

# RESUMEN EJECUTIVO

Estudios sobre el cumplimiento  
e impacto de las recomendaciones  
generales, informes especiales  
y pronunciamientos de la CNDH

2001-2017

## TOMO VIII Discriminación



---

Investigación para la  
Comisión Nacional de los Derechos Humanos



## COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Luis Raúl González Pérez  
Presidente

### Coordinación del Proyecto

Laura Gurza Jaidar  
Directora General de Planeación  
y Análisis

Mauricio Collado Martínez  
Director de Diseño de Estrategias  
y Políticas Públicas

Patricia Centeno Muñoz  
Subdirectora de Diseño de Estrategias

### Supervisión del Proyecto

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes  
Cuarta Visitadora General

Laura Adriana Vargas Mayoral  
Directora General

Miguel Adrián Muñoz Navarro  
Subdirector de Área

Javier Sánchez Garduño  
Subdirector de Área

### Diseño y producción editorial CENADEH

Julieta Morales Sánchez  
Directora General del Centro Nacional  
de Derechos Humanos

Carlos Acevedo Rescalvo  
H. R. Astorga  
Irene Vázquez del Mercado  
Formación y diseño

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

Enrique Graue Wiechers  
Rector

Domingo Alberto Vital Díaz  
Coordinador de Humanidades

Pedro Salazar Ugarte  
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Luis de la Barreda Solórzano  
Coordinador del Programa Universitario  
de Derechos Humanos

### Elaboración de la investigación

Elisa Ortega Velázquez  
Coordinadora de la Investigación

Agustín Morales Mena  
Investigador

Juan Jesús Góngora Mass  
Antonio Dorantes Morales  
Pablo Armando González Ulloa  
Ma. De Los Ángeles Jiménez González  
Lesli Janeth Alanis Flores  
Pamela Rosalba Vázquez Cárdenas  
Cinthya Denice Martínez Nicacio  
Patricia Itzel Díaz Soto  
Asistentes de investigación



ISBN: 978-607-729-407-8 (Obra completa)

ISBN: 978-607-729-532-7 (Tomo VIII)

D. R. © **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

Periférico Sur 3469,

Colonia San Jerónimo Lídice,

Demarcación Territorial Magdalena Contreras,

C. P. 10200, Ciudad de México

Editado en México: noviembre, 2019



## CONTENIDO

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN . . . . .	7
1.1 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la protección de los derechos humanos en México . . . . .	7
1.2 Los instrumentos de posicionamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos . . . . .	9
1.3 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las acciones en materia de no discriminación . . . . .	11
1.4 Los derechos humanos y su cumplimiento: apuntes para su medición. . . . .	15
CAPÍTULO 2. SÍNTESIS METODOLÓGICA. . . . .	19
2.1 Objetivo. . . . .	19
2.2 Metodología, técnicas de investigación e indicadores . . . . .	20
2.2.1 Análisis cualitativo. . . . .	20
2.2.2 Análisis cuantitativo . . . . .	23
2.2.3 Análisis jurídico. . . . .	25
2.2.4 Análisis de medios impresos y recursos académicos . . . . .	26
CAPÍTULO 3. DIAGNÓSTICO GENERAL SOBRE LA DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO . . . . .	29
3.1 Introducción . . . . .	29
3.2 Marco teórico . . . . .	31
3.3 Sobre el concepto de discriminación . . . . .	36
3.4 Tipos de discriminación . . . . .	39
3.5 La no discriminación como piedra angular del Derecho Internacional de los Derechos Humanos . . . . .	44
3.5.1 Sistema Universal de Derechos Humanos . . . . .	44
3.5.1.1 Estándares en materia de mujeres indígenas (combinación de los factores prohibidos de sexo/género y origen étnico/raza) y personas LGTB (orientación sexual e identidad de género). . . . .	49
3.5.1.2 Personas pertenecientes a la diversidad sexual . . . . .	51
3.5.2 Sistema Interamericano de Derechos Humanos . . . . .	53
3.5.2.1 Normas convencionales . . . . .	53
3.5.2.2 Jurisprudencia . . . . .	55
3.5.2.3 Discriminación por grupos en condiciones de vulnerabilidad . . . . .	60
3.5.2.4 La discriminación por tipología . . . . .	62
3.6 La no discriminación en el sistema jurídico mexicano . . . . .	68
3.6.1 La Constitución Mexicana de 1917 . . . . .	68

3.6.2 La Reforma Constitucional en materia de igualdad entre mujeres y hombres sobre el voto (1953) y la Reforma Constitucional en materia indígena (2001) . . . . .	69
3.6.3 La Reforma Constitucional de Derechos Humanos del 10 de junio de 2011 y la Reforma a la Ley de Amparo del 2013 . . . . .	73
3.7 Abordaje actual de la no discriminación en México . . . . .	79
3.7.1 Marco normativo . . . . .	79
3.7.2 Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación . . . . .	80
3.7.3 Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS) del año 2010 . . . . .	81
3.7.4 Reporte sobre la Discriminación en México (2012) . . . . .	86
3.7.5 Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017 . . . . .	90
3.7.6 La Suprema Corte de Justicia de la Nación y su interpretación sobre la no discriminación . . . . .	101
3.7.7 Algunas notas distintivas sobre las nuevas formas de discriminación en el contexto mexicano . . . . .	102
CAPÍTULO 4. RESULTADOS . . . . .	107
4.1 Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el caso de Discriminación a la Profesora Eufrosina Cruz Mendoza. 2008 . . . . .	107
4.2 Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre Violaciones a los Derechos Humanos y Delitos Cometidos por Homofobia. 2010 . . . . .	110
4.3 Recomendación General Núm. 23/2015 sobre el Matrimonio Igualitario. . . . .	113
CAPÍTULO 5. PROPUESTAS . . . . .	119
CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES . . . . .	151
REFERENCIAS . . . . .	159

## CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1 LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tiene como objetivos proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano y los instrumentos internacionales en la materia.<sup>1</sup> Este organismo ha transitado por varias etapas, en las cuales se han ido modificando tanto su estatus jurídico como su estructura. Como antecedente, en el año de 1989 la Secretaría de Gobernación conformó la Dirección de Derechos Humanos, la cual tenía a su cargo el cumplimiento de funciones relacionadas con el estudio y formulación de normas jurídicas congruentes con el orden constitucional mexicano. El 6 de junio de 1990 se decretó la creación de la CNDH para darle una mejor atención a las demandas de la sociedad por el respeto a los derechos humanos. En esta primera etapa tuvo el carácter de órgano desconcentrado, a cargo de un Presidente, el cual sería nombrado por el Gobierno Federal.<sup>2</sup>

En una segunda etapa, en 1992, se intentó responder ante el cuestionamiento acerca de ser un órgano para la defensa de los derechos humanos y no formar parte del Gobierno Federal, razón por la cual se adicionó el apartado B al artículo 102 constitucional, el cual menciona en su primer párrafo:

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos”.

Con esta adición, se elevó a rango constitucional la protección y defensa de los derechos humanos,<sup>3</sup> y se facultó a las legislaturas a crear la Comisión Nacional y las Comisiones Estatales de derechos humanos, las cuales tienen, entre otras, atribuciones para conocer las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, y la de formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.<sup>4</sup> Esto es, la Constitución facultó a estos organismos a

<sup>1</sup> Artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1992.

<sup>2</sup> CNDH, *Manual de Organización General de la Comisión de los Derechos Humanos*, México, CNDH, 2005. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/conocenos/Manual\\_org.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/conocenos/Manual_org.pdf)

<sup>3</sup> Miguel Contreras, *10 temas de derechos humanos*, México, Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, 2003, p. 116.

<sup>4</sup> Artículo 102, apartado B, párrafos 1 y 2, de la CPEUM.

emitir recomendaciones con un peso moral, pero no con posibilidades de cumplimiento obligatorio.<sup>5</sup>

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 se robusteció y tomó mayor trascendencia el papel de la CNDH ya que en caso de que alguna autoridad rechace una recomendación podrá ser citada, a petición de la Comisión.<sup>6</sup> En este sentido, el párrafo segundo del apartado B del artículo 102 constitucional, señala:

“Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa”.

Con esto, se ratificó el peso —principalmente moral— de las recomendaciones, ya que las instituciones y empleados gubernamentales deben hacer pública su negativa, lo cual representa un acto que puede poner en tela de juicio su legitimidad social. Además, ahora los servidores públicos están obligados a responder sobre las recomendaciones ya no sólo ante la CNDH, sino también ante la Cámara de Senadores. Esto en virtud de la facultad otorgada a la CNDH de solicitar al Senado o a la Comisión permanente que llamen a aquellos servidores públicos que ignoren sus recomendaciones, con el fin de que expliquen ante el órgano legislativo las causas de su negativa. Esto, sin duda, sigue constituyendo una sanción de tipo moral, pero en cierta forma fortalece el proceso para dar seguimiento a las recomendaciones.

En relación con lo anterior, es importante recalcar que el concepto “derechos humanos” tiene dos dimensiones: una axiológica y una jurídica. La noción axiológica de los derechos humanos los señala como valores, parámetros o ideales que sirven para denotar ejemplos de justicia y legitimidad en la sociedad, mientras que la noción jurídica los identifica como normas que contienen los derechos subjetivos fundamentales y que se encuentran reconocidos en declaraciones internacionales o en normatividad interna.<sup>7</sup> Cuando una persona acusa que han sido violentados sus derechos humanos por alguna autoridad, además de significar que la autoridad en cuestión trasgredió el orden jurídico, implica que faltó a la ética y los valores de

<sup>5</sup> Ante el argumento de que se debería optar por darle facultades a la CNDH para poder expedir sanciones que tengan consecuencias jurídicas, Natarén (2005) ha señalado que no se debe olvidar que la CNDH no es un tribunal que pueda imponer coactivamente sus propuestas y que únicamente la aceptación formal de las autoridades a las que se dirigen dichas recomendaciones es lo que las convierte en obligatorias.

<sup>6</sup> Es de resaltarse, además, que con la reforma constitucional de 2011 los derechos humanos son reconocidos y no otorgados (art. 1); en caso de persecución por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo, en tanto que por causas de carácter humanitario se puede solicitar la condición de refugiado (art. 11); y se regula la facultad del Presidente de la República para hacer abandonar el territorio nacional a las personas extranjeras: derecho de audiencia y debido proceso (art. 33).

<sup>7</sup> Mario Álvarez Ledezma, *Acerca del concepto “Derechos Humanos”*, México, McGraw-Hill, 2003.

la humanidad, o, de forma específica, al respeto, no-discriminación, la igualdad, tolerancia, justicia, entre otros. De ahí que la fuerza del concepto va más allá de lo jurídico.

En este sentido, se puede afirmar que el uso de recomendaciones, como medios de protección de los derechos humanos, deriva su eficacia de la dimensión axiológica de estos derechos, al no contar las Comisiones con un medio coactivo que obligue a las autoridades a acatar sus sugerencias. Su peso moral y su impacto ante la opinión pública constituyen la principal fuente de poder en las recomendaciones. No obstante, existen factores adicionales que condicionan la eficacia de las recomendaciones como mecanismo de protección. En primer lugar, que tengan una base *jurídica sólida*. En este sentido, Carpizo, al afirmar que buena parte de la estructura de las recomendaciones es la de una sentencia, ha enfatizado que “la argumentación jurídica es la columna vertebral de ella, basada en pruebas que deben ser relacionadas con cada uno de los puntos de la recomendación”.<sup>8</sup> De ahí que la fundamentación jurídica de las recomendaciones resulte también un elemento de peso en su seguimiento por parte de la autoridad. El funcionario expuesto ante una recomendación planteada sobre argumentos jurídicos endebles encontrará la oportunidad para no verse obligado a acatarla e incluso oponerse o rechazar dicha recomendación.<sup>9</sup>

En segundo lugar, que se dé a las recomendaciones *seguimiento y publicidad*. Como ha señalado Carpizo: “el seguimiento de las recomendaciones es esencial a la función del ombudsman. Si no, toda la labor se esfuma y termina en nada”.<sup>10</sup> La publicidad de las recomendaciones se realiza en los informes oficiales, pero resulta más eficaz el hacer uso de los medios masivos de comunicación, los cuales tienen una mayor difusión e impacto en la sociedad. Y, en tercer lugar, el propio *prestigio del órgano que las emite y su imagen ante la sociedad*, los cuales pueden abonar o restar al peso moral que tienen los derechos humanos.<sup>11</sup> De este modo, la eficacia de las recomendaciones, al ser sugerencias de un organismo, depende, en buena medida, de su fundamentación, publicidad y peso moral.

## 1.2 LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La CNDH tiene la misión de promover y proteger los derechos humanos en el país. Para cumplir con esto, realiza diferentes actividades: una de las principales es recibir, atender y dar seguimiento hasta su conclusión las quejas promovidas por personas, así como formular recomendaciones generales, las cuales se fundamentan en los estudios realizados por la propia Comisión a través

<sup>8</sup> Jorge Carpizo, “El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones”, *Anuario de Derechos Humanos*, vol. 10, 2009, pp. 83-129.

<sup>9</sup> José Francisco Báez Corona, “Eficacia de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México y la reforma constitucional 2011”, *Una voz pro persona*, Veracruz, Universidad Veracruzana, 2013, p. 34.

<sup>10</sup> J. Carpizo, *op. cit.*

<sup>11</sup> J. F. Báez Corona, *op. cit.*, p. 34.

de las Visitadurías Generales,<sup>12</sup> informes especiales y pronunciamientos, en adelante instrumentos de posicionamiento. El presente estudio tiene como objetivo generar un diagnóstico sobre los alcances y el grado de cumplimiento de estos instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en el tema de discriminación en el país.

De acuerdo con el artículo 2 de su propia ley, la CNDH tiene la alta misión de dar “protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano”, contando con personalidad y patrimonio propios, así como con las facultades que dan lugar a las actividades que realiza: tanto académicas como de difusión, culturales, capacitación, conciliación, etcétera. Para fines de lo anterior tiene, entre otras, la atribución de conocer las quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación,<sup>13</sup> y la de emitir instrumentos de posicionamiento sobre éstas.<sup>14</sup>

En este sentido, el artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH dispone que el fin de las *Recomendaciones Generales* a las diversas autoridades del país es que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos. Y que la forma de verificar el cumplimiento de tales recomendaciones es mediante la realización de estudios generales, a fin de conocer de manera homogénea el grado de impacto que han producido en las autoridades a las que fueron dirigidas. Sin embargo, tales estudios no se han formulado de forma sistemática, a la vez que las Visitadurías Generales en las que ha recaído la preparación de dichas recomendaciones tampoco tienen establecido un procedimiento para darles seguimiento y valorar su grado de aceptación en las instituciones públicas.

En el caso de los *Informes Especiales* dirigidos a alguna autoridad, regulados en los artículos 174 y 175 del Reglamento, la Comisión no está obligada a dar seguimiento. Sin embargo, el Reglamento establece que se hará constar en el expediente respectivo toda aquella información que se reciba sobre las medidas que se hubieren tomado y la autoridad que las haga del conocimiento de la Comisión Nacional. Al respecto, cabe señalar que tampoco se dispone de un análisis integral sobre el impacto generado a través de estos instrumentos.

El derecho a la no discriminación en México tiene múltiples y complejos orígenes y expresiones que es necesario conocer a fondo para enfrentarla más eficazmente. Si persiste la discriminación es porque está muy enraizada en las estructuras sociales, políticas, económicas, culturales, jurídicas, estéticas, etc. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha realizado un

<sup>12</sup> Artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH, de 29 de septiembre de 2003.

<sup>13</sup> Véanse los artículos 3, 6, fracción I, 8 y 25 de la Ley de la CNDH; y los artículos 9, 80 y ss. del Reglamento Interno de la CNDH.

<sup>14</sup> Véanse los artículos 3; 6, fracción III; 44; 46; 47; 48; 49 de la Ley de la CNDH; y los artículos 44; 140; 174 y 175 del Reglamento Interno de la CNDH.

gran esfuerzo para erradicarlo de la sociedad a través de sus programas de promoción y protección de las seis Visitadurías Generales.

### 1.3 LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS ACCIONES EN MATERIA DE NO DISCRIMINACIÓN

Desde 2011, con la reforma constitucional de fecha 10 de junio, se dotó de mayores facultades a la CNDH, con el fin de establecer de manera expresa el deber de todos los servidores públicos de dar respuesta a las recomendaciones que les formule, bien atendiendo la recomendación o, en su defecto, para el caso de que no fueren aceptadas o cumplidas por parte de las mismas autoridades o servidores públicos a las que hubieren sido dirigidas, fundando, motivando y haciendo pública su negativa. Esto a manera de presión política, jurídica y moral.<sup>15</sup> Esta misma reforma de 2011 facultó a la CNDH para poder investigar hechos que constituyeran violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente, o lo pida el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México o las legislaturas de las Entidades Federativas. Todo ello con el fin de tutelar de mejor manera los derechos humanos de las personas que se encuentran en territorio nacional.

En este tenor, la CNDH tiene un papel preponderante en materia de protección y respeto a los derechos humanos. Para cumplir con su cometido, la CNDH ha sufrido una importante evolución y transformación en sus facultades, mismas que le han llevado a incrementar su estructura y especializar sus funciones a través de la actuación de sus seis Visitadurías Generales que hoy la conforman, con los correspondientes programas que tienen a su cargo. Estas Visitadurías Generales son:

**Primera Visitaduría:** Conoce, analiza e investiga las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a derechos Humanos y violaciones cometidas por autoridades de carácter federal; realiza las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata entre las partes; y, de no ser así, formula los proyectos de Recomendación correspondientes. Además, dirige los programas de:

- a. **Programa de Personas Desaparecidos:** conoce e investiga quejas relativas a personas de las que se desconoce su paradero y cuya desaparición presuntamente involucra la participación de alguna autoridad o servidor público, además de coadyuvar con los órganos de procuración de justicia en la búsqueda de los agraviados.

<sup>15</sup> Es de destacar que, en dicha reforma, se estableció así mismo la facultad de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, según fuere el caso, o de las legislaturas de las Entidades Federativas, según correspondiere, de llamar, “a solicitud de los organismos protectores de derechos humanos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa” (Artículo 102, apartado B), dotándole con ello un mayor nivel de vinculatoriedad a las recomendaciones dirigidas a las autoridades responsables.

- b. Mecanismo Independiente de Monitoreo Nacional de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad:** su objetivo es contribuir a la salvaguarda de los derechos humanos de las personas con discapacidad mediante tres ejes centrales: protección, promoción y supervisión. Para cumplir tal fin, realiza actividades de capacitación, asesoría jurídica, análisis legislativo, evaluación de políticas públicas, supervisión, promoción y difusión de los derechos de las personas con discapacidad.
- c. Programa de VIH-Sida y Derechos Humanos:** fue creado para combatir las prácticas discriminatorias y otras formas de violaciones a los derechos humanos de las que son objeto las personas que viven con el VIH o Sida en nuestro país.
- d. Programa de Atención a Víctimas del Delito:** defiende y promueve los derechos humanos de las víctimas del delito, teniendo como objetivo “orientar, asesorar y atender a las víctimas u ofendidos del delito en el aspecto jurídico y psicológico, promoviendo y difundiendo sus derechos y fortaleciendo las relaciones con instituciones públicas y organismos no gubernamentales que brinden atención a las víctimas del delito en el país, así como impulsar entre ellas acciones de prevención de la victimización”.<sup>16</sup>
- e. Programa sobre Asuntos de la Niñez y la Familia:** tiene como objetivo fundamental, divulgar el conocimiento de los derechos humanos de las mujeres, la niñez y la familia desde una perspectiva de género y del interés superior que representa la infancia, realizando programas de formación y capacitación que conformen una cultura de respeto a sus derechos que posibilite su práctica cotidiana en la familia y la sociedad en general.

**Segunda Visitaduría:** Conoce, entre otros aspectos, las quejas e inconformidades en contra de las autoridades federales sobre presuntas violaciones a derechos humanos.

**Tercera Visitaduría:** Conoce las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos en el ámbito penitenciario, preponderantemente las cometidas por las autoridades federales y el Sistema Integral de Adolescentes; y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

**Cuarta Visitaduría:** Investiga las presuntas violaciones a derechos humanos relacionados con personas indígenas; y tiene a su cargo los programas de:

- a. Programa de Asuntos de la Mujer e Igualdad entre Mujeres y Hombres:** se encarga de la observancia, el seguimiento, la evaluación y el monitoreo de la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PNIMH), y tiene por objeto construir un sistema de información sobre la igualdad entre hombres y mujeres y el efecto de las políticas públicas al respecto.
- b. Programa de Promoción de los Derechos Humanos de los Pueblos y Comunidades Indígenas:** tiene como objetivo impulsar acciones para la promoción de los derechos humanos de los indígenas, a través de la organización de talleres, pláticas, cursos, seminarios, reuniones y acuerdos interinstitucionales, foros y conversatorios, con el

<sup>16</sup> CNDH, *Estructura*. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/Estructura>

propósito de consolidar la cultura del respeto a los derechos humanos de este sector de la población.

- c. **Programa de Atención de Asuntos de Indígenas en Reclusión:** Para salvaguardar los derechos humanos de los indígenas en reclusión se llevan a cabo acciones de difusión, orientación, visitas a los centros penitenciarios y capacitación tanto a los internos como a los servidores públicos. De esta manera se busca que las autoridades respeten los derechos de las personas indígenas en reclusión y que los indígenas internos los hagan exigibles.

**Quinta Visitaduría:** Tiene a su cargo los temas de violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes y dirige los programas de:

- a. **Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos:** busca proporcionar atención personalizada a los colaboradores de los medios de comunicación y miembros de los organismos civiles de derechos humanos, con la finalidad de fortalecer la creación de un frente común en la defensa de los derechos humanos; por ello este Programa tiene como principal objetivo atender las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos cometidas en contra de ambos grupos, procurando con ello que las autoridades se comprometan a respetar los derechos de éstos y adquirieran mayor sensibilidad ante las actividades realizadas por los periodistas y los defensores civiles.
- b. **Programa Contra la Trata de Personas:** su objetivo es atender el problema de manera integral, en los aspectos jurídico, institucional y social, y de establecer estrategias y acciones para prevenir, erradicar y sancionar este delito, así como proteger y brindar asistencia a las víctimas del mismo.

**Sexta Visitaduría:** Conoce asuntos en materia laboral, de seguridad social y de derechos ambientales.

### **Instrumentos de posicionamiento sobre actos de discriminación**

En el periodo comprendido de 2001 a 2017, la CNDH ha emitido 15 recomendaciones particulares, relativas a la no discriminación en los que se han abordado temas sobre salud sexual y reproductiva (violencia obstétrica), derecho al trabajo y permisos de maternidad, una vivienda digna, la falta de adecuación de transporte público para las personas con discapacidad, seguridad social para elementos de la defensa nacional por padecer VIH, entre otros.<sup>17</sup>

Por otro lado, desde el año 2001 a la fecha, la CNDH ha emitido 31 Recomendaciones Generales: en cuanto a no discriminación se encuentran la Recomendación No.8/2004, relativa al caso de la discriminación en las escuelas a menores portadores de VIH o que padecen SIDA; la No.5/2003, sobre la discriminación en las escuelas por motivos religiosos; la No.13/2006, sobre las práctica

<sup>17</sup> Todas las Recomendaciones están debidamente sistematizadas y pueden ser consultadas en la página web oficial de la CNDH. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>

de verificaciones migratorias ilegales; la No.15/2009, sobre el derecho a la protección de la salud; la No.23/2015 sobre matrimonio igualitario; la No.27/2016, sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas; y la No.31/2017, sobre violencia obstétrica.<sup>18</sup>

Además, la CNDH ha emitido 3 instrumentos de posicionamiento, sobre los que versa este proyecto de investigación, y que resultan clave para entender el grado de avance que existe en nuestro país en dos temas trascendentales en materia de no discriminación: aquella por razones de homofobia y la fundada en razones de género. Estos instrumentos son: el Informe Especial sobre el caso de discriminación a la profesora Eufrosina Cruz Mendoza de 2008; el Informe Especial sobre violaciones a los derechos humanos y delitos cometidos por homofobia de 2010; y la Recomendación General Núm. 23/2015, sobre el matrimonio igualitario.

Asimismo, la CNDH emitió en 2016 el estudio sobre los Principales Resultados sobre la Encuesta de Igualdad y No Discriminación por Razón de Género,<sup>19</sup> para revisar y comparar los resultados de dicha encuesta y reflexionar sobre la percepción que tiene la población mexicana acerca de la situación que guarda la igualdad entre hombres y mujeres, tal como se señala en las atribuciones del Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PAMIMH), adscrito a la Cuarta Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). En 2016 y 2018 emitió los Estudios sobre la Igualdad entre Mujeres y Hombres en materia de Puestos y Salarios en la Administración Pública Federal (APF) 2015<sup>20</sup> y 2017;<sup>21</sup> y en 2016 el Análisis, Seguimiento y Monitoreo de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres.<sup>22</sup>

Finalmente, la CNDH, en ejercicio de sus facultades constitucionales, ha promovido 150 acciones de inconstitucionalidad con las que ha buscado preservar el mantenimiento del respeto a la supremacía constitucional mediante el pronunciamiento jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de ser procedente, de la derogación de leyes o tratados internacionales que resulten ser contrarios a nuestra Carta Magna. En este rubro, 40 Acciones de Inconstitucionalidad han versado, de manera directa, o indirecta, sobre la no discriminación. Por mencionar algunas podemos destacar las relativas a la consulta previa, libre e informada en el caso de las personas con discapacidad; sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas; sobre la no discriminación a la tutela judicial efectiva;<sup>23</sup> las acciones de inconstitucionalidad 2016/32, sobre el Código Civil para el Estado de Chiapas;<sup>24</sup> y 2016/29, sobre el Código Civil para el Estado de Puebla,<sup>25</sup> ambas sobre la “definición” de matrimonio que contemplan dichos Códigos Civiles.

<sup>18</sup> Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral\\_023.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_023.pdf)

<sup>19</sup> Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Resultados-Encuesta\\_20161212.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Resultados-Encuesta_20161212.pdf)

<sup>20</sup> Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Estudio-igualdad-20161215.pdf>

<sup>21</sup> Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Estudio-igualdad-20180206.pdf>

<sup>22</sup> Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-Principios\\_20161212.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-Principios_20161212.pdf)

<sup>23</sup> Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/Acciones\\_Inconstitucionalidad](http://www.cndh.org.mx/Acciones_Inconstitucionalidad)

<sup>24</sup> Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc\\_Inc\\_2016\\_32.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2016_32.pdf)

<sup>25</sup> Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc\\_Inc\\_2016\\_29.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2016_29.pdf)

## 1.4 LOS DERECHOS HUMANOS Y SU CUMPLIMIENTO: APUNTES PARA SU MEDICIÓN

Es importante recordar el alcance de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, las cuales se encuentran intrínsecamente ligadas al seguimiento que se realiza en este documento de los instrumentos emitidos por la CNDH sobre discriminación en México.

**Figura 1. Alcance de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos**

Respetar	Proteger	Cumplir
<ul style="list-style-type: none"> <li>El Estado debe abstenerse de interferir con el disfrute de los derechos humanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Estado debe impedir que agentes privados o terceros vulneren los derechos humanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Estado debe adoptar medidas positivas, incluida la adopción de legislación, políticas y programas apropiados para velar por la realización de los derechos humanos.</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia a partir de ACNUDH, 2012:14.

La búsqueda por consolidar el respeto a los derechos humanos en las sociedades actuales involucra esfuerzos interdisciplinarios, multisectoriales, así como evaluaciones periódicas, con el fin de obtener parámetros confiables que rastreen avances y revelen áreas de oportunidad. En este sentido, en las últimas dos décadas se ha dado un nutrido debate sobre la pertinencia de diversos métodos, técnicas e indicadores en materia de derechos humanos.<sup>26</sup> Alimentados desde la academia, la sociedad civil y los organismos internacionales, los aportes han sido cada vez más significativos, al sumar voluntades y experiencias por sistematizar, medir y contrastar cambios de una temática altamente compleja, especializada y frecuentemente invisibilizada.<sup>27</sup>

Al considerar la trayectoria de este debate, el equipo interdisciplinario de investigación se inclinó por un diseño mixto capaz de sumar los distintos indicadores cualitativos y cuantitativos con los recursos humanos, materiales y fuentes de información disponibles.<sup>28</sup> Aunque la estrategia metodológica se trazó a la medida de los objetivos iniciales de la investigación, se desarrolló

<sup>26</sup> Indicadores de derechos humanos: “brindan informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos.” ACNUDH, *op. cit.*, p.19.

<sup>27</sup> Vid. ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, Nueva York, EEUU/Ginebra, Suiza. Naciones Unidas, 2012; Ariadna Estévez y Daniel Vázquez eds., “Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria”. *Norteamérica*. México, vol.6 núm.1, enero-junio de 2011. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-35502011000100010](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000100010); Karina Ansolabehere, Francisco Valdés Ugalde, Daniel Vázquez eds., *Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina*, México, FLACSO/México, 2015, pp.428; Philip Alston, “Towards a Human Rights Accountability Index”, *Journal of Human Development*. vol.1, núm. 2, 2000, pp.249-271; Todd Landman y Edzia Carvalho, *Measuring Human Rights*. Londres. Routledge, 2009, pp.163; Todd Landman, “The Scope of Human Rights: From Concepts to Measures”, *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*. [s. l. i.], 2006. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R22302.pdf>

<sup>28</sup> Esta metodología se basa en la desarrollada en Elisa Ortega Velázquez y Agustín Morales Mena, *Estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales, los informes especiales y los pronunciamientos de la CNDH. Tema: Personas Migrantes*, México, CNDH, 2018.

pensando en que cada una de sus técnicas e indicadores fueran concurrentes con los establecidos por el documento: *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), publicado en 2012. Muestra de ello es que se retomaron todas las categorías posibles de indicadores de derechos humanos.

Figura 2. Categorías de indicadores utilizados para los derechos humanos<sup>29</sup>

	Objetivo / basado en hechos	Subjetivo / basado en juicios
Cuantitativo	A. Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables o verificables.	B. Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio utilizando, por ejemplo, escalas cardinales/ordinales.
Cualitativo	C. Indicador articulado de forma descriptiva, en forma categórica y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables o verificables.	D. Indicador articulado en forma descriptiva, no necesariamente en forma categórica, y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio.

FUENTE: Elaboración propia a partir de ACNUDH, 2012:14.

Si bien la Guía del Alto Comisionado señala que *“la preferencia se inclinaría por los indicadores del cuadrante A sobre los del cuadrante C, y por los del cuadrante B sobre los del D o los de AC sobre los de BD y a los de A sobre los demás”*,<sup>30</sup> en estudios transversales, complejos y con objetivos precisos como el presente, donde la información no siempre es fiable y objetiva, es necesario ampliar el abanico de indicadores, teniendo en cuenta las preferencias antes señaladas y siempre optando por calidad y no necesariamente con cantidad de información. Tener más cifras no brinda necesariamente diagnósticos más precisos, por lo que es fundamental delimitar la unidad de análisis, ya sea el Estado o a poblaciones determinadas. Por ello, es clave la mezcla de técnicas cualitativas y cuantitativas, así como la selección adecuada de indicadores (estructurales, de proceso o de resultados) de acuerdo a los objetivos de cada investigación.

<sup>29</sup> Los indicadores pueden ser:

**Cualitativos:** cuando cuentan con información articulada en forma descriptiva o categórica. Se utilizan para profundizar en la temática analizada.

**Cuantitativos:** cuando involucran estadística descriptiva o inferencial. Se utilizan para obtener un panorama amplio de la temática analizada.

**Objetivos:** pueden observarse y verificarse directamente (por ejemplo, número de muertes violentas, nacionalidad de una víctima).

**Subjetivos:** se basan en percepciones, opiniones, valoraciones o juicios expresados por personas expertas o involucradas en la temática analizada (por ejemplo, testimonios de entrevistas personales o grupales) ACNUDH, *op. cit.*, p.14.

<sup>30</sup> ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, Nueva York, EEUU/Ginebra, Suiza. Naciones Unidas, 2012, pp.

Figura 3. Indicadores estructurales, de proceso y de resultados

<p>Indicadores estructurales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Captan la aceptación, la intención y el compromiso del Estado para aplicar medidas conformes con sus obligaciones de derechos humanos. La unidad de medición es el Estado. Involucran cambios legislativos, ratificación y adopción de instrumentos legales internacionales, así como marco institucional interno para aplicar obligaciones respecto del derecho, políticas públicas, programas y otros necesarios para la promoción y la protección de los derechos humanos.</li> </ul>
<p>Indicadores de proceso</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recogen los esfuerzos que realiza el Estado para transformar sus compromisos en materia de derechos humanos en resultados concretos. Estos indicadores ayudan a vigilar directamente el cumplimiento o progreso de un derecho o el proceso de protección del derecho. La unidad de medición es el Estado. Ejemplos de indicadores de proceso son cobertura de ciertos grupos de población en programas públicos, mejoras físicas y de infraestructura tangibles, denuncias y quejas recibidas por grupos vulnerables, reparación del daño o indicadores que reflejan el funcionamiento de instituciones específicas como la CNDH o el sistema judicial.</li> </ul>
<p>Indicadores de resultados</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evalúan los efectos deseados de los esfuerzos de los Estados, pueden relacionarse fácilmente con el disfrute de un derecho y son indicadores que acumulan el impacto de los procesos. La unidad de medición son las personas y colectivos en relación al disfrute de sus derechos humanos en su cotidianidad. Casos de indicadores de proceso son tasa de alfabetización, número de detenciones arbitrarias, diagnósticos específicos sobre violaciones a derechos humanos directamente con grupos vulnerables.</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia a partir de ACNUDH, 2012; Ansolabehere, *et al.*, 2015.

Debido a la naturaleza del seguimiento a los instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en materia de discriminación, es necesario señalar que la mayoría de los indicadores que se retomaron fueron estructurales y de proceso los cuales cuentan como unidad de análisis al Estado.<sup>31</sup> A la par, se retomaron los criterios RIGHTS, por sus siglas en inglés, para la selección de indicadores de derechos humanos:<sup>32</sup>

- R.** Pertinentes y fiables.
- I.** Independientes en sus métodos de acopio de datos de los sujetos observados.
- G.** Globales y útiles a escala universal, aunque también susceptibles de contextualización.
- H.** Centrados en las normas de derechos humanos y anclados en el marco normativo de derechos.
- T.** Transparentes en sus métodos, oportunos y definidos en el tiempo.
- S.** Simples y específicos

<sup>31</sup> Es igualmente importante señalar que los indicadores de proceso y de resultados no siempre son mutuamente excluyentes, es decir, pueden traslaparse, y uno de proceso para un derecho humano puede ser un indicador de resultados para otro. ACNUDH, *op. cit.*

<sup>32</sup> ACNUDH, *op. cit.*, p.56.

En cuanto a las fuentes y los mecanismos para la generación de datos para los indicadores se recogieron las siguientes:<sup>33</sup>

**Figura 4. Fuentes y mecanismos para generación de datos para indicadores**

<p><b>1. Datos basados en hechos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respuestas de autoridades a solicitudes de información</li> <li>• Información documental proporcionada por la CNDH</li> <li>• Legislación nacional, estatal y tratados internacionales</li> <li>• Informes de OSC sobre el derecho a la no discriminación</li> <li>• Seguimiento de medios impresos y recursos académicos</li> </ul>
<p><b>2. Estadísticas socioeconómicas y administrativas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bases de datos de la CNDH para análisis longitudinal de las quejas sobre violaciones a derechos humanos, referidas en los instrumentos de posicionamiento analizados</li> <li>• Bases de datos oficiales</li> <li>• Análisis longitudinal de presencia en medios impresos y recursos académicos</li> </ul>
<p><b>3. Encuestas de percepción y opinión</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuestas sobre las temáticas referidas en los instrumentos de posicionamiento a analizar sobre discriminación.</li> </ul>
<p><b>1.4. Juicios de expertos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Siete grupos de enfoque con asistentes de academia, sociedad civil, gobierno, organismos internacionales y CNDH</li> <li>• Tres entrevistas con informantes clave</li> <li>• Juicios y propuestas de OSC y Organismos internacionales sobre no discriminación en informes espejo</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia a partir de la presente investigación y ACNUDH, 2012:58.

Como se puede observar, en el listado de fuentes y mecanismos para la generación de datos para indicadores, la estrategia metodológica que se plantea es transversal y longitudinal, al recoger indicadores confiables para dar seguimiento a los instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en materia de discriminación. A partir de la estrategia metodológica planteada; además de evaluar su cumplimiento en el contexto en el que fueron emitidos los instrumentos, también se rastrea la actualidad de las temáticas referidas en los mismos.

<sup>33</sup> La investigación recogió todas fuentes sugeridas por Naciones Unidas para el estudio de derechos humanos. ACNUDH, *op. cit.*, p. 58.

## CAPÍTULO 2. SÍNTESIS METODOLÓGICA

A continuación, se resumen los métodos, las técnicas y los indicadores empleados por parte del equipo interdisciplinario de investigación, para dar seguimiento a los siguientes instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en materia de no discriminación:

- Recomendación General 23/2015 Sobre el matrimonio igualitario. (2015)
- Informe Especial. Sobre el caso de discriminación a la Profesora Eufrosina Cruz Mendoza. (2008)
- Informe Especial. Sobre Violaciones a los Derechos Humanos y Delitos Cometidos por Homofobia. (2010)

En suma, se buscó:

- Conocer los alcances de las propuestas incluidas en los instrumentos referidos.
- Analizar los cambios en la legislación federal y estatal en el marco normativo que regula la materia de no discriminación en el país, a partir de la emisión de los instrumentos.
- Evaluar el comportamiento de las quejas que ha recibido la CNDH, a partir de la emisión de los instrumentos de posicionamiento y las violaciones señaladas en cada uno.
- Formular observaciones y propuestas de personas expertas en la materia para delinear mejoras en la metodología, el contenido y la difusión de futuras recomendaciones e informes de la CNDH en materia de no discriminación.

### 2.1 OBJETIVO

#### Objetivo general

1. Articular un análisis transversal interdisciplinario de seguimiento a tres instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH antes referidos.

#### Objetivos específicos

1. Dar seguimiento a las propuestas incluidas en cada instrumento de posicionamiento y sistematizar las respuestas a las solicitudes de información de las autoridades involucradas, con un semáforo de cumplimiento y respaldo de implementación.
2. Analizar los cambios legislativos a nivel federal y estatal posteriores a cada instrumento.
3. Contrastar información de las temáticas específicas.
4. Analizar la presencia de los instrumentos de posicionamiento en medios impresos y recursos académicos.

5. Registrar las acciones específicas de cada una de las instituciones involucradas, a partir de las propuestas de los instrumentos.
6. Sistematizar posibles sanciones penales y administrativas que en su caso hubieran inducido la emisión de los instrumentos enlistados.
7. Rastrear puntualmente, a través de informes espejo posteriores de OSC y organismos internacionales, desde la emisión de cada instrumento hasta la actualidad, la evolución de:
  - El matrimonio igualitario;
  - Participación política de mujeres indígenas;
  - Violaciones a los derechos humanos y delitos cometidos por homofobia.
8. Llevar a cabo un análisis longitudinal de las quejas sobre violaciones a derechos humanos, referidas en cada instrumento de posicionamiento analizado.
9. Recoger propuestas de personas expertas para que la CNDH fortalezca futuros instrumentos de posicionamiento y su influencia en materia del respeto al derecho a la no discriminación.
10. Proponer temáticas y acciones que mejoren la incidencia de futuras recomendaciones e informes de la CNDH en la materia.

## 2.2 METODOLOGÍA, TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN E INDICADORES

A partir de los objetivos de la investigación, se diseñó una metodología mixta, en la que convergen técnicas jurídicas, cualitativas y cuantitativas, las cuales en su conjunto —desde una perspectiva interdisciplinaria— permitió cumplir con los objetivos específicos de la investigación. Es decir, alimentar un seguimiento transversal y longitudinal de las recomendaciones generales y los informes especiales emitidos por la CNDH en materia no discriminación.

### 2.2.1 Análisis cualitativo

El análisis cualitativo involucró:

1. Análisis documental del contenido de los instrumentos de posicionamiento referidos.
2. Revisión de los documentos históricos que posee la Cuarta Visitaduría, respecto de la recomendación e informes emitidos.
3. Definición de la estructura de variables de la investigación.
4. Diseño de una guía de entrevista a informantes clave.
5. Aplicación de tres entrevistas a informantes clave.
6. Diseño de una guía de grupos de enfoque.
7. Logística y aplicación de siete grupos de enfoque con expertos de gobierno, academia, OSC y de la CNDH.
8. Transcripción de entrevistas y grupos de enfoque.
9. Análisis de entrevistas y grupos de enfoque con software MAXQDA.
10. Búsqueda y análisis de contenido de aparición en medios impresos y recursos académicos de cada uno de los instrumentos de posicionamiento a partir de su emisión hasta abril de 2018.

### Solicitudes de información

Previa elaboración de las solicitudes de información por parte del equipo de investigación, la CNDH se encargó de gestionar dichas solicitudes a las autoridades responsables señaladas en cada instrumento de posicionamiento en el mes de junio de 2018. Las solicitudes de información recogieron lo siguiente:

1. Un informe sobre las acciones específicas realizadas para cada una de las recomendaciones/ propuestas contenidas en los pronunciamientos, implementadas por la autoridad, en el ámbito de su competencia, a partir de su emisión.
2. Un registro de las posibles sanciones penales y administrativas a servidores y funcionarios que, en su caso, la emisión de los instrumentos de posicionamiento hubiera provocado.
3. Documentación de soporte al informe rendido.

### Análisis de las respuestas a solicitudes de información

El análisis de contenido de las respuestas a las solicitudes de información permitió identificar el grado de cumplimiento, al cruzar directamente las recomendaciones/propuestas específicas, que se incluyen en cada uno de los instrumentos de posicionamiento, con las respuestas de las autoridades, en el ámbito de su competencia.

Los oficios recibidos en formato digital se organizaron y están incluidos en el anexo digital correspondiente de la investigación.

### Clasificación de la información

Una vez sistematizada la información, se realizó un primer análisis de contenido de las respuestas brindadas por las diferentes autoridades, con el cual se generaron las categorías para agrupar las acciones, por ejemplo:<sup>34</sup>

- Cambio legislativo estatal
- Cambio legislativo federal
- Campañas de difusión
- Capacitación de servidores públicos (formación continua, cursos, talleres, conferencias)
- Colaboración con OSC, organismos internacionales y academia

Posteriormente, se realizó el cruce con las recomendaciones/propuestas, para distinguir aquellas acciones reportadas por las autoridades *vinculadas directamente al instrumento*, y otras que fueron referidas por estar *relacionadas con el tema*, pero que no responden específicamente a lo planteado por la recomendación o el informe.

<sup>34</sup> La categorización se ajustó a los contenidos de las respuestas a las solicitudes de información.

