

TOOLKIT

EQUIS JUSTICIA

PARA LAS MUJERES

Transparencia para el acceso a la justicia



E Q U I S
Justicia para las mujeres



Ana Pecova

Directora Ejecutiva de EQUIS Justicia para las Mujeres

Isabel Erreguerena

*Coordinadora del Área de Políticas Públicas
de EQUIS Justicia para las Mujeres*

Agradecimientos

Colectivo Meta (COMETA)

Coordinadora de la Mujer Bolivia

Corporación Humanas Ecuador

Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA)

Demus Perú

Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE)

Humanas Colombia

Humanas Chile

Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB)

Paulina Padilla

Tania Escalante

Sarahi Salvatierra

Edición

Gabriela Ramírez

Diseño e impresión

Servigráficos integrales S.A./Ixtacihuatl Alpizar

México. Abril 2019

ÍNDICE

1

¿Quién es EQUIS Justicia para las Mujeres? 4

2

La transparencia y el acceso
a la información para Equis..... 5

3

Casos emblemáticos..... 8

4

Lecciones aprendidas y consejos
a organizaciones feministas.....19

¿QUIÉN ES EQUIS JUSTICIA PARA LAS MUJERES?

Equis Justicia para las Mujeres (Equis) es una organización de la sociedad civil que analiza y atiende la situación de las mujeres en el país, a partir del reconocimiento del acceso a la justicia como garantía indispensable para el ejercicio pleno de los derechos humanos. Equis se fundó en 2010 y, actualmente, es integrante de la Articulación Regional Feminista, una alianza latinoamericana de siete organizaciones en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú. También forma parte del Grupo Asesor de la Sociedad Civil para la Oficina de ONU Mujeres en México y del Grupo de Trabajo de Mujeres y Litigio Estratégico de la Red Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Para Equis, el acceso a la justicia debe observarse desde un criterio amplio que incluya la respuesta judicial, la reparación del daño, la satisfacción de las mujeres sobre el proceso, así como las condiciones estructurales que las ponen en desventaja. Para cumplir con su misión, Equis cuenta con tres estrategias principales, tanto regionales como internacionales: acceso a la justicia, incidencia en propuestas de políticas públicas y fortalecimiento de liderazgos para alcanzar la justicia social. El monitoreo, evaluación y rendición de cuentas forman parte fundamental de todas sus acciones. ◆

LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PARA EQUIS

La agenda de Equis se centra en estudiar, analizar y hacer incidencia para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia. Todas las estrategias e investigaciones de Equis se basan o incluyen el ejercicio del derecho de acceso a la información, como una herramienta fundamental para el trabajo que realizan desde que la organización se fundó, con el fin de detectar los retos y obstáculos que enfrentan las mujeres y, a partir de ahí, promover cambios e incidir en las instituciones y políticas públicas. Equis concibe la información pública como un valor democrático pues, por un lado, promueve el entendimiento de los derechos y su exigibilidad y, por el otro, favorece la participación ciudadana en la toma de decisiones.¹

En el ámbito de la impartición de justicia, la transparencia y el acceso a la información ayudan a que la sociedad tenga mayor comprensión del sistema de justicia y de los procedimientos que el Estado pone a su disposición para garantizar el pleno desarrollo de las personas.² Lo anterior se suma a una creciente tendencia por parte de la sociedad civil a realizar crecientes ejercicios de contraloría social, vigilancia de políticas públicas y rendición de cuentas.

Para la organización, el ejercicio del derecho de acceso a la información genera un valor agregado en dos sentidos. Al interior, para elaborar investigaciones y diseñar proyectos de una forma mucho más sólida y completa, pues con la información que obtienen, reafirman o modifican sus diferentes hipótesis de trabajo y proponer acciones factibles para que los poderes del Estado puedan

1 Equis Justicia para las Mujeres, *Verificación de la obligación de transparentar sentencias judiciales. Diagnóstico de situación*, México, 2015, p. 4.

