



TRIBUNAL
ESTATAL DE
JUSTICIA
ADMINISTRATIVA

ACUERDO AC-PLENO-14/2020

Postura institucional respecto al paro nacional de mujeres del 9 de marzo de 2020.

Acuerdo del Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa mediante el cual se manifiesta la postura institucional respecto del paro nacional de mujeres del 9 de marzo de 2020.

Glosario	
Constitución federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución local	Constitución Política del Estado de Chihuahua.
Convención americana	Convención Americana sobre Derechos Humanos.
Convención Belém do Pará	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
CEDAW [por sus siglas en inglés]	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.
Corte Interamericana	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Ley general a un vida libre de violencia	Ley General para el Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
Ley general para la igualdad	Ley General Para la Igualdad entre Hombres y Mujeres.
Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CONSIDERANDO

I. Que de conformidad con el artículo 39 bis de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa es el órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, encargado de dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública, estatal y municipal; imponer las sanciones a las y los servidores públicos estatales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales; asimismo de conformidad con el artículo 1, párrafo quinto y fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal

de Justicia Administrativa ejercerá su presupuesto de manera autónoma y directa, apegándose a las disposiciones de la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Chihuahua.

II. Que el artículo 9, fracción XXV, de la Ley Orgánica de este Órgano Jurisdiccional establece que el Pleno, es el órgano del Tribunal que tiene facultad de expedir los acuerdos necesarios para el buen funcionamiento del Tribunal.

III. El reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres surgió ante la necesidad de establecer un régimen específico de protección al comprobar que la normativa general a nivel internacional de los derechos humanos no era suficiente para garantizar la defensa y protección de las mujeres, quienes por su condición ligada al género, requieren de una visión especial para garantizar el efectivo cumplimiento y respeto de sus derechos, como el impartir justicia con perspectiva de género, y proscribir la discriminación contra la mujer en todas las esferas de la vida.¹ Así pues, el derecho humano de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación deriva expresamente de las obligaciones que constitucional y convencionalmente surgen para el Estado mexicano. Las primeras, de conformidad

¹ Artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil en cualquier otra esfera.

Ver también Amparo directo en revisión 2655/2013. 6 de noviembre de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Cecilia Armengol Alonso.

Además, ver la tesis respecto de dicho asunto, de rubro: "**ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.**" Del reconocimiento de los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación por razones de género, deriva que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con base en una perspectiva de género, para lo cual, debe implementarse un método en toda controversia judicial, aun cuando las partes no lo soliciten, a fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria. Para ello, el juzgador debe tomar en cuenta lo siguiente: i) identificar primeramente si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia; ii) cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género; iii) en caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones; iv) de detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género; v) para ello debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de los niños y niñas; y, vi) considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género.

con los artículos 1 y 4, párrafo primero de la *Constitución federal* y, las segundas, de los diversos 2, 6 y 7² de la *Convención Belém do Pará* y 16³ de la *CEDAW*.

IV. Tales dispositivos reconocen la igualdad de la mujer ante la ley y el deber de toda autoridad de evitar el trato discriminatorio por motivos de género. Lo anterior cobra relevancia a la luz del ordinal 1 de la *Constitución federal*⁴ que establece que toda persona gozará “de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”, y que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la

² Artículo 2. Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: [...] a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; [...]

Artículo 6. El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros:

- a. el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y
- b. el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

Artículo 7. Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

- a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
- b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
- c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;
- d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;
- e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;
- f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
- g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces; y
- h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

³ Artículo 16.1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

- a) El mismo derecho para contraer matrimonio;
- b) El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento;
- c) Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución;
- d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;
- e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos;
- f) Los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;
- g) Los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación;
- h) Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.

⁴ Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Constitución y los tratados referidos favoreciendo la protección más amplia a las personas.

V. Aunado a lo anterior, en las contradicciones de tesis 293/2013 y 21/2013, el Pleno de la *Suprema Corte* se pronunció sobre el alcance de ese numeral magno y destacó que los derechos humanos reconocidos tanto en la *Constitución federal* como en los tratados, al no relacionarse entre sí en términos jerárquicos por ser inherentes a la persona, integran un catálogo de derechos que funcionan como un parámetro de regularidad constitucional.

