

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, PARA IMPULSAR LA INTEGRACIÓN PARITARIA DE GÉNERO EN ESTE PODER

El suscrito, **Dr. Ricardo Monreal Ávila**, senador del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 8, numeral 1, fracción I, y 164 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Asamblea la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La igualdad de género en nuestro país constituye un derecho humano contenido de manera implícita en el párrafo primero del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es, a su vez, un principio constitucional que se establece expresamente en el párrafo primero del artículo 4º de la norma suprema.

En el plano internacional, nuestro país ha suscrito diversos instrumentos internacionales en materia de no discriminación contra las mujeres y ha asumido múltiples compromisos para avanzar en materia de igualdad de género, tales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969); la Declaración y el Programa de Acción de Viena (1993); el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe (1994); la Declaración y el Programa de Acción de El Cairo (1994); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar todas las Formas de Violencia contra las Mujeres, conocida como Convención de Belém do Pará (1994); la Plataforma de Acción de Beijing (1995); la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999); los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000); el Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género (2000); el Consenso de México (2004); el Consenso de Quito (2007); el Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos (2011).

El artículo 8 de la Convención para la eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) establece lo siguiente:

Artículo 8. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.¹

En el ámbito público, las mujeres tienen derecho a participar en los procesos políticos que les afectan a ellas y a sus sociedades. Los países con mayor colaboración y liderazgo de las mujeres en la sociedad civil y los partidos políticos tienden a ser más inclusivos, receptivos, igualitarios y democráticos. Sin embargo, las mujeres en todo el mundo todavía están ausentes en la toma de decisiones y son sistemáticamente excluidas de dichas esferas. Desde la discriminación y la violencia hasta la falta de apoyo y recursos, las mujeres enfrentan innumerables desafíos para tomar parte en la vida cívica y política de sus países.

En el caso de México, la paridad de género en el terreno político ha sido gradual gracias a la implementación de acciones afirmativas, verbigracia, el sistema electoral de cuotas incorporado al artículo 41 de la Constitución en el año de 2014, que tuvo como resultado que el 42.8 %² de la integración de la Cámara de Diputados en la LXIII Legislatura fueran mujeres.

Lo anterior, posicionó a México en el tercer lugar con la tasa más alta de mujeres congresistas para las cámaras bajas de las legislaturas nacionales de los países miembros de la OCDE en el año de 2017³.

El verdadero logro en materia de paridad de género para el Congreso de la Unión fue en la integración de la presente Legislatura, pues el 48.2 %⁴ de quienes componen la Cámara de Diputados son mujeres, mientras que el 51 %⁵ ocupa un escaño en la Cámara de Senadores.

Esto significa que al menos uno de los tres poderes del Estado mexicano ha cerrado la brecha de género por vía del sistema electoral de cuotas, que constituye una acción positiva para que las mujeres se integren en la vida política del país.

La OCDE destaca que las cuotas, además de garantizar que las voces de las mujeres sean escuchadas en la toma de decisiones, son simbólicamente importantes para permitir que las ciudadanas y los ciudadanos vean a más

¹ Naciones Unidas, *Convención para la eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer*, [En línea] [Fecha de consulta: 4 de octubre de 2018] Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>

² Cámara de Diputados LXIII Legislatura, *Integración por género y Grupo Parlamentario* [En línea] [Fecha de consulta: 4 de octubre de 2018] Disponible en: http://siti.diputados.gob.mx/LXIII_leg/cuadro_genero.php

³ OCDE, *La Lucha por la Igualdad de Género: Una Batalla Cuesta Arriba (2017)* [En línea] [Fecha de consulta: 4 de octubre de 2018] Disponible en: <https://www.oecd.org/mexico/Gender2017-MEX-es.pdf>

⁴ Cámara de Diputados LXIV Legislatura, *Integración por género y Grupo Parlamentario* [En línea] [Fecha de consulta: 4 de octubre de 2018] Disponible en: http://siti.diputados.gob.mx/LXIV_leg/cuadro_genero.php

⁵ INE, *Mujeres Electas* [En línea] [Fecha de consulta: 4 de octubre de 2018] Disponible en: <https://igualdad.ine.mx/mujeres-electas-2/>

mujeres en cargos políticos y se genere un cambio en los roles de género tradicionales.⁶

En el sistema legal mexicano las acciones afirmativas son definidas, conforme al artículo 5 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres⁷, como “el conjunto de medidas de carácter temporal correctivo, compensatorio y/o de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres”

Por su parte, la referida CEDAW establece la obligación de los Estados Parte de adoptar medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer, sin que ello sea considerado como discriminación, pues habrán de cesar cuando la brecha entre los géneros sea erradicada⁸.