2 *Ibid.*

implementarlas adecuadamente. Y al exterior, la transparencia permite “abrir al escrutinio público” el actuar de las instituciones, esto es especialmente importante cuando se trata del Poder Judicial.

Adicionalmente, el ejercicio del derecho de acceso a la información obliga a las propias instituciones a repensar sus acciones, sus procedimientos internos y su coordinación: las respuestas que el gobierno entrega son más específicas y concretas que aquellas que se encuentran disponibles públicamente o que se utilizan para difundir sobre sus acciones con otros fines. Además, Equis reconoce que en algunos casos, la interpretación que se hace de las solicitudes sobre algún tema específico varía de una institución a otra. Todos estos resultados –que Equis documenta en sus informes, reportes e investigaciones– tienen una externalidad positiva pues, cuando las autoridades responsables ven reflejadas sus respuestas, se preocupan más por mejorar la calidad de las mismas y coordinar mejor la entrega de información. ◆

Fortalecimiento de las capacidades internas en transparencia y acceso a la información: ¿cómo lo hicieron?

El uso del derecho de acceso a la información en Equis empezó como un proyecto para conocer en qué medida las sentencias de los poderes judiciales en el país incorporaban la perspectiva de género. Al hacer este ejercicio, Equis se dio cuenta que no contaban con la “materia prima” para este análisis, pues las sentencias no se encontraban disponibles. La actual Directora de la organización, Ana Pecova, percibió que este mismo problema —la falta de información—ocurría para todas las políticas públicas vinculadas con el acceso de las mujeres a la justicia. Así, Equis reconoció que el uso de la transparencia era una herramienta que tenía un enorme potencial para generar realmente un impacto y no un proyecto aislado.

Para poder lograr este objetivo, era muy importante capacitarse, pues Equis no lleva una agenda de transparencia y existe cierta complejidad para entender la ley y todo lo que implica este derecho. Equis buscó asesoría de consultores expertos en transparencia (Manu Garza y Maylí Sepúlveda), del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos y de las organizaciones que forman parte del Colectivo por la Transparencia. Con esta contribución, Equis capacitó a todo su personal en materia de transparencia, acceso a la información y políticas públicas. Además, existe mucha solidaridad entre las organizaciones de transparencia y las feministas, quienes han escuchado las inquietudes de Equis y ayudado a afinar sus estrategias, lo que incluso ha conllevado al diseño y puesta en práctica de proyectos conjuntos. Este intercambio ha beneficiado en la creación de una comunidad de práctica muy interesante donde la enseñanza es mutua: las organizaciones de transparencia aprenden y entienden la importancia de incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas y Equis aprende y entiende el alcance del uso del acceso a la información.

Con relación a sus procesos internos, el ejercicio del derecho de acceso a la información también las llevó a reorganizar su sistema de trabajo. Equis ha optado por asignar responsables específicos para dar seguimiento a las solicitudes o a la revisión de portales para cada proyecto; así como para sistematizar el seguimiento del proceso y los datos que reciben. Para ello, la organización cuenta con apoyo de pasantes y consultoras que capturan datos y analizan la información consultada u obtenida. Lo anterior para responder eficientemente a los procedimientos y los tiempos establecidos en el marco jurídico; además de los intercambios que ocurren entre las solicitantes de información y las autoridades encargadas de publicarla o entregarla.