VI. Asimismo, se determinó que los precedentes de la *Corte Interamericana* son vinculantes y deben entenderse como un estándar mínimo que debe ser recibido por los Estados que hayan reconocido su competencia contenciosa para ser aplicados directamente, en forma armónica con la jurisprudencia nacional, o para ser desarrollados o ampliados mediante jurisprudencia que resulte más favorecedora para las personas. Además, el contenido de un derecho humano reconocido en tratados internacionales de los que México es parte no se limita al texto expreso de la norma donde se reconoce dicho derecho, sino que se extiende a la interpretación que se ha hecho del mismo por parte de los órganos autorizados para interpretar, de manera evolutiva, cada cuerpo normativo.

VII. Lo anterior significa que la interpretación del contenido de los derechos humanos debe ir a la par de la evolución de los tiempos y las condiciones actuales de vida, en virtud de que los textos que reconocen dichos derechos son "instrumentos permanentes" a decir de la *Suprema Corte*⁵, o "instrumentos vivos" de acuerdo con la jurisprudencia interamericana.⁶ Dicho de otra manera, el contenido de los derechos humanos se robustece con la interpretación evolutiva o progresiva que hagan tanto los tribunales constitucionales nacionales, como intérpretes últimos de sus normas fundamentales, así como la interpretación que hagan los organismos internacionales, intérpretes autorizados en relación con tratados específicos, en una relación dialéctica.

⁵ Lo mismo sucede en relación con esta Suprema Corte de Justicia, como intérprete de la Constitución. Al respecto, el Pleno de este Tribunal ha establecido que en la interpretación histórica progresiva "deben tomarse en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto constitucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y aplicación, ya que toda Norma Fundamental constituye un instrumento permanente de gobierno, cuyos preceptos aseguran la estabilidad y certeza necesarias para la existencia del Estado y del orden jurídico; por tanto, ante un precepto constitucional que por su redacción permite la adecuación de su sentido a determinadas circunstancias, ya sea jurídicas, o de otra índole, para fijar su alcance, sin imprimirle un cambio sustancial, debe atenderse precisamente a la estabilidad o modificación que han sufrido esas circunstancias, sin que con ello sea válido desconocer o desnaturalizar los propósitos que llevaron al Constituyente a establecer la disposición en estudio." (Ver tesis jurisprudencial 61/2000, emitida por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Novena Época, mayo de 2000, página 13, de rubro: "INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN.")

⁶ Al realizar la interpretación evolutiva del contenido de un derecho humano, los tribunales constitucionales y los organismos internacionales autorizados hacen un análisis desde su propia jurisprudencia y también de forma comparativa. Así por ejemplo, la Corte Interamericana al hacer una interpretación evolutiva ha otorgado "especial relevancia al derecho comparado, razón por la cual ha utilizado normativa nacional o jurisprudencia de tribunales internos a la hora de analizar controversias específicas". (Cfr. Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación in vitro") vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012. Serie C No. 257, párr. 245. Ver también, El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 114, y Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile, párr. 83).

VIII. El caso del derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia y discriminación es un ejemplo claro de cómo a nivel interno e internacional se ha desarrollado, de manera evolutiva, el contenido y alcance de dicho derecho a través, por un lado, de tratados, constituciones y leyes, así como, por otro, mediante la interpretación que de dicho derecho han hecho los tribunales constitucionales e internacionales. Así pues, los estándares en relación con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia son claros en establecer que las autoridades estatales no sólo deben condenar toda forma de discriminación basada en el género, sino también están obligadas a tomar medidas concretas para lograrlo, tales como consagrar la igualdad de género y de sexo en sus normas, y abolir todas aquellas leyes, costumbres y prácticas que redunden en acciones discriminatorias contra las mujeres.⁷ Para lograr lo anterior, las autoridades deben adoptar, en todas sus políticas y actos, una herramienta como método para detectar y eliminar las barreras u obstáculos que discriminan a las personas por condición de género, a la cual se le denomina perspectiva de género, que surge como resultado de una teoría multidisciplinaria⁸, cuyo objeto pretende buscar el enfoque o contenido conceptual conforme al género que se debe otorgar para analizar la realidad y fenómenos diversos, tales como el derecho y su aplicación, de modo que se permita evaluar la realidad con una visión incluyente de las necesidades del género, que contribuya a diseñar y proponer soluciones sin discriminación.⁹