A pesar de los avances normativos y las metas alcanzadas en ciertos espacios, como en el caso del Poder Legislativo, la paridad de género continúa siendo un desafío en el resto de los poderes de la Unión, como lo han revelado de modo consistente diversas fuentes.

De acuerdo con la *Encuesta Intercensal 2015*, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el total de la población en México es de 119.9 millones de personas, de las cuales 61.4 millones son mujeres, que representan el 51.4 % de la población nacional. Sin embargo, solo el 38 % de la población económicamente activa está conformado por mujeres⁹.

El *Informe de Brecha Global de Género* (The Global Gender Gap Report), edición 2017, divulgado por el Foro Económico Mundial, posiciona a México en el lugar 81 de 142 en cuanto a igualdad de género¹⁰.

Si bien ese reporte señala que México se encuentra en el séptimo lugar en la categoría de *Mujeres en parlamento*, y en el 34 de la categoría de *Empoderamiento político*, resulta alarmante su lugar 88 en la categoría de *Mujeres en posiciones de ministerio*, a la que se añade la indicación de que ninguna mujer en este país ha sido Jefa de Estado.

Es decir, dentro del Poder Ejecutivo la brecha de género en materia política subsiste de manera latente, premisa que se robustece con el hecho de que desde

⁶ OCDE, *op. cit.*

⁷ México, *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, Artículo 5, fr. I, [En línea] [Fecha de consulta: 10 de octubre de 2018] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH_140618.pdf

⁸ Naciones Unidas, *op. cit.*

⁹ INEGI, *Encuesta intercensal 2015* [En línea] [Fecha de consulta: 10 de octubre de 2018] Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>

¹⁰ World Economic Forum, *The Global Gender Gap Report, The 2017 Edition* [En línea] [Fecha de consulta: 4 de octubre de 2018] Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf

el año 2000 sólo 14 mujeres han dirigido alguna Secretaría de Estado, y tres de ellas lo han hecho en dos ocasiones¹¹.

Las embajadas no son la excepción, pues aproximadamente sólo el 25 % de las embajadas mexicanas alrededor del mundo, están a cargo de mujeres¹².

Es cierto que existen diversos organismos, como el INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres) o la FEVIMTRA (Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas), encaminados a cerrar la brecha entre los géneros; no obstante, a lo largo de la historia las mujeres mexicanas han sido relegadas y no se han tomado en cuenta para la ocupación de posiciones estratégicas en las que se definen la agenda y las políticas públicas que delimitan el rumbo del país.

Es tendencia que, dentro de los Estados Parte de la CEDAW, se nombre a mujeres para desempeñar cargos públicos inferiores o de poca influencia, o bien, relacionados con el hogar y la familia. En casos excepcionales se designa a mujeres en los puestos relacionados con la política, el desarrollo económico, la defensa o solución de conflictos. Supuestos que contrario a disminuir la desigualdad, refuerzan estereotipos de género.

Además, la CEDAW hace responsable a los Estados Parte de nombrar a mujeres en cargos ejecutivos superiores.

El hecho de que ninguna mujer haya sido Jefa de Estado en nuestro país depende, entre otros factores, del electorado, pero no justifica la subrepresentación de las mujeres en la Administración Pública, pues su integración, dentro de sus facultades constitucionales, es responsabilidad de quien ostenta el cargo de Presidente de la República.¹³

Es indudable que lo descrito en párrafos anteriores vulnera de manera sistemática el derecho de las mujeres a participar en la formulación de políticas públicas gubernamentales¹⁴, y además, obstaculiza que tales políticas se generen con perspectiva de género.¹⁵

En particular, el Poder Judicial de la Federación se encuentra lejos de la paridad de género, pues en los órganos colegiados que dirigen a las tres instituciones que lo conforman, las mujeres son minoría. La Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta solamente con dos ministras de 11 que integran el Pleno; el Consejo de la

¹¹ INE, *Mujeres en cargos públicos* [En línea] [Fecha de consulta: 4 de octubre de 2018] Disponible en: <https://igualdad.ine.mx/mujeres-en-cargos-publicos/>

