas que tengan como finalidad el desarrollo de competencias para reconocer y poner en valor la diversidad, garantizar la igualdad de trato y de oportunidades y prevenir y eliminar toda forma de discriminación por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o ideología, orientación sexual, identidad de género, edad, discapacidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.<sup>10</sup>
- b. *Formación en igualdad de género y prevención de la violencia contra las mujeres y miembros de la Comunidad LGTB*, incluyéndose acciones formativas para el desarrollo de competencias que contribuyan a hacer efectivo el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres, hombres, mujeres trans, hombres trans, en cualesquiera ámbitos de la vida, y prevenir, abordar y erradicar la violencia contra grupos vulnerables.
- c. *Acciones formativas en el servicio público*, que deberán incluirse desde el ingreso, promoción, permanencia, formación, capacitación, profesionalización, estabilidad laboral con respeto a los derechos humanos de los participantes.

---

<sup>10</sup> Jorge Jiménez-Castano, Marleny Cardona Acevedo y María del Pilar Sánchez Muñoz, “Discriminación y exclusión laboral en la comunidad LGTB: un estudio de caso en la localidad de chapinero, Bogotá, Colombia”. *Pap. Poblac. [online]*, 2017, n. 93, pp. 231-267.

*De carácter básico.* Son aquellas que facilitarán la adquisición de las bases conceptuales y el desarrollo de competencias básicas en el ejercicio de la función pública.

*De carácter específico.* Son aquellas que facilitarán el desarrollo de competencias relacionadas con el desempeño de funciones o puestos de trabajo concretos, permitiendo desarrollar sus habilidades, competencias, y aprovechar su experiencia y formación académica.<sup>11</sup>

En ambos ejes es recomendable llevar a cabo otras acciones de carácter transversal para seguir trabajando en la inclusión del principio de igualdad en sus acciones formativas y, en concreto, en los itinerarios de formación que impulse y en todos sus cursos selectivos. En estos últimos se seguirá incluyendo un módulo para la igualdad de oportunidades, así como uno específico de igualdad de género y prevención de violencia contra grupos vulnerables.

Los compromisos deberán ser asumidos por las dependencias que conforman la Administración pública, consolidando en acciones acordes con las funciones y responsabilidades que les corresponden. En este proceso, por ejemplo, la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres, dependiente del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, deberá ser el líder que se proponga como articulador de una labor conjunta que fortalezca y potencie trayectos ya recorridos y esfuerzos presentes en materia de igualdad y diversidad de género, de toda su estructura administrativa.

## Conclusiones

La crisis generada por la epidemia del covid-19 nos pone en evidencia de la profundidad en las condiciones de desigualdad en que se encuentran amplios sectores de la población, y frente a este contexto

---

<sup>11</sup> *La evaluación del desempeño de los empleados públicos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Gobierno de España. Estudios y comentarios. 12/01/2023.

resulta fundamental impulsar políticas públicas integrales que tengan como objetivo revertir estas desigualdades y promover mejores y más justas condiciones de vida y desarrollo sostenible y sustentable para todas las personas.

Somos partícipes y testigos vivos de un contexto histórico signado por una creciente participación social y política vinculada con la reivindicación de los derechos de las mujeres, lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero, intersex, no binarios e identidades no heteronormadas, a los cuales el derecho administrativo a través de políticas de empleo les permita ingresar al servicio público, y a quienes ya formen parte de él, a garantizarles estabilidad y promoción en sus trabajos.

El lenguaje de los derechos humanos tiene una orientación laica con un preciso sentido pragmático: hacer posible un acuerdo entre muchos puntos de vista culturales y políticos divergentes. Un ejemplo de esto es posible observarlo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en donde no se invoca a Dios en general, ni a ninguna tradición religiosa en particular.

*Los derechos humanos configuran un umbral de lo mínimamente insoportable como injusto.* De allí en adelante, la gradualidad en la extensión de los contenidos de la dimensión sustancial configurará el espacio constituyente en los tiempos oportunos. Pero los mencionados derechos también ponen en escena la lucha de generaciones de hombres y mujeres de carne y hueso por consolidar un orden donde el pluralismo esté debidamente reconocido y garantizado.

Su condición normativa y simbólica le permite, por ejemplo, consolidar la posición subjetiva del goce insatisfecho de la persona que reclama desde una diferencia agudizada por el dolor. Aquí el juez, a través de la sentencia, hablará de la *materialización de una esperanza* a la cual *el Otro*, cuando acude a la jurisdicción, se aferra firmemente con la esperanza de encontrar justicia a sus reclamos, y no convertirla en una esperanza basada en la decisión adoptada de forma autorreferente.

Luigi Ferrajoli, en su libro *Derechos y garantías. La ley del más débil*,<sup>12</sup> sostiene que nunca como en estos tiempos –caracterizados por la creciente interdependencia y por la pluralidad de culturas y por una explosión de los fundamentalismos religiosos– la laicidad ha adquirido tanta importancia para el futuro de la democracia y la convivencia pacífica.<sup>13</sup>

¿Por qué considerar el género en el acceso al empleo público desde una visión inclusiva y positiva? El espacio público, refiriéndonos a los espacios físicos donde se desempeñan los servidores públicos, deberán ser lugares que promuevan el encuentro, la visibilidad y el intercambio entre las personas de la sociedad, y donde se demuestra el género, apropiándose de sus experiencias profesionales, de sus habilidades e incorporarlos al servicio público, garantizando en todo momento acciones positivas de formación y capacitación constante, para promover la estabilidad laboral.

El espacio en el servicio público debe ser visto como un espacio neutral, a pesar de que no lo es, por lo que no basta con que se expidan legislaciones o políticas de inclusión, sino que es necesario que este espacio sea para todos, como sugiere su nombre, y permita que las relaciones laborales permitan plena confianza en que sus libertades serán iguales para todos.