IX. Por las razones apuntadas, el derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y de violencia se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con perspectiva de género, lo cual pretende combatir argumentos estereotipados e indiferentes para el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad. Al respecto, la *Corte Interamericana* ha destacado que, en los casos de violencia contra las

⁷ Los Estados Partes 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 o 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 porque 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;
- g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

Cfr. Amparo directo en revisión 2655/2013. 6 de noviembre de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo quien, no obstante, coincide con el criterio contenido en la presente tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Cecilia Armengol Alonso.

⁸ Cfr. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2001) Marco de referencia y estrategia para la integración de la perspectiva de género en GUZMÁN, S. Laura y CAMPILLO Fabiola. P 8. Disponible en <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/derechosmujer>.

⁹ Cfr. Amparo directo en revisión 2655/2013. 6 de noviembre de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo quien, no obstante, coincide con el criterio contenido en la presente tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Cecilia Armengol Alonso.

mujeres, las autoridades estatales deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia.¹⁰ Estas medidas incluyen un adecuado marco jurídico de protección, una aplicación efectiva del mismo, políticas de prevención y prácticas para actuar eficazmente ante las denuncias.¹¹ Incumplir con esa obligación puede condicionar el acceso a la justicia de las mujeres por invisibilizar su situación particular.¹² Justo con ello, las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones de desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos y con ello garantizar un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen los sectores sociales. Estas tienen como característica el ser temporales, proporcionales, razonables y objetivas, teniendo como fin último el promover una igualdad sustancial entre los miembros de la sociedad y los grupos a los cuales pertenecen. La mejor manera de representar este ideal es por medio de la universalidad de derechos, es decir, la exigencia de que todos los hombres y mujeres sin distinción, gocen de los mismos derechos universales.

X. Por lo anterior es válido sostener que todo acto que se adopte de manera temporal, razonable, proporcional y objetiva, a fin de privilegiar a las personas del género femenino y que derive de una situación de desigualdad entre el hombre y la mujer, es acorde con el principio *pro persona* previsto en el artículo 1 de la *Constitución federal* y la *Convención americana* y, por ende, dentro del bloque de constitucionalidad de nuestro país, al estar contemplados [esos derechos humanos] dentro de tratados internacionales de los que nuestro país es parte.¹³ En esa línea,

¹⁰ Cfr. 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, párr. 258.

¹¹ Cfr. Ídem, párr. 258.

¹² *Mutatis mutandi*. Amparo directo en revisión 2655/2013. 6 de noviembre de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo quien, no obstante, coincide con el criterio contenido en la presente tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Cecilia Armengol Alonso.

La Primera Sala se ha pronunciado en diversas ocasiones en asuntos de violencia contra la mujer. Algunos ejemplos son: Amparo en revisión 495/2013. 4 de diciembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles;

Amparo en revisión 569/2013, 22 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: José Díaz de León Cruz;

Amparo directo 12/2010. 9 de marzo de 2011. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosalía Argumosa López.

Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 956/2013, decidida el 4 de septiembre de 2013. Ministro: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Amparo directo en revisión 2655/2013. 6 de noviembre de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo quien, no obstante, coincide con el criterio contenido en la presente tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Cecilia Armengol Alonso.