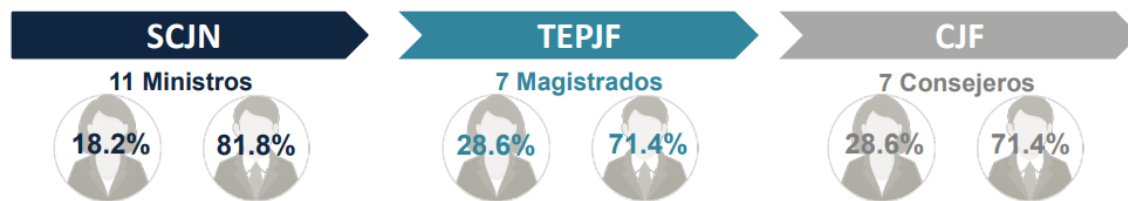
¹² SRE, *Acervo Histórico Diplomático* [En línea] [Fecha de consulta: 4 de octubre de 2018] Disponible en: <https://acervo.sre.gob.mx/index.php/embajadores-de-mexico>

¹³ Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴ Naciones Unidas, CEDAW, Recomendaciones Generales Adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General Nº 23 (16º período de sesiones, 199)* [En línea] [Fecha de consulta: 4 de octubre de 2018] Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>

¹⁵ Artículo 7, inciso b) de la CEDAW.

Judicatura Federal cuenta con dos consejeras de siete miembros que lo conforman, y la Sala Superior del Tribunal Electoral cuenta también con sólo dos magistradas de siete integrantes del Pleno.



Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se conforma de un total de 24 magistrados, la Sala Superior está integrada por siete magistrados y es presidida por una de las dos integrantes del Pleno.

En el caso de las Salas Regionales, éstas se integran por 15 magistrados, tres en cada una; del total, sólo seis son mujeres y tres presiden las salas con sede en Guadalajara, Monterrey y Toluca. La Sala con sede en Xalapa no cuenta con ninguna mujer entre sus integrantes.

La Sala Regional Especializada es la excepción, pues funciona con dos magistradas, y es la única que en su totalidad se conforma por mujeres.

Las cifras anteriores son alarmantes y reflejan la manera como se integran los juzgados de distrito y tribunales de circuito del poder mencionado.

Según el *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal*, en su edición 2018, al cierre del año 2017, dentro del Poder Judicial Federal hay 1429 jueces y magistrados, de los cuales sólo 289 son mujeres, es decir el 20.22 %. A continuación, se muestra una tabla en la que se precisa el número específico por tipo de encargo:¹⁶

Cargo	Total	Mujeres (%)
Jueces y magistrados	1429	20.22 %
Magistrados de tribunales colegiados de Circuito	758	22.22 %
Jueces de distrito	128	22.4 %
Magistrados de tribunales unitarios de Circuito	99	18.3 %

Si bien en 2013 se adicionó un segundo párrafo al artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el que se impone la obligación al Consejo de la Judicatura Federal de incorporar la perspectiva de género de manera transversal y equitativa en el desempeño de sus atribuciones, hoy las medidas que

¹⁶ INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal*, 2017 [En línea] [Fecha de consulta: 10 de octubre de 2018] Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/censosgobierno/federal/cnijf/2017/doc/resultado_2017.pdf

dicho órgano ha tomado para cerrar la brecha de género no han sido efectivas, toda vez que de 2014 a 2017 se realizaron 15 concursos de oposición en los que se hicieron 2848 designaciones de jueces y magistrados, de las cuales sólo 491 (el 17.24 %) correspondieron a mujeres.

En la tabla siguiente se muestra una radiografía de las designaciones hechas de 2014 a 2017¹⁷:

Año	Cargo	Número de designaciones	Mujeres designadas	Porcentaje de mujeres
2014-2017	Magistrados de Circuito	253	54	21.3 %
	Jueces de Distrito	2595	437	17 %
	Total	2848	491	19.05 %
2014	Magistrados de Circuito	63	19	30 %
	Jueces de Distrito	10	0	0 %
	Total	73	19	26.03 %
2015	Magistrados de Circuito	79	18	22.78 %
	Jueces de Distrito	1460	437	30 %
	Total	1539	455	29.56 %
2016	Magistrados de Circuito	62	11	17.74 %
2017	Magistrados de Circuito	39	6	15 %

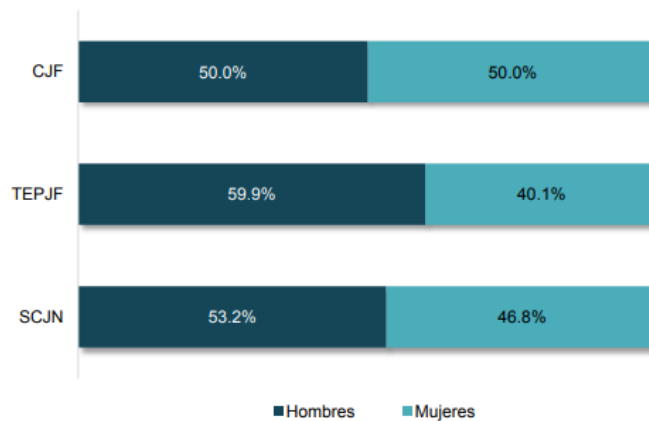
En marzo del presente año, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación anunció que se preparaban concursos exclusivos para mujeres que buscaran ocupar los cargos de Magistrada de Circuito o Jueza de Distrito, sin embargo, tales concursos no se han materializado.