## Semáforo de cumplimiento

El presente *Semáforo de cumplimiento* se diseñó con el objetivo de identificar el grado de cumplimiento de cada una de las propuestas dirigidas a las autoridades. De esta forma, se realizó el cruce entre las recomendaciones/propuestas de cada instrumento de posicionamiento, con las respuestas a las solicitudes de información.

El Semáforo agrupa los tipos de respuesta en cuatro niveles de cumplimiento. Estas categorías fueron retomadas y ajustadas a partir del modelo de *Clasificación de comunicaciones sobre denuncias de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* del Relator Especial de las Naciones Unidas, Philip Alston.<sup>35</sup>

**Tabla. Semáforo de cumplimiento**

Semáforo de cumplimiento	Análisis de Respuesta
	a) <b>Respuesta satisfactoria:</b> respuesta que atiende toda la propuesta/recomendación. Se informa de las acciones implementadas y se comprueban con documentación.
	b) <b>Respuesta cooperativa pero incompleta:</b> respuesta que atiende de forma parcial la recomendación/propuesta dirigida. Se informa sobre otro tipo de acciones relacionadas con la administración y procuración de justicia y el punto recomendatorio.
	c) <b>Respuesta sin argumentación suficiente:</b> respuesta que informa de otras acciones que no se relacionan con lo recomendado.
	d) <b>Respuesta rechazada:</b> respuesta que señala no tener información al respecto, y sugiere remitirse a otra dependencia.
	e) <b>Acuse de recibo:</b> respuesta que reconoce que la solicitud fue recibida pero no ofrece información requerida.
	f) <b>Sin respuesta:</b> La institución no remitió informe con acciones implementadas, ni documentación de evidencia.
	h) <b>Sin facultades/atribuciones:</b> la institución no cuenta con las facultades y/o atribuciones para dar cumplimiento a la propuesta/recomendación que le fue dirigida.
	i) <b>Sin evaluación/no aplica:</b> la institución no puede dar cumplimiento por condiciones contextuales u operativas ajenas a su responsabilidad.

FUENTE: Elaboración propia a partir de ACNUDH (2012:59).

De esta forma, los resultados de los semáforos permitieron evaluar, por un lado, el cumplimiento particular de las propuestas de cada instrumento y, por el otro, el de las instituciones estatales y federales en general. Cabe subrayar que los puntos recomendatorios evaluados en azul están excluidos en todo cálculo de porcentajes de semáforos e índices de cumplimiento de la presente investigación, por las razones referidas en la tabla anterior.

<sup>35</sup> ACNUDH, *op. cit.*, p. 59.

## 2.2.2 Análisis cuantitativo

### Índices de Cumplimiento

Para sintetizar los resultados de la evaluación a partir de los semáforos, se calcularon dos índices de cumplimiento. El Índice de Cumplimiento A, sintetiza la evaluación de las respuestas de todas las autoridades a las que se dirigió el instrumento de posicionamiento. Este índice da un panorama del cumplimiento de instituciones federales y estatales, incluyendo aquéllas que no respondieron a la solicitud, por lo que es más preciso para un balance global del impacto de los instrumentos de posicionamiento.

Por su parte, el Índice de Cumplimiento B sintetiza únicamente la evaluación de las autoridades que enviaron respuestas a la solicitud de información. Por lo que, a diferencia del Índice de Cumplimiento A, excluye aquellas autoridades con semáforo Gris/Sin respuesta. Lo anterior permitió resumir la calidad y correspondencia de las acciones llevadas a cabo por las autoridades que respondieron, en relación con las propuestas de los instrumentos de posicionamiento.

Índice de Cumplimiento A. Sintetiza el grado de cumplimiento de las recomendaciones y propuestas emitidas en los instrumentos de posicionamiento. Su diseño toma en cuenta todos los posibles resultados del semáforo para cada una de las propuestas emitidas<sup>36</sup>. Para su cálculo se utilizó la siguiente fórmula:

$$ICA = \sum_{i=1}^4 x_i f_x(x_i)$$

$$\text{Donde: } f_x(x_i) = \begin{cases} TSR/TP, x_i = \text{Propuesta sin respuesta} = 0 \\ TR/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta rechazada} = 0 \\ TI/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta incompleta} = 0.5 \\ TS/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta satisfactoria} = 1 \end{cases}$$

$$x_i \in \{0, 0.5, 1\} \quad IC \in [0,1]$$

Donde:

ICA = Índice de Cumplimiento A

TSR = Total de propuestas sin respuesta

TR = Total de propuestas con respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo

TI = Total de propuestas con respuestas cooperativas pero Incompletas

TS = Total de propuestas con respuestas satisfactorias

TP = Total de propuestas

<sup>36</sup> Nota: Para el cálculo del índice se excluyeron los semáforos evaluados en azul: que incluye propuestas y recomendaciones que rebasan las facultades y/o atribuciones de las instituciones.

El valor final del Índice de Cumplimiento A (ICA) está en un intervalo entre 0 y 1, donde 0 es el valor más bajo, en el caso que todos los puntos recomendatorios son ignorados o con respuesta evaluada como rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo; y 1 el valor más alto, en el cual todos los puntos recomendatorios son evaluados con respuesta satisfactoria.

Índice de Cumplimiento B. Sintetiza únicamente el grado de cumplimiento de las autoridades que enviaron respuesta a la solicitud de información. Para realizar dicho cálculo se utilizó la siguiente fórmula:

$$ICB = \sum_{i=1}^3 x_i f_X(x_i)$$

$$\text{Donde: } f_X(x_i) = \begin{cases} TR/TP, & x_i = \text{Propuesta con respuesta rechazada} = 0 \\ TI/TP, & x_i = \text{Propuesta con respuesta incompleta} = 0.5 \\ TS/TP, & x_i = \text{Propuesta con respuesta aceptada} = 1 \end{cases}$$

$$x_i \in \{0, 0.5, 1\} \quad IC \in [0,1]$$

Donde:

ICB = Índice de Cumplimiento B

TR = Total de propuestas con respuestas rechazadas, sin argumentación suficiente o acuse de recibo

TI = Total de propuestas cooperativas pero incompletas

TS = Total de propuestas con respuestas satisfactorias

TP = Total de propuestas

El valor final del Índice de Cumplimiento B (ICB) está en un intervalo entre 0 y 1, donde 0 es el valor más bajo, en el caso que todos los puntos recomendatorios cuentan con respuesta evaluada como rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo; y 1 el valor más alto, en el cual todos los puntos recomendatorios son evaluados con respuesta satisfactoria.

#### **Análisis de bases de datos del Registro General de Quejas de la CNDH**

La estrategia cuantitativa involucró también el análisis estadístico longitudinal de las quejas presentadas desde diciembre de 2007 a julio de 2018, vinculadas con las violaciones de derechos humanos explícitamente incluidas en los instrumentos de posicionamiento. Los derechos analizados fueron los siguientes:

<b>2008. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el caso de Discriminación a la Profesora Eufrosina Cruz Mendoza</b>	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
<ul style="list-style-type: none"> <li>• H. Congreso del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca</li> <li>• Gobierno del Estado de Oaxaca</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la no discriminación</li> <li>• Derecho a la igualdad entre hombres y mujeres</li> <li>• Derecho a la participación política</li> </ul>
<b>2010. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre Violaciones a los Derechos Humanos y Delitos Cometidos por Homofobia</b>	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
<p><b>NOTA: El instrumento de posicionamiento no fue dirigido a ninguna autoridad. El equipo de investigación en acuerdo con la Cuarta Visitaduría decidió trabajar el análisis de seguimiento con las siguientes instituciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Gobernación</li> <li>• Secretaría de Educación Pública</li> <li>• Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la no discriminación</li> <li>• Derecho a la dignidad humana</li> <li>• Derecho a la vida</li> <li>• Derecho al trabajo</li> <li>• Derecho a la educación</li> <li>• Derecho a la salud</li> <li>• Derecho a libertad de asociación</li> <li>• Derecho a libertad de expresión</li> <li>• Derecho a la vida privada</li> </ul>
<b>2015. Recomendación General Núm. 23 sobre el Matrimonio Igualitario</b>	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
<p>Titulares de los Poderes Ejecutivos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente de la República</li> <li>• Gobernadores de los estados</li> </ul> <p>Órganos legislativos de los diversos órdenes normativos de la República</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cámara de Senadores</li> <li>• Cámara de Diputados</li> <li>• Congreso de la Unión de los Estados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la igualdad</li> <li>• Derecho a la no discriminación</li> <li>• Derecho a la protección de la familia</li> <li>• Derecho a la dignidad</li> <li>• Derecho a la justicia</li> </ul>

**FUENTE:** Elaboración propia a partir de interpretación de documentos analizados.

### 2.2.3 Análisis jurídico

El análisis jurídico tuvo como objetivo rastrear los puentes entre los tres instrumentos de posicionamiento (Recomendaciones Generales e Informes Especiales en materia de discriminación emitidos por la CNDH) y los cambios en el marco normativo vigente. El acercamiento a los cambios legislativos se hace a través de la revisión documental de las normas relevantes de distinto rango, federales y estatales. Para ello, se utilizó la técnica de investigación denominada dogmática jurídica, la cual busca esclarecer qué es lo que dice el derecho vigente y cuál es su sentido. Esto es, describir, a través de la interpretación y sistematización, el derecho positivo vigente.

La metodología<sup>37</sup> involucró:

<sup>37</sup> E. Ortega Velázquez y A. Morales Mena, *op. cit.*

- a) Identificación de las normas que fundamentan lo señalado en cada uno de los instrumentos de posicionamiento que se están analizando.
- b) Identificación las normas que el instrumento de posicionamiento en análisis propone revisar, modificar o crear.
- c) Identificación los cambios (reforma, derogación o promulgación) normativos en la legislación federal y estatal que provocaron los instrumentos de posicionamiento, a partir de la emisión de cada uno, y según lo recomendado. Para tales efectos, se analizaron las exposiciones de motivos de las normas analizadas, con miras a detectar alguna influencia en el cambio legislativo.
- d) Para determinar los cambios legislativos, se usó el método deductivo. Es decir, de lo general a lo particular, a través de un examen que va de la norma fundante básica del ordenamiento jurídico mexicano —la Constitución— a normas adjetivas o secundarias ( *p. ej.* acuerdos o normas oficiales mexicanas). La deducción posibilitará, a través de la argumentación jurídica, dilucidar el impacto que tuvieron los instrumentos de posicionamiento de la CNDH en la legislación actual en la materia.
- e) La revisión de los cambios legislativos se realizó de la fecha de publicación de los instrumentos de posicionamiento de la CNDH a abril de 2018.
- f) Se analizó la armonización del marco normativo de los instrumentos de posicionamiento con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011.
- g) Se realizó una tabla de síntesis de la normativa federal y local analizada en cada instrumento de posicionamiento. Esta tabla contiene un apartado de incidencia cumplida (sí/no) y otro de armonización con el artículo 1º constitucional. Ello con el fin de visualizar de forma resumida si los cambios normativos fueron consecuencia de la emisión de los instrumentos de posicionamiento objeto del presente proyecto de investigación y, en dado caso, si tales cambios son acordes con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.

#### 2.2.4 Análisis de medios impresos y recursos académicos

##### **Análisis de medios impresos**

El análisis de medios impresos se concentró en una muestra constituida por los tres principales diarios de circulación nacional: *El Universal*, *Reforma* y *La Jornada*, desde la fecha de emisión del instrumento hasta julio de 2018, período que comprende desde la publicación del primer informe hasta el inicio de esta investigación. Las notas seleccionadas en el análisis son aquellas que exponen contenido que alude directamente a los instrumentos de posicionamiento aquí analizados, y que fueron rastreadas a través de los buscadores electrónicos de cada uno de los diarios seleccionados.

##### **Análisis de recursos académicos**

La búsqueda de los artículos académicos se limitó a aquéllos publicados entre 2008 y julio de 2018, y que hacen referencia directa a los instrumentos referidos. Para ello se consultaron las

siguientes bases de datos que concentran en sus buscadores las principales publicaciones jurídicas y de ciencias sociales:

- Academic Search Complete
- Jstor
- Periódica
- Latindex
- Dialnet

De esta forma, se contabilizaron el número de artículos en donde han sido referidos cada uno de los instrumentos de posicionamiento analizados y una breve referencia al artículo.



## CAPÍTULO 3. DIAGNÓSTICO GENERAL SOBRE LA DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO

### 3.1 INTRODUCCIÓN

El trato desigual entre personas constituye lo que se conoce comúnmente como discriminación. Se puede decir que el principio de no discriminación es el otro lado de la moneda del principio de igualdad, una especie de corolario negativo y práctico de ese principio. La discriminación se genera en los usos y las prácticas sociales entre las personas y con las autoridades, a través de la formación de estereotipos y prejuicios. En México es un fenómeno arraigado que data del origen mismo del país, pero su abordaje legal y político es muy reciente. A la sociedad y al Estado mexicano les ha tomado mucho tiempo reconocer su respectiva disposición para discriminar. Como ilustración de este argumento cabe recordar que, si bien el país ratificó a mediados de los años setenta del siglo pasado la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, transcurrieron más de quince años después de esto para que las autoridades nacionales reconocieran la discriminación étnica y el racismo practicados en México. Todavía en los informes que el gobierno presentó durante los años noventa ante el Comité responsable de velar por el cumplimiento de esta Convención se negó enfáticamente que el racismo fuese una práctica recurrente en el país. Esta posición se transformaría hasta la primera década del siglo XXI, cuando finalmente —frente al mismo Comité— las autoridades modificaron su postura.<sup>38</sup>

Con el tiempo, la sociedad mexicana ha recuperado conciencia sobre su propia diversidad y también sobre la manera en que ésta, por obra de la intolerancia y la exclusión, puede convertirse en desigualdad. Entre muchas otras razones que han provocado esta transformación cultural, hay cinco razones que merecen ser mencionadas.

La primera razón tiene que ver con la armonización del Derecho Internacional de los Derechos Humanos con el derecho interno. Hay que recordar que la base del Derecho Internacional de los Derechos Humanos es precisamente el principio de no discriminación, por lo que su adecuada armonización en el derecho interno resulta fundamental. La segunda razón para reformar la cultura mexicana respecto de la no discriminación fue el movimiento neozapatista, surgido en el estado de Chiapas hacia mediados de la década de los años noventa del siglo pasado, el cual colocó como una de sus demandas más puntuales el reconocimiento de la pluralidad mexicana, sobre todo el respeto a los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas.<sup>39</sup> La tercera razón es que en el 2001 se introdujo la cláusula de no discriminación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La cuarta razón es que en 2003 se aprobó la Ley Federal para Prevenir

<sup>38</sup> CONAPRED, *Reporte sobre la Discriminación en México 2012. Introducción General*, CIDE- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 2012, p. 40.

<sup>39</sup> *Idem*.

y Eliminar la Discriminación y, también en ese mismo año, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Y la quinta razón es la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011, la cual tiene la vocación de satisfacer las lagunas o imprecisiones del derecho interno en materia de no discriminación, al obligar a la adecuada armonización y recepción de las normas internacionales de derechos humanos en el derecho interno. De nueva cuenta, es preciso mencionar el papel clave de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en el desarrollo de los derechos fundamentales en el mundo.<sup>40</sup>

De este modo, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a nivel universal y regional, es una referencia obligada para analizar el derecho a la no discriminación en México, desde la emisión de la Carta de las Naciones Unidas en 1945 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 hasta los últimos tratados en la materia en ambos ámbitos, y la jurisprudencia (contenciosa y consultiva) emitida en el seno de los órganos internacionales cuasi jurisdiccionales —como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer— y los jurisdiccionales como la Corte Internacional de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, es de resaltar que las llamadas normas de *soft law* también han jugado un papel importante en el desarrollo de los estándares de no discriminación en el país. En este tenor, se pueden señalar los informes de los Relatores en materia de Pueblos Indígenas, los informes temáticos en materia de indígena, comunidad perteneciente a la diversidad sexual, mujeres, personas con discapacidad, etc. de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, elaborados en su función de monitoreo.

Finalmente, en nuestro ámbito se tiene que señalar la labor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —máximo órgano jurisprudencial en el país— la cual ha considerado que los criterios que pueden extrañar discriminación se deben tomar con especial atención ante el examen de constitucionalidad, ya que el propósito de su mención expresa en la Constitución es la protección de los eventuales y —con frecuencia— graves efectos del prejuicio sobre personas o grupos que cuentan con una historia de desventaja o victimización y que pueden no ser tenidos en cuenta por los legisladores y los demás poderes públicos, del mismo modo que los intereses de todos los demás. En algunos casos, se han denominado categorías sospechosas ante la suspicacia que despierta establecer distinciones en la ley con base en esas categorías, por lo que se requiere un escrutinio estricto o más intenso en un examen de compatibilidad de la norma con la Constitución.<sup>41</sup>

El presente diagnóstico tiene como objetivo dar una panorámica general sobre la discriminación en México. Para tales efectos, en primer lugar, hablará sobre el marco teórico que rodea a la

<sup>40</sup> CONAPRED, *Fundamentos de la armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio*, Colección Legislar sin discriminación. Tomo I, SEGOB-CONAPRED, México, 2013, pp. 53 y 54.

<sup>41</sup> José Luis Caballero Ochoa y Marisol Aguilar Contreras, “Nuevas tendencias del derecho a la no discriminación a la Luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en relación con México”, en Luna Corvera, Gonzáles Teresa y Jesús Rodríguez Zepeda, (coords.), *Hacia una razón antidiscriminatoria. Estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato*, México, SEGOB-CONAPRED, 2014, p. 174.

discriminación. En segundo lugar, abordará algunas ideas sobre el concepto de discriminación. En tercer lugar, estudiará los distintos tipos de discriminación que se consideran que existen, hasta la fecha. En cuarto lugar, analizará como la no discriminación es la piedra angular del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, observando, para ello, los estándares del Sistema Universal de Derechos Humanos y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En quinto lugar, señalará como está construida la no discriminación en el sistema jurídico mexicano. Y, en sexto lugar, tratará el abordaje actual de la no discriminación en México.

### 3.2 MARCO TEÓRICO

La discriminación es una conducta que, a lo largo de la historia, ha formado parte de las sociedades humanas. Se genera en los usos y las prácticas sociales entre las personas y con las autoridades, a través de la formación de estereotipos y prejuicios. El padre de la sociología moderna, Max Weber,<sup>42</sup> advirtió que los seres humanos organizamos la asignación de los bienes, sobre todo la de aquellos que consideramos como escasos, a partir de una estructura social compleja que, a la vez, sirve para incluir o excluir, dependiendo de ciertas categorías elaboradas por el intelecto humano. Cuando los recursos se asumen como limitados, el ser humano suele intentar la marginación del semejante para beneficio propio.<sup>43</sup> Esto fue lo que Weber llamó “cierre social”: el accionar de un grupo de personas que amplía sus recursos a través de la limitación o exclusión del acceso y las oportunidades a otros. Este grupo se atribuye ciertos atributos con los que justifica la diferencia, a la vez que identifica a las personas pertenecientes a cada grupo a través de la estigmatización, de manera simple por el sexo, el color de la piel, la edad, la discapacidad, la estatura, la complexión o la apariencia física, o de manera menos visible por la religión, la orientación o preferencia sexual, la lengua, las convicciones o el estatus socioeconómico. Estos elementos son los que definen qué personas serán incluidas o excluidas en la asignación de los bienes escasos dentro de una sociedad estratificada.<sup>44</sup>

En palabras de Rodríguez Zepeda, un grupo social estigmatizado “es receptáculo sistemático de prejuicios que anidan en relatos culturales, valores morales y familiares, criterios de eficiencia o de belleza, ideas de logro social e incluso normas legales y directrices institucionales”. Por ejemplo, las personas con discapacidad son estigmatizadas porque se asume socialmente que una vida productiva *normal* exige que el trabajo posea capacidades regulares —en aras de la *mayor* productividad posible—. En el caso del género, es común que socialmente se estigmaticen las conductas femeninas como actos de “debilidad” y de “escasa racionalidad”.<sup>45</sup> O, en el caso de la orientación sexual y la identidad de género, que se estigmatice a las personas no heterosexuales por no ajustarse a los parámetros “socialmente aceptables”.

<sup>42</sup> Max Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

<sup>43</sup> Reporte sobre la Discriminación en México 2012, *op. cit.*, p. 18.

<sup>44</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, *op. cit.*

<sup>45</sup> Jesús Rodríguez Zepeda, *Un marco teórico para la discriminación*, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 2006, pp. 183-185.

El cierre social weberiano se compone de dos elementos: la desigualdad de trato y la desigualdad económica. De un lado, la *desigualdad de trato* se manifiesta cuando el cierre social actúa en el plano de lo simbólico, cuando utiliza el estigma para disminuir a la persona, cuando se deriva de un discurso menospreciante, cuando la ley trata de manera arbitraria e injusta, cuando la autoridad abusa de las personas en condiciones más vulnerables o cuando la sociedad excluye a través de tradiciones, prácticas o costumbres acrílicas o basadas en el prejuicio. De otro lado, la *desigualdad económica* tiene su origen en la asimetría de la riqueza y, sobre todo, en la diferencia en el ingreso que perciben las personas o los grupos humanos.<sup>46</sup> La discriminación, como afirma Rodríguez Zepeda, está estrechamente relacionada con la *desigualdad de trato*: ambas coinciden en el “papel estructural de las representaciones culturales y las simbologías sociales para efectos del proceso de identificación, demarcación y jerarquización de los grupos sociales”.<sup>47</sup>

Así pues, podemos entender, tal y como lo había apuntado Marx un poco más de medio siglo antes que Weber,<sup>48</sup> la desigualdad y la exclusión social son una construcción social derivada de los distintos factores estructurales económicos, sociales, políticos y culturales que componen un modelo de organización social. En sus escritos económicos, políticos y filosóficos, Marx denunciaba el carácter intrínsecamente desigual de las formaciones sociales capitalistas. Desigualdad que se traduce en la explotación de unos seres humanos sobre otros, en la concentración de títulos de propiedad, poder y riqueza de unos en detrimento de otros, en la dominación de una clase social sobre otra antagónica. En términos marxistas, la desigualdad, por tanto, no es tan sólo un producto del capitalismo, sino que es su condición de existencia.<sup>49</sup>

En este sentido, el sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos ha señalado que la modernidad occidental capitalista se articula en torno a la *desigualdad* y la *exclusión* y que la jerarquización social se organiza y estructura sobre ellas.<sup>50</sup> Con la *desigualdad*, la pertenencia se establece por medio de la integración social subordinada: estar dentro del sistema significa estar abajo, como los trabajadores en el sistema productivo; el trabajo es el que genera los “rangos tolerables de desigualdad social”. Con la *exclusión*, la pertenencia jerarquizada viene dada por la forma en la que una persona es excluida: estar abajo significa estar totalmente fuera del sistema, ser declarada socialmente inexistente. Cada uno de estos sistemas de integración jerarquizada presenta una peligrosa forma extremista que aún hoy sigue vigente: el sistema de desigualdad puede desembocar en la esclavitud, mientras que el sistema de exclusión puede conducir al exterminio.<sup>51</sup> Si la desigualdad es para Boaventura de Sousa Santos un fenómeno

<sup>46</sup> *Reporte sobre la Discriminación en México 2012, op. cit.*, p. 23.

<sup>47</sup> Jesús Rodríguez Zepeda, *op. cit.*, p. 194.

<sup>48</sup> El *Capital* fue publicado en 1867 y *Economía y Sociedad* fue publicado póstumamente en 1922.

<sup>49</sup> Karl Marx, *El Capital: Crítica de la Economía Política*, México, FCE, 1999; Bellofiore, Riccardo and Taylor Nicola, *The Constitution of Capital. Essays on Volume I of Marx's Capital*, NY, Palgrave Macmillan, 2004.

<sup>50</sup> Boaventura de Sousa Santos, *Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia*, Brasil, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2010.

<sup>51</sup> Antoni Jesús Aguiló Bonet, “Globalización Neoliberal, Ciudadanía y Democracia. Reflexiones Críticas desde la Teoría Política De Boaventura De Sousa Santos”, en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, vol. 20, núm. 4, 2008.

socioeconómico, la exclusión, por su parte, es un fenómeno de carácter cultural y social, “un proceso histórico a través del cual una cultura, por medio de un discurso de verdad, crea una prohibición y la rechaza”.<sup>52</sup> Para él, Occidente ha impuesto un modelo homogéneo de universalización sin asumir las diferencias con el resto del mundo. Por ello, al intentar imponer la integración a la modernidad (subvertida en capitalismo), también impone las condiciones para la exclusión de ella.

En el ámbito de la filosofía política, la obra clásica de John Rawls, “Teoría de la Justicia”,<sup>53</sup> es un referente en lo relativo a las llamadas posiciones menos aventajadas, parte central de los estudios sobre discriminación. Para Rawls, a la equidad de derechos y libertades básicas —que se presenta como irrenunciable y prioritaria— se debe sumar la justa igualdad de oportunidades y una enérgica intervención pública para compensar las prácticas discriminatorias y desiguales persistentes, operando a favor de los miembros peor situados en la estructura social: los llamados *grupos en condiciones de vulnerabilidad*. En este sentido, la justicia distributiva estaría moralmente justificada no por garantizar a las posiciones “normales” la legitimidad de sus derechos y posesiones, sino porque valida las demandas de libertad, igualdad y oportunidad de los sujetos más débiles de la sociedad.<sup>54</sup> Así pues, este planteamiento filosófico tiene una aplicación práctica: ayuda a incidir en la lucha contra la discriminación, la cual justifica las acciones que pretendan igualar el ejercicio de las libertades entre las distintas personas, especialmente las “peor situadas”; es decir, las *acciones afirmativas*.

Para el jurista italiano Norberto Bobbio la democracia es la respuesta político-institucional más convincente para enfrentar la discriminación ya que se inspira en principios universales como la libertad, la justicia, el respeto del otro, la tolerancia, la no-violencia. Además, es un sistema político incluyente en la medida en la que tiende a incluir en su área a los “otros”, a los que están fuera, ampliando también a ellos sus beneficios, de los cuales el primero es el respeto de todas las creencias.<sup>55</sup> La democracia es esencialmente tolerante, contraria a la discriminación y, sobre todo, a la discriminación que históricamente ha asumido las formas más odiosas y criminales: el racismo, el cual —con frecuencia— ha degenerado en limpieza étnica y exterminio de masas.

Ahora bien, sólo cuando la democracia, los derechos y el desarrollo humano se armonizan, las libertades de las personas pueden aumentar, a la par de su dignidad y autonomía, como afirma el economista indio Amrtya Sen.<sup>56</sup> Los derechos humanos se convierten, de este modo, en los instrumentos clave de las personas para protegerse frente al trato arbitrario, ya sea de otras personas o del Estado. Y son la respuesta porque, como ha afirmado Ferrajoli, estos derechos

<sup>52</sup> Boaventura de Sousa Santos, *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*, Madrid, Trotta/ ILSA, 2005, p. 196.

<sup>53</sup> John Rawls, *Teoría de la Justicia*, Boston, Harvard University Press, 2006.

<sup>54</sup> Jesús Rodríguez Zepeda, *El igualitarismo liberal de John Rawls. Estudio de la Teoría de la Justicia*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Miguel Ángel Porrúa, 2010, p. 240.

<sup>55</sup> Norberto Bobbio, “Racismo, hoy”, en Bobbio, Norberto, *Elogio de la templanza y otros escritos morales*, Ediciones Temas de Hoy, S.A., Madrid, 1997.

<sup>56</sup> Amartya Sen, *Desarrollo y Libertad*, Buenos Aires, Planeta, 2000, pp. 183 y ss.

están adscritos universalmente a todos en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar y, por tanto, son indisponibles e inalienables.<sup>57</sup> Al desarrollar esta definición, Ferrajoli afirma que los derechos de la persona (integridad física, libertad personal, etcétera) deben atribuirse a todos los seres humanos indistintamente; los derechos de autonomía privada (por ejemplo, acudir a los tribunales) a todas las personas con capacidad jurídica de actuar; mientras que los derechos de autonomía pública (los derechos políticos) se reservan a los ciudadanos capaces de actuar.<sup>58</sup>

Vivir en un mundo sin discriminación es un ideal rector y una aspiración común de todo Estado democrático, social y constitucional de derecho del siglo XXI ya que la discriminación es uno de los mayores obstáculos para que todas las personas puedan ejercer de forma plena y cabal sus derechos humanos. Sin embargo, a pesar de que la discriminación ha estado presente —y lo sigue estando— en toda la historia de la humanidad, su tratamiento, así como el análisis de sus causas y consecuencias y la intensidad con la que se sufre, es un fenómeno relativamente reciente. Los mayores avances en la materia, tanto desde el punto de vista nacional como desde el punto de vista internacional, vienen aparejados con el desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el cual tiene sus bases y fundamentos, precisamente, en el principio de no discriminación y la dignidad de todas las personas.

Hay que recordar que el siglo XX se caracterizó, entre otras cosas, por albergar las formas más brutales de discriminación, las cuales dieron origen al Derecho Internacional de los Derechos Humanos después de la Segunda Guerra Mundial, como un esfuerzo de la Comunidad Internacional para que nunca volvieran a tener lugar las atrocidades sufridas por las personas en esos años en razón de su raza, religión, color de piel, etc. Como señala Norberto Bobbio, de entre todas las aberraciones históricas, la más destructiva ha sido la “solución final”, instrumentada por los nazis para resolver el “problema judío” en el mundo: el exterminio sistemático de todos los judíos existentes en todos los países en los que el nazismo dominaba. Para llegar a esta conclusión, los teóricos del nazismo tuvieron que atravesar tres fases diferentes: a) los judíos son diferentes a los arios; b) los arios son una raza superior; c) las razas superiores deben dominar a las inferiores, incluso suprimiéndolas cuando sea necesario para su propia conservación.<sup>59</sup>

Así, una de las mayores conquistas del siglo XX fue —sin duda alguna— el reconocimiento de derechos humanos a todas las personas. Al término de la Segunda Guerra Mundial, estos derechos fueron consagrados en diversos instrumentos internacionales, universales y regionales, en los que se plasmó la obligación de los Estados de asegurar y reconocer este mínimo de protección a todas las personas bajo su jurisdicción, *sin discriminación alguna*. Es decir, independientemente de su nacionalidad, género, raza, color, idioma, religión o convicción, origen

<sup>57</sup> Luigi Ferrajoli, “Sobre los Derechos Fundamentales”, en *Cuestiones Constitucionales*, vol. 15, julio-diciembre 2006.

<sup>58</sup> Ermanno Vitale, “Contra la discriminación, más allá de la diferencia: los derechos fundamentales”, en CONAPRED, *La discriminación racial*, Colección Miradas 3, México, CONAPRED, 2005.

<sup>59</sup> Norberto Bobbio, “La naturaleza del prejuicio. Racismo, hoy. Iguales y diferentes”, en Bobbio, Norberto, *Elogio de la templanza y otros escritos morales*, Ediciones Temas de Hoy, S.A., Madrid, 1997.

étnico o social, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, opinión política o cualquier otra condición. Así, dio inicio el moderno Derecho Internacional de los Derechos Humanos y, con ello, la adopción de los primeros instrumentos internacionales en la materia, los cuales —al igual que algunas Constituciones— identificaron la discriminación, establecieron cláusulas que la prohíben por ser una violación al trato igualitario entre las personas y señalaron criterios por los cuales habría que tener un mayor escrutinio cuando se estuviera alegando un trato discriminatorio.<sup>60</sup>

El principio de no discriminación encontró sus primeras formulaciones en la Carta de las Naciones Unidas (1945) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Y, actualmente, todos los tratados internacionales de derechos humanos tienen una cláusula que prohíbe la discriminación por razones que van desde el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, la discapacidad, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, hasta la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales, entre otras.

Así, conforme al Derecho Internacional vigente, todas las personas son titulares de derechos humanos, cuya plena vigencia y respeto son elementos fundamentales para la consolidación de la paz y seguridad a nivel internacional, regional y nacional, así como también para construir sociedades en las que se respete el Estado de Derecho. Como afirma Villán Durán, “los derechos humanos se configuran como el motor imprescindible de unas relaciones internacionales más justas y armoniosas, así como el instrumento de humanización y criterio legitimador de la conducta de los Estados en sus relaciones”.<sup>61</sup> Las normas de Derecho Internacional que protegen a la persona son resultado del esfuerzo de la Comunidad Internacional por establecer un conjunto de reglas mínimas de protección y desarrollo para todas las personas. Los derechos reconocidos en estas normas tienen como base la no discriminación y la dignidad inherente de todas las personas y representan valores universales mínimos que los Estados se comprometen a promover, proteger y garantizar.

En los albores del siglo XXI, la discriminación —que en su sentido más elemental es una situación de exclusión que daña a una o varias personas— es considerada como una de las violaciones más flagrantes de los derechos humanos ya que implica la negación del ejercicio igualitario de derechos. En ese sentido, es preciso señalar que, si bien todas las personas son susceptibles de

<sup>60</sup> Laura Clérico y Martín Aldao, “De la inclusión como igualdad en clave de redistribución y reconocimiento. Rasgos Potencialidades y Desafíos para el derecho constitucional interamericano”, p. 227 y ss. en Armin von Bogdandy, Mariela Morales Antoniazzi y Héctor Fix Fierro, (Coords), *Ius Constitutionale Commune en America Latina. Rasgos, Potencialidades y Desafíos*, México, Heidelberg, IJ-IIBDP/Max Planck Institute, 2014; Daniel Vázquez, *Test de razonabilidad y derechos humanos, instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad y prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

<sup>61</sup> Carlos Villán Durán, *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Madrid, Trotta, 2006, p. 44.

sufrir un trato discriminatorio, hay personas que se encuentran en circunstancias sociales o personales que hacen que padezcan discriminación en mayor medida y estén en una clara situación de desventaja con respecto al resto de la sociedad, a pesar de ser también personas —en esencia iguales— que gozan de los mismos derechos. Por ello, todo Estado que se considere como social, democrático y constitucional de derecho debe tener —como una parte angular de su funcionamiento— leyes y políticas públicas encaminadas a erradicar, prevenir y combatir las prácticas discriminatorias y excluyentes que vulneran los derechos humanos de las personas y los grupos de personas en condiciones de vulnerabilidad, por ejemplo los niños, las niñas y los adolescentes, las mujeres, las personas pertenecientes a la diversidad sexual, las personas con discapacidad, las personas migrantes y refugiadas, las personas pertenecientes a una etnia, los adultos mayores, entre otras.

### 3.3 SOBRE EL CONCEPTO DE DISCRIMINACIÓN

En términos amplios y del lenguaje común, la discriminación es la acción de seleccionar excluyendo;<sup>62</sup> es distinguir o separar unas cosas de otras tomando en cuenta sus diferencias. En el ámbito de la sociología o del derecho este concepto ha ido adquiriendo un significado más preciso.

Como fenómeno sociológico, la discriminación es una de las tantas formas de violencia u opresión en las sociedades contemporáneas que es ejercida por grupos humanos en posición de dominio quienes, consientes o inconscientes, establecen y extienden preconceptos negativos —basados en algún rasgo fisonómico que se convierte en un estigma de inferioridad— contra otros grupos sociales determinados, que dan por resultado la exclusión o marginación de éstos últimos.<sup>63</sup> Así, el hecho discriminatorio surge durante la interacción entre distintos grupos sociales y obedece al rechazo de los demás, basado en el prejuicio que se focaliza hacia cierta particularidad del otro. Por ejemplo, una persona puede sufrir tratos discriminatorios por ser pobre, por no tener educación formal, por tener algún tipo de discapacidad, o por su orientación sexual. La discriminación tiene que ver con relaciones políticas o de dominio de carácter inequitativo o asimétrico que acontecen entre los grupos sociales, pero —en general— a través de las relaciones entre los individuos. Es un fenómeno de naturaleza fundamentalmente cultural que halla sus motores o fuerzas propulsoras en las representaciones simbólicas que las personas tenemos sobre los grupos humanos, en los prejuicios y en los procesos de estigmatización de los otros.<sup>64</sup>

En palabras de Rodríguez Zepeda:

<sup>62</sup> *Diccionario de la Real Academia Española*, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=DtHwzw2>

<sup>63</sup> Rodrigo Gutiérrez Rivas y Pedro Salazar Ugarte, *Igualdad, no discriminación y derechos sociales. Una vinculación virtuosa*, SEGOB-CONAPRED, México, 2011, pp. 42 y 43.

<sup>64</sup> Patricia Colchero Aragonés, Hilda Téllez Lino, Karla Verónica Calcáneo Treviño, Enrique Ventura Marcial, Nurimey Mendoza Aguilar y Karen Iliana Ruiz Flores, *Modelo para la defensa de casos de discriminación*, México, SEGOB-CONAPRED, 2011, p. 53.

“La discriminación surge de la diferencia antagónica hacia el otro. El otro ya no es mi semejante, digno de respeto y con quien creo vínculos de amistad, sino un medio para otros propósitos y un obstáculo en mi conquista por la “libertad”. La gratuidad que forma parte de los vínculos entre las personas ha sido suplantada por el de interés. El otro ya no posee identidad, sólo es un instrumento más. Es un anónimo del que solamente percibo su sombra, pero ya no su presencia. La discriminación es una actitud que surge del sujeto preso de una esclavitud interiorizada, esta esclavitud es la reclusión en su propio “yo”, motivado por el odio, el desprecio y el egoísmo. Negando la alteridad y anclado en su propia mismidad, tiende a excluir y a despreciar al otro, lo margina, creando una disyuntiva entre él y el otro. Viviendo sólo en su propio solipsismo y prescindiendo del constante descubrimiento del otro, sólo quiere afirmarse a sí mismo, generalmente de manera violenta, por encima y a costa de los demás”.<sup>65</sup>

En el ámbito jurídico la discriminación es entendida, en términos generales, como el trato desigual entre las personas. Se puede decir que es el otro lado de la moneda de la igualdad, una especie de corolario negativo. De hecho, al hablar de discriminación podemos hacer referencia a una multiplicidad de términos, además de la igualdad, en su vertiente negativa: libertad, tolerancia, diferencia, pluralidad, inclusión, respeto, entre muchos más. Así, el punto de partida al hablar de discriminación es la diferencia en el trato otorgado a dos o más personas, o grupos de personas; es decir, está directamente relacionada con la violación del derecho a la igualdad, que es un concepto esencialmente relacional y no se entiende sino aplicándolo a la comparación entre sujetos.<sup>66</sup> En este sentido, se piensa que el principio de no discriminación sea formulado en los terrenos político y jurídico como una extensión, o como un capítulo, de un *principio llano de igualdad*.

Las primeras formulaciones sobre no discriminación, o prohibición de distinciones, fueron formuladas para proteger la igualdad ante la ley, lo cual resultó bastante limitado.<sup>67</sup> Sin embargo, el concepto de no discriminación, así como las formas en las que se suscita y quiénes la resienten, no ha permanecido estático en el derecho. Especialmente, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha tenido una vertiginosa transformación, de un lado, porque esta área del derecho tiene como uno de sus fundamentos precisamente la no discriminación, y, de otro lado, porque uno de sus principios rectores es la progresividad, con el fin de encauzar los fenómenos sociales emergentes en una avenida legal.<sup>68</sup> Como ha señalado la Corte Internacional de Justicia, en relación con las normas internacionales convencionales:

<sup>65</sup> Marco Antonio Sánchez López y Luis Antonio Hernández Sandoval, *Un acercamiento a la discriminación, Un acercamiento a la discriminación. De la teoría a la realidad en el Estado de México*, Toluca, Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de México, 2007, p. 143.

<sup>66</sup> Patricia Palacios Zuloaga, *Estudio de la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos sobre la cláusula autónoma de no discriminación*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Centro de Derechos Humanos y Embajada del Reino de los Países Bajos, 2006, p. 32.

<sup>67</sup> Por ejemplo, la redacción de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos (Civiles y Políticos y Económicos, Sociales y Culturales) se enfocaban a una noción de igualdad entre iguales.

<sup>68</sup> A este respecto, puede consultarse: José María Ruda, “El desarrollo progresivo del Derecho Internacional y su codificación en la Carta de las Naciones Unidas”, *Academia: Revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires*, Año 8, Número 16, 2010, pp. 215-227.

“en determinados [instrumentos jurídicos], la intención [...] es precisamente utilizar un lenguaje cuyo significado no sea fijo, sino que sea capaz de evolucionar para permitir el desarrollo en el Derecho Internacional”.<sup>69</sup>

Los desarrollos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en materia de no discriminación han ido incorporándose, paulatinamente, en las legislaciones nacionales, al punto que, en la actualidad, prácticamente todas las Constituciones del mundo tienen una cláusula antidiscriminatoria y han desarrollado algún tipo de norma secundaria para combatir el fenómeno.<sup>70</sup>

En los estudios sobre discriminación, la teoría ha seguido a la experiencia social. Por ello, las definiciones preponderantes de discriminación se han nutrido de las redacciones de una amplia serie de instrumentos o leyes internacionales que se han convertido en modelos para las legislaciones nacionales. Por ejemplo, la idea de que se configura una práctica discriminatoria por el solo hecho de restringir o anular derechos fundamentales o libertades básicas se encuentra antes en las leyes y constituciones que en los estudios o teorías si bien éstos ayudan a sistematizar y darle coherencia argumental a dicha idea. Que la discriminación esté definida en las leyes, nacionales o internacionales, hace que su noción se destrivialice y se le dé una formulación adecuada en el lenguaje de los derechos.<sup>71</sup>

Por ejemplo, el artículo 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el documento político y jurídico más relevante en la historia de la humanidad, señala que toda persona debe estar protegida contra toda discriminación:

“Todos [los seres humanos] son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.

<sup>69</sup> Corte Internacional de Justicia, *Dispute regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica vs. Nicaragua)*, Sentencia de 13 de julio de 2009, p. 213, párrs. 64 y 66. La Corte señaló “[...] **there are situations in which the parties’** intent upon conclusion of the treaty was, or may be presumed to have been, to give the terms used —or some of them— a meaning or content capable of evolving, not one fixed once and for all, so as to make allowance for, among other things, developments in international law. In such instances it is indeed in order to respect the parties’ common intention at the time the treaty was concluded, not to depart from it, that account should be taken of the meaning acquired by the terms in question upon each occasion on which the treaty is to be applied. [...] It is founded on the idea that, where the parties have used generic terms in a treaty, the parties necessarily having been aware that the meaning of the terms was likely to evolve over time, and where the treaty has been entered into for a very long period or is “of continuing duration”, the parties must be presumed, as a general rule, to have intended those terms to have an evolving meaning”.

<sup>70</sup> Rodrigo Gutiérrez Rivas, “La categoría de discriminación y su relación con el paradigma de los derechos humanos: un apunte crítico”, en Marisol Anglés Hernández, *et.al.*, *Sin Derechos. Exclusión y discriminación en el México actual*, Colección Líneas de Investigación Institucionales, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, pp. 7 y 8.