La propuesta presentada tiene como objetivo abrir un espacio de reflexión sobre las diversas voces en el diseño y gestión del acceso al servicio público, abordando la planeación y planificación de actividades a través de la integración de diferentes características de los candidatos, y en su caso, servidores públicos que ya estén laborando, como identidad de género, raza, orientación sexual, edad y condición física.

---

<sup>12</sup> España: Editorial Trotta, 2016.

<sup>13</sup> El autor introduce un cambio estructural en la aplicación del derecho y en la concepción de la democracia, traducándose en el imperativo jurídico de sujeción de toda forma de poder al derecho, tanto en el plano de los procedimientos como en el del contenido de las decisiones.

¿Qué ganamos con lo aquí dicho? Somos seres de carencias y necesitamos suplirlas con la educación, pero también con lo que los demás pueden darnos. De esta necesidad nace el Estado de derecho, que dice asegurarnos protección si cumplimos con nuestros deberes y responsabilidades. De ella nacen las grandes instituciones del mundo político, económico y cultural, con el compromiso de arropar a los ciudadanos, que siempre son vulnerables. Los pobres, los que viven, piensan y actúan diferente a los demás, a quienes parecen perturbar y romper con la vida moralmente aceptable, parecen quebrar este juego, y es porque nos hemos permitido que moldeen nuestra mente como una calculadora, cuya percepción y resultado probable es que ellos no van a traer más que problemas a cambio y por eso prospera la tendencia a excluirlos.

## Referencias bibliográficas

- Aguado Romero, Gabriela, Bello Gallardo, Nohemí, y Nettel Barreira, Alina del Carmen (Coords.), *Derecho administrativo. Un ámbito de respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos*, México: Tirant Lo Blanch, 2016.
- Arias Gayoso, Grethel, *El control de la discrecionalidad administrativa. Una visión desde Cuba*, Editorial Novus, 2015.
- Becerra Ramírez, José de Jesús, *El derecho internacional de los derechos humanos. Origen, desarrollo y retos para el constitucionalismo mexicano* (Prólogo, Ángel Guillermo Ruiz Moreno), México: Porrúa, 2019.
- Béjar Rivera, Luis José, y Orrico Gálvez, Alejandro, *Régimen de la función pública y régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, México: Universidad Panamericana Espress.
- Blume Fortini, Ernesto, y Sáenz Dávalos, Luis, *Emergencia sanitaria por covid-19. Retos al constitucionalismo peruano*. Asociación Perua-

- na de Derecho Constitucional, Adrus Editores (Biblioteca Peruana de Derecho Constitucional, núm. 52), julio 2020.
- Carbonell, Miguel, Moguel, Sandra, y Pérez Portillo, Karla (Comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Textos básicos*. México: Porrúa, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002.
- Cortina, Adela, *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*, Paidós Universidad, 2017.
- Gil Domínguez, Andrés, *Escritos sobre neoconstitucionalismo*, Argentina: Editorial EDIAR, 2009.
- Jiménez-Castano, Jorge, Cardona Acevedo, Marleny, y Sánchez Muñoz, María Del Pilar, “Discriminación y exclusión laboral en la comunidad LGBT: un estudio de caso en la localidad de Chapinero, Bogotá, Colombia”. *Pap. Poblac. [online]*. 2017, vol. 23, núm. 93 [citado 2023-02-07], pp. 231-267. Disponible en: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252017000300231&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252017000300231&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 2448-7147. <https://doi.org/10.22185/24487147.2017.93.028>.
- Margalit, Avishai. *La sociedad decente*, Paidós.
- Nolasco, Samantha, “Comunidad LGBT, con más trabas en empleabilidad” (viernes 28 de junio de 2019). En: <https://www.economista.com.mx/arteseideas/Comunidad-LGBT-con-mas-trabas-en-empleabilidad-20190628-0001.html>
- Peña, Lorenzo, y Ausín, Txetxu (Coords.), *Conceptos y valores constitucionales*, Plaza y Valdés Editores, 2016.
- Sartori, Giovanni, *La carrera hacia ningún lugar. Diez lecciones sobre nuestra sociedad en peligro*, México: Taurus Pensamiento, 2016.



# **VIOLENCIA Y GÉNERO EN LA VIDA UNIVERSITARIA: UNA MIRADA DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

*Karla Elia Mosqueira Valencia\**  
*Alina del Carmen Nettel Barrera\*\**

## **Introducción**

El derecho administrativo encuentra en el ámbito sancionador una de sus proyecciones más intensas, pero también una sobre la cual recaen las mejores expectativas de la sociedad respecto del derecho, la prevención de conductas lesivas a la convivencia. En este sentido, la acción sancionadora ante la violencia de género, en el contexto universitario, no solo es una actuación debida, sino que debe apostar por generar mejores dinámicas, tanto represivas como pedagógicas. La importancia de este tema no es poca si consideramos que el ámbito universitario no está exento de situaciones de violencia entre los distintos miembros de la comunidad. Sin perjuicio de la apuesta por

---

\* Doctora en Derecho por la Universidad de Autónoma de Querétaro (UAQ), profesora de la Facultad de Derecho, UAQ, Coordinación de Igualdad de Género, uaq, contacto: karla.mosqueira@uaq.mx

\*\* Doctora en Derecho por la Universidad de Barcelona, profesora de la Facultad de Derecho, UAQ; integrante del cuerpo académico: “Derechos humanos y globalización” CAC-UAQ-128, Sistema Nacional de Investigadores I. Coordinación Doctorado en Ciencias Jurídicas, UAQ, contacto: alina.nettel@uaq.mx

un ambiente en el que se fomenta el respeto y los derechos humanos, lo cierto es que las universidades son, como todo colectivo, una proyección de la sociedad. Desde una perspectiva progresista, las autoridades universitarias deben identificar la importancia de la actividad sancionadora como un medio disuasor de conductas indeseables, sin embargo, no parece existir decisión para reconocer la potestad ni mucho menos, en consecuencia, regularla. Como problema de investigación, se plantea que una inadecuada comprensión de la naturaleza jurídica de las instituciones universitarias implica la incorrecta regulación de su potestad sancionadora; en este sentido, es necesario contar con un marco procesal y sustantivo suficiente, con la adecuada incorporación de la perspectiva de género, para ejercer sus facultades sancionadoras en el marco del Estado constitucional de derecho.