¹³ Lo expuesto se orienta con los siguientes criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

"ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, párrafo quinto, 4º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo primero, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en la Opinión Consultiva OC-4/84, y al resolver los Casos Castañeda Gutman Vs. México, y De las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana; se advierte

la *Ley general para la igualdad*¹⁴ establece como objetivo central para las autoridades del Estado mexicano el regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la nación hacia el empoderamiento de las mujeres y la lucha de toda discriminación basada en el sexo. De ahí, que se propone emitir una expresión de visibilización y rechazo a la violencia por razón de género, así como una muestra de solidaridad con las mujeres. Consecuentemente, a manera de acción afirmativa, las servidoras públicas del Tribunal que así lo deseen, podrán participar libremente, sin ningún impedimento y sin que su inasistencia o no, se vea reflejado en sus percepciones, en la protesta convocada para el nueve de marzo de los corrientes.

XI. En este sentido, esa medida debe perseguir una finalidad constitucionalmente imperiosa, estar directamente conectada a ésta, y ser lo menos restrictiva posible, lo que enseguida se detalla:

a) **Finalidad constitucionalmente imperiosa.** Este Tribunal estima que la acción afirmativa persigue una finalidad imperiosa, en la medida que busca garantizar el efectivo cumplimiento y respeto del derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia y discriminación, según lo disponen los artículos 1 y 4, párrafo primero, de la *Constitución federal*; 4, párrafos primero y segundo de la *Constitución local*; 2, 6 y 7 de la *Convención Belém do Pará*; 16 de la *CEDAW*; 1, 3, 4, 18 y 19 de la *Ley general a una vida libre de violencia*; y 1, 2, 3, 5, fracciones I a VII de la *Ley general para la igualdad*.

Asimismo, se inserta en el reconocimiento de la necesidad de crear un régimen específico de protección de los derechos de las mujeres, materializado a nivel internacional desde 1997, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la *CEDAW* al comprobar que la normativa general no era suficiente para garantizar la defensa de las mujeres, quienes por su condición de género requieren una visión especial para el respeto de sus

que las acciones afirmativas son medidas especiales de carácter temporal que se adoptan para generar igualdad y no se considerarán discriminatorias siempre que sean razonables, proporcionales y objetivas, y una vez alcanzado el fin para el cual fueron implementadas cesarán. Es por ello que las medidas temporales a favor de las mujeres, encaminadas a promover la igualdad con los hombres, no son discriminatorias, ya que al establecer un trato diferenciado entre géneros con el objeto de revertir la desigualdad existente, compensan los derechos del grupo de población en desventaja, al limitar los del aventajado.

ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES. De la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1°, párrafo quinto; 4°, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero; y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; se colige la obligación del Estado mexicano de establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material. En consecuencia, los elementos fundamentales de las acciones afirmativas, son: a) **Objeto y fin.** Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades. b) **Destinatarias.** Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y c) **Conducta exigible.** Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr. La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos."

¹⁴ Que es de observancia general en todo el país y esferas competenciales, esto es, vincula a la Federación, los Estados y los Municipios.

derechos. En el amparo en revisión 554/2013, la Primera Sala de la *Suprema Corte* destacó la interpretación evolutiva y progresiva de la que ha sido objeto el derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia, tanto a nivel interno como internacional. En tal sentido, ese órgano jurisdiccional refirió como el citado derecho se traduce en la obligación del Estado en adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia al combatir la violencia contra las mujeres, lo que incluye un adecuado marco jurídico de protección, políticas de prevención y prácticas para actuar eficazmente ante las denuncias.¹⁵

En el derecho internacional de los derechos humanos resulta fácilmente rastreable la evolución indicada. Después de la aprobación de la *CEDAW*, fue hasta 1992 que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer reconoció el vínculo entre discriminación y violencia contra las mujeres en la Recomendación General 19. Dicho órgano de control señaló que la definición de discriminación contra las mujeres contenida en el artículo 1 de la *CEDAW* incluye la violencia basada en el género, es decir, “la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta de forma desproporcionada”.¹⁶

Asimismo, en el apartado de recomendaciones, incluyó la adopción de medidas jurídicas concretas, “como sanciones penales, recursos civiles e indemnización” para proteger a las mujeres contra todo tipo de violencia, no sólo en la familia sino en el lugar de trabajo. Un par de años después, la Asamblea General de Naciones Unidas publicó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, en la que propuso una definición de violencia contra la mujer como “todo acto basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada”.¹⁷ Esta Declaración implicó el compromiso de los Estados parte de asumir sus responsabilidades y de la comunidad internacional para eliminar la violencia contra la mujer.