CASOS EMBLEMÁTICOS

a) Verificación del cumplimiento de la obligación de publicar las sentencias judiciales

Como parte de su participación en la Articulación Regional Feminista, Equis tenía la intención de instalar un “Observatorio de Sentencias Judiciales”. Es importante señalar que el marco jurídico para la transparencia en México compromete a los poderes judiciales —federal y estatales— a transparentar de oficio (sin que medie solicitud alguna) cierta información sobre sus atribuciones más importantes en sus páginas de Internet. Entre estas “obligaciones de transparencia”, se encuentra la publicación de las sentencias judiciales. Equis se dio cuenta que esta obligación no se estaba llevando a cabo y que, para poder instalar el Observatorio, el primer paso era revisar en qué medida los poderes judiciales cumplían o no con las exigencias que marcaba la Ley en materia de transparencia. El ejercicio resultó relevante, porque hacer públicas las sentencias “permite conocer la tendencia seguida por los tribunales en la aplicación e interpretación de las normas”.³

Como resultado de este ejercicio realizado en 2015, Equis difundió el reporte *Verificación de la obligación de transparentar sentencias judiciales. Diagnóstico de situación* con el que verificó el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, así como la efectividad de los portales de acceso a la información de los Poderes Judiciales estatales ante la obligación de hacer de dominio público todas las sentencias o resoluciones judiciales. El propósito del diagnóstico era evaluar el cabal cumplimiento de los principios básicos para hacer pública la

³ Equis Justicia para las Mujeres, *Op. cit.*, p. 5.

información de estas sentencias: publicidad, oportunidad, accesibilidad, calidad, disponibilidad y entrega de información completa.⁴

En ese sentido, Equis diseñó indicadores para medir el nivel de cumplimiento de tales principios por parte de los poderes judiciales:

PRINCIPIO	INDICADOR
Máxima publicidad	¿Es obligación del Poder Judicial publicar sentencias judiciales? ¿El Poder Judicial publica sus sentencias en su página de Internet?
Accesibilidad	¿Es sencillo localizar el lugar en dónde se publican las sentencias? El buscador de sentencias y el grado de desagregación de la información, ¿facilita u obstaculiza la búsqueda específica de sentencias?
Información completa	Cantidad de sentencias publicadas. Sobre el contenido e integralidad de las sentencias, ¿se publica la sentencia íntegra o solo una parte?
Oportunidad y permanencia	Sentencias publicadas por año de emisión
Protección de datos personales	Se publica el nombre de las autoridades y se protegen los datos personales de las personas que fungen como partes en el conflicto.

Fuente: elaboración propia con base Equis Justicia para las Mujeres, Verificación de la obligación de transparentar sentencias judiciales. Diagnóstico de situación, México, 2015.

La investigación se hizo en un periodo de dos semanas, en el que cuatro personas con conocimientos jurídicos examinaron las leyes de transparencia locales y los portales de internet de los 32 poderes judiciales del país. Posteriormente, el equipo de Equis analizó los resultados y afinaron los criterios para realizar una segunda ronda de verificación. Finalmente, una persona del equipo revisó en un mismo día, nuevamente todos los portales y actualizó la base de

⁴ Equis retomó estos principios de los criterios que Paul Hunt, ex consultor de las Naciones Unidas, ha propuesto para evaluar la transparencia de sentencias judiciales (Equis Justicia para las Mujeres, *Op. cit.*, p. 5).

datos. Esto se hizo para garantizar que la homogeneidad en la comparación se hiciera bajo el mismo estándar temporal.⁵

Los resultados fueron diversos y preocupantes: ningún tribunal recibió una evaluación completamente satisfactoria, pues en ningún caso se cumplió cabalmente con los principios analizados. La situación era crítica, pues únicamente 17 estados publicaron sus sentencias de forma íntegra; las 15 entidades federativas restantes no lo hacían o sólo proporcionaban información agregada. Adicionalmente, se encontró que la mayoría de la información no estaba actualizada ni se encontraba completa; el diseño de los portales dificultaba o, incluso, impedía el estudio de expedientes y sentencias; en general, existía una carencia de datos desagregados y sistematizados. Cabe recalcar que este estudio tenía como objetivo principal el análisis segmentado de la justicia hacia las mujeres, pero permitió corroborar la falta de índices temáticos o búsquedas avanzadas para diferenciar por género, edad, rasgos de vulnerabilidad o incluso año de la sentencia.