El trabajo tiene como objetivo general explicar la necesidad de contener la violencia de género, desde el derecho administrativo sancionador, en las instituciones universitarias dotadas de autonomía. En lo particular, pretende comprender los fundamentos y el alcance de la perspectiva de género ante la violencia en el contexto universitario; explicar la naturaleza del derecho administrativo sancionador y su relevancia frente a la violencia de género, así como la importancia de las experiencias de protesta para comprender el contexto y desafíos presentes y futuros. Se sostiene como hipótesis, que el reconocimiento de la naturaleza jurídica de la potestad sancionadora de las universidades dotadas de autonomía, con perspectiva de género, provocaría la contención de malas prácticas y una tutela más amplia, generadora de confianza en las instituciones que salvaguardan la actividad universitaria.

## **Violencia y género en el contexto universitario**

Las universidades públicas autónomas tienen, por naturaleza, la responsabilidad de educar bajo los principios de igualdad, respeto y aceptación de la diferencia, promoviendo convivencias libres de toda

forma de violencia y discriminación, creando espacios educativos incluyentes y seguros que permitan la formación de sus estudiantes, facilitándoles sus procesos de enseñanza-aprendizaje, garantizando el respeto a los derechos humanos, así como a un ambiente sano, digno y libre para un desarrollo pleno.

Los principales documentos jurídicos de carácter internacional y nacional en materia de derechos humanos, género, interculturalidad, identidad, pueblos indígenas y discapacidad, en los que las universidades públicas habrían de orientar y fundamentar su actuación, son marcos normativos comunes a cualquier otro ámbito, sin perjuicio de la creación e implementación de la Política Universitaria Nacional, que instruye y pauta criterios estatales que se transversalizan en la política universitaria en el ámbito de la igualdad de género. En el ámbito internacional, el principal documento de referencia es la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en la historia materializa la génesis de un nuevo paradigma que establece de manera primigenia los derechos que deben protegerse en el mundo, un ejercicio dialógico consensuado en el que participaron los representantes de todas las regiones del mundo. La Declaración que fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III), como un ideal común para todos los pueblos y naciones. En este instrumento se afirma que todas las personas tienen el derecho a disfrutar por igual de estos derechos humanos sin discriminación, independientemente de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, o cualquier otra condición (artículos 2º, 7º).

La declaratoria adjudica a la educación dos funciones básicas que también son esenciales para el concepto de educación intercultural: declara que la educación “tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”.<sup>1</sup> La Convención sobre la

---

<sup>1</sup> Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948.

Enseñanza Técnica y Profesional (1989) conlleva la idea de que es preciso adaptar los programas educativos a las características de los grupos de población beneficiarios: “Los Estados Parte convienen en preparar y perfeccionar programas de enseñanza técnica y profesional que tengan en cuenta la situación educativa, cultural y social de la población, así como sus aspiraciones profesionales”.<sup>2</sup> También sostiene que los programas educativos deben estar destinados a “la protección del patrimonio común de la humanidad”.<sup>3</sup>

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece mecanismos para su protección y garantía. Fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, y entró en vigor el 23 de marzo de 1976, ratificado por más de 160 países, entre ellos México. Entre sus principales aportaciones es que los *estados se comprometen a promover el derecho a “la autodeterminación” y a respetar ese derecho*. En su artículo 2º se enuncia el compromiso a garantizar los derechos sin discriminación (artículos 2.1, 2º).

Respecto a la igualdad de género, el Estado mexicano ha ratificado tratados internacionales en materia de igualdad y no discriminación. Entre los principales, se encuentra la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), siendo un instrumento legalmente vinculante que define qué es la discriminación contra la mujer, identifica varias formas en que se manifiesta y establece una agenda de acción nacional para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer. Específicamente, la CEDAW fue adoptada y abierta a firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979; y a su vez, México firmó la Convención en 1980 y la ratificó el 23 de marzo de 1981. En 1994 fue adoptada la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia

---

<sup>2</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Cultura, las Ciencias y la Educación (UNESCO), *Convención sobre la Enseñanza Técnica y Profesional*, 10 de noviembre de 1989.

<sup>3</sup> *Idem*.

contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Fue el primer y único instrumento legalmente vinculante a nivel regional sobre violencia contra las mujeres. Esta Convención fue adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en su vigésimo cuarto periodo ordinario de sesiones, del 9 de junio de 1994, en Belém do Para, Brasil. A su vez, México firmó la Convención el 4 de junio de 1994 y la ratificó el 12 de noviembre de 1998 (México, 2019). En 1995 se realizó La Plataforma de Acción de Beijing, identificando áreas específicas de acción para los gobiernos en cuanto a prevenir y hacer frente a la violencia contra las mujeres.

La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, adoptada por la Organización de los Estados Americanos, en la Ciudad de Guatemala, el 7 de junio de 1999, fue aprobado por el Senado de la República el 26 de abril de 2000, ratificándose el 25 de enero de 2001 y promulgado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de marzo de 2001. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en 2006, fue ratificada por México en 2008. El Tratado de Marrakech, firmado por México el 25 de junio de 2014 y ratificado el 23 de septiembre de 2015, establece una excepción a las leyes de derechos de autor que permite realizar versiones en distintos formatos para garantizar el acceso a la información impresa a las personas con discapacidad visual.