Por su parte, en el sistema interamericano se adoptó la *Convención Belém do Pará* la cual representa el primer instrumento internacional que afirma de manera contundente que la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres.

De lo anterior, se desprende que los estándares internacionales en relación con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia son claros en establecer que las autoridades estatales no sólo deben condenar toda violencia basada en el género, sino también están obligadas a tomar medidas concretas para lograrlo, lo que incluye la adopción de disposiciones legislativas que prevean sanciones penales. En esa medida, la intención de la previsión legal examinada encuentra fácil acomodo en el marco constitucional y convencional. Encima, resulta por demás evidente que el artículo en cuestión responde a un doloroso contexto, señalado en su momento por la Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁸, la Relatora Especial

¹⁵ Amparo en revisión 554/2013, resuelto en sesión de veinticinco de marzo de dos mil quince, por unanimidad de votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁶ Naciones Unidas, Comité de CEDAW, *Recomendación General 19: La violencia contra la mujer*, 11° período de sesiones, HRI/GEN/1/REV.1, 1992, párr. 6.

¹⁷ Naciones Unidas, Asamblea General, *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*, A/RES/48/104, 23 de febrero de 1994, artículo 1.

¹⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación*, OAS Doc. N°OEA/Ser.LV/II.117 (2003). La Relatora Especial formuló recomendaciones específicas para Ciudad Juárez, Chihuahua.

sobre la violencia contra la mujer en su misión a México¹⁹, y el Comité de CEDAW en las observaciones finales al sexto informe periódico de nuestro país²⁰, entre otros mecanismos internacionales²¹, de asesinatos y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.

En virtud de lo expuesto, es posible afirmar que la acción afirmativa propuesta responde a una finalidad constitucionalmente imperiosa pues es claro que encuentra su razón subyacente en la obligación del Estado mexicano de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

b) Adecuación de la diferenciación para alcanzar la finalidad perseguida. Si la finalidad constitucionalmente imperiosa se encuentra relacionada con el derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia y discriminación *basada en el género*, la acción afirmativa tiene cabida pues se enmarca dentro de las acciones tendentes a combatir las costumbres y prácticas que colocan a las mujeres en una situación de indefensión y desigualdad.

c) Finalmente, sobra decir que su duración es temporal, cuenta habida de que su duración se constriñe al nueve de marzo de la cursante anualidad.

En ese tenor y en estricta observancia de los preceptos constitucionales citados en párrafos anteriores, así como en las normas previstas en los ordenamientos legales aplicables, el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 bis de la Constitución Política del Estado de Chihuahua; 1 párrafo quinto y 9, fracción XXV de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; emite el siguiente:

ACUERDO GENERAL ESPECIAL

PRIMERO. El Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, a efecto de visibilizar la grave crisis de violencia generalizada en nuestra nación, en específico aquella dirigida contra el género femenino, formula un enérgico rechazo a la violencia por razón de género, expresa su solidaridad con las mujeres y exhorta al personal del Tribunal y al público general a reflexionar para provocar un cambio en el actual estado de cosas que contribuya a erradicar ese tipo de violencia.

¹⁹ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *Informe de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk; Misión a México*, E/CN.4/2006/61/Add.4, 13 de enero de 2006. La Relatora Especial refirió en la introducción de su informe que el principal motivo de la misión fue la situación en Ciudad Juárez, donde cientos de mujeres habían sido asesinadas en los últimos doce años. Asimismo, señaló que "la violencia contra la mujer, atizada por la discriminación por motivo de género y la impunidad, es un fenómeno generalizado", y dedicó un apartado especial sobre los asesinatos y desapariciones de mujeres en el Estado de Chihuahua.

²⁰ CEDAW, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer: México*, CEDAW/C/MEX/CO/6, 25 de agosto de 2006. En su 36° período de sesiones, al examinar el sexto informe periódico de México, el Comité instó a acelerar la aprobación del tipo penal de feminicidio como delito y señaló con preocupación que continuaban produciéndose desapariciones de mujeres y cometándose delitos contra ellas en Ciudad Juárez, Chihuahua.