El caso de las juezas no es excepción en la tendencia señalada de posicionar a las mujeres en cargos de poca influencia o en materias que son relacionadas con los estereotipos femeninos, como la familiar, civil o laboral, siendo pocas las juezas designadas en materias que son consideradas más *duras*, como la penal.

Los números anteriores no reflejan la total integración de los órganos del Poder Judicial de la Federación, pues los servidores públicos adscritos a los órganos que lo integran son: el 50 % de mujeres en el caso del Consejo de la Judicatura Federal; el 40.1 % de mujeres en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y el 46.8 % de mujeres en la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁸.

¹⁷ CJF, *Concursos de Oposición* [En línea] [Fecha de consulta: 10 de octubre de 2018] Disponible en: <https://www.ijf.cjf.gob.mx/#concursos>

¹⁸ INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal, 2018* [En línea] [Fecha de consulta: 10 de octubre de 2018] Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/cnijf2018_07.pdf



Es por lo anteriormente expuesto que, mediante la presente Iniciativa, estamos planteando una reforma integral que impulse una verdadera paridad de género en el Poder Judicial federal. De manera específica, proponemos lo siguiente:

- Garantizar la alternancia de géneros en la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Unión.
- Garantizar la integración paritaria de géneros en la conformación de los tribunales colegiados de Circuito.
- Establecer a la paridad de género como principio rector de la carrera judicial.
- Promover la paridad de género en las convocatorias de oposición para el ingreso a las categorías de Magistrado de Circuito y Juez de Distrito.
- Establecer, mediante disposiciones transitorias, la obligatoriedad de expedir convocatorias específicas para mujeres que busquen ser juezas y magistradas, con el propósito de promover la paridad de género en el Poder Judicial federal.

Estas adecuaciones normativas coadyuvarían a cristalizar lo establecido en la Convención Sobre los Derechos Políticos de la Mujer, que, en su artículo III, establece que “las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna”.

Es imperativo que este tema se norme a nivel legal, pues existe el riesgo latente de que los puestos de toma de decisiones sigan siendo conducidos predominantemente por hombres, situación que es necesario evitar.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de este Cuerpo Colegiado el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

ÚNICO. - Se reforman los artículos 12, 33, 41 Bis, 105 y 114, todos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 12. Cada cuatro años, los miembros de la Suprema Corte de Justicia elegirán de entre ellos al presidente, el cual no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior. **La elección deberá garantizar la alternancia de géneros** y tendrá lugar en la primera sesión del año que corresponda.

Artículo 33. Los tribunales colegiados de circuito se compondrán de tres magistrados, de un secretario de acuerdos y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto, **garantizando la integración paritaria entre géneros.**

Artículo 41 Bis. Los Plenos de Circuito son los órganos facultados para desarrollar las funciones señaladas en el artículo 107, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se compondrán por los magistrados adscritos a los Tribunales Colegiados del circuito respectivo o, en su caso, por sus presidentes, en los términos que establezcan los acuerdos generales que al efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal, en los que, **además de garantizar la paridad entre géneros**, se establecerá el número, y en su caso especialización de los Plenos de Circuito, atendiendo a las circunstancias particulares de cada circuito judicial

Artículo 105. El ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se hará mediante el sistema de carrera judicial a que se refiere el presente Título, la cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia, **paridad de género y antigüedad**, en su caso.

Artículo 114. Los concursos de oposición libre e internos para el ingreso a las categorías de magistrado de circuito y juez de distrito se sujetarán al siguiente procedimiento:

I. ...

La convocatoria **impulsará la integración paritaria de los géneros** y señalará las categorías y número de vacantes sujetas a concurso, el lugar, día y hora en que se llevarán a cabo los exámenes, así como el plazo, lugar de inscripción y demás elementos que se estimen necesarios;

II...

...

...

...

III. ...

IV. ...

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

SEGUNDO.- Como acción afirmativa y a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo 2 de la fracción I del artículo 114 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal deberá emitir convocatorias dirigidas exclusivamente a mujeres, hasta que se haga efectiva la paridad de género respecto de jueces y magistrados.

Salón de Sesiones del Senado de la República a los 16 días del mes de octubre de 2018.

Suscribe

Sen. Dr. Ricardo Monreal Ávila