En relación con el respeto y fomento a la identidad cultural y la interculturalidad, se cuenta con el Convenio de la OIT No. 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes (1991), contiene varias disposiciones importantes para la educación intercultural. La Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005) refuerza la idea, que ya figura en la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (2001), de que la diversidad cultural *constituye un patrimonio común de la humanidad* y de que su defensa es un imperativo ético inseparable del respeto de la dignidad humana. La Declaración

sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992) subraya la necesidad de contenidos educativos que reconozcan a las minorías. La Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (2001) se refiere a los derechos culturales y destaca el papel de la educación, señalando que “toda persona tiene derecho a una educación y una formación de calidad que respeten plenamente su identidad cultural”.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1º, menciona que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la 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 la Constitución establece. Menciona que 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.

De acuerdo con la Constitución, 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 este sentido, las universidades públicas también están obligadas a tutelar los derechos humanos que puedan verse vulnerados. La reforma constitucional de 2019, en materia educativa, apuesta por una narrativa en materia de igualdad más progresista: “la educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva”.<sup>4</sup> Es importante destacar que la reforma contempla que “los planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género”, lo que

---

<sup>4</sup> Artículo 3º, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

representa un avance para que las escuelas estén exentas de violencia y discriminación, además de brindar educación con perspectiva de género.

Actualmente, con la Ley General para Prevenir y Eliminar la Discriminación aprobada en 2004, la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de 2007 y la Ley General para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres de 2006, con su última reforma en marzo de 2016, han de ser armonizadas en las entidades federativas. De manera particular, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres sienta las bases jurídicas para la coordinación, colaboración y concertación entre los tres órdenes de gobierno para garantizar la igualdad sustantiva, eliminando toda forma de discriminación basada en las diferencias sexuales.

La Ley establece que le corresponde al Gobierno Federal elaborar la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, la cual deberá establecer las acciones conducentes a lograr la igualdad sustantiva en el ámbito, económico, político, social y cultural. Adicionalmente, la Ley contempla en sus artículos 35 y 36 que la Política Nacional proponga los mecanismos de operación adecuados para la participación equitativa entre mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y socioeconómicas. En la Ley Federal del Trabajo, el 1 de mayo de 2019 se reformaron diversos artículos, entre ellos el artículo 3º, en el que se precisa que el trabajo es un derecho y un deber social que exige el reconocimiento a las diferencias entre hombres y mujeres para obtener su igualdad ante la ley. Además, señala que es de interés social garantizar un ambiente laboral libre de discriminación y de violencia (artículo 132, fracción XXI, 164, 378).

Respecto a la Ley General de Educación (artículo 32), menciona que las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos. Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a quienes pertenezcan a gru-

pos y regiones con mayor rezago educativo, dispersos o que enfrentan situaciones de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, físico, mental, de identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual, creencias religiosas o prácticas culturales, en términos de lo dispuesto en los artículos 7° y 8° de esta Ley.

Completan este marco de actuación los criterios jurisdiccionales e instrumentos, entre otros, sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; recomendaciones de la CEDAW; Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género; Sentencia de la SCJN en el *Caso Mariana Lima*; Ley Estatal de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del cual se derivan: órdenes de protección individuales, medidas de protección y providencias precautorias, Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres; Protocolo para la Búsqueda de Mujeres Desaparecidas (Alerta Alba); Protocolo para la Búsqueda de Niñas y Niños; así como, protocolos para la investigación de los delitos de feminicidio, violencia familiar, delitos sexuales.

### **Derecho administrativo sancionador con perspectiva de género**

Las actividades preventivas para evitar cualquier forma de violencia son parte de la vida universitaria, lo que no obsta para reconocer la importancia del adecuado ejercicio de las facultades sancionadoras. Cualquier forma de violencia es un fenómeno humano que debe ser contenido por Estado y sociedad. No hay contexto exento de violencia por sí mismo, y las instituciones universitarias, como cualquier otra organización, deben estar preparadas para ejercer las acciones necesarias de contención de violencia en razón de género o contra cualquier forma de diversidad. En este sentido, las universidades públicas dotadas de autonomía habrían de poder provocar, a través de su órgano legislativo, el marco jurídico para instruir sanciones al respecto. Se trata, en definitiva, de las normas que regulen las facultades

sancionadoras que les corresponden en el marco de la seguridad jurídica y con perspectiva de género. Esta tarea debe incorporar los criterios e instrumentos más progresistas para sentar precedentes no solo jurídicamente sostenibles, sino también educativos.

Por una parte, es importante destacar que las universidades autónomas han sido reconocidas como autoridades por la Suprema Corte de Justicia de la Nación siempre que actúen como tales (se excluye este carácter si se desenvuelven en el marco de una relación laboral, cuestión que no es menor en el marco de la actividad disciplinaria y que exigiría un estudio de otra naturaleza). El criterio de análisis responde a que las universidades no se encuentran disgregadas de la estructura estatal (se les asimila a un órgano descentralizado con autonomía especial), puesto que sus principios y reglas vienen dadas por el Estado, en concreto, su norma de creación es emitida por el Poder Legislativo (tradicionalmente llamadas *leyes orgánicas*). Tras esta, las universidades desarrollarán su propia normativa para fundamentar su actuación, la cual, en gran medida, será en carácter de autoridad, es decir, en una relación de ejercicio de poder, con base en la ley que confiere la actividad y la potestad, irrenunciable, de actuar. La principal característica de este marco es que se identifica como una tarea de derecho público, pues faculta para emitir actos unilaterales:

En una relación de supra a subordinación con el particular, la cual tiene su nacimiento en una ley y, con motivo de ella, la mencionada universidad dicta actos unilaterales, a través de los cuales crea, modifica o extingue, por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan a los aspirantes, como definir su ingreso o no a la institución, además de que para emitir esos actos no requiere acudir a órganos jurisdiccionales ni precisa el consenso de la voluntad del afectado.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Registro digital: 167333, TCC, 9ª Época, Tesis: XVI.1o.A.T.31 A, SJF. Tomo XXIX, abril de 2009, página 1979. Universidad de Guanajuato. En el procedimiento de evaluación para el ingreso de su personal académico, dicho organismo actúa como autoridad para efectos del Juicio de Amparo (Legislación Local Abrogada).

