

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 27 Y 29 DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA, A CARGO DE LA DIPUTADA FABIOLA RAQUEL GUADALUPE LOYA HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La que suscribe, Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el artículo 27 y la fracción VI del artículo 29 de la Ley Federal de Defensoría Pública, con base en las siguientes

Consideraciones

I. El 6 de junio de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman los artículos 2o., 4o., 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros. Para la presente iniciativa, la reforma de interés es la del artículo 41, la cual dice al pie de la letra:

Artículo 41. ...

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.

...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

...

Asimismo, se aprecia en el artículo transitorio lo siguiente:

Segundo. El Congreso de la Unión deberá, en un plazo improrrogable de un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, realizar las adecuaciones normativas correspondientes a

efecto de observar el principio de paridad de género establecido en esta Constitución, en los términos del segundo párrafo del artículo 41.

Por tanto, la presente iniciativa se encuentra bajo el mandato constitucional de adecuar las leyes secundarias en cuanto a una perspectiva de paridad de género.

II. La necesidad de la paridad de género atiende a la necesidad imperativa de garantizar los derechos políticos de las mujeres en el aparato público federal.

Hay estudios mixtos, como la propuesta de análisis de políticas públicas para la igualdad de género desarrollada por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe que busca hacer visible la interdependencia existente entre la justicia y la igualdad (particularmente la de género): por tanto, establecen que, al existir dicha correlación, se debe tender hacia la igualdad de género en toda política pública de Estado (para una explicación mayor del estudio de la Cepal, consúltese “Políticas públicas para la igualdad de género” [2014], página 15.).

En un primer momento, la Cepal afirma que las estructuras de poder en el Estado contemporáneo se han expresado institucional y simbólicamente como un devenir de la predominancia del género masculino en puestos clave de dirección y gerencia. De aquí se advierten dos consecuencias graves:

a) Que las estructuras de desigualdad de género se replican hacia toda la sociedad, debido a que como el Estado es el ente garante de derechos y políticas de toda índole en un territorio dado (y la influencia de predominancia de género está presente), los gobernados replicarán las mismas estructuras en sus círculos de interacción social (educativos, empresariales, político-electorales, etcétera); y

b) Que la Justicia, como un valor al cual debe tender un Estado, pactada como un objetivo permanente, se ve atenuado debido a que la falta no solo de políticas con perspectiva de equidad de género, sino de un gobierno donde se excluye a la presencia femenina de puestos clave: la Justicia Social es un concepto que atiende a cambios legales que en un momento dado, modificarán la estructura estatal, y posteriormente, a la sociedad misma.

Por tanto, la justicia sólo se podrá lograr una vez que formemos a Estado activo, el cual, si en verdad desea acertar en cuanto al logro de la igualdad, deberá atender de mejor manera a la planificación, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas considerando el fomento de la justicia en la sociedad como un fenómeno holístico que considere de forma general y particular cada uno de los derechos humanos comenzando por los de primera generación tales como el respeto a la vida, igualdad de hombre y mujer ante la ley, la dignidad humana, a la salud, el trabajo, la vivienda digna, a la niñez plena, pasando por los de segunda y tercera generación, de acuerdo al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), como

- Acceso a la seguridad social, a la seguridad e higiene en el trabajo y remuneraciones acordes a un nivel mínimo de vida suficiente;

- Acceso de toda persona a la instrucción básica; incluso, la superior deberá ser preferentemente puesta al alcance de la población en la medida de posibilidades; y

- Acceso a la recreación y el ocio.

También a los de tercera generación (Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz, 1984), como

- Derecho a la autodeterminación de los pueblos y su autonomía;
- Derecho a la independencia económica y política;
- Derecho a la identidad nacional y cultural;
- Derecho a la paz;
- Derecho a la coexistencia pacífica;
- Derecho al entendimiento y la confianza;
- Derecho a la posibilidad de entablar cooperación internacional; y
- Acceso a la justicia internacional (consagrada la Corte Internacional de Justicia y la Corte Penal Internacional para tales motivos).