<sup>71</sup> *Un marco teórico para la discriminación, op. cit.*, p. 25.

Esto es, no ser discriminado equivale a tener acceso a todos los derechos y las libertades (civiles, políticos y sociales) señalados en la Declaración. En sus términos, la no discriminación es la llave de entrada para todas las personas, en condiciones equitativas, a todos los derechos.<sup>72</sup> El derecho a la no discriminación se presenta como “*un derecho a tener derechos*”, en términos de Hannah Arendt.<sup>73</sup>

De este modo, las personas deben ser consideradas iguales entre sí y tratadas como iguales respecto de aquellas cualidades que constituyen la esencia del ser humano y su naturaleza, como la dignidad, el libre uso de la razón y la capacidad jurídica. Los posibles tratos desiguales dados a las personas sólo se pueden justificar si se encuentran previstos en la ley, y generalmente obedecen a la comisión de actos ilícitos que dañan a terceros o cuando las personas se encuentran en situación o condición de vulnerabilidad o discriminación, lo que hace necesario la aplicación de algún apoyo o ayuda especial (como las medidas afirmativas).<sup>74</sup>

### 3.4 TIPOS DE DISCRIMINACIÓN

La discriminación es un proceso que puede ocurrir en distintas circunstancias. Por ello, visibilizar los diversos tipos de discriminación —los tradicionales y los nuevos—,<sup>75</sup> nos ayuda a comprender mejor las formas en que ésta se puede manifestar y abrir la ruta para entender sus alcances y consecuencias efectivas y concretas. Esto con el fin de registrar los daños que esta violación de derechos genera en la calidad de vida de los grupos excluidos<sup>76</sup> y poner en marcha una política antidiscriminatoria.

A la fecha, las tipologías de la discriminación que se han identificado son:

1. Directa, objeto o finalidad;
2. Indirecta, resultado o efecto;
3. De hecho, de facto o sustantiva;
4. De derecho, de jure o formal;
5. Por percepción (real y percibida);
6. Encubierta;
7. Interseccional;
8. Estructural (sistémica o histórica).

<sup>72</sup> *Idem.*

<sup>73</sup> Hannah Arendt, *Los orígenes del totalitarismo*, Taurus, Madrid, 1998, p. 225.

<sup>74</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *El derecho a la no discriminación*, 2ª ed., México, CNDH, 2017, p. 14.

<sup>75</sup> Christian Courtis, “Legislación y políticas antidiscriminatorias en México: el inicio de un largo camino” en De la Torre Martínez, Carlos, *Derecho a la no discriminación*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, pp. 231 y ss.

<sup>76</sup> Patricio Solís, *Discriminación estructural y desigualdad de social. Con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad*, México, SEGOB-CEPAL-CONAPRED, 2017, p. 17.

La *discriminación directa* es la más fácil de identificar, pues la formulación de su distinción siempre lleva consigo un motivo expreso de discriminación.<sup>77</sup> Así, hay discriminación directa cuando un individuo recibe un trato menos favorable que otro en situación similar, por alguna causa relacionada con uno de los motivos prohibidos de discriminación, por lo que se le asocia con la discriminación de derecho. De otro lado, la *discriminación indirecta* hace referencia a leyes, políticas o prácticas que son en apariencia neutras, pero que influyen de manera desproporcionada en los derechos de las personas, por los motivos prohibidos de discriminación. Por ello, también se le denomina de resultado o efecto, pues muchas veces la intencionalidad no es la de discriminar, pero en los hechos se concreta dicha discriminación.<sup>78</sup> En este sentido, el análisis de la discriminación indirecta requiere de un análisis de contexto pues, muchas veces, la tiene su origen en las discriminaciones de facto.<sup>79</sup>

La *discriminación de hecho* se refiere a las prácticas discriminatorias que se presentan en la realidad. Esto es, las normas no hacen una diferenciación discriminatoria, pero en su aplicación se hacen diferenciaciones discriminatorias vinculadas con las prácticas sociales, culturales o hechas por los funcionarios públicos (discriminación institucional o discriminación institucionalizada).<sup>80</sup> La *discriminación de derecho* es aquella que se encuentra dentro de los ordenamientos (Constituciones, leyes, ordenamientos, etc.),<sup>81</sup> vulnerando los criterios prohibidos expresos y no expresos de discriminación.

<sup>77</sup> Sin embargo, hay que hacer notar que pueden existir formulaciones que no se encuentren dentro de los motivos expresos de discriminación pero que, si se adicionan mediante la cláusula “u otra condición social”, como ha sido el caso de la orientación sexual, el género o la discapacidad.

<sup>78</sup> Puede verse: Juan Antonio Cruz Parceroy y Rodolfo Vázquez (Coord.), *Derecho de las mujeres en el Derecho Internacional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación- Fontamara, 2010; Estefanía Vela Barba, *El derecho a la igualdad y no discriminación en México*, Colección Equidad de Género y Democracia, núm. 2, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Electoral del Distrito Federal, 2012.

<sup>79</sup> SCJN, *Discriminación indirecta. Su determinación requiere un estudio sobre la existencia de factores estructurales y contextuales*. 10ª. Época; Pleno, Semanario Judicial de la Federación; P.VIII/2016; 23 de septiembre de 2016 y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General Núm. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2)*, 2 de julio de 2009, E/C.12/GC/20, párr. 10.a y 10.b.

<sup>80</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *La discriminación y el derecho a la no discriminación*, México, CNDH, 2012, p. 11 y 12. En sentido similar, el mismo Comité consideró que: “Discriminación sustantiva. Abordando únicamente la forma no se conseguiría la igualdad sustantiva prevista y definida en el artículo 2.2. En el disfrute efectivo de los derechos recogidos en el Pacto influye con frecuencia el hecho de que una persona pertenezca a un grupo caracterizado por alguno de los motivos prohibidos de discriminación. Para eliminar la discriminación en la práctica se debe prestar suficiente atención a los grupos o individuos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes en lugar de limitarse a comparar el trato formal que reciben las personas en situaciones similares. Los Estados partes deben, por tanto, adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o de facto”. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General Núm. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 2 de julio de 2009, E/C.12/GC/20, párr. 8.b.

<sup>81</sup> Al respecto el Comité DESC también ha considerado que “Discriminación formal. Para erradicar la discriminación formal es preciso asegurar que la Constitución, las leyes y las políticas de un Estado no discriminen por ninguno de los motivos prohibidos”; ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General Núm. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 2 de julio de 2009, E/C.12/GC/20, párr. 8.a.

La *discriminación por percepción* se produce por motivo de la apreciación que otras personas tengan acerca de la relación de una persona con un grupo social determinado, independientemente de que ello corresponda a la realidad y la persona se autoidentifique (percepción real) o sea de manera supuesta, y la persona o personas no se auto identifiquen (percepción aparente).<sup>82</sup> Otra forma de discriminación por percepción es la denominada *discriminación por asociación*. Al respecto, el Comité de Personas con Discapacidad ha entendido que la discriminación por asociación es la discriminación contra personas a causa de su asociación con una persona con discapacidad. Las mujeres que desempeñan una función de cuidadoras suelen sufrir discriminación por asociación. Por ejemplo, la madre de un niño con discapacidad puede ser discriminada por un posible empleador que teme que sea una trabajadora menos comprometida o que esté menos disponible a causa de su hijo.<sup>83</sup>

Por otro lado, se encuentra la *discriminación encubierta* que ha sido evidenciada en situaciones de discriminación política. En este tipo de discriminación no se puede realizar un análisis directo de la discriminación en la norma debido a que, por su propia naturaleza, queda invisibilizada bajo un velo de legalidad que se le confiere a la autoridad. Existen dos elementos fundamentales para identificar este tipo de discriminación: por un lado, se encuentra la finalidad declarada, que son las razones que argumenta la autoridad para justificar la distinción partiendo de una facultad discrecional (velo de legalidad); y, por otro lado, la finalidad real (o no declarada) por parte de las autoridades en las cuales exponen otras razones, diversas a la finalidad declarada. Por lo general, estas declaraciones son realizadas en medios públicos de difusión y, por otro lado, muestran un contenido de rechazo a la disidencia política.<sup>84</sup>

El enfoque de la *discriminación interseccional* no sólo describe una discriminación basada en diferentes motivos, sino que evoca un encuentro o concurrencia simultánea de diversas causas de discriminación. Es decir, que en un mismo evento se produce una discriminación debido a la concurrencia de dos o más motivos prohibidos de discriminación o de factores de vulnerabilidad.<sup>85</sup> Esa discriminación puede tener un efecto sinérgico que supere la suma simple de varias formas de discriminación, o puede activar una forma específica de discriminación que sólo opera cuando

<sup>82</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), *Caso Flor Freire vs. Ecuador*. Sentencia de 31 de agosto de 2016, párr. 120. Mutatis mutandi, *Caso Perozo y otros vs. Venezuela*. Sentencia de 28 de enero de 2009, párr. 158 y 380; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Resolución 275 sobre la Protección contra la Violencia y otras Violaciones de Derechos Humanos de las Personas en base a la Orientación Sexual o Identidad de Género, real o imputada, 12 de mayo de 2014, párr. 4.

<sup>83</sup> ONU, *Comité para los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Núm. 3 sobre Mujeres y niñas con discapacidad*, 2 de septiembre de 2016, CRPD/C/GC/3, párr. 17.c.

<sup>84</sup> Véase: *CoIDH, Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C, núm. 293.

<sup>85</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos usa el enfoque de la intersección no sólo centrándose en motivos expresos de discriminación, sino que también incluye situaciones específicas de condiciones de vulnerabilidad, como el asilo.

se combinan varios motivos de discriminación. Ello activa o visibiliza una discriminación que sólo produce cuando se combinan dichos motivos que de lo contrario permanecería oculta.<sup>86</sup>

El concepto de discriminación interseccional reconoce, entonces, que las personas no sufren discriminación como miembros de un grupo homogéneo, sino como individuos con identidades, condiciones y circunstancias vitales multidimensionales. Reconoce las vivencias y experiencias de agravamiento de la situación de desventaja de las personas a causa de formas de discriminación interseccionales, que requieren la adopción de medidas específicas con respecto a la recopilación de datos desglosados, la consulta, la formulación de políticas, la ejecutabilidad de las políticas de no discriminación y la provisión de recursos eficaces.<sup>87</sup>

Finalmente, tenemos la *discriminación estructural*, la cual —en fechas recientes— ha empezado tener reconocimiento nacional e internacional.<sup>88</sup> Al respecto, muy acertadamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que la discriminación estructural —que puede ser sistémica o histórica— “existe cuando el conjunto de prácticas, reproducidas por las instituciones y avaladas por el orden social, provoca que las personas enfrenten distintos escenarios sociales, políticos, económicos y éticos y diferentes oportunidades de desarrollo y de consecución de sus planes de vida, debido a su pertenencia a grupos en situación de exclusión sistemática, históricamente determinadas. El contexto social adverso que enfrentan las personas pertenecientes a estos grupos puede ser producto de condiciones fácticas de desigualdad —como la carencia de recursos— o de condiciones simbólicas de desigualdad producidas por la ausencia en el discurso social dominante de las concepciones, necesidades o aspiraciones de un grupo en situación de opresión o históricamente desventajado”.<sup>89</sup>

Algunos autores<sup>90</sup> han brindado algunas características —enunciativas y no limitativas— que pueden ser de utilidad para identificar cuándo se está en presencia de discriminación estructural:

<sup>86</sup> CoIDH, *Caso Gonzales Llu y otros vs. Ecuador*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015, Voto Concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac- Gregor Poisot, párr. 10.

<sup>87</sup> ONU, Comité para los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General Núm. 3 sobre Mujeres y niñas con discapacidad*, 2 de septiembre de 2016, CRPD/C/GC/3, párr. 16.

<sup>88</sup> Por ejemplo, puede verse en el ámbito internacional: Corte Europea de Derechos Humanos, *TED. Broniowski vs. Polonia*, Núm. 31443/96, Sentencia de 22 de junio de 2004; CoIDH, *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil*. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C, núm. 318. La diferencia con el Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México con el caso de los trabajadores de la Hacienda Brasil Verde es que en el primero la Corte IDH sólo evidenció la existencia de la discriminación estructural, mientras que en el segundo la Corte IDH declaró internacionalmente responsable a Brasil por la existencia de discriminación estructural histórica. En el ámbito nacional cabe destacar la T-025 del 2004 de la Corte Constitucional de Colombia sobre desplazamiento forzado interno.

<sup>89</sup> SCJN, *Discriminación indirecta. Su determinación requiere un estudio sobre la existencia de factores estructurales y contextuales*. 10ª. Época; Pleno, Semanario Judicial de la Federación; P.VIII/2016; 23 de septiembre de 2016.

<sup>90</sup> Véase al respecto: Roberto Saba, *Pobreza, Derechos Humanos y Desigualdad Estructural*, Colección Equidad de Género y Democracia, Núm. 3, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Electoral del Distrito Federal, 2012; Roberto Saba, *Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué le debe el Estado a los grupos desventajados?*, Argentina, Siglo XXI Editores, 2016; Paola Pelletier Quiñones, “La discriminación estructural en la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 60, Costa Rica, 2014; Roberto Saba, “Igualdad, clases y clasificaciones: ¿Qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas?”, en Roberto Gargarella (coord.), *Teoría y*

- i) un grupo o grupos de personas que tienen características inmutables o inmodificables por la propia voluntad de la persona, o bien que están relacionados a factores históricos de prácticas discriminatorias, pudiendo ser este grupo de personas minoría o mayoría;
- ii) que estos grupos se han encontrado en una situación sistemática e histórica de exclusión, marginación o subordinación que les impiden acceder a condiciones básicas de desarrollo humano;
- iii) que la situación de exclusión, marginación o subordinación se centra en una zona geográfica determinada o bien puede ser generalizada en todo el territorio de un Estado que en algunos casos puede ser intergeneracional, y
- iv) que las personas pertenecientes a estos grupos, sin importar la intención de la norma, la neutralidad o la mención expresa de alguna distinción o restricción explícita basada en las enunciaciones e interpretaciones, son víctimas de discriminación indirecta o bien de discriminación de facto, por las actuaciones o aplicación de medidas o acciones implementadas por el Estado.<sup>91</sup>

Así pues, la discriminación estructural —sistémica o histórica— se manifiesta a través de patrones ocultos o indirectos de comportamiento institucional discriminatorio, tradiciones culturales discriminatorias y normas y/o reglas sociales discriminatorias.<sup>92</sup>

---

*crítica del derecho constitucional*, Tomo II. Buenos Aires, Argentina, Abeledo-Perrot, 2008; Owen Fiss, “Grupos y la cláusula de igual protección”, en Roberto Gargarella, (comp.), *Derecho y grupos desaventajados*, España, GEDISA Editorial, Barcelona, 1999; Oscar Parra Vera y Marianne Gonzáles Le Saux, “Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Inteamericana de Derechos Humanos. A propósito del caso Apitz” en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 47, 2008, Costa Rica; María Sofía Sagües, “Discriminación estructural, inclusión y litigio estratégico” en Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Mariela Morales Antoniazzi y Flores, Rogelio (Coords.), *Inclusión, las Commune y justiciabilidad de los DESCA en la jurisprudencia interamericana. El caso Lagos del Campo y los nuevos desafíos*, México, Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, 2017; Eduardo Ferrer Mac-Gregor, “Acerca de la discriminación estructural histórica en razón de posición económica (pobreza) de los trabajadores sometidos a trabajo esclavo” en Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Armin Von Bogdandy y Mariela Morales Antoniazzi, (Coords.), *Ius constitutionale Commune en América Latina. Textos básicos para su comprensión*, México, Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, 2017.

<sup>91</sup> CoIDH, Caso de los Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil. Sentencia de 20 de octubre de 2010, Voto Concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, párr. 80. En sentido similar, la Corte IDH también, de modo general, ha establecido pautas para identificar a personas que pudieran encontrarse en una situación de vulnerabilidad y que potencialmente podrían situarse dentro de un contexto de discriminación estructural: “[...] Cuando el criterio diferenciador se corresponde con uno de aquellos protegidos por el artículo 1.1 de la Convención que aluden a: i) rasgos permanentes de las personas de los cuales éstas no pueden prescindir sin perder su identidad; ii) grupos tradicionalmente marginados, excluidos o subordinados, y iii) criterios irrelevantes para una distribución equitativa de bienes, derechos o cargas sociales, la Corte se encuentra ante un indicio de que el Estado ha obrado con arbitrariedad”. CoIDH, *Caso I.V. vs. Bolivia*. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C, núm. 329, párr. 240. Esta idea fue tomada por la Corte Interamericana —aunque no la cita— de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia en la C- 481-98 que dispone: “Una aproximación sistemática a lo anterior permitiría afirmar que, en el derecho constitucional contemporáneo, se consideran como ‘criterios sospechosos’ de clasificación, aquellas categorías que (i) se fundan en rasgos permanentes de las personas, de las cuales éstas no pueden prescindir por voluntad propia a riesgo de perder su identidad; (ii) esas características han estado sometidas, históricamente, a patrones de valoración cultural que tienden a menospreciarlas; y, (iii) no constituyen, *per se*, criterios con base en los cuales sea posible efectuar una distribución o reparto racionales y equitativos de bienes, derechos o cargas sociales”. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-481-98.htm>.

<sup>92</sup> ONU, Comité para los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General Núm. 3 sobre Mujeres y niñas con discapacidad*, 2 de septiembre de 2016, CRPD/C/GC/3, párr. 17.e.

## 3.5 LA NO DISCRIMINACIÓN COMO PIEDRA ANGULAR DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

### 3.5.1 Sistema Universal de Derechos Humanos

Una de las grandes conquistas del siglo XX fue el reconocimiento de los derechos humanos a todas las personas, independientemente de su nacionalidad, género, raza, color, idioma, religión o convicción, origen étnico o social, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, opinión política o cualquier otra condición. Esto es, los derechos humanos tienen a la no discriminación —junto con la dignidad inherente a todas las personas— como piedra angular. Después de la Segunda Guerra Mundial, los ‘derechos humanos’ fueron consagrados en diversos instrumentos internacionales, universales y regionales, en los que se plasmó la obligación de los Estados de asegurar este mínimo de protección a todas las personas bajo su jurisdicción, *sin discriminación alguna*. Así pues, inició el moderno Derecho Internacional de los Derechos Humanos y, con ello, la adopción de los primeros instrumentos internacionales en la materia, los cuales no sólo identificaron el concepto de “discriminación”, sino que incluyeron —todos y cada uno de ellos— una cláusula que la prohíbe.

En este contexto, se consideró que la inobservancia de la cláusula que prohíbe la discriminación constituiría una violación al trato igualitario entre las personas. Por ello, los instrumentos internacionales —y algunas Constituciones— consagraron cláusulas de igualdad y de no discriminación, estableciendo ciertos criterios por los cuales habría que tener un mayor escrutinio cuando se estuviera alegando un trato discriminatorio.<sup>93</sup> El principio de no discriminación encuentra sus primeras formulaciones en la Carta de las Naciones Unidas (1945) y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

Al respecto, el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas señala que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es:

“2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos [...]

3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y [...]

<sup>93</sup> Véase: Laura Clérico y Martín Aldao, “De la inclusión como igualdad en clave de redistribución y reconocimiento. Rasgos Potencialidades y Desafíos para el derecho constitucional interamericano”, en Armin von Bogdandy, Mariela Morales Antoniazzi y Héctor Fix Fierro, (Coords), *Ius Constitutionale Commune en America Latina. Rasgos, Potencialidades y Desafíos*, México, Heidelberg, IJ- IIBDP y Max Planck Institute, 2014, p. 227 y ss.; Daniel Vázquez, *Test de razonabilidad y derechos humanos, instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad y prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

Por su parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos señala en su artículo 2:

“Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. [...]”.

Como se puede apreciar, en la formulación de ambos documentos no se emplea expresamente la palabra “discriminación”, pero se le relaciona con los motivos prohibidos de discriminación. Particularmente, en la Declaración Universal de Derechos Humanos la no discriminación se asocia a dos derechos: la igualdad ante la ley<sup>94</sup> y la remuneración de salarios.<sup>95</sup>

Hasta 1966, con la adopción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la prohibición de discriminación se asoció directamente con los motivos expresos de no discriminación. Al respecto, el PIDESC contempla que:

“Parte II, Artículo 2, [...] 2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”<sup>96</sup>

Por otro lado, en el Sistema Universal de Derechos Humanos hay otros tratados internacionales, además del PIDESC y del PIDCP, en materia de derechos humanos:

1. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
2. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.
3. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
4. Convención sobre los Derechos del Niño.<sup>97</sup>
5. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.<sup>98</sup>

<sup>94</sup> El Artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone: “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.

<sup>95</sup> El Artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone: “[...] 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual”.

<sup>96</sup> Véase: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.2.

<sup>97</sup> La Convención usa la denominación “distinción” y “no discriminación”: “Artículo 2. 1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales”.

<sup>98</sup> La Convención usa la denominación “distinción” y “no discriminación”: “Artículo 1. 1. La presente Convención será aplicable, salvo cuando en ella se disponga otra cosa, a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares sin

6. Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad.
7. Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas.

La mayoría de estos tratados internacionales contemplan fórmulas de igual protección de derechos o de protección sin distinción/discriminación. Sin embargo, sólo la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965);<sup>99</sup> la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979)<sup>100</sup> y la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad (2007)<sup>101</sup> contemplan una definición expresa de lo que se debe entender por “discriminación”. Con anterioridad, otros tratados internacionales (bajo el auspicio del Sistema Universal) que habían definido la discriminación, relacionándola con las categorías de especial protección, fueron el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (1958)<sup>102</sup> y la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las Discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960).<sup>103</sup> Asimismo, la Declaración sobre los derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992)<sup>104</sup> contiene una disposición que enmarca el ejercicio de derechos de forma individual y colectiva sin discriminación alguna.

Es decir, lo que los tratados internacionales tratan de consagrar cuando dan definiciones de no discriminación son ciertos criterios bajo los cuales no sería posible hacer distinciones irrazonables. Esta presunción en contra de la categoría —o criterio— sólo “podría” ser superada por el Estado si éste demuestra la existencia de un interés estatal urgente que justifique de forma excepcional la aplicación de esa categoría. Esto, como apunta Roberto Saba, en el lenguaje del Tribunal de Estados Unidos se ha calificado como categoría sospechosa.<sup>105</sup> El objeto de estas cláusulas —que prohíben distinciones con base en ciertos criterios— es que las personas sean tratadas de modo que sólo sea relevante su capacidad para cumplir con el fin que busca la norma.<sup>106</sup>

---

distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición”.

<sup>99</sup> Véase: Convención sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, artículo 1.1.

<sup>100</sup> Véase: Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, artículo 1.

<sup>101</sup> Véase: Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad de 2007, artículo 2.

<sup>102</sup> Véase: Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, de 1958, artículo 1. 1.

<sup>103</sup> Véase: Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza de 1960, artículo 1 .1.

<sup>104</sup> Véase el artículo 2.1 de la Declaración.

<sup>105</sup> Roberto Saba, “Igualdad, clases y clasificaciones: ¿Qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas?”, en Roberto Gargarella (coord.), *Teoría y crítica del derecho constitucional*, Tomo II. Buenos Aires, Argentina, Abeledo-Perrot, 2008.

<sup>106</sup> Roberto Saba, *Pobreza, Derechos Humanos y Desigualdad Estructural*, op. cit., p. 25.

En cuanto a la interpretación que han hecho los órganos autorizados de los tratados internacionales en cuanto a la no discriminación, cabe destacar que en la Observación General Núm. 18 del Comité de Derechos Humanos, órgano encargado de interpretar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se señaló que “[l]a no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin ninguna discriminación constituye un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos”.<sup>107</sup> Además, se precisó que “debido a su carácter básico y general, el principio de no discriminación así como el de igualdad ante la ley y de igual protección de la ley a veces se establecen expresamente en artículos relacionados con determinadas categorías de derechos humanos”,<sup>108</sup> además de señalarse que por discriminación se debe de entender:

“[...] a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”.<sup>109</sup>

Finalmente, el Comité de Derechos Humanos precisó que “[...] no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto”.<sup>110</sup>

Por su parte, el Comité de Derecho Económicos, Sociales y Culturales, órgano encargado de interpretar el PIDESC, en la Observación General Núm. 20 desarrolló con mayor profundidad el contenido de la no discriminación en el Sistema Universal. El Comité señaló que “[l]a discriminación dificulta el ejercicio de los derechos [...] de una parte considerable de la población

<sup>107</sup> ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General Núm. 18, No discriminación*, 10 de noviembre de 1989, CCPR/C/37, párr. 1.

<sup>108</sup> *Ibidem.*, párr. 3.

<sup>109</sup> *Ibidem.*, párr. 7. Por otro lado, también hizo notar que: “6. El Comité toma nota de que en el Pacto no se define el término “discriminación” ni se indica qué es lo que constituye discriminación. Sin embargo, en el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se establece que la expresión “discriminación racial” denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basadas en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública. De igual manera, en el artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se establece que 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 o en cualquier otra esfera”. Naciones Unidas, *Ibidem.*, párr. 6.

<sup>110</sup> *Ibidem.*, párr. 13.

mundial”<sup>111</sup> y proscribe la discriminación como una obligación de carácter inmediato para todos los derechos humanos, ya que no depende de los recursos económicos.<sup>112</sup>

En cuanto al alcance que puede tener la diferencia de trato, externó que “[t]odo trato diferencial por alguno de los motivos prohibidos se considerará discriminatorio a menos que exista una causa razonable y objetiva para dispensarlo. Ello entraña evaluar si el fin y los efectos de las medidas o las omisiones de que se trate son legítimos y compatibles con la naturaleza de los [...], y si el único fin que se persigue es promover el bienestar general en una sociedad democrática. También debe existir una relación de proporcionalidad clara y razonable entre el fin buscado y las medidas u omisiones y sus efectos”.<sup>113</sup>

Lo particularmente relevante de esta Observación General es que, por primera vez, se clarifica el alcance de las categorías de prohibición (o categorías sospechosas) contenidas en el PIDESC y en el PIDCP. El Comité, en la Observación, clasificó en dos tipos las categorías o motivos prohibidos de discriminación: a) motivos expresos y b) motivos no expresos (o cláusula abierta de incorporación “u otra condición”).

Respecto de los motivos expresamente prohibidos de no discriminación, el Comité señaló que:

“[...] se enumeran como motivos prohibidos de discriminación “la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social”. La inclusión de “cualquier otra condición social” indica que esta lista no es exhaustiva y que pueden incluirse otros motivos en esta categoría”.<sup>114</sup>

En cuanto a los motivos prohibidos de discriminación no expresos o implícitos en “u otra condición social”, el Comité DESC estimó que “[e]l carácter de la discriminación varía según el contexto y evoluciona con el tiempo. Por lo tanto, la discriminación basada en “otra condición social” exige un planteamiento flexible que incluya otras formas de trato diferencial que no puedan justificarse de forma razonable y objetiva y tengan un carácter comparable a los motivos expresos reconocidos [...]. Estos motivos adicionales se reconocen generalmente cuando reflejan la experiencia de grupos sociales vulnerables que han sido marginados en el pasado o que lo son en la actualidad”.<sup>115</sup> Dentro de estos motivos implícitos el Comité DESC incluyó —de manera ilustrativa más no limitativa— la discapacidad, la edad, la nacionalidad, estado civil y situación familiar, la orientación sexual y la identidad de género, estado de salud, lugar de residencia, situación económica y social.<sup>116</sup>

<sup>111</sup> ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General Núm. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 2 de julio de 2009, E/C.12/GC/20, párr. 1.

<sup>112</sup> *Ibidem.*, párr. 7.

<sup>113</sup> *Ibidem.*, párr. 13.

<sup>114</sup> *Ibidem.*, párr. 15.

<sup>115</sup> *Ibidem.*, párr. 27.

<sup>116</sup> *Ibidem.*, párrs. 27 y ss.

Recientemente, el Comité para los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su Observación General Núm. 3, definió por primera vez lo que se entiende por discriminación interseccional<sup>117</sup> y cómo se entiende la discriminación estructural.<sup>118</sup>

### 3.5.1.1 Estándares en materia de mujeres indígenas (combinación de los factores prohibidos de sexo/género y origen étnico/raza) y personas LGTB (orientación sexual e identidad de género)

#### Mujeres Indígenas

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha expresado que “la discriminación contra los pueblos indígenas es una cuestión que incumbe a la Convención [para la Eliminación de la Discriminación Racial] y que deben tomarse todas las medidas apropiadas para combatir y eliminar dicha discriminación”.<sup>119</sup> Recalcó que “[...] está consciente de que en muchas regiones del mundo se ha discriminado y sigue discriminándose a los pueblos indígenas, y se les ha privado de sus derechos humanos y libertades fundamentales [...]”.<sup>120</sup> Por otro lado, el mismo Comité en la Recomendación General Núm. 29 consideró que las mujeres sufren discriminación múltiple no sólo por el sexo/género sino también por su ascendencia (es decir, la raza o el origen étnico),<sup>121</sup> como lo es el caso de las mujeres indígenas.

<sup>117</sup> En el Comité CEDAW existen algunos antecedentes sobre el tema: ONU, Comité CEDAW, *Recomendación General Núm. 18, Las mujeres discapacitadas*, 1991, Décimo Periodo de Sesiones, Preámbulo. La idea de varios factores fue reiterada en las Recomendaciones Generales Núm. 19 de 1992 (violencia contra la mujer) y Núm. 24 de 1999 (Mujer y Salud) del mismo Comité. Por otro lado también destacan: ONU, Comité CEDAW, *Recomendación General Núm. 19, 1992*, párr. 6 y ONU, Comité CEDAW, *Recomendación General No.24 (Violencia contra las mujeres)*, 1990, párr. 6 y 12; *Recomendación General Núm. 25, Medidas especiales de carácter temporal (párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer)*, 2004, 30 Periodo Ordinarios de sesiones, párr. 12 y 28. La expresión múltiples discriminaciones fue reiterado en las Recomendaciones Generales: Núm. 26 de 2008 (Trabajadoras migrantes) párr. Nota 13 y 14 y en la No 27 de 2010 (Mujeres de edad avanzada), párrs. 1, 12 y 13 y *Recomendación General Núm. 28, relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 2010, párr. 8

<sup>118</sup> Sobre la discriminación estructural existen algunos antecedentes en el Sistema Universal: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General Núm. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 2 de julio de 2009, E/C.12/GC/20, párr. 6; ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General Núm. 28 relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 16 de diciembre de 2010, CEDAW/C/GC/28, párr. 16 y Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Recomendación General Núm. 34 sobre Discriminación racial contra afrodescendientes*, 3 de octubre de 2011, CERD/C/GC/34, párr.

<sup>119</sup> ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Recomendación General Núm. XXIII relativa a los pueblos indígenas*, 22 de agosto de 1997, párr. 1.

<sup>120</sup> *Idem*.

<sup>121</sup> Al respecto, también señaló que: 2. Discriminación múltiple que sufren las mujeres de las comunidades cuya condición se basa en consideraciones de ascendencia: k) Tener en cuenta, en todos los programas y proyectos planificados y puestos en práctica, así como en la adopción de medidas, la situación de las mujeres que pertenecen a esas comunidades, en su condición de víctimas de discriminación múltiple, explotación sexual y prostitución forzada; l) Tomar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación múltiple, incluida la discriminación basada en la ascendencia, que sufren las mujeres, sobre todo en los ámbitos de la seguridad personal, el empleo y la educación;

En el caso del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité ha señalado en su Observación General Núm. 23 que “los Estados Partes 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 referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; [...] c) Participar en organizaciones no gubernamentales y asociaciones que se ocupen de la vida pública y política del país”.<sup>122</sup>

Además, ha señalado que “pese a la función central que ha desempeñado en el sostén de la familia y la sociedad y a su contribución al desarrollo, la mujer se ha visto excluida de la vida política y del proceso de adopción de decisiones que determinan, sin embargo, las modalidades de la vida cotidiana y el futuro de las sociedades. En tiempos de crisis, sobre todo, esta exclusión ha silenciado la voz de la mujer y ha hecho invisibles su contribución y su experiencia”.<sup>123</sup> Agregó que “[e]n todas las naciones, los factores más importantes que han impedido la capacidad de la mujer para participar en la vida pública han sido los valores culturales y las creencias religiosas, la falta de servicios y el hecho de que el hombre no ha participado en la organización del hogar ni en el cuidado y la crianza de los hijos. En todos los países, las tradiciones culturales y las creencias religiosas han cumplido un papel en el confinamiento de la mujer a actividades del ámbito privado y la han excluido de la vida pública activa”.<sup>124</sup>

Cabe resaltar que, a la fecha, el Comité CEDAW no ha emitido ninguna recomendación específica a los derechos de las mujeres indígenas, sin embargo, en informes de países de Bolivia,<sup>125</sup> Brasil,<sup>126</sup> Colombia,<sup>127</sup> Chile,<sup>128</sup> Ecuador,<sup>129</sup> Nicaragua,<sup>130</sup> Perú<sup>131</sup> y Uruguay<sup>132</sup> ha instado a que

---

m) Proporcionar datos desglosados sobre la situación de las mujeres afectadas por la discriminación basada en la ascendencia. ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Recomendación General Núm. XIX relativa a la discriminación basada en la ascendencia*, 23 de agosto de 2002, punto 2.

<sup>122</sup> Comité CEDAW, Recomendación General Núm. 23 relativa a la vida política y pública, 1997, párr. preámbulo.

<sup>123</sup> *Ibidem.*, párr. 9.

<sup>124</sup> *Ibidem.*, párr. 10.

<sup>125</sup> Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Estado Plurinacional de Bolivia sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 61º período de sesiones 6 a 24 de julio de 2015.

<sup>126</sup> Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre mujeres indígenas y afrodescendientes – Brasil, 51º período de sesiones 13 de febrero a 2 de marzo de 2012.

<sup>127</sup> Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 53º período de sesiones 1 a 19 de octubre de 2012.

<sup>128</sup> Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Colombia sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 56º período de sesiones 30 de septiembre a 18 de octubre de 2013.

<sup>129</sup> Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Ecuador sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 60º período de sesiones 16 de febrero a 6 de marzo de 2015.

<sup>130</sup> Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Nicaragua, 37º período de sesiones 15 de enero a 2 de febrero de 2007.

<sup>131</sup> Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados del Perú sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 58º período de sesiones 30 de junio a 18 de julio de 2014.

<sup>132</sup> Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 64º período de sesiones 4 a 22 de julio de 2016.

amente la participación de las mujeres indígenas en el ámbito de la política. En el caso de México, el Comité CEDAW ha recomendado que:

- a) Elimine los obstáculos que impiden que las mujeres, en particular las indígenas, participen en la vida política de sus comunidades, inclusive realizando campañas de concienciación orientadas a ampliar la participación de la mujer en la vida política en los planos estatal y municipal;
- b) Se asegure de que los partidos políticos cumplan con su obligación de asignar el 2% de los fondos públicos recaudados a la promoción del liderazgo político de las mujeres, en particular las mujeres indígenas en el plano municipal<sup>133</sup>.

Unos de los principales problemas que enfrentan las mujeres indígenas, cuando sus derechos son vulnerados, es que no se toman en cuenta su pertenencia a dos categorías especiales de protección como lo son el género/sexo y el origen étnico/raza, por lo que se suele orientar en su condición de pertenencia a una comunidad indígena sin tomar en consideración la interseccionalidad entre ambos factores.<sup>134</sup>

### 3.5.1.2 *Personas pertenecientes a la diversidad sexual*

A la fecha, ningún tratado internacional de derechos humanos del Sistema de Naciones Unidas tiene incorporado expresamente la prohibición de discriminación por orientación sexual e identidad de género. Sin detrimento de lo anterior, la protección de la comunidad LGBT, en cuanto a categorías prohibidas de discriminación, se ha interpretado a la luz de la “u otra condición social” del PIDESC y del PIDCP. Al respecto, el Comité DESC en la Observación General Núm. 20 consideró que “[e]n “cualquier otra condición social”, tal y como se recoge en el artículo 2.2 del Pacto, se incluye la orientación sexual. Los Estados Partes deben cerciorarse de que las preferencias sexuales de una persona no constituyan un obstáculo para hacer realidad los derechos que reconoce el Pacto; por ejemplo, a los efectos de acceder a la pensión de viudedad. La identidad de género también se reconoce como motivo prohibido de discriminación. Por ejemplo, las personas transgénero, transexuales o intersexo son víctimas frecuentes de graves violaciones de los derechos humanos; por ejemplo, el acoso en las escuelas o en el lugar de trabajo.<sup>135</sup>

<sup>133</sup> Observaciones finales de México sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 52o período de sesiones 9 a 27 de julio de 2012.

<sup>134</sup> Kimberlé Crenshaw, “Demarginalizing the intersection of race and sex: a Black Feminist Critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics”, en Wisberg, Kelly, *Feminist Legal Theory*, EUA, Foundations, 1993, pp. 383 y ss.

<sup>135</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General Núm. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 2 de julio de 2009, E/C.12/GC/20, párr. 32.

A lo anterior, hay que sumarle que en Naciones Unidas existen Expertos Independientes sobre Identidad de Género y Orientación Sexual.<sup>136</sup> El primero fue Vitit Muntarbhorn de Tailandia (2016 -2017) y actualmente Víctor Madrigal - Borloz de Costa Rica.<sup>137</sup> Además, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha emitido una serie de documentos en donde pone de manifiesto buenas prácticas relativas a la comunidad perteneciente a la diversidad sexual:

Por un lado, está el manual denominado “Nacidos libres e iguales: orientación sexual e identidad de género en las normas internacionales de derechos humanos” (2012),<sup>138</sup> en el cual se abordan cinco obligaciones jurídicas básicas de los Estados respecto de la protección de los derechos humanos de las personas LGBT, a saber:

1. Proteger a las personas contra la violencia homofóbica y transfóbica;
2. Prevenir la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes contra las personas LGBT;
3. Despenalizar la homosexualidad;
4. Prohibir la discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género; y
5. Respetar la libertad de expresión, de asociación y reunión pacífica.

Por otro lado, se encuentra el documento titulado “Viviendo Libre e Igual: Qué están haciendo los Estados para enfrentar la violencia y la discriminación contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex”<sup>139</sup> (2016), el cual ofrece orientación concreta para los Estados sobre la base de iniciativas tomadas por gobiernos, tribunales, parlamentos, instituciones nacionales de derechos humanos y otros, en todo el mundo, para implementar estándares

<sup>136</sup> Su mandato incluye:

- evaluar la aplicación de los instrumentos internacionales vigentes de derechos humanos relacionados con los medios de superar la violencia y la discriminación contra las personas por motivos de orientación sexual o identidad de género, e identificar las mejores prácticas y las deficiencias;
- concienciar a la población acerca de la violencia y la discriminación contra las personas por motivos de orientación sexual o identidad de género, y determinar y abordar las causas fundamentales de la violencia y la discriminación;
- entablar un diálogo con los Estados y otros interesados pertinentes, incluidos los organismos, programas y fondos de las Naciones Unidas, los mecanismos regionales de derechos humanos, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas, y celebrar consultas con ellos;
- trabajar, en cooperación con los Estados, para promover la aplicación de medidas que contribuyan a la protección de todas las personas contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género;
- hacer frente a las formas múltiples, interrelacionadas y agravadas de violencia y discriminación con que se enfrentan las personas por causa de su orientación sexual o identidad de género;
- organizar, facilitar y apoyar la prestación de servicios de asesoramiento, asistencia técnica, fomento de la capacidad y cooperación internacional en apoyo de las iniciativas nacionales de lucha contra la violencia y la discriminación de las personas por motivos de orientación sexual o identidad de género. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/154/18/PDF/G1615418.pdf?OpenElement>.

<sup>137</sup> Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/SexualOrientationGender/Pages/Index.aspx>.

<sup>138</sup> Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/BornFreeAndEqualLowRes\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/BornFreeAndEqualLowRes_SP.pdf).

<sup>139</sup> Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/LivingFreeAndEqual.pdf>

internacionales de derechos humanos y recomendaciones de las Naciones Unidas para proteger, respetar y cumplir los derechos de personas LGBT.

Finalmente, el Alto Comisionado ha presentado dos informes: “Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género” (2011) y “Discriminación y violencia contra las personas por motivos de orientación sexual e identidad de género” (2015).<sup>140</sup> En ambos documentos se pone de manifiesto que, en todas las regiones, hay personas que sufren violencia y discriminación debido a su orientación sexual o identidad de género. En muchos casos, la sola percepción de homosexualidad o identidad transgénero pone a las personas en situación de riesgo. Las vulneraciones consisten, entre otras, en asesinatos, violaciones y agresiones físicas, torturas, detenciones arbitrarias, denegación de los derechos de reunión, expresión e información y discriminación en el empleo, la salud y la educación.

### 3.5.2 Sistema Interamericano de Derechos Humanos

#### 3.5.2.1 Normas convencionales

En el caso del Sistema Interamericano, la primera formulación de la no discriminación la encontramos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1968), en los siguientes términos:

“Artículo II. Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”.

Con posterioridad a la Declaración, la primera aparición de la no discriminación en el Sistema Interamericano se dio en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana o Pacto de San José) en 1969, en los siguientes términos:

“CAPÍTULO I - ENUMERACIÓN DE DEBERES

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones

<sup>140</sup> Véase: ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra las personas por su orientación sexual e identidad de género*, A/HRC/19/41, 17 de noviembre de 2011 y ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Discriminación y violencia contra las personas por motivos de orientación sexual e identidad de género*, A/HRC/29/23, 4 de mayo de 2015.

políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Cabe destacar que esta disposición tomó como base el artículo 2.1 del PIDCP, por lo que se incluye la cláusula “otra condición social” como categoría abierta de discriminación. Adicionalmente, la misma Convención Americana, en el artículo 24, ha incorporado otra disposición que refiere a la prohibición de trato discriminatorio:

“Artículo 24. Igualdad ante la Ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

La prohibición de la discriminación también ha permeado a otros instrumentos interamericanos de derechos humanos, como el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;<sup>141</sup> la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer;<sup>142</sup> la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas discriminación contra las personas con Discapacidad;<sup>143</sup> la Convención Interamericana contra el Racismo, a Discriminación Racial y formas conexas de Intolerancia;<sup>144</sup> la Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de

<sup>141</sup> “Artículo 3. Obligación de no Discriminación. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

<sup>142</sup> Al respecto dicho instrumento contempla: “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 [...]”.

<sup>143</sup> Al respecto dicho instrumento contempla: “Artículo I. 2. Discriminación contra las personas con discapacidad [...] a) El término “discriminación contra las personas con discapacidad” significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales. b) No constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia. En los casos en que la legislación interna prevea la figura de la declaratoria de interdicción, cuando sea necesaria y apropiada para su bienestar, ésta no constituirá discriminación”.