El carácter de autoridad juega un papel esencial en la contención de la violencia de género, pues nos permite identificar los alcances y límites de la actividad sancionadora.

La facultad sancionadora otorgada a una autoridad es una de las actividades más incisivas que puede ejercer una autoridad, es una expresión de la capacidad de castigo, una de las dos expresiones del *ius puniendi* del Estado. Esta se otorga, por un lado, a las autoridades a través del derecho administrativo, procurando prevenir conductas riesgosas para las personas y para el orden público, por el otro, a las autoridades judiciales para que, en ejercicio de la jurisdicción penal, se contengan conductas patológicas que laceran a la sociedad. Por lo que toca al derecho administrativo sancionador, este debe ser contenido en reglas procesales que garanticen el cómo se ejerce la capacidad de castigo. Responde a la comisión de una infracción tipificada como tal y tiene como objeto de tutela la legalidad; aunque se sostiene, igualmente (dada la creatividad legislativa), que pueden existir distintos objetos de tutela como la intimidad, la integridad personal, patrimonial, u otros, tal cual sucede en el derecho penal.

La potestad sancionadora de una autoridad universitaria implica tanto la facultad como la obligación de ejercerse. Esta perspectiva normativa no se sobrepone, sino que se complementa con la actividad de fomento de una sana convivencia y el desarrollo de los valores universitarios, que son el pilar de la dimensión formativa de la vida universitaria declarados en el Modelo Educativo Universitario<sup>6</sup> (MEU). La prevención-promoción y la sanción no se excluyen, se complementan, pues el oportuno ejercicio del derecho sancionador provoca confianza y excluye los efectos perversos de la impunidad. De ahí que es muy importante que la actividad sancionadora tenga un

---

<sup>6</sup> Los principios y valores del Modelo Educativo Universitario son: humanismo, compromiso social y la sustentabilidad. En este último, se integran, entre otros aspectos, “tópicos como la equidad de género, la equidad educativa, el cuidado del medio ambiente, el del respeto a los derechos humanos, la formación ciudadana y la promoción de una cultura por la paz”. Modelo Educativo Universitario, UAQ. Disponible en: <https://planeacion.uaq.mx/docs/meu/El-Modelo-Educativo-Universitario-MEU.pdf>

desarrollo técnico jurídico apropiado para cumplir con las expectativas de su función. En este punto se desarrolla la problemática planteada para este trabajo, la importancia de un adecuado reconocimiento de las facultades sancionadoras universitarias, con especial interés en las problemáticas de género, para proveer un marco de seguridad jurídica en su ejercicio, y de progresividad, en la prevención de conductas futuras.

En este sentido, se debe reconocer que el marco legislativo universitario es una base idónea siempre que esté aprobado por el procedimiento previsto en la ley orgánica correspondiente. En el marco de las autoridades universitarias autónomas, normalmente son los Consejos Universitarios, como máximo órgano de gobierno, quienes expiden las normas de desarrollo, así como las normas reglamentarias. Es importante señalar que el fundamento normativo sancionador de la universidad debe diseñarse en cumplimiento de los principios que rigen el derecho administrativo y que son, en buena medida, herencia del derecho penal:<sup>7</sup> legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, prescripción, *non bis in idem*, *in dubio pro reo*, principio de defensa, oportunidad, igualdad, debido proceso con sus respectivas vertientes. Esto trascenderá al aspecto sustantivo y adjetivo del régimen sancionador. Es importante que estos principios orienten la buena acción legislativa a efecto de alcanzar una adecuada descripción de las infracciones, con sus respectivas sanciones. Si bien en el ámbito universitario no es difícil encontrar referencias demasiado generosas a conductas sancionables, justo en el marco de una equívoca interpretación de la naturaleza formativa y no represiva de la autoridad universitaria, lo cierto es que, en atención al principio de seguridad jurídica, el legislador universitario debe ser exhaustivo en

---

<sup>7</sup> Si bien se reconoce la intensa relación que existe entre los principios aplicables al derecho penal por tener un desarrollo académico y jurisprudencial previo, lo cierto es que también se reconoce sus diferencias, como puede ser la discrecionalidad, a veces otorgada, a la autoridad administrativa sancionadora para decidir la sanción impuesta o el propio ejercicio de la actividad sancionadora. Gissela Morales Nuño, “Principios del derecho penal aplicados al derecho disciplinario”. *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, núm. 10.

los externos de la potestad sancionadora, empezando por la tipificación de las infracciones.

Existen dos extremos que se deben aclarar, por una parte, que en la potestad sancionadora debe distinguirse cuándo se desenvuelve en el ámbito disciplinario y cuándo no. Esto es así porque las autoridades universitarias son, al mismo tiempo, empleadoras y formadoras. El régimen disciplinario debe responder a la relación de sujeción especial que tienen todos los empleados públicos, adecuándose a las bases y que no es el mismo que tienen las autoridades respecto de las reglas de convivencia de la comunidad. Por otra parte, debe distinguirse el régimen aplicable a las infracciones y sanciones en materia de violencia de género, pues las intersecciones que pueden presentarse, así como las características de protección a la víctima, han de condicionar el diseño normativo, por ejemplo, en materia probatoria. Todo ello, además, cuando la conducta agresora sucede en el ámbito de la educación media superior (en agravio de menores de edad), la autoridad universitaria ha de desahogar los procedimientos sancionadores con especial atención a las necesidades de tutela.