A esta lista, entonces, se agrega la serie de nuevos derechos enlistados en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CETFDM (1979). Analicemos algunos de sus postulados:

Artículo 2. Los Estados parte condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a

a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;

b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;

c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;

d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación; e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;

f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer; y

g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

El inciso remarca al Estado mexicano una obligación permanente de hacer prevalecer la igualdad entre hombres y mujeres, en todas las formas posibles e imaginables. De acuerdo con Miguel Carbonell (sin fecha), se presenta en forma de un derecho fundamental en la Constitución Política:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 1o.

...

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.

Ahora bien, en el artículo 4o. constitucional se consagra la igualdad definitiva entre géneros:

Artículo 4o. La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

...

Ahora bien, este último párrafo se agregó mediante un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974. Esta adición atiende, además de una serie de cambios en las legislaciones domésticas de diversos países del orbe, a que la atención respecto a la discriminación sistematizada hacia la mujer, presente en la sociedad mexicana, se intensificó y se actuó al respecto; sin embargo, ¿la igualdad de géneros, consagrada constitucionalmente hace 46 años ha dado satisfactorios? La respuesta depende del sector de la sociedad a la cual orientemos nuestro análisis, resultando en algunas ocasiones en una serie de cambios positivos para la mujer y su libre desarrollo, pero también se han hecho presentes regresiones de derechos y la pobre aplicación de la norma, relegando a la mujer a un puesto de marginación y merma en las posibilidades de su crecimiento profesional, social, económico y político.

Ahora bien, analicemos los artículos 5 y 7 de la CETFDM:

Artículo 5. Los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para

a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;

b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.

Artículo 7. Los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a

a) Votar en todas las elecciones y referéndum públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;

b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; y

c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Las mujeres debemos estar presentes en la formulación del quehacer público y ser parte de la toma de decisiones a nivel estratégico, no sólo como un punto clave de acuerdo a la correlación entre justicia e igualdad de género establecida por la Cepal, sino también como una obligación nacida de un cuerpo de derecho internacional.

III. Respecto al empoderamiento de la mujer, Benavante (2014) vierte lo siguiente:

La autonomía y el empoderamiento de las mujeres constituyen un requisito indispensable para el logro de la igualdad de género (Pautassi, 2007), además de ser parte de procesos individuales y políticos para el ejercicio pleno de los derechos humanos. Ambos términos suelen ser utilizados de manera indiferenciada, aunque aluden en realidad a aspectos distintos de un mismo proceso. Así, el *empoderamiento*, concepto tomado del inglés *empowerment*, se relaciona con la toma de conciencia respecto de la necesidad de modificar e impugnar las relaciones de poder entre los géneros presentes tanto en contextos privados como públicos. Originado en los debates feministas en torno al lugar de las mujeres y de sus intereses frente a la aparente neutralidad de los modelos de desarrollo en discusión durante el último tercio del siglo XX, el concepto se instaló con fuerza en el ámbito de la cooperación internacional como una estrategia para impulsar la participación política de las mujeres en el desarrollo. Más recientemente, las Naciones Unidas incorporó el concepto como parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, específicamente en el tercer objetivo, que se refiere a “promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres”, estableciendo de este modo la ampliación de su uso y de su comprensión en el marco del esfuerzo por alcanzar esta meta.

Es decir, la igualdad de géneros, entendido como un empuje de las oportunidades de la mujer en todos los ámbitos posibles, ya no es una posibilidad para impulsar el desarrollo social y la distribución mejor del ingreso, sino como un objetivo del milenio, una obligación para los Estados, y una meta permanente de observancia perpetua para cada actor social, y con suma importancia, para los legisladores y los encargados de garantizar el cumplimiento de la ley.