<sup>144</sup> Al respecto dicho instrumento contempla: “Artículo 1. Para los efectos de esta Convención: 1. Discriminación racial es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes. La discriminación racial puede estar basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico. [...]4. El racismo consiste en cualquier teoría, doctrina, ideología o conjunto de ideas que enuncian un vínculo causal entre las características fenotípicas o genotípicas de individuos o grupos y sus rasgos intelectuales, culturales y de personalidad, incluido el falso concepto de la superioridad racial. El racismo da lugar a desigualdades raciales, así como a la noción de que las relaciones discriminatorias entre grupos están moral y científicamente justificadas. Toda teoría, doctrina, ideología o conjunto de ideas racistas descritos en el presente artículo es científicamente falso, moralmente censurable y socialmente injusto, contrario a los principios fundamentales del derecho internacional, y por consiguiente perturba gravemente la paz y la seguridad internacionales y, como tal, es condenado por los Estados Partes”.

las Personas Mayores<sup>145</sup> y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.<sup>146</sup> A diferencia de Naciones Unidas, el Sistema Interamericano cuenta con un tratado internacional regional único en su tipo, pues contempla una definición amplia y actualizada de los motivos prohibidos de discriminación hasta la fecha, así la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia señala que se entenderá por discriminación:<sup>147</sup>

“1. Discriminación es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes.

La discriminación puede estar basada en motivos de nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, idioma, religión, identidad cultural, opiniones políticas o de cualquier otra naturaleza, origen social, posición socioeconómica, nivel de educación, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno, discapacidad, característica genética, condición de salud mental o física, incluyendo infectocontagiosa, psíquica incapacitante o cualquier otra”.

### 3.5.2.2 *Jurisprudencia*

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos está conformado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, Corte Interamericana o Tribunal Interamericano). Para efectos del presente diagnóstico, dado que la Comisión y la Corte Interamericana tienen criterios similares sobre la no discriminación, y a efectos de evitar ser repetitivos, se ha optado por desarrollar los parámetros que son convencionalmente obligatorios para nuestro México;<sup>148</sup> es decir, los estándares sobre no discriminación de la Corte Interamericana. Sin embargo, sólo en el caso de la interseccionalidad de la discriminación en el caso de las mujeres indígenas se hará referencia expresa a los

<sup>145</sup> Al respecto dicho instrumento contempla: “Discriminación”: Cualquier distinción, exclusión, restricción que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada [...] “Discriminación por edad en la vejez”: Cualquier distinción, exclusión o restricción basada en la edad que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada”.

<sup>146</sup> Al respecto, véanse los párrafos 1 y 3 del artículo VII: “1. Las mujeres indígenas tienen el derecho al reconocimiento, protección y goce de todos los derechos humanos y libertades fundamentales contenidos en el derecho internacional, libres de todas las formas de discriminación. (...) 3. Los Estados adoptarán las medidas necesarias, en conjunto con los pueblos indígenas, para prevenir y erradicar todas las formas de violencia y discriminación, en particular contra las mujeres, las niñas y los niños indígenas”.

<sup>147</sup> Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia, Capítulo I, Artículo 1, Definiciones.

<sup>148</sup> A diferencia de países como Argentina, el sistema jurídico mexicano no ha abundado sobre la vinculatoriedad de las Recomendaciones de la Comisión Interamericana. De lo que no cabe duda es de la obligatoriedad de toda la jurisprudencia de la Corte Interamericana en su actuar contencioso y consultivo.

estándares de la Comisión Interamericana ya que la Corte Interamericana no se ha pronunciado de manera concreta al respecto.

La Corte Interamericana es el órgano creado por la Convención Americana para interpretar y aplicar ese instrumento. A la fecha, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha abordado diferentes temáticas que aquejan a nuestro continente. Dentro de estas temáticas, uno de los pilares fundamentales lo constituye la construcción jurisprudencial que ha hecho sobre la no discriminación, siendo una de las principales diferencias con sus homólogos europea y africana. La no discriminación ha sido desarrollada tanto en la función contenciosa como consultiva de la Corte Interamericana.

En cuanto a la función consultiva, la primera ocasión que la Corte IDH tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la no discriminación contemplada en el artículo 1.1 de la Convención Americana fue en la Opinión Consultiva Núm. 4 (1984), sobre la Propuesta de modificación a la Constitución de Costa Rica. En dicha ocasión, la Corte IDH explicitó que:

“[e]l artículo 1.1 de la Convención, que es una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado, dispone la obligación de los Estados Partes de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades allí reconocidos “sin discriminación alguna”.

Es decir, cualquiera sea el origen o la forma que asuma, todo tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Convención es per se incompatible con la misma”.<sup>149</sup> Y que:

“el artículo 24 de la Convención establece que [t]odas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley. Aunque las nociones no son idénticas y quizás la Corte tendrá en el futuro la oportunidad de precisar las diferencias, dicha disposición reitera en cierta forma el principio establecido en el artículo 1.1. En función del reconocimiento de la igualdad ante la ley se prohíbe todo tratamiento discriminatorio de origen legal. De este modo la prohibición de discriminación ampliamente contenida en el artículo 1.1 respecto de los derechos y garantías estipulados por la Convención, se extiende al derecho interno de los Estados Partes, de tal manera que es posible concluir que, con base en esas disposiciones, éstos se han comprometido, en virtud de la Convención, a no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias referentes a la protección de la ley”.<sup>150</sup>

En esta Opinión Consultiva, la Corte IDH determinó cuando puede, o no, existir discriminación con base en una distinción. Así, consideró que:

<sup>149</sup> CoIDH, Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A, núm. 4, párr. 53.

<sup>150</sup> *Ibidem.*, párr. 54.

Existe discriminación en la distinción	No existe discriminación en la distinción
<p>55. La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza.</p>	<p>57. No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana.</p>

**FUENTE:** Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A, núm. 4, párrs. 55 y 57.

Con posterioridad, la Corte IDH desarrolló con más profundidad la no discriminación en la Opinión Consultiva Núm. 18 (2003), sobre Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. En esa Opinión Consultiva, la Corte IDH refirió que existe una diferenciación al utilizar los términos distinción y discriminación, señalando que:

“84. [...] El término distinción se empleará para lo admisible, en virtud de ser razonable, proporcional y objetivo. La discriminación se utilizará para hacer referencia a lo inadmisibles, por violar los derechos humanos. Por tanto, se utilizará el término discriminación para hacer referencia a toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable, que redunde en detrimento de los derechos humanos”.<sup>151</sup>

En dicha Opinión, la Corte IDH precisó que “[e]l hecho de estar regulado el principio de igualdad y no discriminación en tantos instrumentos internacionales, es un reflejo de que existe un deber universal de respetar y garantizar los derechos humanos, emanado de aquel principio general y básico”.<sup>152</sup> Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal Interamericano concluyó que:

“En concordancia con ello, este Tribunal considera que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al jus cogens, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. [...] Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte del derecho internacional general. En la actual etapa de la evolución del derecho

<sup>151</sup> CoIDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, núm. 18, párr. 84.

<sup>152</sup> *Ibidem.*, párr. 86.

internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*”.<sup>153</sup>

La Corte IDH aseveró que la no discriminación tiene un carácter fundamental en el derecho internacional y en el derecho nacional, por lo que los Estados en todo momento deben abstenerse de introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones existentes y combatir las prácticas discriminatorias.<sup>154</sup> Así, cumpliendo su obligación de no discriminar, los Estados deben abstenerse de realizar no sólo discriminaciones en el ámbito normativo sino también en la realidad o en los hechos.<sup>155</sup> Adicionalmente, los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias.<sup>156</sup>

De esta forma, a criterio de la Corte IDH, para que los Estados cumplan con la obligación de no discriminar, sólo podrán establecer distinciones objetivas y razonables, cuando éstas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el principio de la aplicación de la norma que mejor proteja a la persona humana.<sup>157</sup> Así pues, un derecho puede ser restringido por las autoridades estatales siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias. Por ello, estas deben estar previstas en ley en sentido formal y material,<sup>158</sup> perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de: a) idoneidad, b) necesidad y c) proporcionalidad en sentido estricto.<sup>159</sup> Por lo que el incumplimiento de estas obligaciones genera la responsabilidad internacional del Estado, y ésta es más grave en la medida en que ese incumplimiento viola normas perentorias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.<sup>160</sup>

Una nota distintiva de la OC-18 es que la Corte IDH, vía interpretación —pero no de la cláusula “otra condición social”— incorporó categorías adicionales de no discriminación no contempladas en el artículo 1.1 del Pacto de San José, como lo fueron el género, la edad, el patrimonio y el estado civil.<sup>161</sup>

<sup>153</sup> *Ibidem.*, párr. 101.

<sup>154</sup> *Ibidem.*, párr. 88.

<sup>155</sup> *Ibidem.*, párr. 103.

<sup>156</sup> *Ibidem.*, párr.104.

<sup>157</sup> *Ibidem.*, párr. 105.

<sup>158</sup> Corte IDH, *La expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986*, párrs. 35 y 37.

<sup>159</sup> Corte IDH, *Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) vs Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 28 de noviembre de 2012, párr. 273.

<sup>160</sup> CoIDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03, op. cit.*, párr. 106.

<sup>161</sup> Ariel Dulitzky, “El principio de igualdad y no discriminación. Claroscuros de la Jurisprudencia Interamericana” en *Anuario de Derechos Humanos*, N° 3, 2007, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, p. 18.

Así, externó que:

“101.[...]. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición [...]”.<sup>162</sup>

El desarrollo de la no discriminación en la jurisprudencia contenciosa de la Corte Interamericana ha tenido lugar —en gran medida— en relación con los denominados grupos en situación de vulnerabilidad. Al respecto, la Corte IDH ha precisado que:

“La Corte Interamericana considera que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. La Corte reitera que no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre [...]”.<sup>163</sup>

En este sentido, los grupos en situación de vulnerabilidad los podemos clasificar de la siguiente manera:

Por su condición personal	Por su situación específica
- Niñas, niños y adolescentes	-Migrantes /refugiados/asilo
- Mujeres	- Personas privadas de la libertad
- Pueblos indígenas y tribales	- Desplazados forzados (internos e intraurbanos)
- Personas con discapacidad	-Personas en situación de pobreza
- Personas LGBT+ y con VIH/SIDA	-Defensoras y defensores
- Personas adultas	-Periodistas

A la fecha, la Corte IDH se ha pronunciado sobre la no discriminación relativa a niñas, niños y adolescentes,<sup>164</sup> mujeres,<sup>165</sup> pueblos indígenas y tribales,<sup>166</sup> personas con discapacidad,<sup>167</sup>

<sup>162</sup> CoIDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003*. Serie A, núm. 18, párr. 101.

<sup>163</sup> CoIDH, *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C, núm. 149, párr. 103.

<sup>164</sup> CoIDH, *Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002*. Serie A, núm. 17 y *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C, núm. 298.

<sup>165</sup> CoIDH, *Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C, núm. 277; *Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C, núm. 307 y *Caso I.V. vs. Bolivia*. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C, núm. 329.

<sup>166</sup> CoIDH, *Caso López Álvarez vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C, núm. 141; *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C, núm. 214; *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile*. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C, núm. 279.

<sup>167</sup> CoIDH, *Caso Furlan y familiares vs. Argentina*. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C, núm. 246 y *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C, núm. 298.

personas LGTB,<sup>168</sup> personas migrantes<sup>169</sup> y personas en situación de pobreza.<sup>170</sup> Además, cabe destacar la aplicación de la no discriminación por cuestiones políticas.<sup>171</sup> Y, recientemente la Corte IDH ha empezado a aplicar en sus sentencias la interseccionalidad de la discriminación.<sup>172</sup>

### 3.5.2.3 Discriminación por grupos en condiciones de vulnerabilidad

En el caso de las mujeres —específicamente en los contextos de violencia— la Corte IDH ha precisado que la ineficacia judicial frente a casos individuales de violencia contra las mujeres propicia un ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general. Además, envía un mensaje según el cual la violencia contra las mujeres puede ser tolerada y aceptada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad de las mujeres, así como una persistente desconfianza de estas en el sistema de administración de justicia. Dicha ineficacia o indiferencia constituye en sí misma una discriminación de la mujer en el acceso a la justicia.<sup>173</sup>

En el caso de los pueblos indígenas, la Corte IDH ha precisado que “la Corte considera que el origen étnico es un criterio prohibido de discriminación que se encuentra comprendido dentro de la expresión “cualquier otra condición social” del artículo 1.1. de la Convención Americana”.<sup>174</sup> Además, precisó que “la etnia se refiere a comunidades de personas que comparten, entre otras, características de naturaleza socio cultural, tales como afinidades culturales, lingüísticas, espirituales y orígenes históricos y tradicionales. Dentro de esta categoría se encuentran los pueblos indígenas, respecto de los cuales la Corte ha reconocido que tienen características propias que conforman su identidad cultural, tales como su derecho consuetudinario, sus características económicas, sociales, sus valores, usos y costumbres”.<sup>175</sup> Así, por ejemplo, ha considerado que constituye un trato discriminatorio prohibir a una persona privada de su libertad perteneciente a una comunidad hablar en su propio idioma<sup>176</sup> o que no se les permita a las comunidades aspirar a cargos políticos en tanto comunidad.<sup>177</sup>

<sup>168</sup> CoIDH, *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C, núm. 239; *Caso Duque vs. Colombia*. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C, núm. 310; *Caso Flor Freire vs. Ecuador*. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C, núm. 315.

<sup>169</sup> CoIDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, núm. 251.

<sup>170</sup> CoIDH, *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil*. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C, núm. 318.

<sup>171</sup> CoIDH, *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C, núm. 293.

<sup>172</sup> CoIDH, *Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C, núm. 298 y *Caso I.V. vs. Bolivia*. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C, núm. 329.

<sup>173</sup> CoIDH, *Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C, núm. 307176.

<sup>174</sup> CoIDH, *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile*. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C, núm. 279, párr. 202.

<sup>175</sup> *Ibidem.*, párr. 204.

<sup>176</sup> CoIDH, *Caso López Álvarez vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C, núm. 141.

<sup>177</sup> CoIDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, núm. 127.

En cuanto a las personas con discapacidad, la Corte IDH ha considerado “que las personas con discapacidad a menudo son objeto de discriminación a raíz de su condición, por lo que los Estados deben adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para que toda discriminación asociada con las discapacidades sea eliminada, y para propiciar la plena integración de esas personas en la sociedad. El debido acceso a la justicia juega un rol fundamental para enfrentar dichas formas de discriminación”.<sup>178</sup> Además, el Tribunal expresó que “el derecho a la igualdad y no discriminación abarca dos concepciones: una concepción negativa relacionada con la prohibición de diferencias de trato arbitrarias y una concepción positiva relacionada con la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados”.<sup>179</sup>

En el caso de las personas pertenecientes a la diversidad sexual, la Corte IDH ha expresado que de “los criterios específicos en virtud de los cuales está prohibido discriminar, según el artículo 1.1 de la Convención Americana, no son un listado taxativo o limitativo sino meramente enunciativo. Por el contrario, la redacción de dicho artículo deja abiertos los criterios con la inclusión del término “otra condición social” para incorporar así a otras categorías que no hubiesen sido explícitamente indicadas. La expresión “cualquier otra condición social” del artículo 1.1. de la Convención debe ser interpretada por la Corte, en consecuencia, en la perspectiva de la opción más favorable a la persona y de la evolución de los derechos fundamentales en el derecho internacional contemporáneo”.<sup>180</sup>

Por lo anterior, “un derecho que le está reconocido a las personas no puede ser negado o restringido a nadie y bajo ninguna circunstancia con base en su orientación sexual. Ello violaría el artículo 1.1. de la Convención Americana. El instrumento interamericano proscribe la discriminación, en general, incluyendo en ello categorías como las de la orientación sexual la que no puede servir de sustento para negar o restringir ninguno de los derechos establecidos en la Convención”.<sup>181</sup> Estos parámetros han servido de base para encontrar que existe discriminación en cuanto a los procesos de patria potestad o bien sobre el acceso de pensiones entre parejas de mismo sexo.<sup>182</sup>

Recientemente, la Corte IDH ha expresado que las personas pertenecientes a la comunidad LGBT se encuentran inmersas en un contexto de discriminación estructural en todos los países de la región<sup>183</sup> y que, además, no sólo son discriminadas por su orientación sexual, identidad de género

<sup>178</sup> CoIDH, Caso Furlan y familiares vs. Argentina. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C, núm. 246, párr. 135.

<sup>179</sup> *Ibidem.*, párr. 267.

<sup>180</sup> CoIDH, Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C, núm. 239, párr. 85.

<sup>181</sup> *Ibidem.*, párr. 93.

<sup>182</sup> Sobre la temática de patria potestad véase: CoIDH, *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C, núm. 239 y sobre la temática de pensiones véase: CoIDH, *Caso Duque vs. Colombia*. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C, núm. 310.

<sup>183</sup> CoIDH, *Identidad de género e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención*

o expresión de género, sino que también se adicionan otras formas de discriminación como “sexo, el origen étnico, la edad, la religión, así como por factores socioeconómicos como la pobreza y el conflicto armado”.<sup>184</sup>

Además, en cuanto a las uniones del mismo sexo, consideró que no existe razón convencional alguna que justifique que se creen figuras diferenciadas para regular las uniones entre personas del mismo sexo frente a las uniones heterosexuales, ya que ello supondría validar el “separados pero iguales”, que claramente es inconventional. Por ello, los Estados, dada su obligación de garantizar la no discriminación, deben modificar sus ordenamientos para ampliar las figuras ya existentes (entre ellas el matrimonio) para permitir que las parejas del mismo sexo puedan acceder a este tipo de uniones en igualdad de condiciones.<sup>185</sup>

#### 3.5.2.4 La discriminación por tipología

La jurisprudencia constante de la Corte IDH ha versado —en su gran mayoría— y visibilizado la discriminación directa que sufren ciertos grupos de personas dentro de las sociedades. Sin embargo, lo anterior no ha excluido que el Tribunal Interamericano se pronuncie, de manera aislada, en el sentido de establecer que en ciertos contextos se tome en consideración la discriminación estructural, la discriminación de hecho o la discriminación indirecta. En este sentido, en el caso *González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México* de 2009, en el apartado de reparaciones de la Sentencia, refiriéndose a la discriminación estructural, el Tribunal expresó que:

“450. [...]. Sin embargo, teniendo en cuenta la situación de discriminación estructural en la que se enmarcan los hechos ocurridos en el presente caso y que fue reconocida por el Estado [...], las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo sustitutivo sino también correctivo. En este sentido, no es admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación [...]”<sup>186</sup>

En el caso de la Comunidad Indígena *Xákmok Kásek vs. Paraguay*, de 2010, refiriéndose a la discriminación de facto, consideró que:

“273. En el presente caso está establecido que la situación de extrema y especial vulnerabilidad de los miembros de la Comunidad se debe, inter alia, a la falta de recursos adecuados y efectivos

---

*Americana sobre Derechos Humanos*). *Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017*. Serie A, núm. 24, párr. 33.

<sup>184</sup> Y precisó que: “[...]. Esas múltiples formas de discriminación pueden tener efectos a nivel individual, pero también en el plano social, ya que las personas LGBTI que ven vedado su acceso a derechos básicos como el trabajo, la salud, la educación y la vivienda viven en situaciones de pobreza, privadas de toda oportunidad económica. Es así como, según ha sido constatado por el ACNUDH, “las tasas de pobreza, la falta de un hogar y la inseguridad alimentaria son más elevadas entre las personas LGBTI”. *Ibidem.*, párr. 41.

<sup>185</sup> *Ibidem.*, párrs. 173 a 198.

<sup>186</sup> CoIDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 205, párr. 450.

que en los hechos proteja los derechos de los indígenas y no sólo de manera formal; la débil presencia de instituciones estatales obligadas a prestar servicios y bienes a los miembros de la Comunidad, en especial, alimentación, agua, salud y educación [...]

274. [...] evidencia una discriminación de facto en contra de los miembros de la Comunidad Xákmok Kásek, marginalizados en el goce de los derechos que el Tribunal declara violados en esta Sentencia. Asimismo, se evidencia que el Estado no ha adoptado las medidas positivas necesarias para revertir tal exclusión”.<sup>187</sup>

En el caso *Atala Riffo y niñas vs. Chile*, de 2012, el Tribunal expresó respecto a la discriminación estructural que:

“92. En lo que respecta al argumento del Estado de que para la fecha de emisión de la sentencia de la Corte Suprema no habría existido un consenso respecto a la orientación sexual como categoría prohibida de discriminación, la Corte resalta que la presunta falta de un consenso al interior de algunos países sobre el respeto pleno por los derechos de las minorías sexuales no puede ser considerado como un argumento válido para negarles o restringirles sus derechos humanos o para perpetuar y reproducir la discriminación histórica y estructural que estas minorías han sufrido [...]”

En cuanto a las reparaciones, el Tribunal Interamericano en dicho caso consideró que:

“267. La Corte resalta que algunos actos discriminatorios analizados en capítulos previos se relacionaron con la reproducción de estereotipos que están asociados a la discriminación estructural e histórica que han sufrido las minorías sexuales [...], particularmente en cuestiones relacionadas con el acceso a la justicia y la aplicación del derecho interno. Por ello, algunas de las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo sustitutivo sino también correctivo hacia cambios estructurales que desarticulen aquellos estereotipos y prácticas que perpetúan la discriminación contra la población LGTBI”.<sup>188</sup>

Finalmente, en el caso *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, de 2012, sin pronunciarse sobre la discriminación estructural, consideró sobre la discriminación indirecta y de facto lo siguiente:

“235. La Corte estima que una violación del derecho a la igualdad y no discriminación se produce también ante situaciones y casos de discriminación indirecta [...].

237. Por tanto la Corte observa que, en el presente caso, la situación de especial vulnerabilidad de los migrantes haitianos se debió, inter alia, a: i) la falta de medidas preventivas para enfrentar

<sup>187</sup> CoIDH, *Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C, núm. 214, párrs. 273 y 274.

<sup>188</sup> CoIDH, *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C, núm. 239, párrs. 92 y 267.

de manera adecuada situaciones relacionadas con el control migratorio en la frontera terrestre con Haití y en consideración de su situación de vulnerabilidad; ii) la violencia desplegada a través del uso ilegítimo y desproporcionado de la fuerza en contra de personas migrantes desarmadas; iii) la falta de investigación con motivo de dicha violencia, la falta de declaraciones y participación de las víctimas en el proceso penal y la impunidad de los hechos; iv) las detenciones y expulsión colectiva sin las debidas garantías; v) la falta de una atención y tratamiento médico adecuado a las víctimas heridas, y vi) el tratamiento denigrante a los cadáveres y la falta de su entrega a los familiares.

238. Todo lo anterior evidencia que, en el presente caso, existió una discriminación de facto en perjuicio de las víctimas del caso por su condición de migrantes, lo cual derivó en una marginalización en el goce de los derechos que la Corte declaró violados en esta Sentencia. Por tanto, la Corte concluye que el Estado no respetó ni garantizó los derechos de los migrantes haitianos sin discriminación, en contravención del artículo 1.1 de la Convención Americana en relación con los artículos 2, 4, 5, 7, 8, 22.9 y 25 de la misma”.<sup>189</sup>

En el caso de los Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil (2016), la Corte IDH reconoció que 85 personas en situación de pobreza eran parte de las personas que se encontraban en mayor probabilidad de ser sometidas a condiciones de trabajo esclavo en haciendas brasileñas. Al respecto, la Corte IDH precisó que la condición económica de las personas que vivían en una situación de pobreza había sido un factor determinante para perpetuar una discriminación estructural de carácter histórico.<sup>190</sup>

En estos casos, la Corte IDH ha evaluado el impacto que tiene la discriminación indirecta en contextos de discriminación de facto.<sup>191</sup> De esta forma, la discriminación indirecta (o resultado) se configura cuando las normas y prácticas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación constituyen un impacto desproporcionado en personas o grupos de personas en situación de desventaja histórica justo en razón de esa desventaja lo que provoca una situación de discriminación estructural, sin que exista una justificación objetiva y razonable, que se materializa con la existencia de factores estructurales y contextuales que deben ser analizados caso por caso.

El Tribunal Interamericano ha reconocido la existencia de factores estructurales, indirectos o de hecho en el goce y ejercicio de algunos derechos contemplados en la Convención Americana.

<sup>189</sup> CoIDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, núm. 251, párrs. 235, 237 y 238.

<sup>190</sup> CoIDH, *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil*. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C, núm. 318, párr. 343.

<sup>191</sup> CoIDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, núm. 251, párrs. 235, 237 y 238; *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C, núm. 239, párrs. 92 y 267; *Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C, núm. 214, párrs. 273 y 274. En sentido similar: *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 205, párr. 450.

En este sentido, el principio de igualdad entendido como prohibición de discriminación es una concepción limitada para algunas situaciones que se basan en discriminaciones indirectas que tienen su fundamento en circunstancias de hecho; de esta manera resulta necesario entender la no discriminación a la luz de una situación de desventaja que presentan algunos grupos y por lo tanto los pueden someter a condiciones históricas de discriminación, que en ocasiones se encuentran avaladas por la sociedad. Los elementos estructurales y contextuales que se producen por la discriminación indirecta o, de hecho, permiten determinar si a la luz del artículo 1.1 de la Convención Americana un grupo determinado de personas está frente a una situación de discriminación estructural.

Por otro lado, encontramos otra tipología de discriminaciones que recientemente se ha ido incorporando a la jurisprudencia de la Corte Interamericana: a) la discriminación encubierta, b) la discriminación por percepción y c) la discriminación interseccional.

En cuanto a la *discriminación encubierta*, el único caso en el que se ha puesto en evidencia este tipo de discriminación ha sido el caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela (2015) en el cual el Estado había alegado que contaba con la facultad discrecional de renovar, o no, la concesión a un medio de comunicación y que, en el caso en concreto, la no renovación y expropiación de bienes obedecía a un interés público (finalidad declarada). Sin embargo, la Corte IDH constató que en realidad el Estado de Venezuela había utilizado el velo de legalidad para restringir información de un medio de disidencia política. De esta manera varios funcionarios, mediante declaraciones públicas, dejaron ver cuál era la verdadera motivación del gobierno para tomar la decisión de no renovar la concesión de dicha empresa. En este caso, la Corte IDH encontró que existía una violación al artículo 1.1 por la prohibición de discriminar por posiciones políticas y que el Estado había actuado de manera encubierta para hacer una distinción que carecía de proporcionalidad.<sup>192</sup>

En cuanto a la *discriminación por percepción*, en el caso Flor Freire vs. Ecuador, la Corte IDH, ante el alegato de la víctima de que no era homosexual, precisó que una persona puede ser discriminada no sólo porque verdaderamente pertenezca a un determinado grupo o pertenezca a una categoría específica de especial protección. Por el contrario, la Corte IDH aclaró que una persona puede ser discriminada por la percepción (aparente) que otras personas tengan sobre ella por creer que comparte una característica de un grupo determinado. De esta manera concluyó que:

“120. La Corte advierte que la discriminación puede tener fundamento en una orientación sexual real o percibida. Este Tribunal ya ha señalado que “[e]s posible que una persona resulte discriminada con motivo de la percepción que otras tengan acerca de su relación con un grupo o sector social, independientemente de que ello corresponda con la realidad o con la auto-identificación de la víctima”. La discriminación por percepción tiene el efecto o propósito de

<sup>192</sup> CoIDH, *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C, núm. 293 párrs. 196 y 235.

impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona objeto de dicha discriminación, independientemente de si dicha persona se auto identifica o no con una determinada categoría. Al igual que otras formas de discriminación, la persona es reducida a la única característica que se le imputa, sin que importen otras condiciones personales. Esta disminución de la identidad se concreta en un trato diferenciado y así, en la vulneración de los derechos de quien lo sufre”.<sup>193</sup>

Finalmente, la Corte IDH ha incorporado en su jurisprudencia la *discriminación interseccional*. En el caso *Gonzales Lluy vs. Ecuador (2015)* la Corte IDH consideró que la víctima había sido discriminada no sólo por su condición de salud (por portar el virus del VIH/SIDA), sino que además había sufrido una discriminación basada en su condición de niña y mujer, por sus condiciones económicas y por las barreras actitudinales que los maestros que la habían expulsado del colegio habían tenido hacia ella por su condición de salud y peligro para otros niños (lo que generaba una discapacidad actitudinal). En este caso, la Corte IDH notó que las diferentes situaciones de vulnerabilidad habían impactado de manera desproporcionada y que ello generaba una discriminación distinta de cada una individualmente considerada.<sup>194</sup>

En el caso de las mujeres indígenas, la interseccionalidad entre el género/sexo y la etnia/raza no ha sido abordada por la jurisprudencia de la Corte Interamericana ni por las opiniones consultivas.<sup>195</sup> Como se ha señalado anteriormente, la Comisión Interamericana es quién sí se ha pronunciado al respecto y desarrollado estándares relativos a la interseccionalidad en el caso de las mujeres indígenas.<sup>196</sup> En su informe “Mujeres Indígenas”, la CIDH puntualizó en el caso de las mujeres indígenas como eje rector la interseccionalidad de la discriminación. Al respecto, la CIDH estableció que:

<sup>193</sup> CoIDH, *Caso Flor Freire vs. Ecuador*. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C, núm. 315, párr. 120.

<sup>194</sup> CoIDH, *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C, núm. 298, párr. 290.

<sup>195</sup> Un antecedente es el caso *Rosendo Cantú y otra vs. México* en donde la Corte IDH reconoció que: “93. [...]La presunta víctima es una mujer indígena, en el momento de los hechos menor de edad, [...]”; sin embargo, la Corte IDH no mencionó la intersección entre el género/ sexo, la raza/etnia y la edad. *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C, núm. 216, párr. 93.

<sup>196</sup> Algunos antecedentes los encontramos en algunos informes temáticos: a) Género y raza CIDH: Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia (2006). En el mismo sentido : 1.- Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos (2010); 2.- Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Desarrollo y Aplicación (2011); 3.-El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (2011); 4.- Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica (2011); 5.- Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: la educación y la salud (2011); 6.- Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas (2013); 7.- Estándares jurídicos: igualdad de género y derechos de las mujeres (2015); 8.- Acceso a la información, violencia contra las mujeres y administración de justicia (2015). b) Género y migración: CIDH: Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México (2015) y Movilidad Humana, Estándares Interamericanos (2016). c) Género y pueblos indígenas: CIDH, *Mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica*, Canadá 2015. d) Género y orientación sexual: CIDH, *Violencia contra personas LGBTI* (2015) y e) Género y Niñez: CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado* (2015). Los informes se encuentran disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/tematicos.asp>.

“38.- Las mujeres indígenas tienen una identidad multidimensional que requiere un enfoque interseccional al evaluar las formas de discriminación que enfrentan. La Comisión Interamericana ha reafirmado que “la interseccionalidad es un concepto básico para comprender el alcance de las obligaciones de los Estados, en tanto que la discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género. Esta superposición de varias capas de discriminación —la interseccionalidad— lleva a una forma de discriminación agravada que se expresa en experiencias manifiestamente de una mujer indígena a la otra [...]

40. Por otro lado, es crucial entender que el sexo y el género de las mujeres indígenas las expone a un riesgo mayor de discriminación y trato inferior, como ocurre con las mujeres en general. Debido a la naturaleza multidimensional de la identidad de las mujeres indígenas, es necesario entender la intersección de las formas estructurales de discriminación que a lo largo de la historia han afectado y siguen afectando a las mujeres indígenas como consecuencia de la combinación de su etnicidad, raza, género y situación de pobreza. A estos factores más frecuentes de discriminación también se pueden sumar otros, tales como la edad, la discapacidad, el embarazo, tener el estatus de persona desplazada, la privación de libertad, o el hecho de vivir en zonas afectadas por conflictos armados, la orientación sexual o la identidad de género”.

41. La CIDH reitera, en consecuencia, que en la acción del Estado para proteger los derechos de las mujeres indígenas se deben tener en cuenta sus necesidades como mujeres y como integrantes de pueblos indígenas y la forma en que estas dos partes de su identidad se han combinado a lo largo de la historia, volviéndolas susceptibles específicamente a diversas violaciones de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. [...]”<sup>197</sup>

En materia de no discriminación, la CIDH enfatizó que el problema de la discriminación contra las mujeres indígenas debe abordarse con un enfoque interseccional y holístico, ya que las implicaciones de la discriminación y la violencia de género son concretas y específicas y afectan de manera particular a las mujeres indígenas. Asimismo, afectan colectivamente a sus comunidades, en vista del papel de las mujeres en el mantenimiento y la transmisión de las culturas indígenas, la circunstancias en que viven, y en el contexto de sus familias, sus comunidades y su cultura.<sup>198</sup>

<sup>197</sup> CIDH, *Mujeres Indígenas y sus derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/17, 17 abril 2017, párr. 38, 40 y 41.

<sup>198</sup> *Ibidem.*, párrs. 52 a 57.

## 3.6 LA NO DISCRIMINACIÓN EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

### 3.6.1 La Constitución Mexicana de 1917

Sin detrimento de la cronología de la no discriminación en las Constituciones mexicanas primigenias, para efectos del presente diagnóstico nuestro punto de partida será la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ya que es la que actualmente nos rige.

La Constitución Mexicana de 1917 nació como una Constitución única en su tipo: por un lado, fue la primera Constitución que recogió los derechos sociales de las personas (por ejemplo, educación y trabajo); y, por otro lado, nació como una Constitución de libertades. Dentro de estas libertades encontrábamos: expresión (artículo 6), escribir (artículo 7), trabajar (artículo 5), moverse (artículo 11), asociarse (artículo 9), portar armas (artículo 10) o profesar las creencias religiosas que quisieran (artículo 24), etcétera.<sup>199</sup>

En el plano de la no discriminación no existía de forma explícita una proscripción de ésta en la Constitución de 1917. Con independencia de lo anterior, en el texto original existen dos normas que, si bien no parecieran orientarse a la no discriminación, las intenciones y los efectos que se derivan de las normas —sin duda alguna— contienen la esencia de la no discriminación: el artículo 28 (prohibición de monopolios) y el artículo 123 (derechos de los trabajadores).<sup>200</sup>

El artículo 28, en su segundo párrafo, ordenaba la persecución “de toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario”, que tuviera “por objeto el alza de precios” y, en general, todo lo que constituyera “una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social”.<sup>201</sup> Esta norma, como apunta Vela, es una norma que no está articulada en el lenguaje de los derechos, está encaminada a erradicar las desigualdades económicas desproporcionadas: el poder del capital no debe residir en unos cuantos. Esta disposición no impide que existan diferentes clases sociales, pero procura que la divergencia entre ellas no sea injusta.<sup>202</sup>

Por otro lado, el artículo 123, que regulaba (y lo sigue haciendo en la actualidad) las condiciones mínimas para garantizar un trabajo digno y justo. Entre estas condiciones mínimas estaban: a) duración máxima de la jornada de 8 horas (frac. I), días de descanso obligatorio (frac. IV), salario mínimo y prestaciones (fracs. VI, VII, VIII, IX, X y XI), responsabilidad de los empleadores en caso de accidentes (frac. XVI) así como los órganos encargados de la solución de conflictos (fracs. XX, XXI y XXII).<sup>203</sup> La nota distintiva de esta disposición, a diferencia de muchas otras redactadas

<sup>199</sup> Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, original, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf)

<sup>200</sup> Véanse los artículos 28 y 123 de la Constitución original de 1917.

<sup>201</sup> Véase el artículo 28, segundo párrafo de la Constitución original de 1917.

<sup>202</sup> Vela Estefanía Vela Barba, *op. cit.*, p. 17.

<sup>203</sup> Véase el artículo 123 de la Constitución original de 1917.

en un lenguaje masculino, es que este artículo hacía una diferenciación entre hombres y mujeres; es decir, consagraba derechos (desde 1917) diferenciados a favor de las mujeres. En este punto, como enfatiza Vela, la Constitución deja de aludir a conceptos como “hombre” o “individuo” y en se refiere también “a las mujeres”. Dentro de los derechos a favor de las mujeres, la Constitución especificaba que no podían: realizar labores insalubres o peligrosas (frac. II), realizar trabajo nocturno industrial y estar en los establecimientos comerciales después de diez de la noche. Además, prohibía que, tres meses anteriores al parto, se desempeñaran en trabajos físicos que exigieran un esfuerzo material considerable y las obligaba a descansar durante el mes posterior al parto, garantizándoles el gozar de su salario íntegro y conservar su empleo (frac. III).<sup>204</sup>

Así, la Constitución original de 1917 proclamaba las libertades de todos “los hombres”, sin distinción nobiliaria, étnica o racial, y determinaba como titular de los derechos a un individuo capaz de construirse a sí mismo, libre de cadenas y privilegios externos. En este punto, sin embargo, sí existe una diferenciación importante en la Constitución: la neutralidad del individuo cede cuando se aborda el asunto del trabajo. El entendimiento de igualdad que subyace a las garantías sociales parece partir de la premisa de que para garantizar que todos, en efecto, en el terreno de lo real, gocen de todos los derechos, es necesario emprender acciones que lo fomenten directamente.<sup>205</sup>

### 3.6.2 La Reforma Constitucional en materia de igualdad entre mujeres y hombres sobre el voto (1953) y la Reforma Constitucional en materia indígena (2001)

Como se mencionó en el apartado anterior, la Constitución redactada en 1917 utilizaba vocablos como “persona” o “individuos”, o hacía referencia específicamente al sexo masculino para hacer alusión a las garantías. En este sentido, una de las primeras cuestiones que estuvieron en tensión fue la relativa a los derechos políticos. Al respecto, los artículos 34 y 35 de la Constitución de 1917 establecían:

#### “CAPÍTULO IV. DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS

Art. 34.- Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I.- Haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y
- II.- Tener un modo honesto de vivir.

Art. 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

- I.- Votar en las elecciones populares;
- II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley [...].”

<sup>204</sup> Vela Estefanía Vela Barba, *op. cit.*, pp. 18 y 19.

<sup>205</sup> *Ibidem.*, p. 20.

De la lectura, pareciera que la razón y la literalidad —sin lugar a dudas— incluía el derecho a votar y ser votada para las mujeres, pero la realidad en ese entonces no era así. Tras largas luchas,<sup>206</sup> en 1937 se reconoce y se niega al mismo tiempo la ciudadanía a la mujer mexicana bajo argumentos muy cuestionables, que hacen evidente la resistencia en el reconocimiento de los mismos derechos a mujeres y hombres. Tras el debate de 1937, pasaron diez años para que se volviera a abordar el tema de la ciudadanía de la mujer. Así, en 1947, por iniciativa del presidente Miguel Alemán, se aprobó la reforma al artículo 115 de la Constitución, en el cual se reconoce el derecho de la mujer a votar y ser votada, pero únicamente en elecciones municipales, lo que —según los diputados— permitiría (a manera de prueba) ver el desempeño de las mujeres, para que posteriormente se le atribuyera una amplia y general capacidad electoral. Fue hasta 1953 cuando, por reforma constitucional, se dotó de ciudadanía plena a la mujer, a través de la reforma de los artículos 35 y 115 de la Constitución Política. Así, la exposición de motivos del entonces presidente Adolfo Ruiz Cortines señala que:

“Considerando que la mujer mexicana, generosa y desinteresadamente ha prestado su valiosa aportación a las causas más nobles, compartiendo peligros y responsabilidades con el hombre, alentándolo en sus empresas e inculcando en sus hijos los principios morales que han sido un firme sostén de la familia mexicana.

Considerando que, a partir de la Revolución y consciente de su alta misión en las vicisitudes de nuestras luchas libertarias, la mujer ha logrado obtener una preparación cultural, política y económica, similar a la del hombre, que la capacita para tener una eficaz y activa participación en los destinos de México.

Considerando que siempre he abrigado la convicción de que la mujer mexicana, ejemplo de abnegación, de trabajo y de moral, debe recibir estímulo y ayuda para su participación creciente en la vida política del país, y que durante la pasada campaña electoral, al auscultar el sentir, no sólo de los núcleos femeninos sino de todos los sectores sociales, se puso de manifestó que existe un ambiente notoriamente favorable al propósito de equiparar al hombre y a la mujer en el ejercicio de los derechos políticos. Considerando, asimismo, que la intervención de la mujer en las elecciones municipales ha resultado benéfica, se juzga conveniente reformar el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de concederle iguales derechos que al hombre [...].<sup>207</sup>

Finalmente, la igualdad de la mujer, en relación con los derechos políticos y el pleno reconocimiento de todos los derechos reconocidos en la Constitución de 1917, se volvió a tocar en 1975, en virtud de que México fue sede de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, Convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. De esta manera, el 31 de diciembre de 1974, se reformaron los artículos 4º, 5º, 30 y 123 de la Constitución y se estableció de manera literal

<sup>206</sup> Roxana Rodríguez Bravo, *Los derechos de las mujeres, breve recorrido*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones en México-Secretaría de Educación Pública, 2015, pp. 269 a 290.

<sup>207</sup> Citado en Estefanía Vela Barba, *op. cit.*, p. 35.

la igualdad entre la mujer y el varón, al lado de la protección, organización y el desarrollo de la familia.<sup>208</sup>

En enero de 1992, después de casi 170 años de independencia y 75 años del Constituyente de Querétaro, nuestro país incorporó a su Constitución algunos derechos indígenas. Esto, por sí mismo, representó un avance, pero no terminó con el retroceso que se había originado desde 1917 en sus derechos, ya que el contenido material específico de la reforma no incluyó dos elementos fundamentales: la libre determinación y la autonomía. La reforma del artículo 4º constitucional en 1992 puede verse como el resultado de la conjunción de diversos factores, unos de carácter internacional, como los tratados que nuestro país a inicios de 1990 había ido aceptando, y otros de índole interno como el movimiento Zapatista de Liberación Nacional que desde 1986 empezaba a gestarse en nuestro país.<sup>209</sup>

Sin embargo, con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional del 1º de enero 1994, se tuvo conciencia que la reforma constitucional de 1992, al artículo 4º había quedado desfasada, al tratar de tutelar los derechos de los pueblos indígenas en nuestro país. El diálogo llevado a cabo entre el gobierno y el movimiento zapatista se vio materializado en los acuerdos de San Andrés, firmados el 16 de febrero de 1996, que —a grandes rasgos— fueron el compromiso asumido por nuestro país en materia indígena de legislar de una mejor manera los derechos humanos de los pueblos indígenas, de acuerdo con la normativa internacional. A partir de esos acuerdos, la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) presentó una propuesta de reforma constitucional, que no fue aceptada por el gobierno federal, pero que derivaría en la reforma en materia indígena de 2001.<sup>210</sup>

Para 2001, ya habían transcurrido nueve años desde que se reformó por primera vez la Constitución en 1992 (artículo 4º) para insertar el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en los pueblos indígenas.<sup>211</sup> Esta reforma constitucional tenía como finalidad, a diferencia de la llevada a cabo en 1992, reconocer, por primera vez, desde que se formó el Estado mexicano, a los pueblos indígenas como parte de la nación y sus derechos colectivos. En otras palabras, no se trataba de un proceso de reformar una ley que otorgara más derechos individuales a las personas que pertenecen a un pueblo indígena, sino de reconocerlos como sujetos plenos de derechos, y con derechos específicos.<sup>212</sup> La reforma abarcó, entre otras cosas, la adición de un segundo y tercer párrafo al artículo 1º

<sup>208</sup> Rosa María Álvarez, *Equidad de Género*, pp. 25 a 33. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2975/4.pdf>

<sup>209</sup> Emilio Rabasa Gamboa, *Derecho Constitucional Indígena*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 84.