Los procedimientos sancionadores tienen distintas configuraciones en relación con las características del Estado en el que se insertan,<sup>8</sup> más allá del análisis jurídico-político, podemos identificar algunos rasgos técnico-jurídicos que son común denominador de procedimientos sancionadores en un Estado constitucional de derecho. Separación de la instancia instructora de la sancionadora, la aplicación de principios propios del derecho penal, la claridad en los plazos de desahogo y en los plazos de caducidad y prescripción de acciones, etc. Lo que se complementa, desde la perspectiva de género, con ins-

---

<sup>8</sup> Los procedimientos sancionadores son una fiel expresión de cómo se tutelan, o no, las libertades públicas y cuáles son las expectativas de combate a la impunidad. La imprecisión, laxitud u omisión, en la regulación y aplicación, no son garantía de mayores libertades puesto que su pertinencia exige que se lleve a cabo. Ha sido denunciado cómo la conveniencia o la necesidad de la actividad sancionadora se ve contrariada cuando justifica “las conductas más miserables de los Poderes Públicos que sancionan, expolían y humillan, protegidos por la ley”, Alejandro Nieto García, *Derecho administrativo sancionador*, 5ª Ed., Madrid: Tecnos, 2012, p. 27.

tancias colaboradoras especializadas para dar una atención integral. Es importante otorgar un panorama claro de ejercicio o actuación entre las instancias sancionadoras y las instancias colaboradoras, todas ellas importantes y todas ellas adecuadamente coordinadas. En este sentido, es importante destacar dos cuestiones torales: la primera, que la sociedad y las posibles víctimas deben conocer en términos claros y sencillos cuál es la actuación de cada unidad para poder evitar expectativas erróneas en el alcance y límites de cada una de ellas. Segunda, que las instituciones deben incorporar las unidades de atención con una reglamentación clara que coadyuve al mejor cumplimiento de los fines de cada unidad o dependencia universitaria.

Asimismo, es importante identificar la importancia y función de instrumentos, como informes o protocolos de actuación, que colaboran de manera preventiva, pero también de represiva, pues se constituyen como estándares de actuación tanto para autoridades como para docentes. Los protocolos, ya sean vinculantes o no, además de ser una expresión de una política pública o institucional,<sup>9</sup> constituyen en una delimitación positiva de la capacidad de actuación de cada una de las unidades de atención (porque estas los crean), lo que es una fuente de información valiosa para víctimas y para la adecuada coordinación de trabajo entre cada una de ellas para la atención integral.

## **Experiencia universitaria en materia de género**

Transversalizar la perspectiva de género en las instituciones de educación superior responde a las necesidades básicas, así como estratégicas, de las mujeres y hombres para lograr igualdad jurídica y sustantiva en las relaciones que se establecen en cualquiera de sus ámbitos de desarrollo, tanto para las y los alumnos como para las y

---

<sup>9</sup> Sandra Carmona, “La institucionalización del género en México”. *Revista Col. San Luis [online]*. 2015, vol. 5, núm. 9, pp. 220-239. Disponible en: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-899X2015000100220&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-899X2015000100220&lng=es&nrm=iso)>

los administrativos y académicos. Esto requiere transformar las relaciones entre hombres y mujeres en las universidades públicas y privadas. Proceso que involucra conocer y valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se planifique, y cualquier decisión que se tome, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles.

Las instituciones de educación superior, como espacios de creación y transmisión de conocimiento científico, de producción y reproducción de valores y comportamientos y de convivencia entre diferentes sectores sociales y generaciones, tienen la responsabilidad social de contar con ambientes equitativos entre mujeres y hombres y favorecer la igualdad de oportunidades académicas, laborales y profesionales entre los sexos. Además de la clara responsabilidad e incidencia social y cultural que tiene la universidad para la transformación de prácticas discriminatorias, las instancias de educación superior han adquirido responsabilidades de tutela con su comunidad universitaria.

El derecho humano de las mujeres al libre desarrollo de la personalidad, en relación con la igualdad de género, ha significado para la historia de la Universidad Autónoma de Querétaro un espacio de encuentro e intercambio de experiencias y un ejercicio dialógico en el que se comparten experiencias de transversalización e institucionalización de la perspectiva de género que llevan a cabo estas instituciones de educación superior. Con la Creación de la RENIES 2009 (Red Nacional de Instancias de Educación Superior: Caminos para la Igualdad), la Universidad Autónoma de Querétaro participó con el objetivo de articular los esfuerzos institucionales a fin de promover la formalización de procesos y la transversalización de la perspectiva de género en el interior de las comunidades de educación superior, apostando a cambios estructurales y al impulso de políticas a favor de la igualdad entre mujeres y hombres, en cumplimiento a la Declaración Nacional para la Equidad de Género en las Instituciones de Educación Superior y a los acuerdos tomados en la Conferencia Mundial

sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y acción, organizada por la UNESCO, cebrada en 1998.

La creación de *Género UAQ* data del 17 de agosto de 2012 y en 2013, la IV Reunión Nacional de la RENIES celebrada en Querétaro, son antecedentes y pilares del proceso de construcción e institucionalización de las políticas de igualdad en la Universidad Autónoma de Querétaro. El análisis institucional fue uno de los más acabados intentos por analizar, transformar o reinventar las instituciones, en este contexto, la Universidad Autónoma de Querétaro desenvuelve el proceso de construcción por el que ha atravesado la hoy Dirección de Igualdad de Género, que significan tres momentos en tal proceso: a) recolección y sistematización de información b) diagnósticos c) propuestas.