La autonomía, en relación con el género, se define como el grado de libertad ofertado a ellas para poder actuar conforme a su libre albedrío. En este orden de ideas, existe una correlación entre la obtención de autonomía de las mujeres y el empoderamiento que podamos adquirir en todos los planos; el grado de libertad no sólo atiende a factores subjetivos de la organización y de quienes la integran, sino también de una serie de condiciones históricas, políticos y culturales que atienden a una complejidad de variables, las cuales son difíciles de modificar y necesitan de un grado alto de esfuerzo, capital y tiempo para lograr atajarse de forma eficiente: es entonces, que lograr concretar cambios en la estructura orgánica del Estado (entendidas por estas como instaurar la paridad de género para la designación de servidores públicos), a través de la ley misma, significa un avance enorme para poder replicar las estructuras de armonía de género y sexo hacia otras áreas de la sociedad mexicana.

IV. Ahora bien, podemos ejemplificar lo que ya hemos afirmado con la serie de modificaciones legales a los cuerpos normativos del Estado Plurinacional de Bolivia. Antes de analizar los cambios jurídicos, es menester analizar la coyuntura política y social de aquel país previo a la ola de adiciones y reformas de la ley.

La violencia hacia las mujeres y su discriminación era un problema constante de la sociedad boliviana, más aún era la casi absoluta presencia de masculinos en el aparato público; en la lista de personas que contendían por alguna diputación, e incluso estaba presente en los techos de cristal de la iniciativa privada. La problemática fue atajada con una serie de leyes de cuota de género, impulsadas por los movimientos feministas, apoyados por la Subsecretaría de Asuntos de Género del gobierno nacional: esta serie de recursos legales no fueron fructíferos y fallaron; esto reorientó los futuros trabajos legislativos de la Asamblea Constituyente.

Entonces, la Ley de Participación Popular de 1994 fue un avance total para la consagración de oportunidades iguales para hombres y mujeres, al establecer obligaciones para las Organizaciones Territoriales de Base, en cuanto al nivel de representación popular. En 1997 se integró al Código Electoral la cuota de género de 30 por ciento para las elecciones parlamentarias, extendida en 1999 a las elecciones de corte municipal; para 2001 se extendió hacia la elección de concejales, senadores y diputados e, incluso, para partidos políticos. Las normas de paridad e igualdad de género son resultado de un continuo esfuerzo institucionalizado de las autoridades bolivianas.

Sin embargo, en 2012 la Asociación de Concejalas de Bolivia logró que el proyecto de ley fuera incluido por última vez en la agenda de la Asamblea Legislativa Plurinacional, con el respaldo de una recomendación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas al Estado Plurinacional de Bolivia. La resistencia generalizada a legislar, que atravesó líneas políticas, puso de manifiesto el carácter transversal de esta forma de violencia, que de no ser sancionada legalmente se mantendría en la impunidad, oculta bajo códigos de homosociabilidad y complicidad masculina (Benavante, 2014).

V. El artículo 20, apartado A, fracción IX, de nuestra Constitución Política refiere que toda persona acusada de un delito deberá contar con asistencia de un abogado, ya sea privado o proporcionado por el propio Estado. Por otra parte, la Ley General de Víctimas refiere que uno de sus objetivos es asegurar a las víctimas su derecho a la justicia en estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso, para lo cual serán asesoradas y presentadas por un asesor jurídico, toda vez que reconoce la existencia de personas con características particulares o en condiciones de mayor vulnerabilidad, sea por razón de género, edad, etnia o por otros motivos. El Instituto Federal de Defensoría Pública cobra mayor relevancia porque es el mecanismo por el cual se busca garantizar a los mexicanos el derecho de defensa adecuada en materia penal.

Como se mencionó, resulta vital que un organismo de tal relevancia incorpore la paridad en su estructura, así como la perspectiva de género en sus laborales. Es clave que exista el número suficiente de defensoras y defensores públicos, con debida formación no sólo en teoría de delito, sino también en perspectiva de género y derechos humanos. Ya que en caso contrario, “se seguirán reproduciendo vicios en el que la persona defensora se convierte en cómplice en la indefensión de la persona imputada, negando de esta forma su derecho humano a la defensa jurídica”. Incluso, el propio Consejo de la Judicatura Federal ha reconocido que el adecuado desempeño de las y los defensores públicos es fundamental para que juzgadores federales reconozcan las condiciones de vulnerabilidad, discriminación y desequilibrio de poder que afecta a las mexicanas. Si bien la Junta Directiva está integrada paritariamente en la actualidad, considero necesario que dicho principio también se refleje

en la ley. Asimismo, se propone que los procesos de selección, ingreso y promoción cuenten con dicho principio.

TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN PROPUESTA
<p>Artículo 27. La Junta Directiva estará integrada por el Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública, quien la presidirá y por seis profesionales del Derecho de reconocido prestigio, nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su Presidente.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 27. La Junta Directiva estará integrada por el Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública, quien la presidirá y por seis profesionales del Derecho de reconocido prestigio, no pudiendo haber más de tres del mismo género. Serán nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su Presidente.</p> <p>...</p>
<p>CAPÍTULO II De la Junta Directiva</p> <p>Artículo 29. La Junta Directiva tendrá las facultades siguientes:</p> <p>I. a V. ...</p> <p>VI. Aprobar los lineamientos para la selección, ingreso y promoción de los defensores públicos y asesores jurídicos;</p> <p>VII. A XII. ...</p>	<p>CAPÍTULO II De la Junta Directiva</p> <p>Artículo 29. La Junta Directiva tendrá las facultades siguientes:</p> <p>I. a V. ...</p> <p>VI. Aprobar los lineamientos para la selección, ingreso y promoción de los defensores públicos y asesores jurídicos, atendiendo el principio de paridad de género;</p> <p>VII. A XII. ...</p>

Por lo anterior, se propone el siguiente

Decreto que reforma la Ley Federal de Defensoría Pública

Único. Se **reforman** el artículo 27 y la fracción VI del artículo 29 de la Ley Federal de Defensoría Pública, para quedar como sigue:

Artículo 27. La Junta Directiva estará integrada por el director general del Instituto Federal de Defensoría Pública, quien la presidirá, y por seis profesionales del derecho de reconocido prestigio, **no pudiendo haber más de tres del mismo género. Serán** nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su presidente.

...

Artículo 29. La Junta Directiva tendrá las facultades siguientes:

I. a V. ...

VI. Aprobar los lineamientos para la selección, ingreso y promoción de los defensores públicos y asesores jurídicos, **atendiendo al principio de paridad de género** ;

VII. a XII. ...

Transitorios

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

Segundo. Quedan derogadas todas las disposiciones que contravengan lo dispuesto en el presente decreto.

Notas

1 Inmujeres (2019). Círculo o espiral de la violencia, 12 de enero de 2020, de Inmujeres. Sitio web:

<https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/circulo-o-espinal-de-la-violencia>

2 ONU (1979). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer [PDF]. Recuperado de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf

3 Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación (2019). Decreto por el que se reforman los artículos 2o., 4o., 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros. Recurso en línea recuperado de

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019

4 ONU (1984). Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz. Recurso en línea recuperado de

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RightOfPeoplesToPeace.aspx>

5 ONU (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recurso en línea recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

6 Carbonell, M. (sin fecha). “La igualdad en la Constitución Mexicana” [PDF]. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/articulo/view/11447/10490>

7 Congreso de la Unión (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [PDF] Recuperado de

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf

8 Instituto Federal de Defensoría Pública. Estructura de la Junta Directiva. Recurso en línea recuperado de

<https://www.ifdp.cjf.gob.mx/paginas/subEstructura.htm?pa geName=informacion%2Forganigrama.htm>

9 Santillán Ramírez, Iris Rocío. La perspectiva de género en el proceso penal acusatorio [PDF]. Recuperado de:

https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/554_9/12.pdf

10 Instituto Federal de Defensoría Pública. Logra IFDP que juez federal emita sentencia con perspectiva de género. Recurso en línea recuperado de

<https://www.cjf.gob.mx/documentos/Comunicados%20Prensa/docsComunicadosPrensa/2019/comunicado7.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 21 de abril de 2020.

Diputada Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández (rúbrica)