<sup>210</sup> José Ramón Cossío Díaz, Franco Fernando González Salas y José Roldán Xopa, *Derechos y Cultura Indígena. Los dilemas del debate jurídico*, México, Editorial Porrúa, 1998, pp. 19, 20 y 21.

<sup>211</sup> Ramiro Sánchez Trujillo y María Guadalupe Contreras Acevedo, “El Artículo 2 Constitucional ¿Pluralismo Jurídico En México?”, en Carpizo, Jorge y Astudillo, César, *Constitucionalismo, dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, 2013. p. 633.

<sup>212</sup> Francisco López Bárcenas, *Legislación y Derechos Indígenas en México*, Colección Legislación y Desarrollo Rural, Tercera Edición, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2009, p. 51.

constitucional; la modificación —en su integridad— del artículo 2º; la derogación del primer párrafo del artículo 4º; y la adición de un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción III del artículo 115. A estos artículos hay que agregar el artículo 27, fracción VII, párrafo segundo, que ya se había adicionado en la reforma de 1992.<sup>213</sup>

Uno de los grandes aportes de esta reforma fue la inclusión de la cláusula de no discriminación en el ordenamiento jurídico mexicano que se insertó en el tercer párrafo del artículo 1º (ahora párrafo quinto del artículo 1º constitucional). El nuevo párrafo disponía que:

“queda[ba] prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, 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”.

Por otro lado, se derogó el párrafo primero del artículo 4º constitucional, por lo que el nuevo artículo comenzaba diciendo: “el varón y la mujer son iguales ante la ley”. Estos dos artículos reformados, actualizaban y, sobre todo, prevenían y eliminaban cualquier forma de discriminación que se ejerza sobre cualquier persona. Ello constituyó, definitivamente, un avance. La prohibición de discriminación del artículo 1º., párrafo tercero, se expresaba para un número elevado de causas discriminatorias por antonomasia, comenzando por las ya tradicionales como el origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, religión y opiniones, y otras no tan tradicionales como condición social o económica, las condiciones de salud, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos fundamentales y la igualdad de las personas, tanto de hecho como de derecho.<sup>214</sup> Al igual que los tratados internacionales, la nueva cláusula de no discriminación dejó abierta una cláusula de incorporación de categorías (“o cualquier otra que atente”) que no se hubieran contemplado o que se genere repentinamente.

Otro gran avance que se dio en este periodo fue la creación, en el 2003, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Esta ley, en su artículo 1, párrafo dos, fracción tres, define de manera más amplia la discriminación en nuestro país de la siguiente manera:

“Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica,

<sup>213</sup> *Idem.*

<sup>214</sup> Nuria González Martín, “La reforma constitucional en materia indígena: el principio de igualdad, la prohibición de discriminación y las acciones positivas”, en Carbonell, Miguel y Pérez Portilla, Karla (Coords.), *Comentarios la reforma constitucional en materia indígena*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002. p. 90.

de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo; También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia”.<sup>215</sup>

Además, la ley contempló la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Cabe destacar que la ley sufrió diversas reformas y derogaciones en el año 2014 y 2016, para armonizarla con la reforma de derechos humanos del año 2011. Sin detrimento de los grandes avances que se han dado en el tiempo en la Constitución de 1917 en materia de no discriminación, es preciso señalar que no se previeron constitucionalmente los mecanismos necesarios para garantizar a las mujeres y las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas el acceso a sus derechos en igualdad de condiciones. Por ejemplo, aún se seguía hablando de “garantías individuales” y no de “derechos humanos”; o bien, seguía rigiendo el principio de interés jurídico en cuanto a la procedencia del recurso de amparo. Cabe destacar que México durante este periodo se caracterizó por empezar a tener una apertura a tratados internacionales que contenían cláusulas de no discriminación.<sup>216</sup>

### **3.6.3 La Reforma Constitucional de Derechos Humanos del 10 de junio de 2011 y la Reforma a la Ley de Amparo del 2013**

A raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio del 2011, el sistema jurídico mexicano sufrió dos grandes cambios: de un lado, la modificación del título del primer capítulo de la Constitución, el cual pasó de llamarse “Garantías Individuales” a “De los Derechos Humanos y de sus Garantías”; y, de otro lado, la modificación del artículo 1º constitucional, para quedar como sigue:

“Capítulo I. De los Derechos Humanos y sus Garantías.

Artículo 1º. 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.

<sup>215</sup> Véase: Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, art. 4. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262\\_011216.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262_011216.pdf)

<sup>216</sup> Por ejemplo, en la sede de Naciones Unidas, en 1981 México ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. En el caso del Sistema Interamericano, México ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el mismo año.

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”.<sup>217</sup>

De este modo, el artículo 1º consolida una “cláusula de estatalidad abierta”;<sup>218</sup> es decir, una disposición de rango constitucional que permite la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos al disponer que se reconocen no sólo los derechos contenidos en la Constitución, sino también en los tratados internacionales de derechos humanos. Además, cabe precisar que, a diferencia de otras constituciones latinoamericanas,<sup>219</sup> la Constitución mexicana

<sup>217</sup> El antiguo artículo 1 disponía que: “Art. 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. 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, 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”.

<sup>218</sup> Véase al respecto: Mariela Morales Antoniazzi, *Protección supranacional de la democracia en Suramérica. Un estudio sobre el acervo del Ius Constitutionale Commune*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 50.

<sup>219</sup> Véase por ejemplo el bloque que consagra la Constitución de Argentina: “Artículo 75. 22. [...]. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. [...]. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional”.

utiliza un fraseo mucho más amplio pues no sólo incorpora los tratados de derechos humanos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, o tratados específicos de derechos humanos, sino también todo aquel tratado internacional (aunque no sea específicamente de derechos humanos) que contenga algún derecho humano.

Asimismo, el artículo 1º, segundo párrafo, incorporó dos métodos de interpretación: por un lado, la interpretación conforme<sup>220</sup> y, por otro lado, la interpretación pro persona.<sup>221</sup> Además, el tercer párrafo adicionó una serie de obligaciones a las autoridades: “promover, respetar, proteger y garantizar”; y “prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos”.<sup>222</sup> Adicionalmente, se incorporaron de manera expresa los principios de los derechos humanos: “universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

La cláusula de no discriminación prácticamente no sufrió modificación alguna, salvo que se aclaró el sentido de “preferencias” por “preferencias sexuales”:

Antes de la reforma del 2011	Después de la reforma del 2011
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, 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.	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 <u>sexuales</u> , 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.

Asimismo, cabe destacar que en el 2013 se promulgó la nueva Ley de Amparo.<sup>223</sup> Una de las cuestiones fundamentales que se incorporaron en esta nueva ley fue la relativa al interés legítimo, ya que con anterioridad nuestro sistema jurídico sólo se regía por el interés jurídico, es decir, cuando la persona resentía una violación en su esfera individual. La incorporación del

<sup>220</sup> Al respecto Caballero Ochoa apunta que: “La cláusula de interpretación conforme hacia los tratados sobre derechos humanos es una respuesta efectiva a la doctrina del control de convencionalidad que desde hace cuatro años estados a “tener en cuenta” a la Cadh y la interpretación que de la misma realiza la Corte interamericana en sus fallos; es decir, se trata de una tarea precisamente en clave hermenéutica”. José Luis Caballero Ochoa, “La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona, (Artículo 1º., segundo párrafo, de la Constitución)”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 119.

<sup>221</sup> Sobre este punto, Mónica Pinto ha definido a este principio como “es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre. Mónica Pinto, “El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en Martín Abregú y Christian Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales/Editores del Puerto, 1997, p. 163

<sup>222</sup> Con anterioridad no existían obligaciones concretas para las autoridades.

<sup>223</sup> La anterior Ley de Amparo era de 1936.

interés legítimo en la nueva Ley de Amparo permitió que los derechos se tutelaran de una manera más amplia debido a que muchas personas podrían resentir la violación y por lo tanto tener un campo de acción más amplio.<sup>224</sup>

Un elemento adicional que se dio con mayor intensidad a partir de la reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011 y de la Ley de Amparo de 2013 fue el denominado “control de convencionalidad ex officio”.<sup>225</sup> Si bien este concepto no se encuentra expresamente señalado dentro de las modificaciones que sufrió la Constitución en el 2011, ha sido un elemento clave dentro del Poder Judicial de la Federación para que los jueces, dentro del ámbito de sus competencias, puedan hacer respetar y garantizar los derechos humanos tanto de rango constitucional como de rango convencional, sin discriminación alguna. Si bien el control de convencionalidad ha sido desarrollado con mayor intensidad en el seno de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,<sup>226</sup> en el ámbito nacional su recepción se dio con mayor intensidad<sup>227</sup> a partir del

<sup>224</sup> Al respecto, el artículo 107.II constitucional contempla que: “El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico”.

<sup>225</sup> El control de convencionalidad ex officio surge en sede de la Corte Interamericana a raíz de una serie de votos razonados del ex presidente de la CoIDH, Sergio García Ramírez, en casos como *Mirna Mack Chang vs. Guatemala* donde estableció, “No es posible seccionar internacionalmente al Estado, obligar la Corte sólo a uno o algunos de sus órganos, entregar a éstos la representación del Estado en juicio y sustraer a otros de este régimen convencional de responsabilidad, dejando sus actuaciones fuera del control de convencionalidad que trae consigo la jurisdicción de la CoIDH”, en el caso de *Tibi vs. Ecuador* desarrolló la idea de “Si los tribunales constitucionales controlan la constitucionalidad, el tribunal internacional de derechos humanos resuelve acerca de la convencionalidad de estos actos” y por último el caso de *Vargas Areco vs. Paraguay* aludió a que el “[c]ontrol de convencionalidad está fundado en la confrontación entre el hecho realizado y las normas de la Convención Americana”. Es hasta el caso de *Almonacid Arellano vs Chile* del 2006 que el pleno de la CoIDH de manera vinculante habla de un control de carácter difuso dirigido a los jueces de los Estados que ya habían reconocido la jurisdicción de la Corte, encaminándolos a realizar un examen de compatibilidad entre los actos y las normas nacionales y la Convención Americana de Derechos Humanos, sus protocolos y la jurisprudencia de la Corte, sin embargo éste nuevo concepto debía ser solicitado por la parte interesada, ésta posición cambió cuando la Corte eliminó ése carácter de solicitud al juzgador interno y se estableció de oficio en el caso de los Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú del mismo año. Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C, Núm., 101, Voto razonado Sergio García Ramírez párr. 56; Caso Tibi vs. Ecuador. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Voto razonado Sergio García Ramírez, Serie C, núm. 114, párr. 42; Caso Vargas Areco vs. Paraguay. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Voto razonado Sergio García Ramírez, Serie C, núm. 155, párr. 64; Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C, núm. 154 y Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros). Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C, núm. 158.

<sup>226</sup> Para un análisis detallado del control de convencionalidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, Véase: Ibáñez Rivas, Juana María, *Control de Convencionalidad*. Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: miradas complementarias desde la academia, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2017.

<sup>227</sup> Sin embargo, también es relevante destacar que el primer tribunal en México en hacer control de convencionalidad fue el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —encargado de realizar el control de constitucionalidad en materia electoral—, el cual desaplicó leyes que consideró inconstitucionales, fundamentando su argumentación en jurisprudencia internacional, interamericana y comparada, así como en distintos tratados internacionales en materia de derechos humanos. Al respecto, conviene destacar el voto particular del entonces magistrado José de Jesús Orozco Henríquez, sobre la posibilidad de que la Sala ejerciera el control de convencionalidad: “El examen de compatibilidad entre lo dispuesto en una norma legal o infra legal en materia electoral (por ejemplo, la dictada por el órgano

denominado Expediente Varios 912/2010, emitido por la SCJN. En dicha oportunidad, la SCJN señaló que:

“Control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos. El mecanismo relativo debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente, el cual deriva del análisis sistemático de los artículos 1o. Y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Cuando el estado mexicano ha sido parte en una controversia o litigio ante la jurisdicción de aquélla, la sentencia que se dicta en esa sede, junto con todas sus consideraciones, constituye cosa juzgada y corresponde exclusivamente a ese órgano jurisdiccional evaluar todas y cada una de las excepciones formuladas para el estado mexicano, ya sea que estén relacionadas con la extensión de la competencia de dicha corte o con las reservas y salvedades formuladas por aquél.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. La jurisprudencia que emite, derivada de las sentencias en donde el estado mexicano no figura como parte, tendrá el carácter de criterio orientador de todas las decisiones de los jueces mexicanos, pero siempre en aquello que le sea más favorecedor a la persona, de conformidad con el artículo 1o. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya reforma se publicó en el *diario oficial de la federación* el 10 de junio de 2011, particularmente en su párrafo segundo.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Las resoluciones pronunciadas por esta instancia internacional cuya jurisdicción ha sido aceptada por el estado mexicano, son obligatorias para

---

competente del Instituto Federal Electoral) y un tratado internacional de derechos humanos suscrito y ratificado por el Estado mexicano y, por ende, perteneciente al orden jurídico mexicano, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 constitucional, debe considerarse como un control de legalidad y no de constitucionalidad, porque tiene como finalidad garantizar el principio de juridicidad de los actos y resoluciones electorales y, además, no involucra verificar la conformidad de una ley electoral con las normas de la Constitución federal y, por tanto, no implica un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley, lo cual es una competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. No es posible obviar que dicho tribunal se adelantó más de una década a la discusión constitucional que se daría a partir de la reforma de 2011 en materia de derechos humanos y de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia sobre el diálogo entre el derecho constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos. TEPJF. Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano, Expediente: SUP-JDC-037/1999, Magistrado Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez; Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano, Expediente: SUP-JDC-037/2001, Magistrado Encargado del Engrose: José de Jesús Orozco Henríquez; Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Expediente: SUP-JDC-20/2007, del 28 de febrero de 2007; Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Expediente: SUP-JDC-695/2007, del 6 de julio de 2007; Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano expediente: SUP-JDC-11/2007, del 6 de junio de 2007. Véase este análisis en Orozco Henríquez, José J., *Control de Convencionalidad en Materia Electoral*, Cuadernos de Divulgación de Justicia Electoral Núm. 29, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, pp. 42 y ss.; Voto del Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez en el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano Expediente: SUP- JDC 573/2005, Magistrado encargado del engrose: José Alejandro Luna Ramos.

todos los órganos de éste en sus respectivas competencias, al haber figurado como estado parte en un litigio concreto”.<sup>228</sup>

Además, hay que destacar lo que la Suprema Corte determinó como criterio en la contradicción de tesis 293/2011, al considerar que:

“El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano”.<sup>229</sup>

De esta manera, ambas modificaciones a nuestro orden legal permitieron, por un lado, ampliar el bloque de constitucionalidad hasta los tratados internacionales y, por el otro, “modernizar” al amparo como medio de control constitucional que permitiera cuestionar la discriminación existente en una norma. No es de extrañar que los mayores desarrollos que se han tenido en nuestro país sobre la no discriminación han sido con posterioridad a estas dos modificaciones legales.

<sup>228</sup> Disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=23183&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

<sup>229</sup> SCJN, Derechos humanos contenidos en la constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional. Pero cuando en la constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional.

## 3.7 ABORDAJE ACTUAL DE LA NO DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO

### 3.7.1 Marco normativo

El antecedente de mayor trascendencia y peso en esta materia es la Constitución Mexicana, la cual establece expresamente la no discriminación en el artículo 1º constitucional. Lo anterior, a raíz de que en el año 2001 se reformó su artículo 1º para que se prohibiera toda forma de discriminación que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

A raíz de la reforma, en 2003 se emitió la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; y en 2014 el Congreso de la Unión la reformó para dotar al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación de mejores y más amplias facultades en la materia y brindar una efectiva protección del derecho a la no discriminación de las personas que viven y transitan por el territorio nacional, con mayor apego a los instrumentos internacionales en la materia, ratificados por el Estado mexicano.<sup>230</sup>

Cabe resaltar que, de la creación de la Ley Federal para Prevenir la Discriminación en 2003 a la fecha, 32 entidades federativas han creado paulatinamente leyes locales contra la discriminación.<sup>231</sup> Adicionalmente, el Consejo Nacional para la Eliminación de la Discriminación ha participado en la creación de dos normas relativas a la no discriminación: a) modelo de equidad de Género (MEG), de la Norma Mexicana NMX-R025-SCFI-2012 para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres; y la Norma Mexicana NMX- R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación.<sup>232</sup> Es preciso notar que la Norma Mexicana NMX- R-025-SCFI-2015 canceló la NMX-R025-SCFI-2012.

Finalmente, es preciso mencionar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018,<sup>233</sup> el cual es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la base para la elaboración de los programas necesarios para dar cumplimiento a los objetivos y las metas establecidos para la Administración en curso.

Una de las metas del PND 2013-2018 fue hacer de México un país incluyente en donde todas las personas tengan acceso efectivo a los derechos que otorga la Constitución. Esto con el fin de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía. Por ello, uno de los programas sectoriales y especiales derivados del PND, fue el Programa

<sup>230</sup> Información Disponible en: [http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=160&id\\_opcion=170&op=170](http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=160&id_opcion=170&op=170)

<sup>231</sup> Información disponible en: [http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=listado\\_leyes&origen=1&id\\_opcion=174&op=174](http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=listado_leyes&origen=1&id_opcion=174&op=174)

<sup>232</sup> Disponible en: [http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/NMX-R-025-SCFI-2015\\_2015\\_DGN.pdf](http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/NMX-R-025-SCFI-2015_2015_DGN.pdf)

<sup>233</sup> Disponible en: <http://pnd.gob.mx>

Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018.<sup>234</sup> El Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018 establece líneas de acción para que cada institución pública del Ejecutivo Federal revise, incorpore, adecúe, y robustezca su normatividad y sus prácticas, de tal manera que se eliminen las disposiciones regulatorias y administrativas que favorecen o toleran prácticas discriminatorias, y promueve las adecuaciones necesarias para que progresivamente se incorpore la cultura antidiscriminatoria que se convierta en garantía de la igualdad de trato y de oportunidades para el goce de los derechos humanos y el trato igualmente digno en el acceso a los programas y servicios públicos, cuya responsabilidad está a cargo de las autoridades. Esto es, promueve que los ordenamientos normativo-administrativos integren sustantivamente la obligación de igualdad y no discriminación y se impulse que esta normatividad se inserte también en las prácticas organizativas previstas en documentos que ordenan la operación diaria.<sup>235</sup>

### 3.7.2 Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

El CONAPRED se ha encargado de monitorear la adecuación estatal en materia de no discriminación en tres rubros: a) Estados en los que se cuenta con la cláusula antidiscriminatoria constitucional; b) ley antidiscriminatoria; y c) conducta tipificada en relación a la discriminación:

Núm.	Estado	Cuenta con cláusula antidiscriminatoria constitucional	Ley antidiscriminatoria	Conducta tipificada en relación a la discriminación
1	Aguascalientes	No	Sí	Sí
2	Baja California	No	Sí	No
3	Baja California Sur	Sí	Sí	Sí
4	Campeche	Sí	Sí	Sí
5	Chiapas	Sí	Sí	Sí
6	Chihuahua	Sí	Sí	Sí
7	Coahuila	Sí	Sí	Sí
8	Colima	Sí	Sí	Sí
9	Ciudad de México	No	Sí	Sí
10	Durango	Sí	Sí	Sí
11	Estado de México	Sí	Sí	Sí
12	Guanajuato	Sí	Sí	No
13	Guerrero	Sí	Sí	Sí
14	Hidalgo	Sí	Sí	No
15	Jalisco	Sí	Sí	Sí

<sup>234</sup> *Idem.*

<sup>235</sup> Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343069&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343069&fecha=30/04/2014)

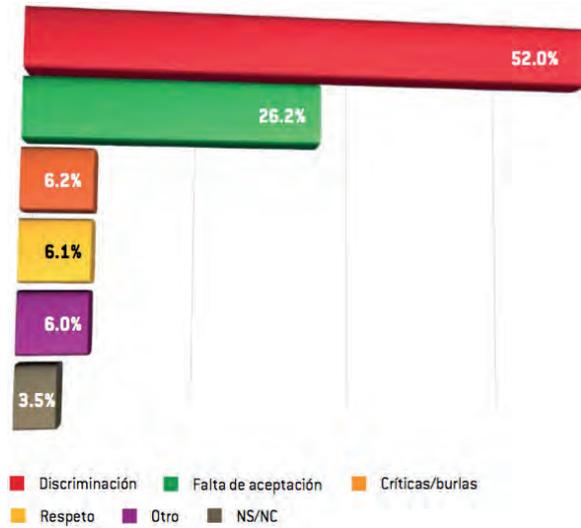
Núm.	Estado	Cuenta con cláusula antidiscriminatoria constitucional	Ley antidiscriminatoria	Conducta tipificada en relación a la discriminación
16	Michoacán	Sí	Sí	Sí
17	Morelos	Sí	Sí	Sí
18	Nayarit	No	Sí	Sí
19	Nuevo León	Sí	Sí	Sí
20	Oaxaca	Sí	Sí	Sí
21	Puebla	Sí	Sí	Sí
22	Querétaro	Sí	Sí	Sí
23	Quintana roo	Sí	Sí	Sí
24	San Luis Potosí	Sí	Sí	Sí
25	Sinaloa	Sí	Sí	Sí
26	Sonora	Sí	Sí	No
27	Tabasco	Sí	Sí	Sí
28	Tamaulipas	No	Sí	Sí
29	Tlaxcala	Sí	Sí	Sí
30	Veracruz	No	Sí	Sí
31	Yucatán	Sí	Sí	Sí
32	Zacatecas	Sí	Sí	Sí

FUENTE: Elaboración propia con base en: [http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=505&id\\_opcion=650&op=650&id\\_opcion=651&op=651/](http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=505&id_opcion=650&op=650&id_opcion=651&op=651/)

### 3.7.3 Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS) del año 2010

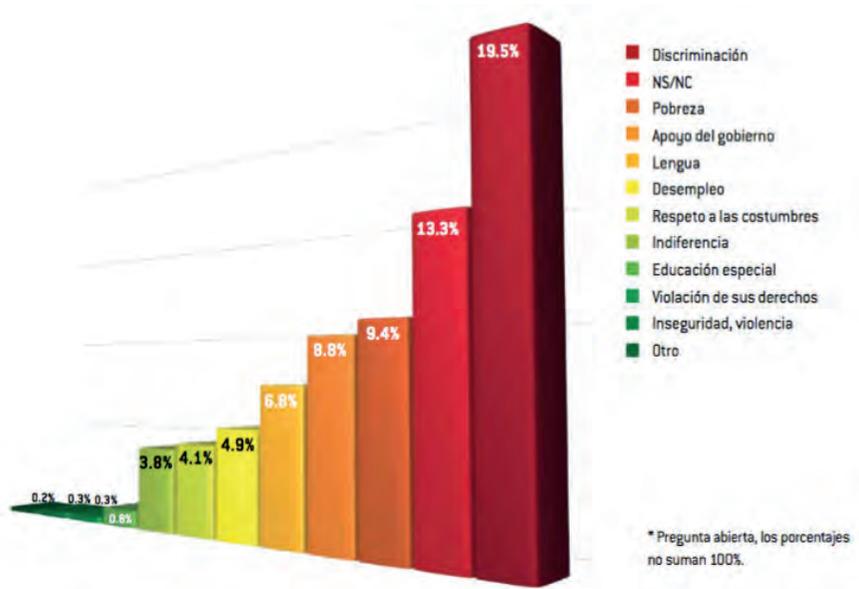
La ENADIS 2010 es una encuesta sobre cómo se percibe la discriminación para grupos en situación de vulnerabilidad en México. Los resultados arrojaron los principales problemas que enfrentan por grupo:

1.- Personas con diversidad sexual, preferencia u orientación sexual diversa: a) discriminación, b) falta de aceptación, c) críticas/burlas y d) falta de respeto.<sup>236</sup>



FUENTE: ENADIS 2010.

2.-Pueblos indígenas: a) discriminación, b) pobreza, c) falta de apoyo del gobierno, d) el uso de su lengua, e) desempleo, f) falta de respeto de sus costumbres, g) falta de educación diferenciada a sus costumbres, h) inseguridad y violencia.<sup>237</sup>

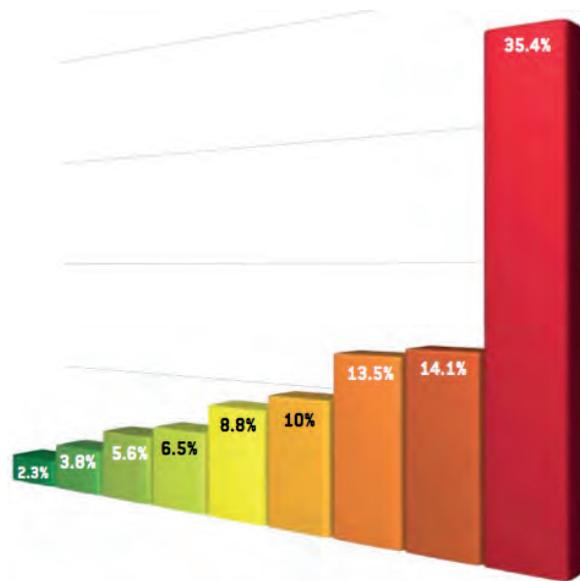


FUENTE: ENADIS 2010.

<sup>236</sup> CONAPRED, *Encuesta Nacional sobre Discriminación*. ENADIS 2010. Resultados Generales, abril, 2011, p. 46.

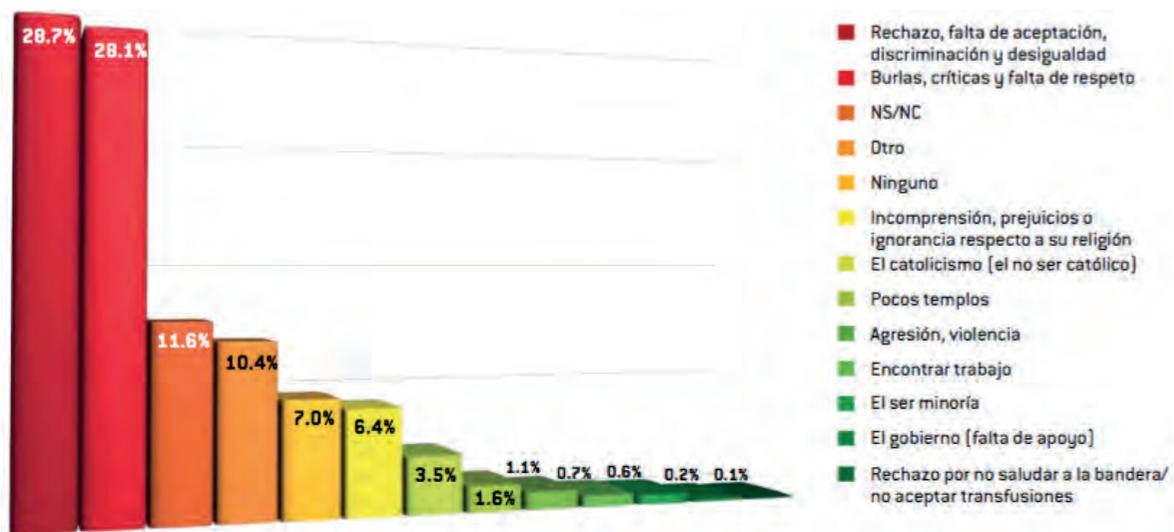
<sup>237</sup> *Ibidem.*, p. 52.

3.- Jóvenes: a) Falta de oportunidades de empleo y experiencia, b) adicciones, c) inseguridad, violencia y delincuencia, d) falta de educación y deserción escolar, f) falta de atención, apoyo y orientación del gobierno y de los padres, g) pobreza y salarios, h) discriminación y desigualdad.<sup>238</sup>



FUENTE: ENADIS 2010.

4.- Minorías religiosas: a) rechazo y falta de aceptación, b) burlas, críticas y respeto, c) incomprensión, prejuicios, o falta de conocimiento de qué implica su religión, d) no ser católico, e) agresión y violencia, f) encontrar trabajo, g) el ser minoría, h) falta de apoyo de gobierno y i) rechazo de no saludar la bandera.<sup>239</sup>

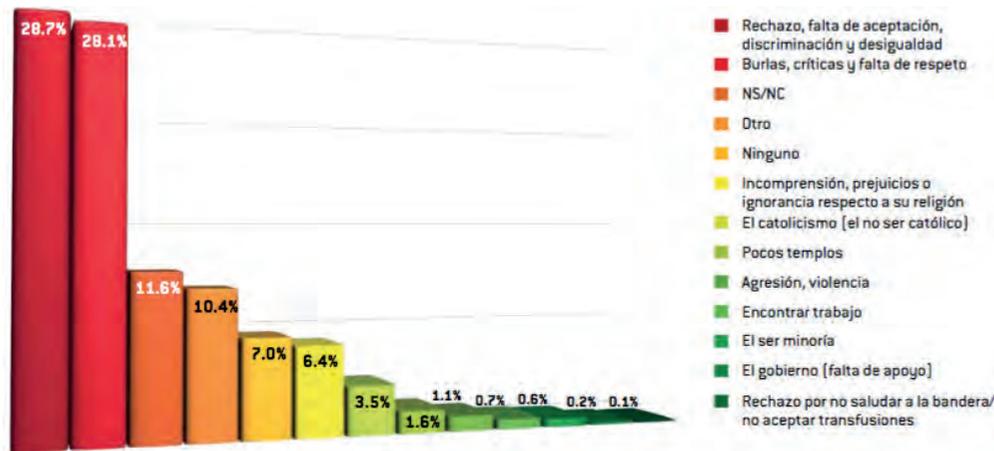


FUENTE: ENADIS 2010.

<sup>238</sup> *Ibidem.*, p. 58.

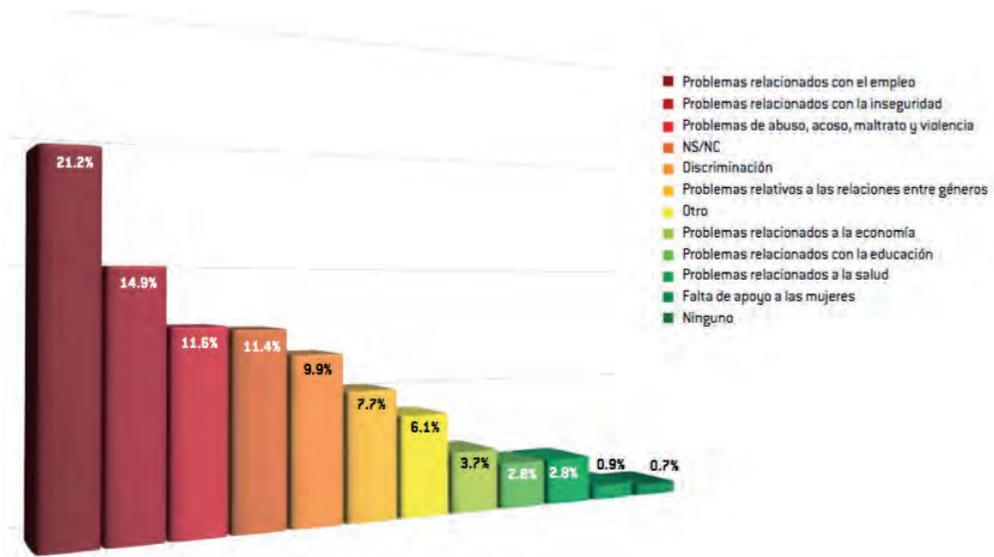
<sup>239</sup> *Ibidem.*, p. 64.

5.- Mujeres: a) empleo, b) inseguridad, c) abuso, maltrato o violencia, d) discriminación, e) problemas relativos a las relaciones de género, f) problemas relacionados con la economía, g) problemas relacionados en la educación, h) problemas relacionados con la salud, i) falta de apoyo a las mujeres.<sup>240</sup>



FUENTE: ENADIS 2010.

6.- Adultos Mayores: a) dificultades para encontrar trabajo, b) salud, c) discriminación e intolerancia, d) falta de oportunidades y apoyos, e) problemas económicos, f) Soledad y abandono, g) inseguridad, h) no poder ser auto suficiente, i) problemas de transporte y salir a la calle, j) discapacidad, k) falta de cuidado de los familiares, l) maltrato, m) bajo nivel económico.<sup>241</sup>

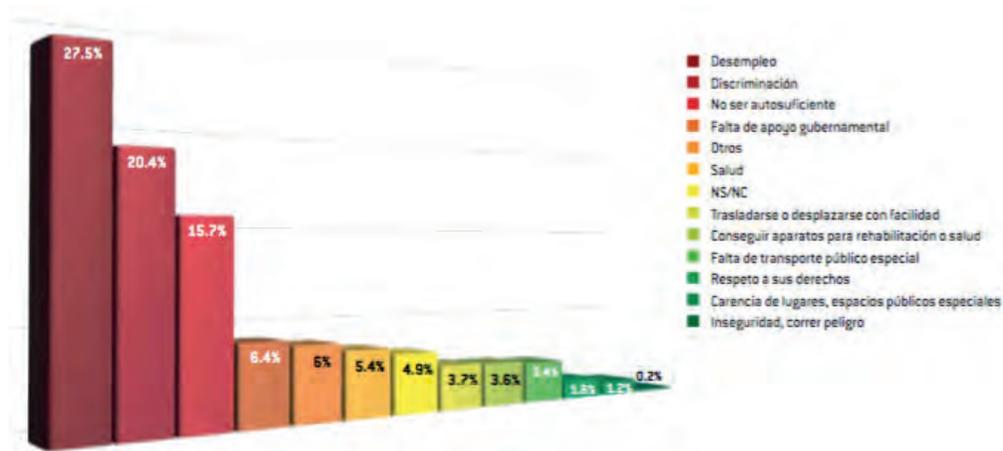


FUENTE: ENADIS 2010.

<sup>240</sup> *Ibidem.*, p. 70.

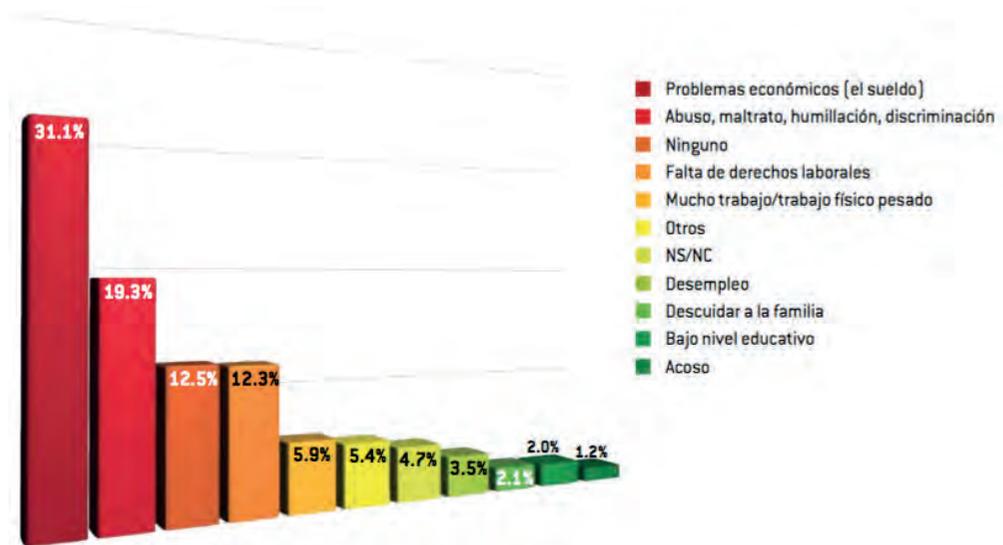
<sup>241</sup> *Ibidem.*, p. 82.

7.-Personas con Discapacidad: a) desempleo, b) discriminación, c) no ser autosuficiente, d) falta de apoyo gubernamental, e) salud, f) trasladarse o desplazarse con facilidad, g) conseguir aparatos para la rehabilitación o salud, h) falta de transporte público accesible, i) carencia de espacios públicos accesibles, j) inseguridad.<sup>242</sup>



FUENTE: ENADIS 2010

8.- Personas trabajadoras del hogar: a) el sueldo, b) abuso, maltrato, discriminación y humillación, c) falta de derechos laborales, d) trabajo físico pesado, e) desempleo, f) descuido de su propia familia, g) bajo nivel educativo.<sup>243</sup>



FUENTE: ENADIS 2010

<sup>242</sup> *Ibidem.*, p. 88.

<sup>243</sup> *Ibidem.*, p. 101.

### 3.7.4 Reporte sobre la Discriminación en México (2012)

El CONAPRED realizó en 2012 el Reporte sobre la Discriminación en México y el impacto que tiene en el proceso civil, en el proceso penal, en la salud y la alimentación, en el trabajo, en el otorgamiento de créditos y los derechos políticos.

En cuanto a los procesos civiles, en el Reporte se señaló que uno de los principales problemas de la población que no cuenta con un acta de nacimiento (para garantizar el derecho al nombre) radica en la falta de acceso al Registro Civil. Las poblaciones que presentan mayores dificultades para acceder al Registro Civil son la infantil, que pertenece a las comunidades rurales, de migrantes e indígenas, y la de la adultos mayores.<sup>244</sup> En relación con la capacidad jurídica, se resaltó que en nuestro país es una práctica sistemática que los tribunales declaren la incapacidad de ejercicio de las personas con alguna limitación intelectual o cognitiva, sin considerar el potencial y las limitaciones de cada individuo;<sup>245</sup> es decir, no se basan en un análisis casuístico.

En relación con los derechos de familia, en específico en relación con la posibilidad de contraer matrimonio, en nuestro país el “matrimonio”, “la familia”, “la pareja” y “la parentalidad” se conciben, equívocamente, como sinónimos.<sup>246</sup> Bajo este escenario de confusión, su regulación también resulta inapropiada pues, por un lado, se condiciona que el matrimonio tenga la finalidad de procreación o perpetuación de la especie y, por el otro, que sea requisito incondicional que se materialice dicha unión entre un solo hombre y una sola mujer.<sup>247</sup> Estas limitaciones tienen especial impacto en la negación sistemática del matrimonio a las personas del mismo sexo.<sup>248</sup>

Además, en varios códigos civiles hay otros impedimentos para casarse, tales como tener alguna enfermedad contagiosa o una discapacidad, entre otras. En este sentido, hay también personas heterosexuales a las cuales se les impide contraer matrimonio por cuestiones discriminatorias que no son justificadas o caen en la subjetividad, como lo pueden ser impotencia incurable, idiotismo, imbecilidad, locura, la bisexualidad, solo por mencionar algunas.<sup>249</sup>

En cuanto a los procesos penales, el Reporte señaló que existe una falta de acceso a la justicia por cuestiones de ingreso y condición social por lo que, de manera general, las encuestas revelan que gran parte de la sociedad considera que no funciona bien la justicia, y esto se atribuye principalmente a la corrupción y la ineficacia de las autoridades.<sup>250</sup> De esta manera, se explica por qué las personas suelen abstenerse de denunciar hechos delictivos.<sup>251</sup>

<sup>244</sup> CONAPRED, *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Proceso Civil*, p. 20.

<sup>245</sup> *Ibidem.*, p. 35.

<sup>246</sup> *Ibidem.*, p. 51.

<sup>247</sup> *Idem.*

<sup>248</sup> *Ibidem.*, pp. 59 y ss.

<sup>249</sup> *Ibidem.*, pp. 52 a 55.

<sup>250</sup> CONAPRED, *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Proceso Penal*, p. 21

<sup>251</sup> *Ibidem.*, p. 25.

A lo anterior hay que sumarle que la desconfianza hacia el sistema de impartición y administración de justicia se funda, además, en diversas percepciones: 1) que el ingreso económico es crítico para tener acceso a la justicia; 2) que las instituciones encargadas de la administración de justicia son ineficientes; 3) que hay corrupción en el sistema de administración e impartición de justicia; y 4) que la policía, que es el contacto más directo que tiene la ciudadanía con las autoridades encargadas de la seguridad y la justicia, es la institución más desacreditada.<sup>252</sup> El Reporte también señaló que en las cárceles mexicanas abundan personas de frágiles condiciones socioeconómicas y familiares, que crecieron en contextos de marginalidad, informalidad y violencia, que no han sido incluidos ni contenidos por el sistema social antes de llegar a esta instancia y que pertenecen al estrato etario más joven y, por tanto, más indefenso frente al abuso de autoridad.<sup>253</sup>

En cuanto a materia de salud, la discriminación afecta especialmente a ciertos grupos de manera diferenciada. Por ejemplo, una tercera parte de las mujeres es excluida de los servicios de salud. Esto se debe, en parte, a su inserción en el mercado laboral informal —como es el caso de las trabajadoras del hogar—, pero también a que muchas dependen económicamente de sus parejas u otros familiares, ya que dedican su tiempo al trabajo no remunerado y no reconocido por las instancias de seguridad social.<sup>254</sup> Esto tiene un impacto especial en materia de salud sexual y reproductiva; tal es el caso de la interrupción legal del embarazo. Bajo este panorama, las mujeres que se encuentran en la Ciudad de México tienen garantizado el derecho a la salud reproductiva sobre una base más amplia que las que se encuentran en otras entidades federativas. La penalización vigente de la interrupción del embarazo en diversos estados de la República Mexicana constituye también un importante problema de salud pública, considerando que las mujeres acuden a clínicas y hospitales clandestinos.<sup>255</sup>

En el caso de los niños y las niñas, las enfermedades del rezago epidemiológico —diarreas, infecciones respiratorias y desnutrición— siguen provocando el 15 por ciento de los fallecimientos en los que son menores de un año. En este mismo sentido, entre las principales causas de demanda de atención médica en las niñas y los niños menores de cinco años se encuentran las infecciones respiratorias agudas, junto con otras enfermedades de la infancia, como las diarreicas y las deficiencias de la nutrición.<sup>256</sup>

En la situación de las personas adultas mayores, el derecho a la salud se enfrenta a un servicio deficiente tanto en términos de cantidad como de calidad, pues existen pocos hospitales y pocos médicos especializados en atención geriátrica.<sup>257</sup> En lo que respecta a la comunidad LGBTTTI, una de las principales discriminaciones que hoy padece resulta de la desigualdad de trato ante la imposibilidad de afiliarse a sus parejas en instituciones como el IMSS o el ISSSTE.<sup>258</sup> Otro grupo

<sup>252</sup> *Ibidem.*, pp. 27 y 28.