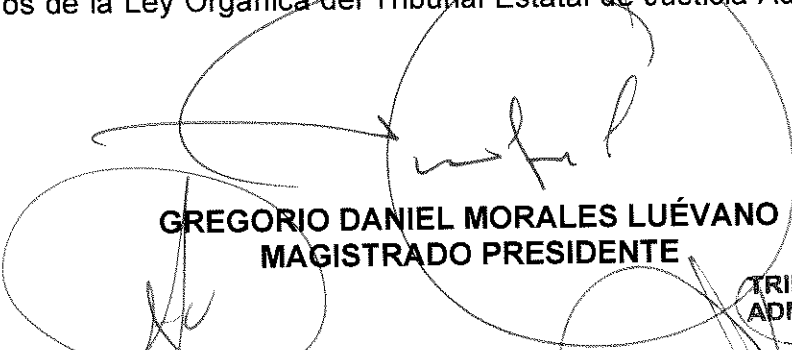
²¹ Hubo pronunciamientos sobre la situación en Chihuahua, en particular de Ciudad Juárez, de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de las Naciones Unidas en 1999, del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de las Naciones Unidas en 2002, y de la Comisión de Expertos Internacionales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en el 2003. Incluso el Parlamento Europeo emitió una Resolución al respecto en 2007. Cfr. 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, párr.116.

SEGUNDO. El Tribunal Estatal de Justicia Administrativa manifiesta su compromiso con los derechos de las mujeres. En ese sentido, las servidoras públicas del Tribunal que decidan participar en el paro convocado para el nueve de marzo del año en curso podrán unirse sin restricciones, por lo que se otorgarán todas las facilidades y condiciones necesarias para ello, incluyendo que no se aplicarán descuentos salariales a aquellas que se sumen al movimiento.

TERCERO. Gírese las instrucciones que resulten procedentes a la Coordinación Administrativa de este órgano jurisdiccional a efecto de que se lleven a cabo las previsiones para el debido cumplimiento del presente acuerdo.

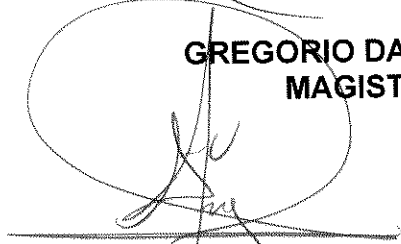
NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.

Así lo acordó el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa por **UNANIMIDAD** de votos del magistrado presidente Gregorio Daniel Morales Luévano, de la magistrada Mayra Aida Arróniz Avila y del magistrado Alejandro Tavares Calderón; en la Décimo segunda Sesión Ordinaria Pública del Primer Periodo Ordinario de sesiones del año 2020, de fecha seis de marzo de dos mil veinte, ante la primera secretaria de acuerdos adscrita a la ponencia correspondiente al magistrado presidente, con fundamento en los artículos 7 fracción II, 9 fracción XXV y XXVI, 11 fracciones VI y VII, así como 21 fracciones II y V, todos de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa. DOY FE.


GREGORIO DANIEL MORALES LUÉVANO
MAGISTRADO PRESIDENTE



**TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DE CHIHUAHUA**


MAYRA AIDA ARRONÍZ AVILA
MAGISTRADA INSTRUCTORA


ALEJANDRO TAVARES CALDERÓN
MAGISTRADO INSTRUCTOR


SOFÍA ADRIANA HERNÁNDEZ HOLGUÍN
PRIMERA SECRETARÍA DE ACUERDOS
ADSCRITA A LA PONENCIA CORRESPONDIENTE
AL MAGISTRADO PRESIDENTE

Chihuahua. Chih. a 25 de febrero de 2020

MANIFIESTO

Las mujeres que laboramos en este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, manifestamos nuestro interés en unirnos al **paro nacional este 9 de marzo de 2020**, ya que dicha acción representa nuestro total apoyo para contribuir a erradicar la violencia contra las mujeres que se vive en la actualidad en nuestro país.