Durante 2019 se llevó a cabo la sistematización de la información existente que representaba el trabajo de seis años, agosto 2012 a diciembre 2018. Asimismo, se construye el Programa Universitario de Igualdad de Género con 10 ejes de acción y se pone a consulta de la comunidad universitaria entre diciembre de 2019 y febrero 2020. Además, se debe sumar a las actividades de este periodo la oportuna coyuntura que representa contar con una universitaria como rectora de la institución.

A partir del trabajo del Comité Universitario de Inclusión y de la colaboración interinstitucional, se ha construido la Política Universitaria de Igualdad e Inclusión, en coordinación con el trabajo colegiado de la Unidad de Género UAQ y la participación activa de: Programa Universitario de Derechos Humanos, Programa de Atención a Estudiantes con Discapacidad, Coordinación de Identidad e Interculturalidad y la Coordinación de Derecho Indígena, todas dependencias de la Dirección de Atención a la Comunidad Universitaria. Esta actuación conjunta genera estrategias adecuadas para el logro de la transversalización de la igualdad de género, la inclusión y la no discriminación, a través del diseño de mecanismos y políticas institucionales que permiten la planeación colectiva, de tal manera que los acuerdos entre las diversas dependencias universitarias son consensa-

dos y estratégicos, formalizándose para ello la creación de la Política Universitaria de Igualdad e Inclusión 2021-2031. Por otra parte, el 30 de noviembre de 2021 se emitió, en el marco de las competencias de la rectora de la Universidad Autónoma de Querétaro, el acuerdo para la creación del Comité de Igualdad de Género y de los lineamientos para la organización y funcionamiento del Comité Universitario de Igualdad de Género y Discriminación, a fin de generar políticas universitarias en estas materias.

En marzo del 2021, el Observatorio Nacional para la Igualdad de Género en las Instituciones de Educación Superior rinde el *Informe de resultados 2018-2020*, a cuatro años de su primer ejercicio, con una visión comparativa de los procesos de incorporación de la perspectiva de género en las instituciones de educación superior. Esto sucede en un periodo de importantes cambios marcados por el creciente agenciamiento de las comunidades educativas, en especial de las jóvenes activistas contra la desigualdad de género y la violencia, así como nuevos instrumentos normativos en materia de igualdad, no discriminación y una vida libre de violencia, como la Ley General de Educación Superior, publicada en abril de 2021.

Transversalización e institucionalidad de la perspectiva de género en las instituciones universitarias implica legislación con perspectiva de género, corresponsabilidad familiar, estadística y diagnósticos con perspectiva de género, lenguaje incluyente y no sexista, sensibilización en género, investigaciones y estudios de género, violencia de género e igualdad de oportunidades. En la estimación de cada componente se siguieron dos criterios:

- a) el nivel de institucionalización de políticas para atender problemáticas específicas, y b) el grado de transversalización de dichas políticas en el total de las entidades académicas y dependencias administrativas que conforman a las IES, tomando como referencia sus organigramas oficiales. De 5 puntos posibles, se asignaron 2 puntos para valorar a la institucionalización y 3 a la transversalización. Así, alcanzar la máxima puntuación solo fue una posibilidad para las IES que han incorporado la

perspectiva de género en sus documentos normativos y estratégicos, y que en consonancia reportan avances en la totalidad de sus áreas y poblaciones.<sup>10</sup>

La construcción plural u objetiva de un índice de igualdad de género favorece la transparencia y el avance de las instituciones en la materia.

El 29 de septiembre de 2022 fuimos testigos de un importante movimiento de protesta iniciado por estudiantes de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Querétaro, en el que se reclamó la inacción de las autoridades universitarias frente a los casos de violencia de género en la universidad. Más tarde, durante ese mismo día, se suman diversas Facultades para iniciar un paro de actividades que duró 30 días. Durante este periodo, el 13 de octubre de 2022, se publicó el Programa Integral para la Atención a la Violencia en Razón de Género e Impulso a la Igualdad de Género. Este programa, en alcance, es una respuesta a la responsabilidad institucional de solventar el rezago en el desahogo de procedimientos, tanto preventivos como sancionadores. El movimiento expuso una delicada disociación entre el esfuerzo institucional y las expectativas transversales de los colectivos de protesta. Una de las necesidades de atención más urgente es actualizar el marco normativo sancionador para identificar con precisión conductas y atender de manera integral todos los supuestos. Por supuesto, de manera transversal, entre distintas unidades de la institución.

## **Conclusión**

La actividad universitaria, justamente por ser representante de una de las actividades humanas más importantes para la sociedad, la formación, debe contener, con respeto a las libertades y con fundamento en

---

<sup>10</sup> Universidad de Guadalajara, Observatorio Nacional por la Igualdad de Género en las Institucionales de Educación Superior. *Informe de resultados 2018-2020*.

la seguridad jurídica del derecho administrativo sancionador, las conductas reprobables en materia de género. Para llevar a cabo este fin no solo debe echar mano de actuaciones preventivas y formativas, sino que también debe instrumentar actuación jurídica sancionadora al amparo de una actuación colectiva entre las unidades de fortalecimiento del contexto y el acompañamiento de las víctimas. Los protocolos y unidades de atención en materia de género tienen la oportunidad de fungir como un bastión preventivo y uno de acompañamiento, lo que favorece una mejor actuación de las autoridades sancionadoras universitarias. La actuación conjunta, con adecuada delimitación de alcances y comunicación con la comunidad universitaria, constituyen la oportunidad de comunicar acción y combate a la impunidad desde una perspectiva progresista que integra legalidad y educación.

### **Referencias bibliográficas**

- Carmona, Sandra, “La institucionalización del género en México”. *Revista Col. San Luis [online]*. 2015, vol. 5, núm. 9.
- Morales Nuño, Gissela, “Principios del derecho penal aplicados al Derecho disciplinario”. *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, núm. 10.
- Nieto García, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, 5ª Ed., Madrid: Tecnos, 2012.