<sup>253</sup> *Idem.*

<sup>254</sup> CONAPRED, *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Salud y Alimentación*, p. 56

<sup>255</sup> *Idem.*

<sup>256</sup> *Ibidem.*, p. 61.

<sup>257</sup> *Ibidem.*, p. 67.

<sup>258</sup> *Ibidem.*, p. 71.

que resiente de manera desproporcionada la discriminación en materia de salud es el de las personas con discapacidad ya que sólo el 68.8 por ciento de esta población es derechohabiente de los servicios públicos de salud.<sup>259</sup>

En cuando al derecho a la alimentación, en el caso de las mujeres, en México 11.4 de cada 100,000 mujeres fallece por desnutrición calórico-proteica o por anemia. Las mujeres representan, además, el grupo con mayor prevalencia en el exceso de peso y su principal causa de mortalidad es la diabetes.<sup>260</sup> En el caso de los pueblos y las comunidades indígenas, los municipios con mayores condiciones de riesgo nutricional coinciden con los municipios que presentan un mayor porcentaje de población indígena.<sup>261</sup>

El Reporte también identificó que la falta de alimentación adecuada tiene especial impacto en el caso de la mortalidad infantil, pues observó que las niñas y los niños menores de un año siguen siendo particularmente vulnerables a la desnutrición y la anemia, causadas por una alimentación deficiente, tanto de ellos como de la madre. Con respecto a las personas adultas mayores, también son especialmente vulnerables ante la discriminación en el acceso a los alimentos, siendo que, de este grupo, las mujeres adultas mayores son quienes se ven más afectadas en su derecho a la alimentación.<sup>262</sup>

En materia de trabajo, las mujeres, además de la discriminación laboral, están expuestas al acoso y el hostigamiento sexual.<sup>263</sup> A pesar de que cada vez más mujeres forman parte de la población económicamente activa, los indicadores dan constancia de que la mayoría sigue desarrollando en simultáneo actividades en el ámbito del hogar. Padecen lo que se conoce como “la doble jornada”.<sup>264</sup> Las niñas y los niños entre cinco y 17 años de edad trabajan, lo cual quiere decir que 3,015,067 niños, niñas y adolescentes, en el mejor de los casos, combinan sus actividades escolares con un trabajo. La realidad indica que la mayoría ha abandonado la escuela para dedicarse de tiempo completo al empleo.<sup>265</sup>

En el caso de las y los jóvenes, éstos han optado por el subempleo y el empleo informal como vías de acceso al mercado de trabajo. En este contexto se topan por primera vez con una estructura ocupacional que les arrincona en la precariedad laboral, circunstancia de la que después les será difícil escapar. Así, durante buena parte de su vida laboral, combinan etapas de desempleo, subempleo, inactividad, contratos temporales o el autoempleo.<sup>266</sup> Por otro lado, y de manera contrastante, el mercado laboral mexicano se caracteriza por la exclusión de personas cuya edad se encuentra por encima de los 35 años.

<sup>259</sup> *Ibidem.*, p. 78.

<sup>260</sup> *Ibidem.*, p. 148.

<sup>261</sup> *Ibidem.*, p. 149.

<sup>262</sup> *Ibidem.*, p. 152.

<sup>263</sup> CONAPRED, *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Trabajo*, p. 38

<sup>264</sup> *Ibidem.*, p. 43.

<sup>265</sup> *Ibidem.*, p. 50.

<sup>266</sup> *Ibidem.*, p. 56.

En el caso de las personas adultos mayores esta práctica se potencia, pues no cuentan con recursos provenientes de una pensión suficiente y deben buscar empleo en un contexto de escasez y, nuevamente, de informalidad.<sup>267</sup> Otro grupo que tienden a resentir la discriminación en el empleo es el constituido por las personas transexuales y travestis pues en las oficinas dedicadas a gestionar los recursos humanos no admiten cambios en el nombre, aun si éste ha ocurrido ya por corrección al acta de nacimiento y/o por reasignación sexual. Y, con frecuencia, el uso de los baños públicos se vuelve un tema en litigio ya que se les obliga a acudir a los servicios equivocados.<sup>268</sup>

En materia de accesibilidad y otorgamiento de créditos, el sistema financiero mexicano excluye por varias razones, pero la principal es la clase social. Por lo general, las personas de escasos recursos sólo pueden acudir al financiamiento de instituciones dedicadas a las finanzas populares o a las tandas, cuando no a prestamistas y usureros.<sup>269</sup> Esto tiene, además, un impacto diferenciado en el caso de las mujeres. En México, los servicios financieros continúan siendo caros y son asignados considerando plazos muy cortos, lo cual hace que la capacidad de inversión sea reducida y también que los costos de operación de los negocios encabezados por las mujeres beneficiarias de este financiamiento sean onerosos.<sup>270</sup> Por otro lado, una barrera que suele discriminar a la población adulta mayor es la dificultad para demostrar ingresos sostenidos en el tiempo y también garantías que amparen sus adeudos.<sup>271</sup>

En lo que respecta a los derechos políticos (que se desdobra en la capacidad de votar y ser votado), las personas principalmente afectadas son las trans (tanto hombres como mujeres), ya que en muchas ocasiones la credencial para votar expedida por el Instituto Nacional Electoral presenta un nombre distinto a la apariencia de quien se identifica con ellas, motivo por el cual se ven a ejercer su derecho a votar. En algunas entidades como la Ciudad de México, la autoridad electoral señaló que las personas transexuales, transgénero o travestis pueden acceder a ejercer su voto sin discriminación, reconociendo que la credencial para votar ofrece más criterios de identificación de la persona, como la huella, sin que necesariamente la imagen de dicha credencial corresponda específicamente con quien se identifica con ella.<sup>272</sup> Por otro lado, existen importantes restricciones desde el punto de vista institucional, en lo relativo a no ser tomados en cuenta en los padrones electorales, a los pueblos indígenas, las mujeres, las personas con discapacidad y las personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTI.<sup>273</sup>

<sup>267</sup> *Ibidem.*, p. 59.

<sup>268</sup> *Ibidem.*, p. 69.

<sup>269</sup> CONAPRED, *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Crédito*, p. 57

<sup>270</sup> *Ibidem.*, p. 58.

<sup>271</sup> *Ibidem.*, p. 58.

<sup>272</sup> CONAPRED, *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Derechos políticos*, p. 30

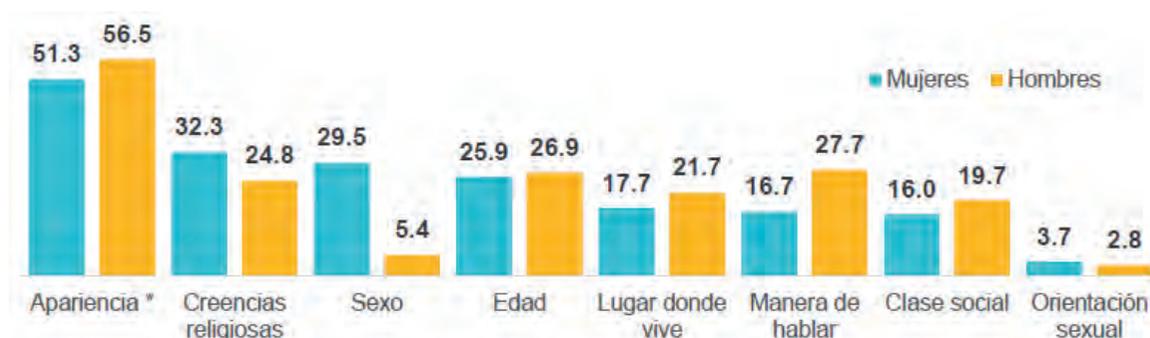
<sup>273</sup> *Ibidem.*, p. 33 y ss.

### 3.7.5 Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017

La Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017<sup>274</sup> capta actitudes, prejuicios y opiniones hacia distintos grupos de la población discriminados por motivos étnicos, etarios, de orientación sexual, entre otros. Además, identifica las experiencias de discriminación en distintos ámbitos de la vida social, así como la discriminación y desigualdad que enfrentan la población indígena, con discapacidad, diversidad religiosa, niñas y niños, mujeres, personas mayores, adolescentes y jóvenes. Dentro de los principales resultados de la ENADIS destacan:

1.- El 20.2% de la población de 18 años y más declaró haber sido discriminada en el último año por alguna característica o condición personal. Los motivos de discriminación<sup>5</sup> que destacan son: la forma de vestir o el arreglo personal, el peso o estatura, las creencias religiosas y la edad. Este mismo comportamiento se presenta cuando se hace el análisis por sexo: 20.1% mujeres y 20.2% hombres. Destaca que por tipo de motivo hay algunas diferencias importantes entre mujeres y hombres, la brecha más significativa (arriba de 24 puntos) se encuentra cuando se habla de discriminación por sexo.

**Porcentaje de la población de 18 años y más que declaró haber sido discriminada en el último año por motivo o condición personal, según sexo**



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

2.- Cuando se analizan los datos por entidad federativa, se observa que los estados con mayor prevalencia de discriminación en los últimos 12 meses por algún motivo son: Puebla, Guerrero, Oaxaca, Colima, Morelos y Estado de México. Todos alcanzan o superan el 24% con población que mencionó haber sido discriminada. En contraparte, los estados con menor prevalencia en discriminación son: Nayarit, Zacatecas, Nuevo León, San Luis Potosí, Durango, Coahuila, Guanajuato y Chihuahua.

<sup>274</sup> Los datos se encuentran disponibles en el siguiente link:  
[http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/ENADIS2017\\_08.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/ENADIS2017_08.pdf)

Porcentaje de la población de 18 años y más que declaró haber sido discriminada en el último año, por entidad federativa



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

3.- Al analizar la información por sexo, se aprecian diferencias sustanciales en algunas entidades, tal es el caso de Guerrero, donde se registró mayor prevalencia de discriminación hacia los hombres (26.8%) respecto de las mujeres (23.5%), en contraste con la Ciudad de México, donde los varones declararon discriminación en un 20.6% respecto a la población femenina con el 26.4 por ciento. En relación con la población femenina, las entidades con los porcentajes más altos de población que declaró haber sido discriminada en el último año (25.0% o más) fueron: Puebla, Ciudad de México, Jalisco, Morelos, Campeche y Colima.

Porcentaje de mujeres de 18 años y más que declararon haber sido discriminadas por algún motivo o condición personal en el último año, por entidad federativa



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

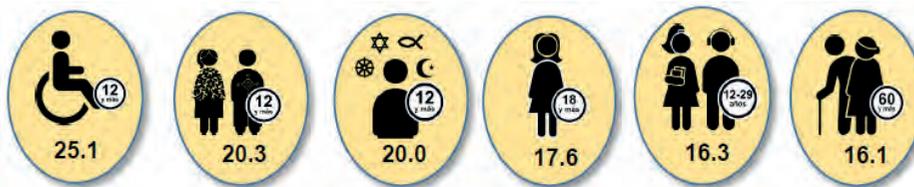
4.- Los Estados con mayor prevalencia de discriminación hacia la población masculina fueron: Puebla, Guerrero, Colima, Estado de México y Oaxaca.

**Porcentaje de hombres de 18 años y más que declararon haber sido discriminados por algún motivo o condición personal en el último año, por entidad federativa**



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

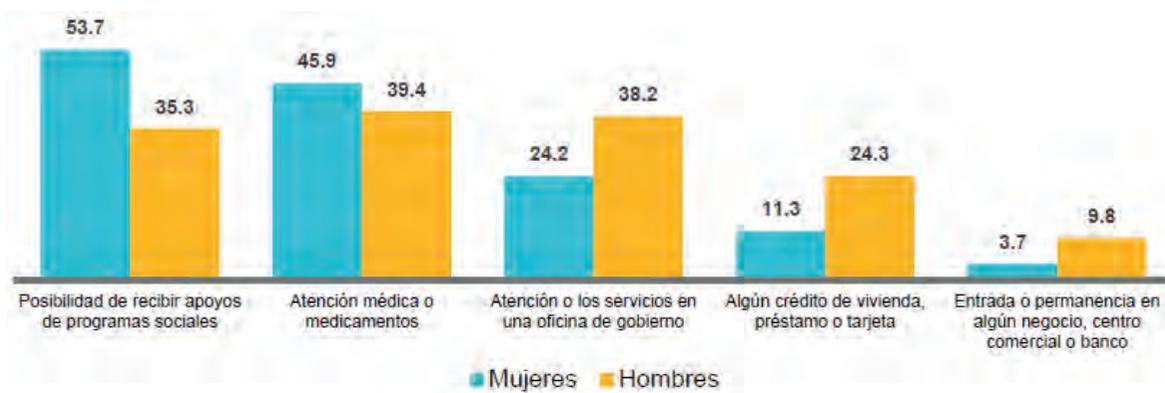
5.- La ENADIS 2017 captó la discriminación experimentada en los últimos 12 meses en distintos ámbitos sociales, tales como el trabajo o escuela; la familia; los servicios médicos; las oficinas de gobierno; el negocio, centro comercial o banco; calle o transporte público; y las redes sociales. El porcentaje de la población por grupos que percibió haber sido discriminada en al menos un ámbito de los señalados, en el último año, fue la siguiente: personas con discapacidad -25.1 %; personas pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas- 20.3 %; por cuestiones de libertad religiosa- 20.0%; por sexo, mujeres -17.6%; por edad, jóvenes- 16.3%; y por edad, adultos mayores- 16.1%.



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

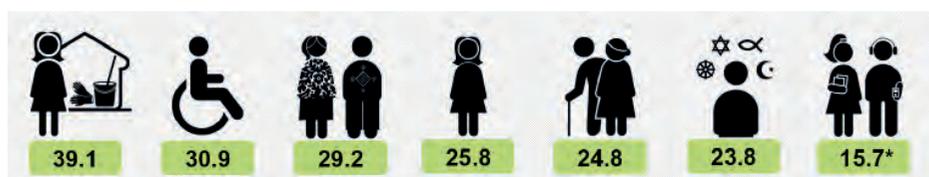
6.- El 23.3% de la población de 18 años y más considera que en los últimos cinco años se le negó injustificadamente algún derecho: de manera general destaca *la posibilidad de recibir apoyos de programas sociales y la atención médica o medicamentos*. Cuando se realiza el análisis por sexo, se puede ver que las mujeres son las que declararon mayormente la negación de estos derechos:

Porcentaje de la población de 18 años y más que declaró al menos un incidente de negación de derechos en los últimos cinco años, según tipo y sexo



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

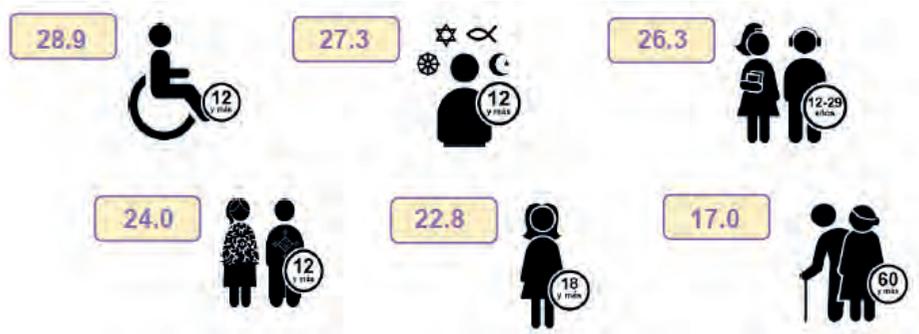
7.- Los derechos que tuvieron mayor mención como negados, entre los distintos grupos de estudio, fueron: *la atención médica o medicamentos, recibir apoyos de programas sociales, y la atención en oficinas de gobierno*. Los porcentajes de la población de estudio que declaró la negación de al menos un derecho fue: trabajadoras domésticas (39.1 %), personas con discapacidad (30.9 %), personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas (29.2 %), sexo- mujeres (25.8 %), edad- adultos mayores (24.8%), por cuestiones de libertad religiosa (23.8%) y edad- jóvenes (15.7%).



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

8.-Respecto de las situaciones de discriminación a) rechazo o exclusión de actividades sociales; b) hacer sentir o mirar de manera incómoda; c) insultos, burlas o le dijeron cosas que le molestaran; d) amenazas, empujones o jalones y e) obliga a salir de alguna comunidad, se identificó por grupo lo siguientes porcentajes: personas con discapacidad (28.9%), por cuestiones de libertad religiosa (27.3%), edad- jóvenes (26.3%), personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas (24.0%), sexo- mujeres (22.8%) y edad- adultos mayores (17.0%).

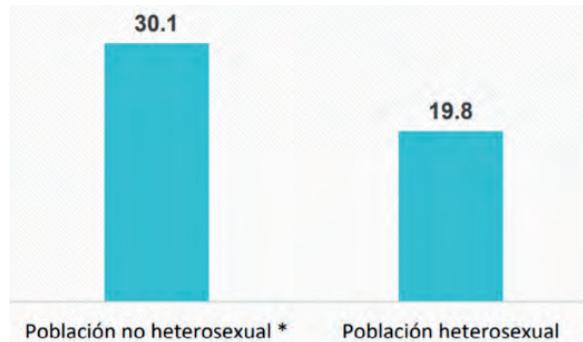
**Porcentaje de población, por grupo, que declaró haber experimentado al menos una situación de discriminación en los últimos cinco años**



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

9.- En cuanto a la orientación sexual, el 3.2% de la población de 18 años y más se auto identificó como no heterosexual y el 96.8% señaló ser heterosexual.

**Porcentaje de la población de 18 años y más que declaró haber sido discriminada por algún motivo en los últimos 12 meses, según su orientación sexual**



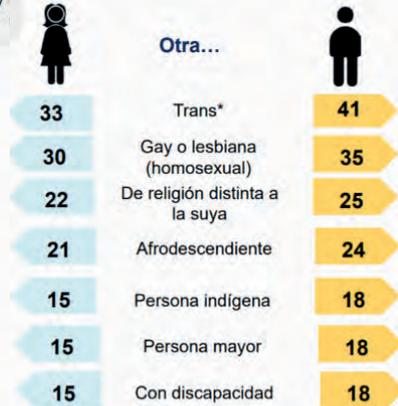
FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

10.- En cuanto a la apertura a la diversidad, se detectó que las personas muestran mayor rechazo a convivir en el ámbito privado con personas extranjeras, jóvenes o que viven con VIH/SIDA. Y también se encontró rechazo a las personas trans, gay o lesbianas, de religión distinta a la suya, afrodescendientes, personas indígenas, personas adultas mayores o con alguna discapacidad:

## Apertura a la diversidad

Algunas personas están conscientemente predisuestas contra determinados grupos y, a sabiendas, discriminan contra ellos, sin embargo, son muchas más las que son inconscientes de sus conductas y actitudes discriminatorias.<sup>1</sup> La sociedad mexicana muestra mayor rechazo a convivir en el ámbito privado con personas extranjeras, jóvenes, o que viven con SIDA o VIH.

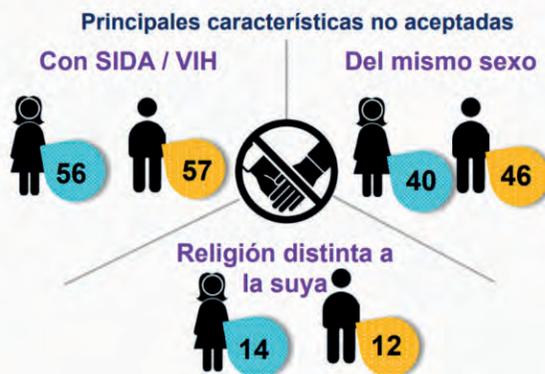
**Porcentaje de la población de 18 años y más que NO le rentaría un cuarto de su vivienda a una persona...**



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017

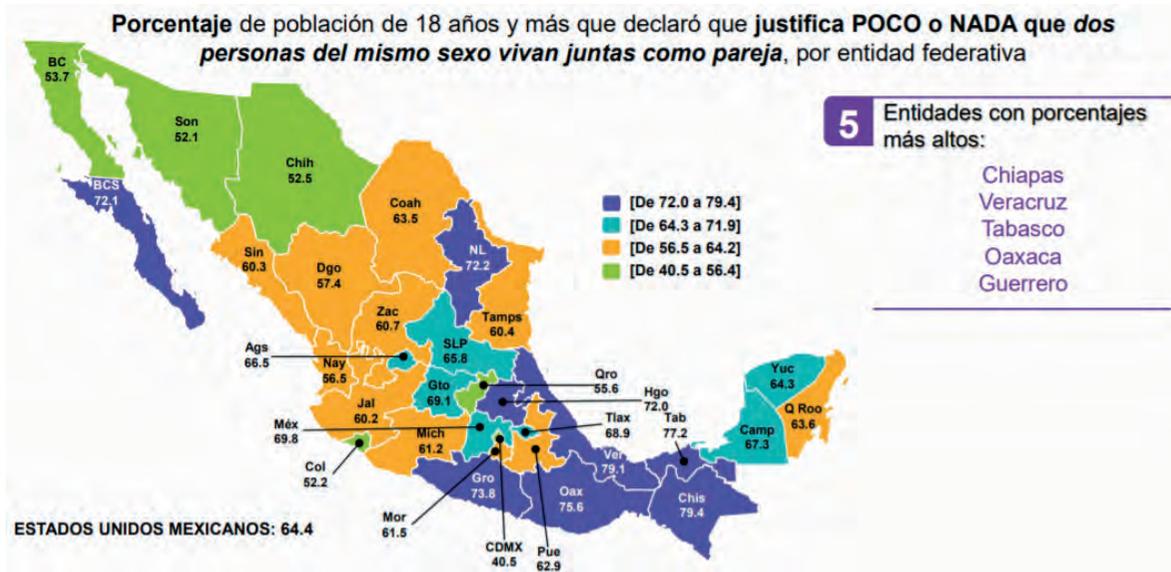
11.- En cuanto a la posibilidad de que el hijo o hija de una persona se case con una persona con las características de los grupos discriminados, refleja el rechazo a los siguientes grupos: personas que viven con VIH/SIDA, personas del mismo sexo, personas con religión distinta a la suya, personas nacidas en el extranjero, personas con discapacidad, personas afrodescendientes, personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas y personas en condición de pobreza.

**Porcentaje de la población de 18 años y más que NO estaría de acuerdo en que su hija o hijo se casara con una persona...**



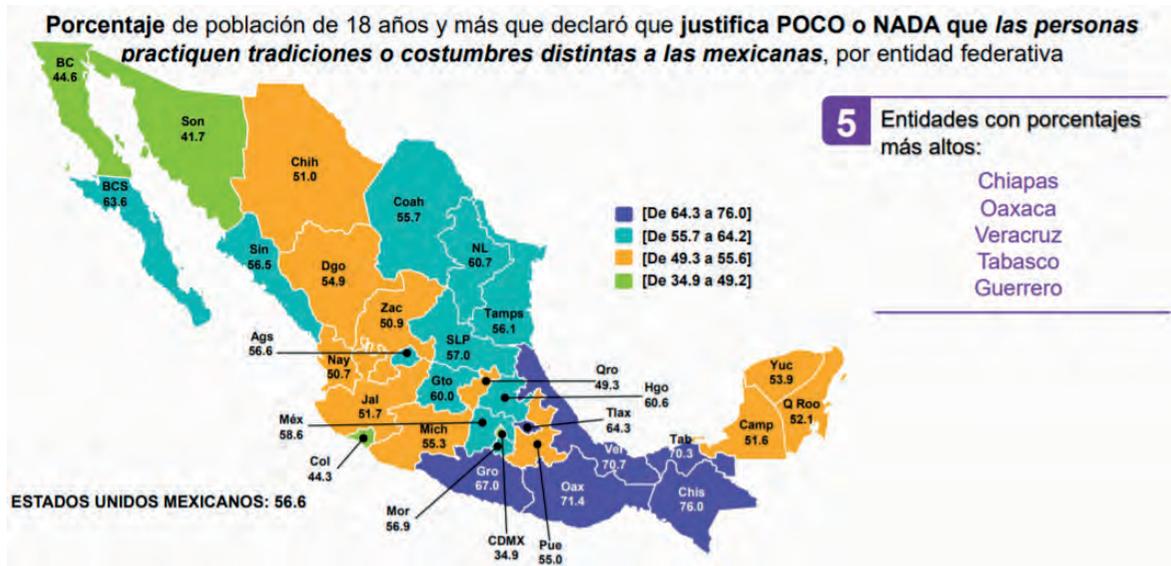
FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017

12.- En cuanto a los valores y las actitudes, los porcentajes por entidad federativa que declararon que justifican poco o nada que dos personas del mismo sexo vivan juntas como parejas son:



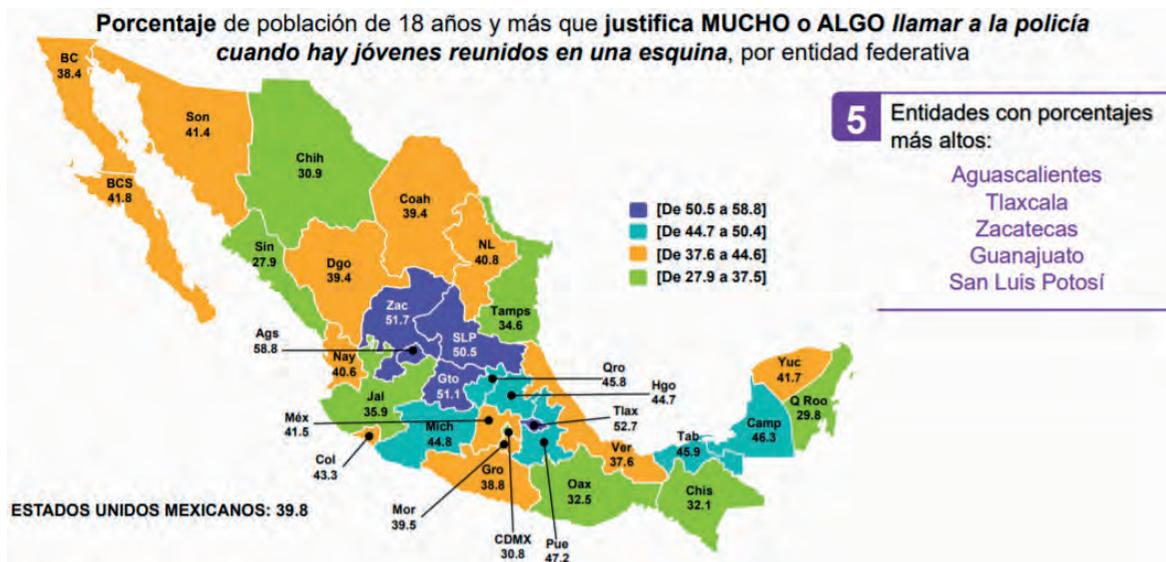
FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

13.- En cuanto a los valores y las actitudes, los porcentajes por entidad federativa que declararon que justifican poco o nada que las personas practiquen tradiciones o costumbres distintas a las mexicanas son:



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

14.- En cuanto a los valores y las actitudes, los porcentajes por entidad federativa que declararon que justifican poco o nada llamar a la policía cuando hay jóvenes reunidos en la esquina son:



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

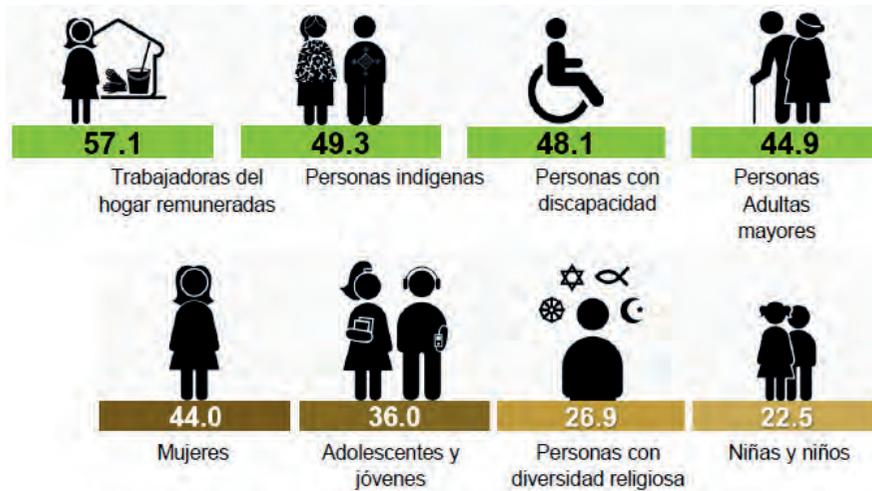
15.- Ante la pregunta “en su opinión, ¿cuánto se respetan en el país los derechos de...?”, el porcentaje de población de 18 años y más que opina que se respetan poco o nada varía de forma importante para los distintos grupos de población:



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

16.- Al indagar la percepción de cada grupo de estudio sobre cuánto se respetan los derechos de su mismo grupo, se identifica que las mujeres de 18 años y más que se ocuparon en el último año como trabajadoras remuneradas del hogar, tienen el porcentaje más alto, pues 57.1% de ellas declaró que en el país se respetan *poco o nada* los derechos de las trabajadoras del hogar remuneradas; le sigue en porcentaje la población indígena y luego las personas con discapacidad.

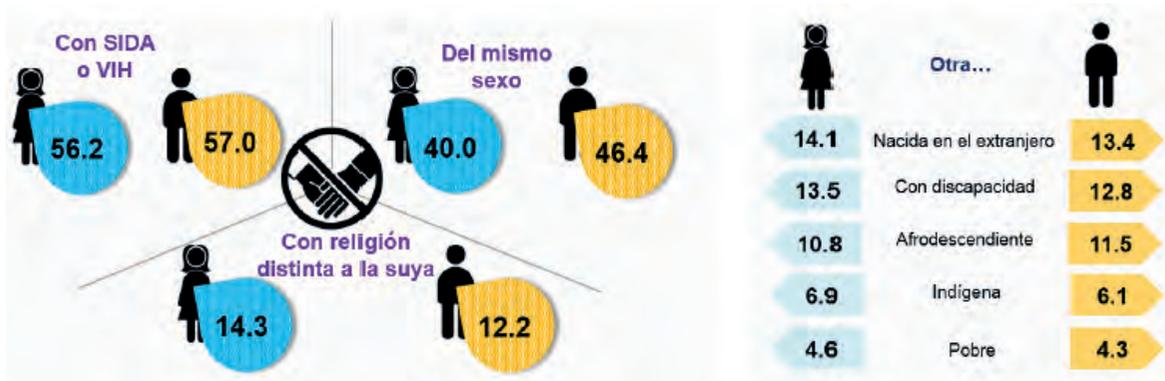
sus derechos se respetan poco o nada



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

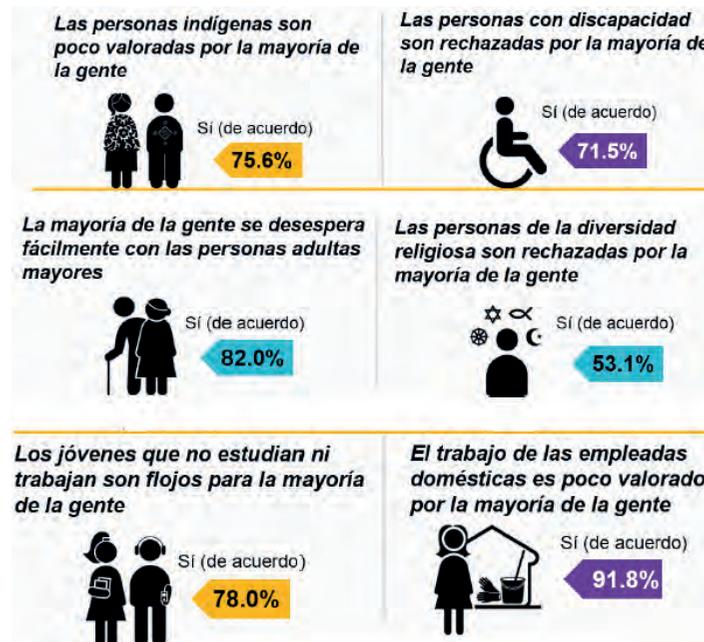
17.- La población que NO estaría de acuerdo en que su hijo o hija se casara con una persona con SIDA o VIH es de 56.6%, para con una persona del mismo sexo es de 43.0%, y para personas de la diversidad religiosa del 13.3%. Son las tres características con el mayor porcentaje de rechazo. Este mismo comportamiento se observa cuando se distingue la información de la población de 18 y más años por sexo.

Porcentaje de la población de 18 años y más, por sexo, que NO estaría de acuerdo en que su hija o hijo se casara con una persona...



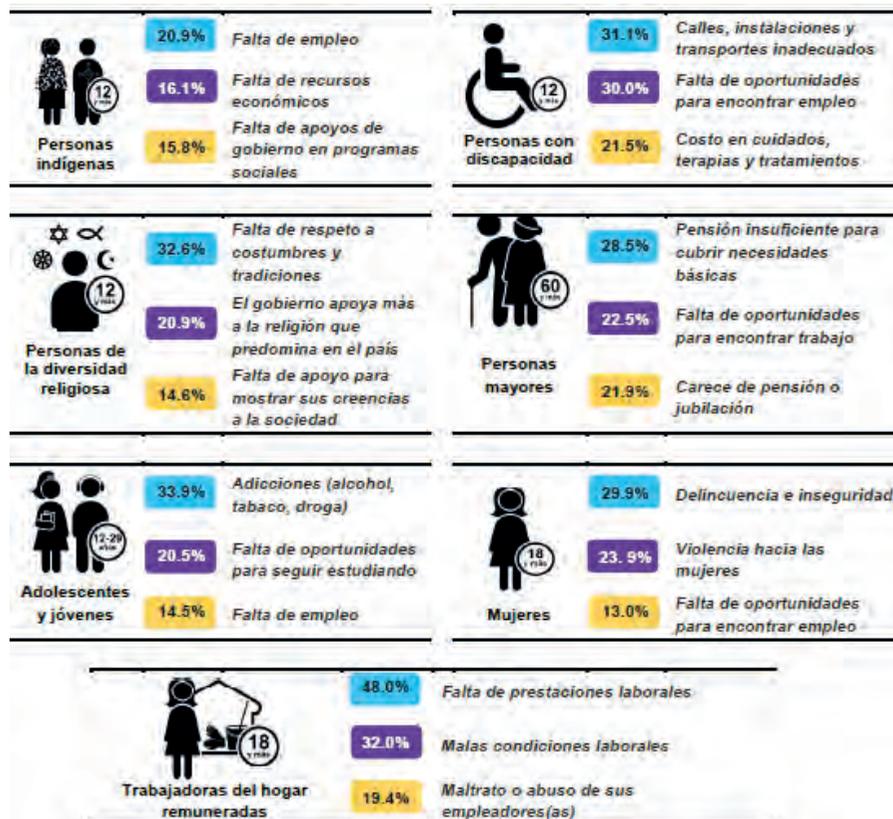
FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

18.- La opinión de los grupos de población sobre frases de prejuicios en la sociedad hacia su mismo grupo, permite conocer acerca de la manera en que se conciben o representan ante la sociedad y la forma en que asumen este rol. Para los distintos grupos de la población, se obtuvieron los siguientes datos:



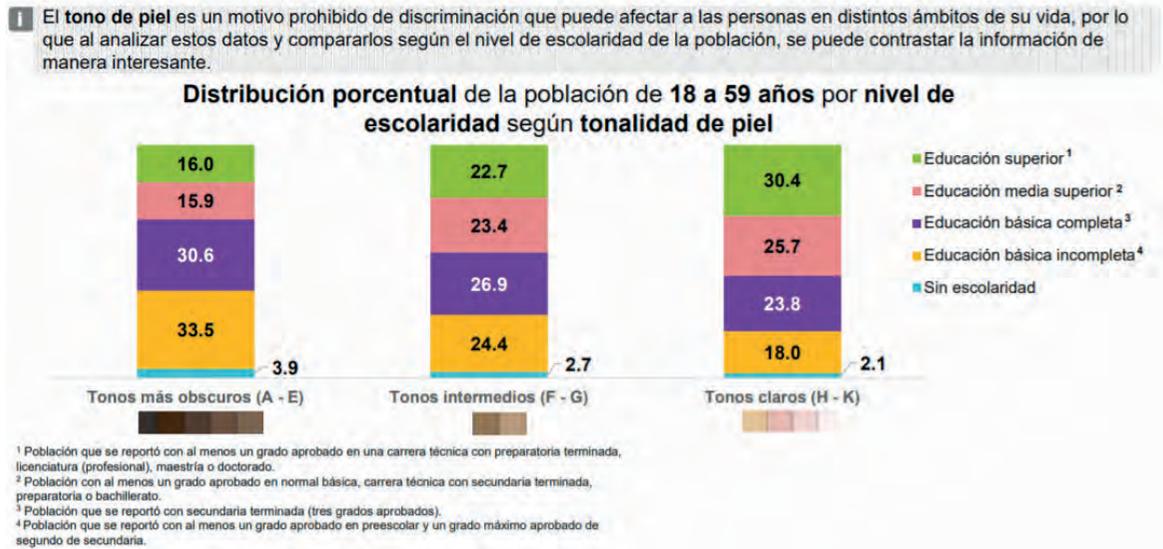
FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

19.- Las tres problemáticas principales declaradas por las personas de los grupos de estudio, a las que se enfrentan actualmente en el país, fueron:



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

20.- En cuanto a la discriminación estructural, respecto del color de piel en México, se encontró que quienes terminan mayores grados de escolaridad corresponden a personas con tonalidad clara, mientras que los tonos de piel más oscuros reflejan en mayor porcentaje niveles básicos de deserción:



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

Entre la ENADIS del 2010 y la ENADIS del 2017 se identifican ciertas coincidencias en cuanto a quienes resienten la discriminación de manera directa. Por ejemplo, en ambas encuestas, en el caso de los pueblos indígenas persisten los problemas de desempleo y falta de apoyo del gobierno a programas sociales. En el caso de las personas jóvenes persisten problemas relacionados con las adicciones, la falta de apoyo u oportunidades para seguir estudiando y la falta de empleo. En el caso de las personas de la diversidad religiosa, persisten los problemas relacionados con el rechazo o la falta de aceptación a sus costumbres o tradiciones, y la falta de apoyo del gobierno debido a que apoya a la religión más predominante del país. En el caso de las mujeres, subsisten los problemas relacionados con la delincuencia y la inseguridad y la falta de empleo.

En lo tocante a las personas adultas mayores, en la ENADIS 2017 permeó como uno de los principales problemas la falta de pensión para cubrir sus necesidades básicas y se reitera en ambas encuestas la falta de oportunidades de empleo. Por lo que atañe a las personas con discapacidad, persisten los problemas relacionados con la movilidad (respecto del transporte, por ejemplo), pero la ENADIS 2017 mostró dos problemas nuevos: a) la falta de oportunidades para encontrar empleo y b) el costo en cuidados, terapias y tratamientos. Finalmente, en cuanto a las trabajadoras del hogar, se han perpetuado los problemas relacionados con la falta de prestaciones laborales, pero la ENADIS 2017 también mostró que dentro de los principales problemas están: a) las malas condiciones laborales y b) el maltrato o abuso de sus empleadoras o empleadores.

### 3.7.6 La Suprema Corte de Justicia de la Nación y su interpretación sobre la no discriminación

Quizá los mayores avances en materia de no discriminación se han tenido en el seno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En esta tesitura, la SCJN interpretó que con la reforma del 2011 en materia de derechos humanos:

“si bien [era] cierto que el concepto jurídico de igualdad desde un punto de vista abstracto se encontraba presente desde antes de dicha reforma constitucional, también lo [cierto era] que sus condiciones de aplicación y supuestos de protección se han ampliado significativamente con el contenido de los tratados internacionales; un ejemplo de ello lo constituye la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que establece criterios específicos para verificar si existe o no discriminación, los cuales complementan materialmente a los preceptos constitucionales. De ahí que, a partir de la citada reforma, cuando se alegue una violación al principio de igualdad jurídica, el juzgador no puede desdeñar el texto de los tratados internacionales que hacen referencia a la igualdad y a la prohibición de discriminación, sino que debe efectuar el escrutinio de constitucionalidad correspondiente teniendo como ámbito material de validez a la Constitución y a los diferentes tratados ratificados por México [...]”.<sup>275</sup>

Asimismo, también precisó que las normas discriminatorias no admiten interpretación conforme pues dichas normas continuarían existiendo en su redacción, aun siendo discriminatorias y contrarias al artículo 1º constitucional y a las obligaciones internacionales contraídas por México sobre no discriminación con base en categorías sospechosas. Estas obligaciones no pueden cumplirse mediante una interpretación que varíe la base misma del concepto impugnado y que no modifique la situación discriminatoria sufrida por dichas personas.<sup>276</sup> De este modo, la SCJN ha entendido que:

“el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su

<sup>275</sup> SCJN, *Derecho humano a la igualdad jurídica. Su ámbito material de validez a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011*. 10ª. Época, 1ª Sala, Semanario Judicial de la Federación; Tesis: 1a./J. 124/2017 (10a.), diciembre de 2017.

<sup>276</sup> SCJN, *Normas discriminatorias. No admiten interpretación conforme y existe obligación de reparar*. 10ª Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 40, marzo de 2017; Tomo II; p. 1394. 2a. X/2017 (10a.).

utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta”.<sup>277</sup>

Además, la SCJN ha precisado que cuando en el caso concreto existe una categoría sospechosa (o la norma hace una distinción basada en ella), lo que corresponde es realizar el escrutinio estricto. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. Esto, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.<sup>278</sup>

### 3.7.7 Algunas notas distintivas sobre las nuevas formas de discriminación en el contexto mexicano

Las discriminaciones por percepción y encubierta, de la revisión del marco normativo (Constitución Federal y Constituciones Locales, así como leyes secundarias sobre discriminación a nivel federal y local) no se encuentra regulada la discriminación encubierta o discriminación por percepción.

En lo referente a la discriminación estructural, en la acción de inconstitucionalidad 8/2014 promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche, la Suprema Corte ha establecido los parámetros relativos a los factores estructurales de discriminación. No obstante, es preciso señalar que dicho criterio no constituye jurisprudencia.<sup>279</sup>

La discriminación interseccional tampoco ha sido reconocida en nuestro país, ni normativa ni jurisprudencialmente. En materia normativa, ni la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y

<sup>277</sup> SCJN, *Principio de igualdad y no discriminación. Algunos elementos que integran el parámetro general*. 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 34, septiembre de 2016; Tomo I; p. 112. P./J. 9/2016 (10a.).

<sup>278</sup> SCJN, *Categoría sospechosa. Su escrutinio*. 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 34, septiembre de 2016; Tomo I; p. 8.

<sup>279</sup> SCJN, *Discriminación indirecta. Su determinación requiere un estudio sobre la existencia de factores estructurales y contextuales*. 10a. Época; Pleno, Semanario Judicial de la Federación; P.VIII/2016; 23 de septiembre de 2016.