Este ejercicio se hizo antes de la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que, entre otras cosas, obliga a todos los estados y poderes judiciales a transparentar las versiones públicas de las sentencias que sean de interés público, por lo que Equis realizó un segundo diagnóstico para revisar si la homologación de los marcos normativos tuvo un impacto positivo o negativo, cuyos resultados están por difundirse.

Equis envió los resultados del diagnóstico a los poderes judiciales y a los órganos encargados de vigilar el cumplimiento de las leyes de transparencia en los estados. Algunos respondieron agradeciendo el envío, pero no se tiene información sobre el seguimiento interno que se ha dado a la recepción del informe.

El ejercicio del derecho de acceso a la información representó un reto importante para Equis, porque sus integrantes no son expertas en el tema y fueron aprendiendo sobre la marcha. En con-

⁵ Equis Justicia para las Mujeres, *Op. cit.*, p. 8.

creto para la revisión de los portales de los poderes judiciales, el reto principal fue la falta de criterios homogéneos para la publicidad de las sentencias, pues cada estado lo hace de forma diferente; lo que complicó el análisis de los distintos portales. Por otro lado, es una tarea ardua que requiere conocimiento especializado para poder aplicar los criterios de evaluación, además de tomar mucho tiempo. Para este proyecto, el equipo tuvo que capacitarse sobre el marco normativo de transparencia y, en especial, sobre la información pública de oficio. También fue necesario conocer buenas prácticas sobre la publicidad de sentencias judiciales y, finalmente, al interior de la organización surgió la exigencia de llegar a consensos y establecer criterios para asegurar que la aplicación de los principios de evaluación fuera homogénea al momento revisar los portales.

b) Monitoreo de la Estrategia 30-100

En mayo de 2016, el gobierno de la Ciudad de México anunció la ampliación de las estrategias de prevención de la violencia, acoso y hostigamiento hacia las mujeres en el transporte público, a través de la *Estrategia 30-100*, una selección de *acciones de impacto inmediato para prevenir, atender y sancionar la violencia hacia las mujeres en el transporte y los espacios públicos*, que involucraba a 18 dependencias responsables de realizar acciones en un plazo de 100 días.

Los objetivos de la Estrategia se centraban en:

- a) La seguridad de las mujeres en sus viajes y trayectos.
- b) La atención a las víctimas de violencia, principalmente en el transporte público.
- c) El acceso a la justicia para garantizar a las víctimas una atención adecuada.
- d) El desarrollo de herramientas útiles para la disuasión de estos eventos y para generar un compromiso de la población con el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia.

- e) Una estrategia de comunicación que, fortaleciendo el derecho de las mujeres a la movilidad segura, estimulara la denuncia.⁶

Equis, junto con GIRE, Ala Izquierda, y el Área de Derechos Sexuales y Reproductivos, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, se propusieron analizar el diseño, la implementación y los resultados de dicha Estrategia para, posteriormente, publicar un *Informe de Seguimiento* que incluyera una evaluación de las acciones realizadas por cada una de las instancias responsables; así como el monitoreo a través de los indicadores seleccionados para medir sus resultados.

Para realizar la investigación, inicialmente se analizaron las obligaciones de cada una de las autoridades incluidas en la Estrategia para prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres en el espacio público. De ahí que, los documentos difundidos por las autoridades del gobierno de la ciudad y las solicitudes de información se convirtieron en una de las principales herramientas para este estudio.

Se realizaron 41 solicitudes de acceso a la información, dirigidas a 14 instancias;⁷ ocho de las cuales, se declararon incompetentes y orientaron a Equis a acudir al INMUJERES de la Ciudad de México, instancia que a su vez requirió prórroga para dar respuesta a las solicitudes. En otros casos, las autoridades declararon no contar con la información solicitada, lo que llevó a considerar la posibilidad de que las instituciones supuestamente encargadas de implementar la Estrategia la desconocían.