## ÍNDICE

Presentación	
<i>Eliverio García Monzón</i> . . . . .	9
Introducción	
<i>Teresita Rendón Huerta Barrera</i> . . . . .	11
Igualdad de género e inteligencia artificial. A propósito de la Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación	
<i>Juan Alejandro Martínez Navarro</i> . . . . .	15
Refugios de víctimas de violencia: inaccesibles para mujeres con discapacidad	
<i>Juan Blas Arriaga Huerta</i> . . . . .	29
El gran reto del combate contra la trata de personas: la primera infancia	
<i>Jasette Alejandra Chávez Godínez</i> <i>Sandra Mirian Huesca Fernández</i> . . . . .	45

Inasistencias e impuntualidad en el servicio público: retos de la perspectiva de género en la Administración pública <i>Ana María Ramírez Sánchez</i> . . . . .	63
La responsabilidad por violación al principio de paridad de género en las designaciones en los gabinetes paritarios. Estudio de caso: Sonora <i>María Inés Aragón Salcido</i> . . . . .	77
La incorporación normativa de la perspectiva de género en el diseño del presupuesto público <i>Enrique Cruz Martínez</i> . . . . .	91
Asunción de la responsabilidad del Estado argentino en la incorporación de la perspectiva de género en la justicia: Oficina de la Mujer y Oficina de Violencia Doméstica. Puesta en marcha de la Ley Micaela <i>Marién Cazenave</i> . . . . .	105
Empleo público y perspectiva de género. El derecho administrativo ante el empleado violento <i>Analía Elsa Galkin</i> <i>María Victoria Santucho</i> . . . . .	119
El uso del lenguaje inclusivo en México. Más allá de las categorías binarias, un primer paso hacia la igualdad sustantiva <i>Juan Martín Ramírez Durán</i> . . . . .	131
Contrataciones públicas con perspectiva de género. Una necesaria mirada transversal <i>María Victoria Santucho</i> . . . . . <i>María Guillermina Fortunati</i> . . . . .	145

La violencia de género en el empleo público y su impacto en la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos <i>Miriam M. Ivanega</i> .....	159
¿Igualdad o desigualdad de género, Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030? <i>Adria Velia González Beltrones</i> .....	181
Contexto jurídico de la perspectiva de género: <i>Contraste Tabasco-Oaxaca</i> <i>Adriana Esmeralda del Carmen Acosta Toraya</i> <i>Vicente Marín Martínez</i> .....	195
La paridad de género en la coyuntura de la visión en la referencia a la contratación pública como desafío de la Administración pública <i>Nancy Nelly González Sanmiguel</i> <i>Armando Villanueva Mendoza</i> .....	207
La responsabilidad de los funcionarios públicos por violación al principio de igualdad <i>Mayte Hernández García</i> <i>Rocío Martínez Helmes</i> .....	221
Los desafíos del derecho administrativo para el avance de la perspectiva de género <i>Marina del Pilar Olmeda García</i> .....	233
La perspectiva de género como desafío del derecho administrativo en el Estado constitucional de derecho <i>Xóchitl Alicia Ramírez Chávez</i> <i>Carlos Charles Manzano</i> .....	251

Protección al género femenino en el ámbito laboral  
mediante políticas públicas: disposiciones internacionales,  
nacionales y provinciales contra el *mobbing* o acoso laboral  
*José Roberto Sappa* . . . . . 263

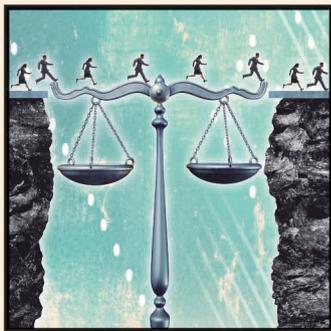
Una revisión y propuesta integral desde la visión de los  
derechos humanos a favor de los miembros de la  
comunidad LGTBQ, respecto de las políticas de ingreso  
y permanencia en el servicio público en México  
*José Guillermo García Murillo*  
*Bertha Alicia Esparza Hernández* . . . . . 275

Violencia y género en la vida universitaria:  
una mirada desde el derecho administrativo sancionador  
*Karla Elia Mosqueira Valencia*  
*Alina del Carmen Nettel Barrera* . . . . . 289



*Esta obra se imprimió bajo el cuidado de Ediciones Coyoacán, S.A. de  
C.V. Av. Hidalgo No. 47-B, Colonia Del Carmen, Alcaldía Coyoacán,  
04100, México D. F., marzo de 2024.  
El tiraje fue de 1000 ejemplares más sobrantes para reposición.*

**E**ste libro consta de veinte capítulos de connotados iusadministrativistas nacionales e internacionales y se centra en la revisión y análisis de la legislación, casos, supuestos, lenguaje y derechos en materia de género, así como un estudio y propuesta integral desde la visión de los derechos humanos a favor de los miembros de la comunidad LGBTQ, respecto de las políticas de ingreso y permanencia en el servicio público, incluyendo el abordaje de la violencia y el género en la vida universitaria, desde el derecho administrativo sancionador.



Esta obra, en su conjunto, coincide en que no basta que la igualdad esté formalizada legalmente, es indispensable que se traduzca a todos los ámbitos de la vida: político, económico, social y cultural.

Las aportaciones muestran los nuevos problemas que atañen al derecho administrativo y que constituyen nuevas líneas de investigación, los cuales no se agotan en un ejercicio académico, sino que deben tenerse en cuenta en la toma de decisiones, así como a la hora de diseñar normas y políticas públicas.

ISBN TJA Guanajuato  
978-607-98655-9-7



ISBN FONTAMARA  
978-607-736-868-7



**Argumentos**