Hombres;<sup>280</sup> ni la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia;<sup>281</sup> ni La Ley de Derechos de las Personas Adultas Mayores<sup>282</sup> contemplan la discriminación interseccional. No obstante, un dato positivo está en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la cual hace una enunciación general de la discapacidad más otras condiciones, sin que haga mención de si pueden interseccionarse. Así, esta ley establece que será prioridad de la Administración Pública adoptar medida de acción afirmativa positiva para aquellas personas con discapacidad que sufren un grado mayor de discriminación, como las mujeres las personas con discapacidad con grado severo, las que viven en el área rural, o bien, no pueden representarse por sí mismas.<sup>283</sup>

En lo tocante a las legislaciones estatales, de 32 leyes estatales sobre el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia sólo la ley de la Ciudad de México hace una aproximación a las diferentes formas de vulnerabilidad a las que puede enfrentarse una mujer:<sup>284</sup>

“Artículo 3. IX. Mujeres en condición de vulnerabilidad: Aquellas en mayor situación de riesgo de ser víctimas de violencia en atención a su raza, origen étnico, edad, discapacidad, condición social, económica, de salud, embarazo, lengua, idioma, religión, opiniones, orientación sexual, estado civil; cuando tengan la calidad de migrante, refugiada, desplazada o privadas de la libertad por mandato judicial; sea víctima de trata de personas, turismo sexual, prostitución, pornografía, privación de la libertad o cualquier otra condición que anule o menoscabe su derecho a una vida libre de violencia.”

Sin embargo, si bien en la definición se adicionan además de ser mujer otro factor, pareciera que sólo se puede adicionar una categoría más y no se hace referencia a que pudiera actuar de forma interseccional.

De otro lado, las leyes estatales sobre igualdad entre mujeres y hombres presentan también un mejor panorama sobre la posible regulación de la discriminación interseccional. De esta manera, las leyes del Distrito Federal,<sup>285</sup> del Estado de México,<sup>286</sup> Puebla,<sup>287</sup> Veracruz<sup>288</sup> y Zacatecas<sup>289</sup> incorporan una protección especial a las mujeres por su situación de embarazo y maternidad. La Ley de la Ciudad de México, adicionalmente, reconoce que esta discriminación —en el caso de las mujeres— puede generarse por la ocupación de los deberes familiares y el estado civil.<sup>290</sup> La ley del Estado de Morelos incorpora un catálogo más amplio de personas que deben ser

280 Véase: Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres, art. 5. II.

281 Véase: Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, art. 4.

282 Véase: Ley de derechos de las personas adultas mayores, art. 8.

283 Véase: Ley general para la Inclusión de las personas con discapacidad, art. 4.

284 Véase: Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia del Distrito Federal, art. 3. IX.

285 Véase: Ley de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres del Distrito Federal, art. 6.

286 Véase: Ley de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres del Estado de México, art. 5. IV.

287 Véase: Ley para de igualdad entre mujeres y hombres del Estado de Puebla, art.3. I. a.

288 Véase: Ley para la igualdad entre mujeres y hombres para el Estado de Veracruz, art. 9.

289 Véase: Ley para la igualdad entre mujeres y hombres en el Estado de Zacatecas, art. 10.

290 Véase: Ley de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres del Distrito Federal, art. 6.

tomadas en un campo de igualdad ya que no sólo resume el binomio mujer-hombre, sino que amplía la protección especial a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores por pertenecer a cualquier sexo, etnia, edad, condición social o económica, estado civil, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, entre otras.<sup>291</sup>

En materia de discapacidad, la Ley de Atención a Personas con Discapacidad del Estado de Oaxaca es la única que reconoce la discriminación por múltiples factores en su artículo 4: “discapacidad sin distinción por origen étnico o nacional, género, edad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra que atente contra su dignidad, derechos, y/o libertades”. Además, el segundo párrafo del artículo 4 reconoce expresamente que: “Las Autoridades competentes reconocen que las mujeres y las niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales que permitan el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer”.<sup>292</sup> Esto es, reconoce la interseccionalidad entre género y discapacidad, aunque no necesariamente con algún otro factor de discriminación, según la lectura textual de la norma en comento.

Algo similar ocurre con las leyes locales sobre la protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores: de 31 leyes locales,<sup>293</sup> ninguna de ellas hace referencia a que las personas adultas mayores puedan sufrir una discriminación no sólo por la edad sino también por otros factores como el género, la orientación sexual, el origen étnico o la posición económica.

En suma, si bien las leyes estatales hacen algunas aproximaciones a esta idea, como lo es la discapacidad y el género (en el Estado de Oaxaca), o bien a la especial situación de vulnerabilidad por maternidad o embarazo, son pocas las legislaciones que hacen esta precisión. No obstante, quizá lo más alarmante es el hecho de que no se ha hecho extensible a otros factores de discriminación como la etnia, especialmente en el caso de las mujeres indígenas.

En cuanto a la interpretación sobre este tipo de discriminación, la Primera Sala de la SCJN ha señalado que en un buen número de casos —de la mano de la discriminación por razón de edad— se suele actualizar la discriminación múltiple; es decir, cuando se combinan varios factores discriminatorios en un mismo supuesto. La conjunción de la edad, el género y la apariencia física es especialmente grave, por sus efectos, en la exclusión en el mundo laboral, en el caso concreto de análisis.<sup>294</sup>

<sup>291</sup> Véase: Ley de igualdad de derechos y oportunidades para el Estado de Morelos, art. 6.

<sup>292</sup> Véase: Ley de Atención a Personas con Discapacidad del Estado de Oaxaca, art. 4 segundo párrafo.

<sup>293</sup> Sólo el estado de Sinaloa no tiene una regulación local en la materia.

<sup>294</sup> SCJN, *Discriminación por razón de edad en el ámbito laboral. Se actualiza una discriminación múltiple cuando dicho factor se combina con otros aspectos como el género y la apariencia física*. 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 13, diciembre de 2014; Tomo I; p. 229. 1a. CDXXXI/2014 (10a.).

Adicionalmente, la SCJN ha considerado que “la obligación de impartir justicia con perspectiva de género debe operar como regla general, y enfatizarse en aquellos casos donde se esté ante grupos en condiciones de especial vulnerabilidad, pues los juzgados deben considerar las situaciones de desventaja que tienen las mujeres, sobre todo cuando es factible que existan factores que potencialicen su discriminación, como lo pueden ser las condiciones de pobreza o las barreras culturales o lingüísticas”.<sup>295</sup> Estos dos pronunciamientos, han sido los únicos que, a la fecha, se han aproximado a la idea de discriminación interseccional en el ámbito jurisdiccional.<sup>296</sup>

---

<sup>295</sup> SCJN, *Impartición de justicia con perspectiva de género. Obligaciones que debe cumplir el estado mexicano en la materia*. 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 22, septiembre de 2015; Tomo I; p. 235. P. XX/2015 (10a.).

<sup>296</sup> La única ocasión en la que se ha presentado un caso ante la SCJN en la cual se proponía la incorporación de la discriminación interseccional, fue desechado. Véase: Proyecto del Amparo Directo en Revisión 1773/2016. Ministro Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.



## CAPÍTULO 4. RESULTADOS

### 4.1 INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE EL CASO DE DISCRIMINACIÓN A LA PROFESORA EUFROSINA CRUZ MENDOZA. 2008

Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Caso de Discriminación de la profesora Eufrosina Cruz Mendoza 2008				
El informe presenta ante la opinión pública y a las autoridades involucradas los hechos de discriminación de género que violaron el derecho a la participación política de la profesora Eufrosina Mendoza. Además, promueve en las autoridades facultadas la formulación de iniciativas de reforma para asegurar la no discriminación e igualdad entre hombres y mujeres en el estado de Oaxaca.				
<b>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</b>		<b>Derechos humanos violados</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congreso del Estado de Oaxaca</li> <li>• Gobierno del Estado de Oaxaca</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la no discriminación</li> <li>• Derecho a la igualdad entre hombres y mujeres</li> <li>• Derecho a la participación política</li> </ul>		
<b>Índice de Cumplimiento A</b> (Evalúa a todas las autoridades)				
Estatal				
				
<b>Semáforo de cumplimiento de recomendaciones</b>				
Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
Gobierno de Oaxaca	0%	0%	0%	100%
Congreso de Oaxaca	0%	0%	0%	100%
<b>General</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
<b>Incidencia del instrumento de posicionamiento en las acciones reportadas por autoridades</b>				
Acciones vinculadas a las recomendaciones del instrumento		Acciones relacionadas al tema		
Las instituciones referidas no respondieron a la solicitud de información		Las instituciones referidas no respondieron a la solicitud de información		
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>TOTAL</b>		<b>0</b>

<b>Normativa analizada del Estado de Oaxaca que presentó cambios</b>	
Oaxaca	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca Ley Para Atender, Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Oaxaca Ley de Igualdad Entre Mujeres y Hombres para el Estado de Oaxaca
<b>Normativa relevante a nivel federal y Estados cuya legislación fue analizada</b>	
Federal	Estatat
<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres</p> <p>Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación</p>	<p>Aguascalientes</p> <p>Baja California</p> <p>Baja California Sur</p> <p>Campeche</p> <p>Chiapas</p> <p>Chihuahua</p> <p>Coahuila de Zaragoza</p> <p>Colima</p> <p>Ciudad de México</p> <p>Durango</p> <p>Guanajuato</p> <p>Guerrero</p> <p>Hidalgo</p> <p>Jalisco</p> <p>México</p> <p>Michoacán de Ocampo</p> <p>Morelos</p> <p>Nayarit</p> <p>Nuevo León</p> <p>Puebla</p> <p>Querétaro</p> <p>Quintana Roo</p> <p>San Luis Potosí</p> <p>Sinaloa</p> <p>Sonora</p> <p>Tabasco</p> <p>Tamaulipas</p> <p>Tlaxcala</p> <p>Veracruz de Ignacio de la Llave</p> <p>Yucatán</p> <p>Zacatecas</p>
<b>Presencia en medios impresos y recursos académicos</b>	
 <p><b>Notas: 5</b></p>	 <p><b>Referencias: 2</b></p>

<b>Número de expedientes del Reporte General de Quejas que incluyen derechos violados vinculados con el instrumento 2008 vs. 2017</b>				
Derechos	2008	2017	Diferencia	Variación %
Derecho a la no discriminación	1	0	-1	-100% ↓
Derecho a la igualdad entre hombres y mujeres	1	0	-1	-100% ↓
Derecho a la participación política	1	0	-1	-100% ↓
<b>Vigencia de la problemática en 2018 según personas expertas</b>				
<p style="text-align: center;"><b>VIGENTE</b></p> <p>A partir de la valoración realizada por las personas expertas, la participación política de las mujeres indígenas en el país es un asunto vigente, con avances normativos y de visibilización, con notables logros personales y en la agenda a partir de la lucha de la profesora Eufrosina Mendoza. No obstante, se reconoce la necesidad de impulsar estudios a partir de la interculturalidad e interlegalidad que tome en cuenta el sistema normativo indígena.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Hay un avance relativo a la visibilización de un problema estructural en nuestra sociedad, ignorado y aprovechado en muchos sentidos por el propio Estado.” (Academia)</li> <li>• “El caso de Eufrosina, me parece en positivo, pues que todos los casos emblemáticos siempre llaman a la reflexión, a visibilizar situaciones y también, bueno, considerar que la consulta sigue siendo un tema pendiente.” (OSC)</li> <li>• “En relación con este tema creo que el impacto de momento fue mediático, sí, es cierto que hubo avances en el Congreso del estado, pero no obstante el mayor avance fue hasta que se publicó una reforma constitucional al artículo 2º, pero esta reforma la promueve Eufrosina. Eufrosina presenta una iniciativa de ley para garantizar el acceso a los hombres y mujeres indígenas en igualdad de condiciones, y esta reforma es ella.” (CNDH)</li> <li>• “Ha habido una explosión de lo que se llama el feminismo de la gobernanza, que es decir como la instalación de órganos especializados para atender las problemáticas de las mujeres o de la situación de género, tanto en el Ejecutivo, en los ejecutivos locales, en los ejecutivos municipales, como en los órganos legislativos, la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, no se diga en el Poder Judicial, en todos los órganos. [...] Eso ha tenido como una expansión de cosas y al mismo tiempo hay una realidad como muy clara todavía de muchas restricciones para el acceso a la justicia de las mujeres, para la participación política de las mujeres, para su acceso a los servicios de salud, etcétera.” (Gobierno)</li> <li>• “Tenemos muchos avances normativos, como decía la compañera, en términos de la reforma de derechos humanos, la ratificación de convenios, la participación de México en los órganos internacionales, como a través del Comité CEDAW.” (Gobierno)</li> <li>• “En una nueva disposición que hizo el INE para estas elecciones se exige un poquito de cuota de participación de las mujeres indígenas algunos distritos que también son mayoritariamente indígenas, después de la distritación 2017. En este sentido ha habido avances en la presencia numérica; hay muchos obstáculos todavía que vencer.” (Academia)</li> <li>• “Hay un acuerdo del Órgano Electoral de Oaxaca que sí les exige a las comunidades que en la integración de sus cabildos tiene que haber al menos una mujer. No creo que esto sea producto de este informe, pero sí, al menos eso sí es lo que están haciendo y el Instituto Electoral de Oaxaca ha tirado mucha integración de cabildos que solamente son de puros hombres.” (Gobierno)</li> <li>• “Hay un gran desconocimiento de cómo es el gobierno indígena. [...] Por ejemplo, donde la mayoría es indígena, ahí los cargos son escalafonarios ahora sí que, de manera obligatoria, donde no tanto, 50 por ciento, por decirlo así, ya puede recurrirse a que alguien puede brincar, pero debe cumplir uno o dos cargos anteriores; o sea, no es como la parte que nosotros decimos, “yo sí me voy directo a mi candidateo, me registro y ya estubo” es la otra visión, pues. Yo creo que faltaría esa parte, verlo desde la perspectiva indígena de cómo se organiza, cómo se gobierna.” (OSC)</li> <li>• “En estos 10 años ha habido múltiples luchas [...] para comprender la interacción, algo que se llama interculturalidad o que se ha llamado últimamente interlegalidad; es decir, qué valor o qué lugar debe tener el Sistema Normativo Indígena en un Estado-nación con su paridad de género, digamos, por ejemplo.” (Academia)</li> </ul>			

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “La CNDH no capitalizó lo que se podía haber logrado, una formación desde un enfoque de género, desde una perspectiva intercultural, en donde había que ver mucho más allá de esa discriminación y esa violencia hacia las mujeres, no otra vez en concreto solo a Eufrosina, sino lo que se podía revolucionar en todo el ámbito de sistemas normativos internos, para poder guiar justamente el cambio y crear estrategias que no llevaran a lo que tuvimos en estas últimas elecciones de violencia política de género, que en este momento no estaban, ni siquiera se consideraba ese concepto, pero que ahora existe. Pero yo creo que no es tarde, que hay que darle seguimiento a este tipo de temáticas y la Comisión tendría, a través de promoción, difusión y de estar dando a la propia población indígena estos instrumentos, para poder cambiar esas realidades, porque siguen estando.” (CNDH)</li> </ul>
--	---

## 4.2 INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y DELITOS COMETIDOS POR HOMOFOBIA. 2010

Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre violaciones a los derechos humanos y delitos cometidos por homofobia de 2010				
El instrumento tiene como objetivo documentar los delitos y violaciones cometidos en el país en contra de la población LGBTTTT en el país, para visibilizar y promover estrategias con los tres órdenes de gobierno para erradicar la intolerancia, la discriminación y todo tipo de ataques la integridad física y psicológica del colectivo.				
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>NOTA:</b> El Informe Especial incluye cuatro propuestas, empero no las dirige a ninguna autoridad. Ante este escenario el equipo de investigación en acuerdo con la Cuarta Visitaduría de la CNDH, decidió con el fin de rastrear posibles acciones y cumplimiento de propuestas, dirigir las solicitudes de información a la <b>Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Educación Pública y al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación</b>. Por lo tanto, la evaluación de semáforos, índices de cumplimiento y acciones deben considerarse como un acercamiento a la problemática, más que una evaluación a las autoridades sobre el instrumento de posicionamiento de la CNDH.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la no discriminación</li> <li>• Derecho a la dignidad humana</li> <li>• Derecho a la vida</li> <li>• Derecho al trabajo</li> <li>• Derecho a la educación</li> <li>• Derecho a la salud</li> <li>• Derecho a libertad de asociación/expresión</li> <li>• Derecho a la vida privada</li> </ul>			
Índice de Cumplimiento A (Evalúa a todas las autoridades)				
Federal				
				
Semáforo de cumplimiento de recomendaciones				
Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
Federal	36%	64%	0%	0%

<b>Incidencia del instrumento de posicionamiento en las acciones reportadas por autoridades</b>			
Acciones vinculadas a las recomendaciones del instrumento		Acciones relacionadas al tema	
Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	5	Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento	1
Investigación y diagnósticos	4	Remite solicitud de información a otra dependencia	1
Colaboración con otras instancias	4	—	—
Capacitación, lineamientos y protocolos internos	4	—	—
Precisa marco normativo que regula el tema	3	—	—
Protocolos de actuación y lineamientos de operación	1	—	—
Planes, programas y estrategias institucionales	1	—	—
Planeación para la implementación de acciones	1	—	—
Colaboración con otras instituciones	1	—	—
Códigos de ética	1	—	—
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>TOTAL</b>	<b>2</b>
<b>Normativa relevante a nivel federal y Estados cuya legislación fue analizada</b>			
Federal		Estatal	
Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación Código Penal Federal		Aguascalientes Baja California Baja California Sur Campeche Chiapas Chihuahua Coahuila de Zaragoza Colima Ciudad de México Durango Guanajuato Guerrero Hidalgo Jalisco México Michoacán de Ocampo Morelos Nayarit Nuevo León Oaxaca Puebla Querétaro Quintana Roo San Luis Potosí Sinaloa Sonora Tabasco Tamaulipas Tlaxcala Veracruz de Ignacio de la Llave Yucatán Zacatecas	

Presencia en medios impresos y recursos académicos				
 <p>Notas: 5</p>		 <p>Referencias: 8</p>		
Número de expedientes del Reporte General de Quejas que incluyen derechos violados vinculados con el instrumento 2010 vs. 2017				
Derechos	2010	2017	Diferencia	Variación %
Derecho a la no discriminación	0	5	5	No aplica ↑
Derecho a la dignidad humana	1	1	0	0.0%
Derecho a la vida	1	0	-1	-100.0% ↓
Derecho al trabajo	0	1	1	No aplica ↑
Derecho a la educación	0	0	0	0.0%
Derecho a la salud	0	1	1	No aplica ↑
Derecho a libertad de asociación/expresión	0	0	0	0.0%
Derecho a la vida privada	0	0	0	0.0%
Vigencia de la problemática en 2018 según personas expertas				
<p><b>VIGENTE</b></p> <p>En su totalidad, las personas expertas refieren que la problemática de las violaciones de derechos humanos y delitos cometidos por homofobia continúa vigente y se propone realizar un informe con datos actualizados que permita continuar con la visibilización y la discusión en la agenda pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “La problemática sigue siendo la misma, estamos frente a violaciones graves de derechos humanos. Nosotros hemos documentado patrones de parte de autoridades de detenciones arbitrarias por razones de sexualidad y de identidad sexual, y la detención arbitraria es la puerta a muchas otras violaciones graves, como es la tortura, la desaparición forzada y sigue siendo.” (OSC)</li> <li>• “En este tema de terapias de conversión y muchos otros que deberían sí de intervenir las autoridades como la de salud para decir: “a este médico le quito la licencia o no debería, esto no está regulado”, lo que sea; pero nos quedamos en este espacio que precisamente está siendo intocado.” (Academia)</li> <li>• “Ahora nos encontramos justo con el desafío de la implementación de la generación de indicadores. Y algo que es muy importante también de ese protocolo es que el protocolo incluye también la obligación de establecer un registro nacional sobre los casos que involucren la orientación sexual e identidad de género, desde luego partiendo de la necesidad de que necesitamos contar con datos”. (Gobierno)</li> <li>• “En Puebla hace tres o cuatro años iban a quemar a una familia lésbica y a su hijita por considerarlas que eran unas brujas malvadas que estaban violando a una niña, el pueblo entero iba a ir a quemarlas.” (Academia)</li> <li>• “Hay un reto definitivamente en materia de procuración de justicia, que todas y todos lo sabemos, para visibilizar no sólo en términos estadísticos, sino también de tratamiento, de establecer líneas de investigación no sólo para la población LGBT+, sino para todos aquellos sectores vulnerados por discriminación. Es decir, sí se ha observado, y nos consta, que se está haciendo un esfuerzo importante para ver cuáles son estas categorías sospechosas que tendrían que poderse ir sacando de las averiguaciones previas todavía o de las carpetas de investigación.” (Gobierno)</li> <li>• “Yo sí soy de la idea que tenemos que caminar hacia la tipificación de los crímenes de odio, me parece que mientras no lo visibilicemos a este nivel tampoco vamos a avanzar. Comprendo que eso a veces complica identificar si el caso se trata o no de un crimen de odio, pero también hay mucha claridad. Quienes hemos visto personas asesinadas por su orientación sexual o por su identidad de género sabemos que se trata de un crimen de odio, porque son asesinados por 80, 90, 100 apuñaladas, les cortan la cabeza, los genitales; o sea es muy visible. No se</li> </ul>			

	<p>trata de una persona que fue asesinada por un balazo o que lo aventaron de una escalera, es muy visible el odio que existe en contra de las personas asesinadas por su orientación sexual y por su identidad de género.” (Gobierno)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “El informe tiene muchísimo que dar, esto era un parteaguas en el país, no solo para la CNDH, porque tenía recepción de quejas de todas las entidades federativas y de las procuradurías, para ver los delitos que habían sido cometidos, los homicidios, etcétera, todos los tipos de delitos que estaban relacionados con el crimen de odio, con la homofobia.” (CNDH)</li> <li>• “Siguen los crímenes de odio contra las poblaciones de hombres homosexuales y de mujeres trans, por supuesto, y que sigue rebasado en números, pero que las mujeres por su orientación sexual no están mencionadas, ni lesbianas, ni bisexuales aparecen y no se está haciendo una atención en esos casos. Por supuesto que sólo hablar de homofobia aparentemente también parece que solamente está mencionando el asunto de los hombres. Sabemos que no es así, pero por eso en algunos casos es mejor decir: "lesbo, bi, trans" para cada identidad.” (OSC)</li> </ul>
--	---

### 4.3 RECOMENDACIÓN GENERAL NÚM. 23/2015 SOBRE EL MATRIMONIO IGUALITARIO

Recomendación General Núm. 23/2015 sobre el Matrimonio Igualitario					
La recomendación requiere a autoridades federales y estatales del país para que, en su exclusivo ámbito de su competencia, realicen cambios legislativos que garanticen a las parejas del mismo sexo el acceso al matrimonio sin distingo alguno.					
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones			Derechos humanos violados		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente de la República</li> <li>• Gobernadores de los Estados</li> <li>• Cámara de Senadores</li> <li>• Cámara de Diputados</li> <li>• Congresos estatales</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la igualdad</li> <li>• Derecho a la no discriminación</li> <li>• Derecho a la protección de la familia</li> <li>• Derecho a la dignidad</li> <li>• Derecho a la justicia</li> </ul>		
Índices de cumplimiento					
Índice de Cumplimiento A (Evalúa a todas las autoridades)			Índice de Cumplimiento B (Evalúa solo a las autoridades que respondieron)		
Federal	Estatal	ICA General	Federal	Estatal	ICB General
Semáforo de cumplimiento de recomendaciones					
Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta	
Federal	0%	0%	33%	67%	
Estatal	16%	19%	18%	47%	
<b>General</b>	<b>15%</b>	<b>18%</b>	<b>18%</b>	<b>48%</b>	

<b>Incidencia del instrumento de posicionamiento en las acciones reportadas por autoridades</b>			
Acciones vinculadas a las recomendaciones del instrumento		Acciones relacionadas al tema	
Iniciativa de ley presentada por legislaturas anteriores	12	Acuse de recibo	7
Emisión de Decretos en materia	7	Dirigirse a otras dependencias	6
Cifras y datos estadísticos	5	No cuenta con registro o antecedentes de acciones implementadas	3
Acuse de recibo	4	Cifras y datos estadísticos	3
Precisa marco normativo que regula el tema	3	Solicitud de seguimiento y avance de implementación	2
Modificación de organización administrativa al interior de la dependencia	3	Planes, programas y estrategias institucionales	2
Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento	3	No cuenta con facultades, atribuciones o competencias en la materia	2
Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	2	Iniciativa de ley presentada por legislaturas anteriores	2
Anteriormente la institución informó de su cumplimiento a la CNDH	2	Solicitud de prórroga	1
Protocolos de actuación y lineamientos de operación	1	Solicitud de cumplimiento de disposiciones en materia	1
Dirigirse a otras dependencias	1	Modificación de organización administrativa al interior de la dependencia	1
Colaboración con otras instituciones	1	Emisión de Decretos en materia	1
—		Difusión de instrumento a otras dependencias	1
—		Colaboración con otras instancias	1
—		Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	1
<b>TOTAL</b>	<b>44</b>	<b>TOTAL</b>	<b>36</b>
<b>Normativa relevante a nivel federal y Estados cuya legislación fue analizada</b>			
Federal		Estatal	
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos		Aguascalientes Baja California Baja California Sur Campeche Chiapas Chihuahua Coahuila de Zaragoza Colima Ciudad de México Durango Guanajuato Guerrero Hidalgo Jalisco México Michoacán de Ocampo	

					Morelos Nayarit Nuevo León Oaxaca Puebla Querétaro Quintana Roo San Luis Potosí Sinaloa Sonora Tabasco Tamaulipas Tlaxcala Veracruz de Ignacio de la Llave Yucatán Zacatecas
<b>Presencia en medios impresos y recursos académicos</b>					
 <b>Notas: 20</b>		 <b>Referencias: 2</b>			
<b>Número de expedientes del Reporte General de Quejas que incluyen derechos violados vinculados con el instrumento 2010 vs. 2017</b>					
Derechos	2010	2017	Diferencia	Variación %	
Derecho a la igualdad	0	0	0	0%	
Derecho a la no discriminación	0	0	0	0%	
Derecho a la protección de la familia	0	0	0	0%	
Derecho a la dignidad	0	0	0	0%	
Derecho a la justicia	0	0	0	0%	
<b>Vigencia de la problemática en 2018 según personas expertas</b>					
<p style="text-align: center;"><b>VIGENTE</b></p> <p>La temática abordada resulta vigente al momento en que se cierra la investigación, pues, aunque se han dado avances normativos sobre el matrimonio igualitario, aún no es reconocido por todas las entidades ni a nivel federal. Temas como divorcio, adopción y otros servicios administrativos vinculados a la unión de parejas del mismo sexo son temas que tendrán que mantenerse en la agenda pública. Resulta necesario un impulso a nivel cultural y educativo para consolidar el derecho a la no discriminación y evitar tratos diferenciados insostenibles en pleno siglo XXI.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “La recomendación del 2015 ha sido muy importante sobre todo para enfatizar que, si no se reconoce el matrimonio y el derecho a adoptar, a tener familia, entonces constituye una violación a los derechos humanos. Me parece que esa determinación también es importante, es decir, no solamente la función pública sino también los organismos autónomos empiezan a trabajar.” (Gobierno)</li> <li>• “Cuando se propuso desde la Ley de Sociedades de Convivencia y luego Matrimonio Civil Igualitario, recuerdo que los grupos conservadores decían: “es que la Ciudad de México se va a convertir en Sodoma y Gomorra, mañana empieza a llover ácido, no sé qué, muchos maricones en toda la Ciudad van a haber. No es cierto y tampoco adoptamos, 14 adopciones. Desde luego creo que hay un registro porque muchas adopciones son de facto, muchísimas, yo creo que la gran mayoría son de facto. Pero hasta donde yo tengo que me dio el DIF y la procuraduría por transparencia hace cuatro semanas o cinco, 14 adopciones, una de ellas mía.” (Academia)</li> <li>• “¿Sirvió, no sirvió? Pues no, básicamente no. ¿Por qué? Porque seguimos teniendo un país en donde el matrimonio igualitario no es un derecho para todos y todas, ¿entonces sirvió o no sirvió? Y eso es un poco, o sea el problema es que en este momento es un asunto de voluntad política, y eso es tremendo; o sea, es inconstitucional.” (OSC)</li> </ul>				

- “Ciertamente el matrimonio permite el acceso a otros derechos. [...] sería un gran avance poder contar con esta armonización porque permitiría a las personas que están vinculadas con las víctimas directas tener acceso a todas las medidas de ayuda que contempla la Ley General de Atención a Víctimas. Bueno, hemos detectado que incluso a veces desde la reclamación del cuerpo, muchas veces la familia no acude a reclamar el cuerpo de una víctima, de una mujer trans por todo el estigma social que existe, pero la pareja no puede tampoco en muchos casos reclamar el cuerpo, porque no tiene este reconocimiento legal.” (Gobierno)
- “Yo te puedo decir que hoy por hoy en la Ciudad, que es de donde sé y de donde miro, hablar hoy de familias homoparentales y lesbomaternales nos está llevando a esa parte legislativa en donde nos quedamos cortas, en donde nos quedamos cortos; en donde hay discusiones serias, por ejemplo, en el orden de los apellidos, en donde todavía hay miradas que aunque pareciera que las personas lesbomaternales, me quiero enfocar sobre todo al tema de las familias lesbomaternales pudieran elegir el orden de los apellidos, siempre la madre gestante te la quieren colocar en segundo lugar, que no sucede lo mismo con las parejas homoparentales. Estos temas no son menores, no son menores porque estamos enfrentando una situación de discriminación con hijas e hijos de familias homoparentales y lesbomaternales, es decir, no solamente es un tema de mi orientación sexual que ya es un problema que está ahí, sino también se nos van sumando temas porque no a veces detenemos la mirada o porque no sabemos muchas veces lo que va a pasar.” (Gobierno)
- “Entonces, ¿qué está pasando con los jueces y juezas que están divorciando, bajo qué criterios están concediendo la guarda y custodia? O sea, están viendo a las parejas del mismo sexo, aplicando paradigmas heterosexuales, patria potestad para hijos biológicos, genéticos, en fin, toda esta cuestión que está ahí, que no se ha modificado en ningún código, porque se sacó nada más el artículo 146, por ejemplo, en el caso del D.F., y no se tocó nada más.” (Academia)
- “Ya no hablamos de matrimonio igualitario porque no hay que diferenciarlo, en realidad lo que tenemos ahorita es un matrimonio discriminatorio y excluyente ciego para la diversidad sexual, y que establece líneas muy importantes sobre el tema de identidad de género y donde, entre otros, me parece que es muy importante retomar lo que establece la Corte Interamericana, específicamente sobre el tema de la obligación de tener que hacer control de convencionalidad en el ámbito administrativo.” (Gobierno)
- “Me parece que en términos de la voluntad de la CNDH vamos bien, porque además no puede hacer más porque si no se tocan los códigos no puede interponer acciones de inconstitucionalidad. [...] Algo que me llama muchísimo la atención es que cuando se habla de matrimonio se habla únicamente de: Nos casamos y ya nos olvidamos de todo lo que demás pase después.” (Academia)
- “Tenemos 10 mil parejas que se han unido bajo el régimen de matrimonio civil igualitario.” (Academia)
- “En Zacatecas está detenida la iniciativa de matrimonio igualitario por indicaciones del Obispo de Zacatecas, así de claro. Yo busqué a la bancada del PRI en su momento para lograr que por lo menos se abstuvieran de la votación, eso nos iba a permitir avanzar, y la respuesta de ellos fue: “Platícalo con el Obispo y si él lo autoriza, con gusto nos abstenemos de votar”. Esa sigue siendo aún la dinámica en los estados de la República para avanzar en la legislación.” (Gobierno)

- “Algo importante es cómo se está presentando al estudiante esta población de la diversidad sexual, porque sí es algo muy importante, se tiene que presentar de una manera digna. Insisto, muchos maestros, y lo retomo, quizá de manera voluntaria o involuntaria o quizá de manera inconsciente por ahí se están colando ciertos prejuicios, ciertos estereotipos que van a seguir, insisto, como en este círculo vicioso fomentando este tipo de visiones.” (OSC)
- “Somos incapaces de decirle al pene, pene; a la vagina, vagina; decirles a los niños qué es el acto sexual [...] yo sí haría un informe especial sobre cómo impactan los tabúes en el marco sexual en estas sociedades donde están los derechos a decidir de las mujeres, dónde está el tema LGBT, dónde está la violencia de los feminicidios, dónde está la homofobia, y creo que descubriremos siempre un tema sexual muy grave, y por eso es que las iglesias están metidas.” (Gobierno)



## CAPÍTULO 5. PROPUESTAS

A continuación, el equipo de investigación presenta un listado de propuestas para fortalecer la labor de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con especial énfasis en impulsar la incidencia de futuras recomendaciones, informes especiales y pronunciamientos. Las propuestas se alimentaron a partir de los testimonios de 70 personas expertas, quienes participaron en siete grupos de enfoque celebrados en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el mes de agosto de 2018. Para garantizar la confidencialidad y el anonimato, los testimonios fueron reunidos temáticamente y son acompañadas con la referencia multisectorial de las personas expertas: OSC, gobierno, academia y personal de la CNDH. Intercaladas temáticamente, y sin el acompañamiento de testimonio, se presentan las propuestas del equipo de investigación.

### ADVERTENCIA METODOLÓGICA

1. En este documento aparecen todas las posturas y aportaciones expresadas durante la aplicación de las técnicas empleadas, con el fin de mostrar la diversidad de puntos de vista.
2. Las propuestas y opiniones de las personas expertas reflejan únicamente su opinión, no necesariamente del equipo de investigación.
3. Confirmar la pertinencia de las propuestas puede requerir análisis, investigación y diagnósticos específicos.
4. Aunque algunas propuestas ya se están implementando, el equipo decidió enlistarlas, con el fin que la Comisión conozca las acciones que requieren de mayor difusión entre personas expertas.

### Propuestas para la etapa de desarrollo del instrumento

1. Evitar metas anuales que obligan a contar con un número determinado de informes y recomendaciones. Preferir hacer menos, pero profundizar en su impacto y seguimiento institucional. Considerar emitir menos recomendaciones generales e informes, pero que su seguimiento y pulso en la agenda sea de largo aliento, y no solo el día de su presentación a medios.

De nada sirve que la Comisión emita 20 recomendaciones, 50 recomendaciones generales, si las instituciones, reitero, no tienen la voluntad de cumplirlas o las cumplen parcialmente.

(CNDH)

Es el tema que, por ejemplo, el trabajo se esté ya realizando como una práctica en búsqueda de resultados estadísticos. Por ejemplo, buscar que en el año se logren emitir 50 recomendaciones, como un objetivo. Es decir, realizar en realidad el tema como si fuéramos una empresa que busca resultados, ganancias y esto se genere a partir de ello. Esto implica que en ocasiones las recomendaciones se hagan por tratar de cumplir con metas.

(CNDH)

2. Evitar emitir un instrumento de posicionamiento sin señalar directamente a las autoridades a las que se dirigen los puntos recomendatorios o propuestas, como en el caso del *Informe especial Sobre violaciones a los derechos humanos y delitos cometidos por homofobia* de 2010, el cual incluye cuatro propuestas sin institución destinataria.

Las recomendaciones son completamente ambiguas, no señala a ninguna autoridad responsable de esto. O sea, si un Informe Especial no es vinculante, cómo pretende que esto tenga un efecto, si es perfectamente ambiguo en términos de las autoridades competentes. Nosotros sabemos, desde las autoridades, cuando no se te señala explícitamente, ninguna autoridad dice: “¡Ay!, es mi competencia y yo tendría que estarle entrando ahí”.

(Gobierno)

3. Fortalecer el marco teórico y la metodología de los informes y recomendaciones. Usar terminología actualizada.

No puedes elaborar una recomendación si no tienes un marco teórico, si no tienes una metodología, si no tienes claros conceptos, porque desde ahí tú ya puedes estar vulnerando los derechos de las personas a quienes vas a dirigir estas recomendaciones.

(CNDH)

4. Se sugiere en próximos instrumentos relativos a pueblos originarios, robustecer la investigación de campo, así como adoptar una postura que sume la cosmovisión, tradiciones, costumbres y sistemas normativos indígenas. Estos señalamientos fueron numerosos durante la discusión del *Informe Especial sobre el Caso de Discriminación a la Profesora Eufrosina Cruz Mendoza*, de 2008.

La recomendación general que haría es que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pusiera un poquito más de estudio, de reconocimiento de estos sistemas normativos y de respeto a estos sistemas normativos indígenas dejando, fíjense, esto es muy importante, dejando que las quejas que pueden tener y que tienen y que expresan las mujeres indígenas, que sean ellas las que las expresen. O sea, que no venga el dedo de afuera a decir: “aquí ustedes están discriminando a esta mujer”, sino dejar que las mujeres, organizadas, que ya es otra categoría, que una mujer que asume el sujeto individual como su sujeto de referencia, que es el caso de Eufrosina, sino que las mujeres de sujeto colectivo de adentro de las comunidades, sean las que hagan las propuestas de cambio.

(OSC)

La crítica más evidente que se puede hacer al trabajo de CNDH es este análisis superficial, tecnócrata, terrible que hacen de, a ver, ¿el acto acarrea un trato diferenciado? Sí. ¿Ese trato diferenciado está justificado? No. Por lo tanto, es discriminación y punto, y parece que no hacen mayor análisis cultural, sobre todo.

(OSC)

[Sobre el Informe especial de la profesora Eufrosina Cruz] Se enuncian y se enuncian los artículos que protegen la igualdad de hombres y mujeres, sin realmente entrarle en serio a qué significa esto para los pueblos indígenas y en concreto para la comunidad en la que se estaba discutiendo. Está como súper alejado de la normativa y todo lo enunciativo, nunca hace un clic, nunca se hace una argumentación, inclusive, me atrevo a decir, que nunca se hace un estudio de cómo están funcionando los sistemas normativos indígenas, inclusive hasta en su formulismo mágico, formalismo, perdón, nunca está la declaración de pueblos indígenas. Dije: “a ver, ¿dónde está?”, la oí que la mencionan por ahí, pero la declaración de pueblos nunca está. Entonces, ¿qué tipo de lectura le estás dando?

Y también, se hacen muchas aseveraciones que, desde mi perspectiva, parten de un prejuicio. Por ejemplo, decir: “es usual que en las comunidades los hombres desplacen a las mujeres, condenándolas a ser elementos pasivos en la vida comunitaria”, ¿cuál es tu referencia?, ¿de qué comunidad estás hablando?, ¿esto no pasa también en el sistema en el que estamos nosotras?, ¿cuántos ministros de la Suprema Corte hay?

Nuevamente, ustedes, como Occidente siempre ubica a la mujer o ejemplifica a la mujer como qué tan primitivo o qué tan atrasado es el sistema de usos de pueblos indígenas, siempre ha sido como el pretexto las mujeres, lo mismo hace con el Islam, entonces aquí como que aparece mucho eso. Hacen como un montón de prejuicios, nunca analizan el contexto; se hacen argumentaciones que me parecen tan, o sea, que ya deberíamos de partir de ahí, incluso desde el movimiento feminista, como “se le discriminó por ser mujer”, ¿qué significa?, o sea, ¿qué acciones hubo en las que Eufrosina puede decir que se le discriminó por ser mujer y profesionalista?, porque luego también por ahí es.

(OSC)

Para mí lo que se está representando es un sistema vertical de uso de poder y de la justicia estatal para romper con un tejido comunitario. A mí sí me hubiera gustado que se hubiera hecho un estudio del porqué, a lo mejor, dentro del sistema, o sea, el razonamiento desde adentro de por qué Eufrosina no era apta para ocupar un cargo. Hasta donde yo sé, en este pueblo hay un sistema, tienes que cumplir con una serie de sistemas de cargos. ¿Por qué son importantes los sistemas de cargos? Porque los sistemas de cargos hacen parte de las enseñanzas, hacen parte de la supervivencia, de la autonomía del pueblo, que se vincula también con la supervivencia y la vivencia de la cultura y en donde, a través de este sistema de cargos, tú refuerzas la identidad, en tanto aprendes una serie de valores, como la colectividad, como la reciprocidad, como la complementariedad.

Entonces, si este sistema de cargos se rompe, entonces qué nos está quedando y sí, como qué nos está quedando y qué se está poniendo en juego. Entonces, creo que sí es importante. Y por lo de las recomendaciones, me parece que todas son puramente normativas, realmente no veo que apelen a cambios profundos.

(OSC)

Se hizo una recomendación en torno al proceso de los yaquis contra el acueducto Independencia, ¿no? ¿Pero dónde vimos a la CNDH por allá con la tribu yaqui explicando el qué, por qué y para qué sirve su recomendación? No lo vimos. Se hizo otra también importante para los wixáricas que estaban en defensa de sus lugares sagrados y no vimos en Wirikuta a la CNDH explicando. O sea, le hace falta combinar su relación con el aparato de Estado con los actores involucrados.

(Academia)

A mí me parece que, incluso todo el tiempo estuve pensando que esto lo había escrito un hombre blanco, en una oficina, que nunca ha salido, nunca ha ido a Oaxaca, por supuesto, nunca ha ido a la comunidad. Por ejemplo, esta frase: “lo paradójico y para quienes la padecen trágico...”, según esto como hasta medio literario, “...de estas situaciones que, tales actos de discriminación y abuso sean regulados por la autoridad”. Otra palabra que me sorprendió que usaron: “sin embargo, dichos avances son ajenos a la realidad una gran cantidad de mujeres que ejerce una ciudadanía amputada de sus derechos elementales”. O sea, que la CNDH hable de personas amputadas, me pareció realmente preocupante.

(Gobierno)

Para todos, no nada más para CNDH, sí hay un gran desconocimiento de cómo es el gobierno indígena. Y hay que también ver, o sea, donde la población es mayoritariamente indígena o toda es indígena, va cambiando un poquito la forma de gobierno y la forma de ejercer justicia, la forma de desempeñar un cargo cierta persona, cierto individuo dentro de la comunidad, va cambiando.

Por ejemplo, donde la mayoría es indígena, ahí los cargos son escalafonarios ahora sí que de manera obligatoria, donde no tanto, 50 por ciento, por decirlo así, ya puede recurrirse a que alguien puede brincar, pero debe cumplir uno o dos cargos anteriores; o sea, no es como la parte que nosotros decimos, “yo sí me voy directo a mi candidateo, me registro y ya estuvo” es la otra visión, pues. Yo creo que faltaría esa parte, verlo desde la perspectiva indígena de cómo se organiza, cómo se gobierna, desde ahí, porque opinar desde afuera.

(OSC)

5. Fortalecer la vinculación con Universidades, OSC y Organismos internacionales, para investigación que respalde instrumentos de posicionamiento que emite la Comisión, así como la posterior difusión de estos entre sus comunidades de especialistas.