6 Equis Justicia para las Mujeres, “Estrategia 30-100, Selección de acciones de impacto inmediato para prevenir, atender y sancionar la violencia hacia las mujeres en el transporte público y los espacios públicos. Informe de Seguimiento”, México, 2016, p. 6.

7 1) Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano; 2) Consejería Jurídica, 3) Coordinación de los Centros de Transferencia Modal, 4) INMUJERES CDMX, 5) Jefatura de Gobierno, Metrobús, 6) Procuraduría General de Justicia, 7) Oficialía Mayor, 8) Secretaría de Gobierno, 9) Secretaría de Movilidad, 10) Secretaría de Obras y Servicios, 11) Secretaría de Seguridad Pública, 12) Sistema de Movilidad (antes RTP), 13) Sistema de Transporte Colectivo Metro y 14) Sistema de Transporte Eléctrico.

En el *Informe de Seguimiento*, coordinado por Equis, se estableció que la Estrategia presentada por el gobierno de la Ciudad de México carecía de resultados medibles, competencia clara para las instancias, indicadores de proceso e impacto; y no tomaba en cuenta recomendaciones internacionales en materia de atención a la violencia contra las mujeres.

El análisis permitió a Equis a concluir sobre la ineficacia de las acciones propuestas en la *Estrategia 30-100*, con base en elementos como los siguientes: la Dirección General de Mensajes del Gobierno de la Ciudad no contó con la intervención de INMUJERES para la realización de la campaña de comunicación; los subsistemas de transporte operaron de forma desvinculada y; la denuncia, que sería el principal indicador cuantificable, carecía de elementos medibles de eficiencia terminal. A lo anterior se sumó el hecho de que el Código Penal vigente en la Ciudad de México, al momento en que se desarrolló la investigación, desconocía el delito de hostigamiento.

El *Informe de Seguimiento* se realizó con el fin de colaborar en el diseño e implementación de políticas que atiendan el reclamo social de prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres, así como de transversalizar la perspectiva de género en el trabajo cotidiano de todas las dependencias gubernamentales. En el proceso, se detectaron contradicciones entre las acciones y los fines propuestos por la *Estrategia 30-100*; así como en el cumplimiento de las responsabilidades y las obligaciones de las autoridades. Tampoco fue posible corroborar que la Estrategia generara reducción alguna en los índices violencia, ni mejoras en la atención a la población. Por ello, en el marco de la presentación formal del *Informe*, se realizó el Conversatorio “Repensar las Estrategias: Mujeres, Espacio Público y Vida sin Violencia”, con el fin de debatir respecto a las políticas públicas dirigidas a atender y erradicar la violencia contra las mujeres en los espacios públicos⁸.

8 Véase, *Estrategia 30-100*, Op. cit., <http://equis.org.mx>.

La experiencia y el aprendizaje logrados con la realización del *Informe de Seguimiento* fue fundamental para Equis y sus aliadas, pues el monitoreo se hizo enteramente con base en las respuestas de las autoridades a las solicitudes de acceso a la información; lo que, por un lado, fortaleció las conclusiones del documento y, por otro, demostró las fallas en la coordinación entre las instituciones de una misma administración. De igual forma, el ejercicio arrojó evidencia sobre las dificultades que enfrentan las instituciones para practicar la transparencia activa, publicando información útil y ordenada con el fin de rendir cuentas sobre sus acciones; por lo que incluso es posible aspirar a cierta modificación en los procesos internos para garantizar el acceso público a la información, a partir de ejercicios de acceso a la información.

Prueba de lo anterior, fueron los cambios en el tiempo de entrega y la calidad de las respuestas que presentaron las autoridades entre las primera y la segunda ronda de solicitudes de acceso a la información, realizadas como parte del monitoreo. ♦

¿Por qué ha sido estratégico para Equis usar la transparencia y acceso a la información como una herramienta para la investigación y la incidencia?

- El acceso a la información ha permitido observar más de cerca la actividad del Poder Judicial: analizar las sentencias y desempeño en las tareas que realizan, es la única forma de saber si están haciendo bien su trabajo.
- A través de las solicitudes e investigaciones obtienen información necesaria para diseñar estrategias de incidencia basadas en evidencia, lo cual garantiza una interlocución creíble y sólida.
- La evidencia, sistematización e intercambio con los interlocutores, tanto sociales como públicos, hacen que el debate sea mucho más rico y que las propuestas de política pública sean concretas, factibles y medibles.
- En el caso específico del Poder Judicial, transparentar sus sentencias y actividades hace evidente su opacidad y lejanía con la ciudadanía y, en el largo plazo, genera espacios importantes para mejorar estas fallas.
- El uso del acceso a la información que hace Equis contribuye a mejorar aspectos del sistema democrático, que tradicionalmente han mostrado un avance más lento y tiene un impacto multiplicador: en el acceso a la justicia en general; en el acceso de las mujeres a la justicia, en particular; y en mejorar la propia transparencia de los poderes judiciales.

LECCIONES APRENDIDAS Y CONSEJOS A ORGANIZACIONES FEMINISTAS

El aprendizaje continuo de Equis sobre el uso de la transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información las ha llevado a especializarse y a planear estratégicamente en qué momentos se convierte en una poderosa herramienta para la incidencia. Institucionalmente, Equis ha incorporado este ejercicio de manera transversal para dar sustento a sus investigaciones y fortalecer sus estrategias. Equis recomienda ampliamente a las organizaciones civiles en general, y de las organizaciones feministas en particular que adopten este derecho como parte de sus actividades institucionales. No obstante, advierte que previo a su incorporación debe haber una profunda reflexión interna. El ejercicio del acceso a la información como derecho puede implicar cambios de fondo en el quehacer cotidiano de las organizaciones, pero los principales retos se relacionan con las formas: tiempos de espera, mecanismos poco eficientes y problemas técnicos, que bien pueden constituir en sí mismos, violaciones al derecho de acceso a la información.

En este sentido, Equis ha aprendido que el primer paso para realizar ejercicios de transparencia consiste en revisar que la información de interés no se encuentre disponible públicamente. Este paso es de suma importancia, pues cuando recién empezaron a hacer solicitudes, recibieron numerosas respuestas con la recomendación de revisar páginas de Internet de los sujetos obligados; donde la información era insuficiente o nula. Con este aprendizaje, Equis ha mejorado sustancialmente los tiempos y la calidad de la información que recibe.

Por otro lado, hacer un adecuado seguimiento implica un reto para las organizaciones que no cuentan con las capacidades y los

recursos humanos necesarios, ya que los tiempos pueden ser lentos y los procesos accidentados: en promedio, un proyecto basado en acceso a la información puede tomar seis meses, desde el momento en que se presenta la solicitud, hasta que se obtiene la recepción de la documentación. Esto es especialmente importante para organizaciones de base que atienden problemas que requieren atención inmediata y cuya carga de trabajo generalmente supera sus capacidades técnicas. Equis además fortaleció el equipo de investigación con estudiantes de servicio social, pasantes y voluntarios; y buscó alianzas con otras organizaciones más familiarizadas con las herramientas de acceso a la información para monitorear temas o proyectos específicos. Actualmente Equis capacita a otras organizaciones interesadas en realizar estos ejercicios de investigación.

Las tres recomendaciones de Equis para una organización que comienza a usar el acceso a la información son:

1. Planear de manera estratégica para reconocer a los sujetos específicos de quienes se espera obtener la información: previa investigación de funciones, competencias, organigrama y vías idóneas (consulta de portales, solicitudes de información y comunicación directa con instituciones).
2. Hacer solicitudes específicas y concretas, aunque ello implique realizar varias sobre el mismo tema. Y verificar previamente que la información requerida no sea pública.
3. Siempre considerar el asesoramiento del INAI, en este caso específico, con el área de Vinculación con la Sociedad Civil. ◆