Siempre he sido partidaria del trabajo horizontal para hacer las leyes con las personas expertas, con la sociedad civil organizada, que de verdad que muchos de estos temas se han puesto en la agenda política, en la agenda pública por los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil.

(Gobierno)

6. Preferir un lenguaje accesible, que evite tecnicismos y conceptos, que alejen el contenido de los instrumentos de posicionamiento del entendimiento del público general, con el fin de facilitar su difusión, pero también para el entendiendo de las instituciones a las que se dirigen puntos recomendatorios y propuestas.

Construir un lenguaje, por supuesto, mucho más asequible, me parece que es una de la parte fundamental, porque tú no vas a llegar con un informe de 300 páginas con una compañera trabajadora sexual y decirle, o ni siquiera trabajadora sexual, si hablamos de términos académicos o no académicos, creo que ninguna persona.

(OSC)

Tiene un lenguaje muy técnico [...] ¿qué nos pasa que no logramos hacer amables los informes especiales? Con un lenguaje muy técnico, con un lenguaje para un sector particular, que está bien, porque así son hechos, son investigación, tiene un rigor específico, pero ¿qué sucede, que ese lenguaje no aterriza a que las personas que no somos abogados y no son sencillos de leer?

(OSC)

Que los informes queden con un lenguaje técnico muy particular y que la gente común no pueda utilizarlos, de verdad es lamentable, porque es una inversión muy fuerte.

(OSC)

Humanizar los textos y que lleguen a todo el público y puedan decir “Es que hay un texto de tortura”, un informe que se publicó y que me puede servir a mí, ciudadano de a pie. Es que se publicó una recomendación y que puede ser algo que ya, o sea, que me permita a mí subirme a ese barco y ya no empezar de cero.

(OSC)

Sí creo que tienen que tener un lenguaje mucho más claro, que tienen que ser mucho más accesibles, o sea, tienen que ser más chicas y más claras y tienen que establecer un mecanismo, aunque no sean vinculantes. Todo lo que la Comisión Interamericana nos ha enseñado es que no importa que no haya vinculación, si tú estableces algún mecanismo de seguimiento que sea exigible, eso ya les pone muchísima presión a las autoridades estatales.

(Gobierno)

7. Realizar a futuro una versión ejecutiva que sea didáctica y concreta.

Si hacemos recomendaciones kilométricas yo quiero saber quién las va a leer. Estamos acostumbrados a leer noticias, nada más encabezado o de cintillo, o del chisme, letras rojas: “tiburón se comió a un niño.” “En el centro vacacional El Tiburón un niño se comió una hamburguesa.” Ese es el título de una noticia y nos atrapa. ¿Por qué no utilizar la publicidad para poder entrar a la consciencia de los demás? Reitero, las recomendaciones son importantes, son maravillosas, el trabajo sustancial es ayudar a las personas, efectivamente, no con simulación.

(CNDH)

Están hechos en un lenguaje muy técnico, no hay uno que no sea menos de 300, 500 páginas, es necesario hacer informes ejecutivos de estos.

(Academia)

8. En cada punto recomendatorio solicitar una sola medida o acción, con el fin que las autoridades requeridas tengan claridad para ejecutar, y a la vez, se facilite el seguimiento de cumplimiento a la CNDH.

Ligar exactamente ese punto recomendatorio con una política pública, un programa, una acción concreta, que se le pudiera dar seguimiento.

(CNDH)

De repente te encuentras un informe especial maravilloso o una recomendación general maravillosa, que luego las recomendaciones no tienen esa profundidad.

(Gobierno)

Que haya un seguimiento a esos puntos recomendatorios, pero que sean concretos, porque son unos muy abstractos y no se pueden cumplir.

(CNDH)

9. Evitar recomendaciones que se presten a la simulación o a un cumplimiento a partir de la emisión de un oficio, como las que piden girar instrucciones, capacitación, hacer cambios normativos, sin ser específicos sobre sus contenidos. Generar recomendaciones y propuestas específicas que incidan en la población objetivo, políticas públicas y no solo en procesos.

Es que si uno se va a ver las recomendaciones hay tres tipos de consejos que da la Comisión Nacional: 1. Mejora tu marco normativo. 2. Has campañas de capacitación. 3. Has programas pedagógicos. Ese es el factor común de muchas de las recomendaciones, salvo unas estrellitas polares, como la del 26/2001, pero que va más allá y que es una recomendación precisamente

compleja. Sí, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos le falta tirar línea en políticas públicas, o sea, no puede limitarse a que sus puntos resolutiveos sean esos tres.

(Academia)

Hablar de la operacionalización de las políticas públicas. Creo que una de las partes que no hemos podido visualizar como sociedad, gobierno, en todos los ámbitos que esto implica, es que el ejercicio del derecho a la no discriminación tiene que ser territorializado.

(Academia)

10. Impulsar en puntos recomendatorios de instrumentos de posicionamiento en materia de derecho la no discriminación, medidas de nivelación ante desequilibrios históricos en las estructuras de oportunidades hacia grupos en situación de vulnerabilidad.

De la propuesta de generar medidas positivas para el reconocimiento y el resarcimiento histórico, remediar estas desigualdades o discriminaciones históricas para ciertos grupos, darle también sentido a que haya protección de atención prioritaria, no porque sean grupos prioritarios. Pero sí en esta idea que sí es una deuda histórica de este país, en términos del marco de derechos, de este país y de todos los países, pero porque las normas son así, universales en esos sistemas, respecto de grupos que históricamente han padecido situaciones sistemáticas de discriminación, eso es importante reconocerlo y es ahí donde se hace como la base y la legitimidad de las medidas para la igualdad.

Es decir, acciones afirmativas, medidas de inclusión, de nivelación, así como las marca la ley, tienen sentido también cuando la sociedad comprende que hay necesidad de establecer ciertas prioridades en la atención, tiene que ser progresiva y aspirando a que estos grupos estén en condiciones o en mejores condiciones para ejercer de manera igualitaria sus derechos, pero que los derechos humanos son para todas las personas.

(Gobierno)

11. Fortalecer la resolución y conciliación durante el trámite de las quejas. Aunque es claro que las recomendaciones generales e informes atienden a problemas estructurales y sistemáticos, una forma de impactar es hacer énfasis en la resolución de quejas durante el trámite y gestión realizada por la propia CNDH en lo inmediato.

A usted le van a expropiar su casa, yo voy a decir que usted tiene todo el derecho y me voy a tardar tres años en emitir una recomendación. ¿Le ayudé?

(CNDH)

12. Generar recomendaciones y propuestas que sean viables de dar cumplimiento y seguimiento, de medir en algunos casos a través de indicadores específicos, incluso considerar la opción de incorporar éstos en el cuerpo del texto de la recomendación.

Creo que uno de los problemas que no haya indicadores, [...] es que no hemos tenido una construcción social de los indicadores, porque información sí hay, hay información aislada, pero la información está ahí; incluso debe haber algunos indicadores, pero no han tenido como el énfasis, el efecto que se esperaría para poder señalar o que tenga un sentido.

(Academia)

13. Impulsar en sus instrumentos de posicionamiento garantías de no repetición.

Creo que podría emitir también recomendaciones e informes que creo que no han sido lo suficientemente efectivos sobre este tema de la impunidad hacia las víctimas de grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación, en cuanto a la reparación y a la no repetición, como ya lo mencionaban. Creo que eso sería muy importante, ahondar en el tema de la no impunidad.

(OSC)

14. Se sugiere recomendar medidas o pocas acciones precisas, para que las evaluaciones sean viables técnica y financieramente, pero sobre todo válidas y comprobables. Pensar en traducir las recomendaciones en acciones específicas, fáciles de rastrear en su cumplimiento y considerar mayor tiempo para el cumplimiento de recomendaciones estructurales.

Creo que los puntos recomendatorios tendríamos que analizarlos muy bien para que se puedan cumplir. Si no mal recuerdo hubo un tiempo en que estaban emitiendo recomendaciones para el pago de reparación del daño y llegó un momento en que nadie sabía cómo aplicar o cuál era la reparación del daño o el monto que se tenía que reparar. Entonces muchas veces son imposibles de cumplir. Incluso creo que antes de emitir un punto recomendatorio, la posibilidad, se puede cumplir o no se puede cumplir. Creo que antes de emitir una recomendación tendríamos que ver la facilidad y la factibilidad que se cumpla el punto.

(CNDH)

Cuando se emiten estas recomendaciones debería de tener una perspectiva más estructural, dirigirse más a los problemas estructurales de discriminación, no basta solo con atender la petición de la queja sino quienes van a emitir estas recomendaciones deberían de buscar una reparación más estructural, que se refiera más a esta parte, a esta problemática. La parte estructural, como ya se mencionó, es algo que tenemos que atacar. De nada me sirve abrir una queja, por ejemplo, por falta de accesibilidad, si solo me va a redituarse en la creación de una rampa.

(Gobierno)

Yo plantearía que los organismos tienen que dejar de ser caseros, es decir, dejar los casos para atender las causas, no sé si planteo, porque antes se medía cuántas recomendaciones emitían y yo decía: “A ver, estás emitiendo la misma recomendación a la misma policía que detiene ilegalmente a los chavos, ¿por qué no concentras todas las quejas que hay sobre eso y sacas una recomendación general? Que ya después de muchos años lo están haciendo. Entonces, dejar de atender casos para atender esquemas estructurales de discriminación y de violación a los derechos humanos.

(Gobierno)

15. Que las recomendaciones generales e informes incluyan un plazo sugerido en el que se hará revisión, actualización o seguimiento por parte de la CNDH, para que las instituciones los consideren en la planeación.

Hace falta una estrategia de cómo vender más estos instrumentos, cómo decírselo al funcionario: “Ahí te va este informe diagnóstico y te veo en seis meses para que me rindas informe de cómo ha avanzado esto.” Porque entonces ¿qué es lo que pasa? Como las recomendaciones, a ver, ya desde la Reforma de 2011 las comisiones pueden llevar a los congresos, a los funcionarios públicos que desacatan sus recomendaciones, ¿cuántos casos conocemos en el país en que una Comisión de Derechos Humanos, sea local o nacional, haya llevado a un servidor público al Congreso del Estado por desacato de una de sus recomendaciones? No hay una sola, porque conozco perfectamente, porque el cálculo es político.

(Gobierno)

16. Al realizar recomendaciones, evaluar si las instituciones a las que se dirige cuentan con los recursos materiales y humanos para implementarlas. En su caso, de manera conjunta, entre la CNDH y la institución receptora, dirigir los instrumentos de posicionamiento y las propuestas al gobierno Federal y a la Cámara de Diputados, con el fin de que se programen los recursos necesarios en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
17. Considerar emitir los instrumentos de posicionamiento en lenguaje Braille.

Si de por sí es complicada la lectura por esta parte muy técnica que hacen, bueno, ya pensar en publicaciones accesibles para personas con discapacidad sobre la información que tienen, bueno, pues va a ser un problema todavía mayor.

(Gobierno)

18. En los instrumentos de posicionamiento parece innecesario colocar como último párrafo que señala que “no requiere aceptación”. A consideración de personas expertas, le resta impacto, esto pensando, en el servidor público o funcionario que pueda dar lectura a la recomendación.

Uno de los problemas que alcanzo a ver, tanto en los informes generales, en los pronunciamientos y en las propias recomendaciones, que es algo que tenemos que cambiar los que estamos convencidos y convencidas del tema de derechos humanos, es que muchas veces empiezan a decir: “Se emite este informe que no es vinculatorio.” Entonces, yo digo: “*Hello*, ¿por qué dicen eso de entrada?” claro que es vinculatorio. Por ejemplo, un tema de tortura, una recomendación de tortura vincula a la autoridad a que investigue y sancione la tortura. Lo que estamos haciendo es una interpretación errónea del 102 constitucional y creo que eso es algo en que tenemos que incidir mucho, es decir, emiten recomendaciones públicas no vinculatorias, pero no pueden empezar con sus informes diciendo: “Este es un informe, esta es una opinión del ombudsman, esta es una apreciación” y ahí se las dejo. No, señores, tienen la obligación constitucional y convencional de observarla.

(Gobierno)

#### **Propuestas para la fase posterior a la emisión del instrumento de posicionamiento**

19. Priorizar la comunicación con la población sobre cuáles son las tareas de la CNDH y brindar información sobre cuáles son los derechos humanos y cuándo éstos son vulnerados. En este sentido se propone el empleo de diferentes soportes, tanto medios tradicionales como los vinculados a las nuevas tecnologías, así adaptar estos mensajes a las características de las diferentes subpoblaciones.

¿Qué hacer para que la gente se acerque? Creo que esa también sería una pregunta importante que nos tendríamos que plantear, ¿qué hacer para que la gente se meta al sitio de Internet, lea la recomendación? Sin embargo, creo que no hay esta cultura de derechos humanos, independientemente de la difusión efectiva o no de las recomendaciones que hace la Comisión.

(OSC)

20. Impulsar la difusión constante, planeada y programada en distintos medios de comunicación más allá de la fecha de emisión de los instrumentos de posicionamiento. Las personas expertas consideran que el esfuerzo para desarrollar recomendaciones e informes, debe ser acompañado de estrategias más incisivas en medios que permitan a la población general e incluso trabajadores de las instituciones, conocer su importancia y contenido semanas y meses después de su fecha de emisión.

Una recomendación particular ayuda a un caso, una recomendación general, por lógica, debería ayudar a México, son generales, pero no tienen una publicidad necesaria, no tienen por supuesto el impacto correspondiente y sin estas dos no hay consciencia.

(CNDH)

La Comisión tiene que ser más agresiva en sus posturas, no basta con haber hecho una muy buena recomendación y dejar morir el tema. Entonces, tiene que trabajar la difusión de sus propias recomendaciones.

(Gobierno)

Creo que sin duda muchas veces las recomendaciones pasan desapercibidas, tanto socialmente como mediáticamente, y necesitamos aumentar el costo político de una recomendación, necesitamos entonces que impacte, que sea la noticia del día cuando se emita la recomendación, y que entonces el servidor público cada vez que esté dispuesto a tomar una decisión o una acción en contra de los derechos humanos se la piense dos veces, porque esas recomendaciones se enterará él, se enterarán los activistas de la sociedad civil, pero dudo que sus subordinados se enteren.

(Gobierno)

¿También qué es lo que pasa con los medios de comunicación? Que responden a los intereses de para quien trabajan. En este caso he tenido la oportunidad de ejercer el periodismo de manera independiente, desde mi canal y pensando que tal vez estando en mi propio medio, siguiendo mi propia línea editorial, podría tener un alcance interesante, y dirigiendo mis temas de acuerdo con la importancia que yo consideraba. Pero me doy cuenta que no, me doy cuenta que no se consume este tipo de información, porque al fin y al cabo seguimos respondiendo a los temas de la Agenda Pública.

(OSC)

Creo que no hay una estrategia clara de comunicación de los informes y las recomendaciones, y también por parte de los medios de comunicación hay reporteros que son especialistas en el tema. Entonces, cuando se les da algún seguimiento a estas recomendaciones es un reportero específico en algún medio de comunicación que las va retomando, sobre todo lo que se retoma en los medios de comunicación, que son declaraciones por parte de los visitantes o por parte del ombudsman; pero específicamente que se metan al análisis de las recomendaciones, no es tan común. También por parte de la academia creo que sí deja mucho que desear el análisis que nosotros, cómo estamos utilizando estas recomendaciones desde el lado de la academia cuando hacemos un análisis del número de artículos que se sacan de las recomendaciones, independientemente que sea un hitazo, por llamarlo de alguna manera, esta recomendación, en el lado de la academia no hay un análisis serio. Entonces hay tres o cuatro artículos, máximo, sobre estas recomendaciones.

(Academia)

A veces ayuda mucho hacer la comparación con los otros. Si yo, por ejemplo, veo a CONAPRED, CONAPRED tiene un buen trabajo de difusión de publicaciones, tiene una red de investigadores muy buena que publica permanente, tiene estudios especializados que tienen gran impacto y

no veo eso en la Comisión Nacional. No porque la Comisión Nacional no haga cosas interesantes, por ejemplo, la encuesta de género es buenísima, pero no tiene ningún impacto en la construcción de políticas públicas. O sea, es un trabajo que se queda ahí pero que no veo que ni la academia ni los organismos públicos especializados en el tema la retomen. A lo mejor me equivoco, y pido disculpas si es así, pero me parece que hay como mucho trabajo desaprovechado en términos de lo que hacen y del dinero que además reciben.

Y la otra, la política de comunicación. Es el organismo que tiene más espacios públicos en medios, que ya quisieran otras instancias y sí tienen impacto mediático, pero se quedan como en un rollo mucho de spots, que sí tienen su impacto, porque incluso, como comentario al margen, cuando hicimos la encuesta sobre discriminación de la Ciudad de México en 2013 uno de los temas que la gente recordaba era el lema de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, curiosamente. O sea, que hay impacto no tengo la menor duda, pero me parece que se quedan a ese nivel, como si fuera un show mediático.

(Gobierno)

21. Se propone que, al momento de presentar los instrumentos de posicionamiento por primera vez a la opinión pública y medios de comunicación, se invite a las autoridades a las que se dirigen las recomendaciones e informes, así como a OSC, academia, comisiones estatales de derechos humanos y personas expertas en las distintas temáticas. Incluso, considerar la organización de eventos con la academia y la sociedad civil, donde el centro de la discusión sean los instrumentos emitidos por la CNDH.

Me vino a la mente algo importante que se logró con los procesos de alerta de violencia de género, que a la hora que se hace el informe y llega a la gobernadora o al gobernador, reúne a todas las instituciones que están involucradas para dar cumplimiento a cada uno de los puntos recomendatorios. Y creo que eso serviría mucho, ¿no? porque yo lo viví en siete entidades, en donde estuve participando de las alertas de violencia de género y el gobernador, o en el caso de Sonora, la gobernadora, se sentaban con todas las instituciones involucradas, una por una, para ver qué era lo que les correspondía, y había seguimiento permanente de cómo estaban cumpliendo esas recomendaciones, para que más allá de cuántos cursos han tomado, etcétera, ir percibiendo de cerca cuál era el impacto en la modificación real de cada institución respecto al cumplimiento, desde campañas de difusión, desde cosas educativas, desde salud, justicia, seguridad, todas las instancias involucradas. Creo que fue lo más eficaz que pude ver de esa alerta de violencia de género, en donde estaban cada una de las instancias involucradas con sus titulares. Creo que un mecanismo así tendría que estar funcionando para las recomendaciones particulares, generales, etcétera.

(CNDH)

Creo que es de suma importancia primero generar justamente ese tema interinstitucional colaborativo y además creo que tampoco tiene que chocar el trabajo, o sea, finalmente todos somos personas servidoras públicas.

(Gobierno)

Una recomendación general era para que se hicieran ruedas de prensa importantes, se sentaran todos los servidores públicos que encabezan las secretarías o cuando menos los subsecretarios, para que implementen políticas eficaces que se publiquen, que haya modificaciones reales, que no haya mentira, que no haya falacia, que no haya la fotografía, esto de “la recibo, la voy a cumplir” y ya. ¿Por qué? porque México no va a avanzar si seguimos siendo un país de simulaciones. Los informes. Tristemente ni en la academia se ocupan.

(CNDH)

Tres cosas básicas: Una estrategia de comunicación específica, que debería implementar la CNDH para darle mayor difusión. En segundo lugar, esta estrategia de comunicación debería tener un micrositio específico para todas las recomendaciones y a partir de las redes sociales también darles mayor difusión. Y en tercer lugar creo que tendría que hacer una mayor difusión por medio de sus propias publicaciones, porque tampoco es que tengan una gran difusión a partir de sus propios medios la CNDH y que diga: “Bueno, a ver, investigador, vamos a tratar de hacer un análisis específico sobre eso.”

(Academia)

De vamos a ver qué sucedió con este informe que emitió la Comisión en tal año y que planteaba puntos relevantes para la agenda de derechos humanos, y en esa evaluación, en esa discusión o en ese diálogo, por lo menos para la participación amplia, se trata de involucrar a estos distintos sectores que conforman la sociedad o el Estado mexicano, me parece que podría ser un mecanismo que funcione.

(Gobierno)

Participé en una encuesta sobre discriminación en un estado [...] y finalmente la CNDH aceptó publicar parte de los resultados de esta investigación, que es una muy buena noticia. Viene gente del interior de la República a presentarla, era un evento muy grande al que nos citaron, pero nunca tuvimos con precisión las fechas ni nada, por lo cual no pudimos convocar a gente. Llega el día del evento y éramos únicamente las personas que íbamos a presentarlo, era un hotel muy bonito, había muchos refrescos y galletas, pero no había gente para generar justamente este diálogo social.

(Academia)

La Comisión Nacional tiene que hacer ruido cada vez que saque un informe especial o recomendaciones generales o particulares para cada caso, y eso tiene que ver con una involucración, como lo decía el compañero en el ejemplo, de lo que hace la Comisión de Derechos Humanos del DF, de invitar directamente a los involucrados, de hacer paneles y hacer mucho ruido en medios.

(Academia)

22. Institucionalizar el seguimiento de las recomendaciones generales e informes especiales con una metodología homologada y temporalidades específicas.

Darle un seguimiento efectivo con las instancias involucradas. Como se comentó durante esta plática, que todas las instancias involucradas no nada más salgan en la fotografía y digan que sí, que digan que tal vez o digan que próximamente, sino que se tome nota, que se hagan compromisos y que se le dé seguimiento puntual por parte de la CNDH a este tipo de recomendaciones, pero no nada más para llenar estadísticas de cuántas me aceptaron, cuántas me cumplieron y cuántas quedaron a medias, sino un seguimiento real, un compromiso real también por parte de nosotros y que lo que se recomiende sea factible, que lo se recomiende no quede a la voluntad o al albedrío de las autoridades, sino que sean recomendaciones que puedan ser materializadas casi, casi de inmediato, con evidencia.

(CNDH)

El tema del seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones, o sea, es muy vago el actual; el anterior, hace 20 años, el Visitador Adjunto que iniciaba la investigación era el que emitía o proyectaba obviamente, no es el que la firma, pero es el que proyecta y tiene todo el contexto de la situación, y obviamente es más fácil que esa persona que tiene el contexto vaya dando por cumplidas o no las acciones que tome la autoridad, que un área ajena, un área externa que no estuvo dentro de toda la investigación. Entonces, sí es importante que para el cumplimiento, los impactos y todo esto de las recomendaciones, haya un muy definido, no en estructura y no en normativa, no en este tema, sino real, las funciones y quiénes serían los encargados, y cómo; y que sí se plantearan mesas de trabajo con fechas específicas para exhibir esas pruebas de cumplimiento y que se diera igual difusión al cumplimiento de esas medidas, como de la emisión de la propia recomendación.

(CNDH)

23. Evaluar dar seguimiento a las recomendaciones e informes, no solo a partir de indicadores estructurales y de proceso, sino también de resultados, es decir, que se realice trabajo de campo e investigación con población objetivo y no solo trabajo de seguimiento en gabinete.
24. Para el seguimiento de recomendaciones generales, se sugiere que pase al menos año y medio o dos para comenzar con el seguimiento, esto con el fin de dar tiempo que las

autoridades puedan implementar los puntos recomendatorios de la Comisión, los cuales requieren de partidas presupuestales no previstas por las instituciones.

25. Considerar una aplicación informática que permita dar seguimiento en tiempo real y público al cumplimiento de los puntos recomendatorios y propuestas de los informes a partir de la actualización de la página de la Comisión.
26. Generar mesas de trabajo y mecanismos, sitio web o cualquier otra plataforma interinstitucional que permita transparentar los procesos de seguimiento y difusión de las recomendaciones de la CNDH donde también las instituciones a las que se dirigen las recomendaciones puedan informar de las acciones implementadas a partir de un acompañamiento cercano de la CNDH.

Me parece que en los informes primero tendríamos que hacernos la pregunta: ¿Qué impacto se quiere lograr? Si se pretende lograr un impacto con las instituciones, me parece que la estrategia es acercarnos con las instituciones, poner como de manera clara cuáles son los puntos o las recomendaciones como tal, como institución y brindar el acompañamiento. Hace ratito mencionábamos que hace falta mucha capacitación y además sensibilización, que son evidentemente dos cosas complicadas de obtener de manera pronta.

(Gobierno)

También hay veces en las que tienen quizá la voluntad, pero no saben qué hacer, no saben cómo hacerlo. También se podría propiciar por parte de la Comisión mesas de trabajo para ver esta cuestión de cómo implementarlo.

(CNDH)

Ahora te dicen: “sí, sí la acepto” pero la cuestión es el cumplimiento, en el cumplimiento pueden pasar años las recomendaciones ahí y no se dan por cumplidas, porque todavía no se nos da la seriedad que tendríamos que tener como Comisión Nacional. No es tanto que no se nos tome en serio, sino que, no sé, creo que habría que implementar medidas más fuertes en contra de quienes no cumplen con las recomendaciones, porque sí nos dicen que sí, pero no nos dicen cuándo.

(CNDH)

Creo que algo muy importante es que haya un vínculo más estrecho entre las instituciones y la Comisión, en el seguimiento y el puntual cumplimiento de las recomendaciones. Mesas de trabajo, tenemos asuntos que en años no se han cumplido, es una labor de vínculo entre las instituciones y no con la voluntad de las instituciones de dar cumplimiento, con la responsabilidad, es la diferencia que creo que debe haber, voluntad y responsabilidad.

(CNDH)

27. Agregar un semáforo de cumplimiento, similar al utilizado en la presente investigación de cada uno de los puntos recomendatorios y propuestas de todos sus instrumentos de posicionamiento por institución (incluidos los informes con propuestas específicas) en su sitio de seguimiento: <http://informe.cndh.org.mx/recomendaciones.aspx>.

Instalar también, en esta idea de la comparación, un ranqueo. Es decir, emitimos tantas recomendaciones a tantas instituciones, qué cambios se están teniendo de cumplimiento o no, si no se han cumplido, no se han atendido, hacerlo visible. Sí poner sobre el escaparate público esos incumplimientos, no solo con una conferencia de prensa, no el momento del evento, sino sí un mecanismo que genere estas alertas públicas, sociales, sobre lo que se ha avanzado o está todavía pendiente de cumplir en materia de derechos humanos. Semáforos también, como puede funcionar eso a nivel de la República y dónde hay entidades que están quizá más señaladas por violaciones, no lo sé. Me parece que sería otra herramienta.

(Gobierno)

28. Generar un índice de cumplimiento de puntos recomendatorios por institución que se actualice mensualmente, y sea visible en el portal de inicio de la CNDH, con un vínculo a la página de seguimiento señalada en la propuesta anterior.
29. Considerar enviar síntesis y copia de recomendaciones generales e informes a las nuevas autoridades federales y estatales en casos de cambios de administración, y cuando los instrumentos se encuentren pendientes de cumplimiento.

Buscar medios o mecanismos para que la recomendación trascienda, incluso, de legislación a legislación, porque si no, vamos a emitir una recomendación para que esta legislación la cumpla.

(CNDH)

#### **Propuestas en materia de gestión e incidencia**

30. Impulsar una campaña que visibilice la labor cotidiana de la CNDH, donde se enfatice como el organismo nacional resuelve potenciales violaciones a derechos humanos en forma inmediata, y a nivel micro, cómo se resuelven diversos asuntos durante su trámite, ya que este tipo de aciertos son poco conocidos y reconocidos por la sociedad.

Lo más importante de la Comisión, lo hemos platicado muchísimo, no es hacer recomendaciones, es resolver los asuntos durante el trámite. La verdadera labor de la Comisión, el éxito de la Comisión es ayudar a las personas efectivamente, o sea, ¿a mí de qué me sirve que me recomienden que a un doctor lo vayan a destituir, que soliciten más material quirúrgico, que los

capaciten, si se me murió por falta de atención médica? ¿cuánto cuesta mi muerto, cuánto cuesta una madre, cuánto cuesta un hijo?

(CNDH)

31. Impulsar una campaña nacional de información que no necesariamente este apegada a compartir las acciones de la Comisión, sino a la sensibilización en materia de derechos humanos.

[...] decía “Es que los tiempos oficiales se utilizan para promover a la gente en el poder y sus obras, cuando es su obligación”. Y decía “Se debe de utilizar para educar a la población para ser una mejor sociedad”. Yo retomaría esa idea. Deben de ser los tiempos oficiales para educar a esta sociedad de cómo deben de ser vistas las cosas. Después de que te lo repitan, así como te repitieron que un programa social o cómo una figura política es buena, después de tres millones de verlo ahí, te aseguro que algo les va a caer el 20 a muchos, desde mi punto de vista.

(Gobierno)

No hay que desaprovechar los miles de millones de pesos en campañas inútiles que la gente no entiende. Las campañas tendrían que estar centradas sobre problemas estructurales de violaciones a los derechos humanos. ¿Qué le dices a un chavo cuando llegue un policía y lo quiera basculear porque lo ve sospechoso? En ese sentido me parece que tendrían muchísimo más utilidad las recomendaciones, los informes especiales y los diagnósticos que elaboren.

(Gobierno)

Creo que a la Comisión le hace falta mucho trabajo de promoción de los derechos humanos. Yo no veo, como veo por ejemplo en las épocas electorales en las que se dice: “tu voto es importante”, “no dejes que te compren el voto”, etcétera, todo ese trabajo que hace el INE y que tiene un impacto; no veo algo similar en materia de derechos humanos. Entonces, creo que algo que tiene que hacer, si realmente quiere impactar, es tener mayor presencia en los medios, que son los que llegan a todos lados, con difusión de los derechos que hay que proteger y la no discriminación.

(Academia)

El tema de las campañas sí creo que también habría que hacer mucho trabajo, no solo en posicionar el logo de la CNDH, sino esa labor preventiva, educativa, donde hay mucho recurso disponible, retomando lo que se ha aprendido de esos propios informes que analizan la situación de derechos humanos y generando propuestas a través de las campañas. Me parece que es una herramienta educativa fundamental que habría que explorar también con mayor ahínco.

(Gobierno)

Creo que debemos como aterrizarlos más a la educación de niños, niñas y adolescentes, que se habla que son el futuro y no, son el presente, y a partir de ellos creo que se puede lograr algo muy interesante con el apoyo de los jóvenes que van impulsando como todo este mecanismo de derechos humanos, de educación para ellos.

(OSC)

32. Diversificar los perfiles étnicos, profesionales y disciplinares con los cuales debería contar la CNDH para su trabajo cotidiano.

Un muy alto porcentaje de la estructura de la Comisión somos abogados y este es un tema que debe abordarse interdisciplinariamente.

(CNDH)

Se requiere revisar los perfiles de las personas que trabajan al interior de la CNDH y las conceptualizaciones que manejan a raíz de su propia formación, porque los derechos humanos, si hay algo con lo que trabajan, es con la subjetividad del sujeto. [...] Sí me parece que eso hay que desmontarlo y hay que resignificarlo, cómo va a poder hacer la CNDH para elegir otro tipo de perfil de personas que realmente quieran transformaciones culturales, políticas, sociales y económicas, porque lo que está en juego en México es un modelo económico desigual.

(OSC)

Deberíamos revisar qué número de integrantes de la Comisión son originarios de pueblos indígenas y creo que el acercamiento con la población en general pues es un pendiente ahí, no sé si a través de diagnósticos participativos con las comunidades, con estos sectores que se están atendiendo, también sería un pendiente que se tendría que atender.

(OSC)

Veo a una CNDH con demasiados abogados, demasiadas abogadas. Me parece que seguir con esta mirada de que las y los visitadores tienen que ser necesariamente abogados ya supera el discurso hoy de dónde está colocada la batalla de los derechos humanos.

(Gobierno)

Demasiado abogados pero pocos defensores de derechos humanos. Entonces, eso es verdad, necesitamos que los funcionarios, las funcionarias sean también defensoras y defensores de derechos humanos, porque es lo fundamental de la vida, punto.

(Gobierno)

33. Acceso a servicios de salud mental y contención para los trabajadores y visitantes de la CNDH en caso de requerirlo.
34. Transparentar los expedientes de quejas, para que organizaciones e instituciones puedan conocer particularidades sin vulnerar el derecho a la protección de datos personales de las víctimas. Que la CNDH se consolide como una fuente de indicadores en materia de derechos humanos a partir de estadísticas confiables y accesibles.

Es importante también generar indicadores, indicadores de diferencias de género, de diferencias étnicas, ya los tenemos, existen esas diferencias y está comprobadísimo.

(Academia)

Tenemos que analizar y encontrar indicadores que hablen efectivamente de esta desigualdad dentro de una cultura heredada por la Colonia, que tiene que ver con la discriminación, segregación y maltrato a las mujeres indígenas. Una cosa es tener autoridades indígenas, una cosa es reconocer usos y costumbres, pero como ya lo diría Boaventura De Sousa Santos, aquello que nos indigna ya no puede ser una costumbre, o sea, aquello que vulnera nuestros derechos, que nos pone en una situación de condiciones indignas, eso ya no puede ser un uso y costumbre.

(OSC)

La CNDH tendría que acompañar la generación de datos duros sobre el derecho a la no discriminación y la situación sobre la no discriminación y la violación a los derechos humanos en México a las personas LGBTI.

(OSC)

35. Trabajar en una base de datos homologada con catálogos de violaciones a derechos humanos que permitan búsquedas a lo largo de los años a pesar del cambio de criterios en las administraciones pasadas.
36. Fortalecer el trabajo y cooperación entre visitadurías y las diversas direcciones de la Comisión.

Parece que cuando veo ese tipo de informes estamos en visitadurías aisladas, no parecerían cruzarse.

(Academia)

Tampoco veo que la CNDH toque transversalmente estos temas con la interseccionalidad. Entonces, sí me parece que debería trabajar así porque parecerían visitadurías que no se tocan.

(Academia)

37. Impulsar y coordinar esfuerzos entre la Comisión Nacional y las Comisiones estatales de derechos humanos.

También creo que se tiene en contra el tema de las Comisiones de Derechos Humanos Estatales, que en algunos lugares realmente son terribles y adversas a los derechos humanos, y que más responden a los intereses de los gobernadores en turno. Entonces por ahí habría que plantear también cuáles pueden ser aliadas para que sean las primeras en tomar las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos.

(Gobierno)

¿Saben qué me han dicho los presidentes de las comisiones de derechos humanos? “¿qué voy a hacer cuando salga de aquí? Tú crees que me voy a pelear con el Gobernador, si no soy estúpido.” Y les digo: “No, no eres estúpido, pero sí eres el defensor del pueblo.”

(Gobierno)

38. Impulsar el debate sobre reformas que doten de atribuciones sancionadoras y vinculantes a los instrumentos de posicionamiento de la Comisión. En este sentido, existe una opinión dividida entre las personas expertas que consideran que no es necesario esto, y entre quienes señalan que, sin sanciones y responsables, el cumplimiento de sus recomendaciones seguirá siendo un asunto de buena voluntad institucional. Se considera que el poco efecto de los instrumentos se relaciona con la falta de consecuencias.

Faltan facultades o deberían las recomendaciones obligatorias. Eso yo lo veo desde mi punto de vista, de tener algo positivo para que pudiera obligar a las instituciones a cambiar.

(CNDH)

En cuanto al tema de las facultades de la Comisión, a mí me ha preocupado toda la vida el tema que se vea el impacto a partir de una recomendación, cuando es el último recurso de un abogado que no intentó hacer otro... o sea, perdón, pero un abogado mediocre que no intentó por otras vías, porque no solamente las facultades de la Comisión son capacitación, divulgación y recomendación; es decir, tenemos la facultad de conciliar, tenemos la facultad de constituirnos en el lugar y buscar alternativas de solución acordes a la pretensión del agraviado, de la víctima, que está acudiendo con nosotros.

Entonces, sí es muy peligroso que se nos esté, como institución, como sociedad y como país, calificando el avance o el retroceso en materia de derechos humanos a partir de las recomendaciones que se emiten y el cumplimiento de las mismas, porque la cultura ha sido distinta, porque incluso las mismas autoridades, particularmente ha sido un crecimiento impactante las quejas que se han recibido en materia de salud, particularmente en la Visitaduría, pero esto ha sido toda la vida [...]

Entonces, eso sí me parece muy delicado, el que se valore el resultado y el avance de los derechos humanos y del respeto a los derechos humanos a partir de la emisión de recomendaciones y a partir del cumplimiento de las mismas, porque hay más voluntad de los que están abajo y de los que, como comentaba el compañero, que se está sancionado a las personas por lo que pudieron hacer con lo que nos les dieron para hacer y no se está viendo de una manera estructural, no de una institución, sino socialmente hablando.

(CNDH)

Las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, desde luego, siempre lo hemos dicho los activistas desde que se creó, igual que a COPRED, hacen falta dientes y garras. [...] Yo creo que tenemos ombudsman y ombudsperson extraordinariamente comprometidos con los temas, pero la limitante particularmente en los estados es que muchas veces están en función y son la tapadera de los gobernadores o de las procuradurías estatales.

(Academia)

**39. Evaluar cambios en el diseño y distribución de contenidos de la página web de la CNDH.**

La Comisión, hay que reconocerlo, tiene un portal muy bonito, está muy transparente y todo, pero el defecto es que está solo organizado a partir de los grupos en condiciones de vulnerabilidad como prioritarios, según las facultades de la Comisión Nacional, según como está estructurado el portal. Pero no hay como tal una organización de cómo se muestra información por temas, sé que es difícil porque hay ciertas recomendaciones que tocan más de un derecho, por ejemplo, pero creo que esa sería una cosa que podría ayudar para comunicar mejor lo que está haciendo la Comisión.

(Academia)

**Propuestas sobre acciones y temáticas emergentes a considerar por la CNDH para futuros instrumentos de posicionamiento sobre el derecho a la no discriminación en México**

**40. Buscar un programa permanente en el que personal de la CNDH capacite y sensibilice a las autoridades que más recomendaciones y quejas reciben.**

La Comisión Nacional tiene atribuciones muy importantes que han sido desperdiciadas, como es la promoción y la difusión. Esto implica la prevención. De nada sirve hacer recomendaciones generales o particulares, casos en particular, que vayan a sancionar o que obliguen a instituciones a cursos de capacitación y tal, si esto no se baja a las personas a las que se encamina el quehacer de la Administración Pública.

(CNDH)

41. Buscar en futuros instrumentos erradicar disposiciones normativas que institucionalizan y legalizan la discriminación en los estados y la federación.

Se recomiende a las instituciones legislativas de los estados que modifiquen disposiciones normativas para procurar que en este caso, en el tema de la discriminación, se eliminen prácticas administrativas y leyes, normas que vulneren este principio.

(CNDH)

42. Impulsar la capacitación, sensibilización y toma de conciencia en todos los niveles escolares el tema de derecho a la no discriminación, desde primaria, hasta universidades, en sus distintas ramas profesionales. Al ser la discriminación una problemática profunda, histórica y transversal resulta pertinente transversalizar medidas en la materia.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones estatales de Derechos Humanos hacemos exactamente lo mismo, emitimos recomendaciones, hacemos públicas recomendaciones que realmente no están incidiendo en las verdaderas necesidades de las personas, no estamos incidiendo en la problemática real, en la génesis de, en este caso el tema, la discriminación. “No estamos dándole al clavo” y usted desde un principio, tú desde un principio preguntaste ¿cuáles son los avances en materia de no discriminación, y todos los que participaron dijeron que falta educación? ¿Sí o no? Y eso es lo que falta, que nosotros incidamos en materia educativa para hacer consciencia y poder hacer las cosas como deben ser.

(CNDH)

Que se modifiquen disposiciones en los sistemas educativos para enfocarnos en el tema de la prevención a estas acciones en materia de no discriminación.

(CNDH)

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene facultades y atribuciones de promoción y difusión, y únicamente nos abocamos a promover y difundir en sectores que no pueden bajar políticas y que no pueden exigir las políticas como tal. ¿Por qué no vamos a escuelas de todo tipo, secundarias, primarias, kinders y creamos consciencia, les contamos de qué van los derechos humanos y vamos creando consciencia, para que cuando crezcan sepan cómo exigir sus derechos, sepan qué es lo que se le tiene que exigir a la autoridad y la autoridad sepa qué es lo que debe dar a las personas?

(CNDH)

Yo creo que la discriminación de manera estructural, a través de la educación, que es la principal fuente donde se puede combatir el problema, no se ha logrado todavía.

(CNDH)

Tendríamos que cuestionarnos qué acciones estamos realizando para sensibilizar a la población en general, porque creo que no están siendo aterrizadas.

(CNDH)

Un enfoque educativo que busque estrategias focales para combatir estas acciones, actos, categorías sociales que han originado que exista discriminación hacia la mujer, hacia ciertos grupos y que no sea un aprendizaje repetitivo, que no sea solo “no debes discriminar porque está mal, porque todas y todos somos iguales”, sino que debe ser una estrategia educativa que de verdad haga pensar a las personas, cuestionar por qué estas categorías sociales han generado esta exclusión hacia las personas.

(CNDH)

A mí me preocupa, más allá de todos los avances normativos, que realmente no se está permeando a la sociedad un concepto de inclusión, que debe ser sinónimo de no discriminación.

(CNDH)

Para no seguir discriminando hay que tener consciencia y sensibilizar en cierta parte a los niños, no solamente a los servidores públicos o a las dependencias, a los adultos, a todas las personas, sino crear una base sólida en escuela, en kínder, primaria y secundaria, y que ya no sea de tres horas, de una hora, de 15 días, que sea realmente algo que tenga que verse como un problema que tiene el país, porque es realmente un problema la cuestión que no se avanza, como bien dicen, la normativa está, pero no basta con que esté la normativa, se tiene que hacer cumplir. ¿Cómo se puede hacer cumplir? Un buen punto sería empezar a promover, a difundir, los derechos humanos desde las personas más pequeñas.

(CNDH)

Los estudiantes de primaria, secundaria simple y sencillamente no saben reconocer el tema de la diversidad, no saben reconocer el tema de la inclusión, les da miedo en una palabra reconocer al otro. Saben lo que es el respeto, pero lo entienden de una manera muy concreta, pero de una manera abstracta no lo manejan. Entonces, si queremos hablar realmente de un cambio se tiene que empezar desde ahí, desde los niños y las niñas. Y justamente los documentos que ustedes nos compartían se hablaba justamente de que es increíble de que las propias autoridades educativas sean quienes más discriminan a los estudiantes y desde ahí se van permeando discursos de odio, que bien se ha dicho, legitiman por la figura que tienen la o el docente de que esto se vale y esto se puede hacer. Insisto, en estas diferentes pruebas que, insisto, se han hecho desde el año 2006, 2011 lo que se muestra es justamente eso, que los estudiantes de educación básica y media superior simple y sencillamente estamos deficientes en temas de formación cívica y ética, es decir, no sabemos reconocer al otro.

(OSC)

En cuanto a esta parte de la capacitación, creo que ya la sensibilización está rebasada, ya no está sirviendo sensibilizar a las personas, tenemos que trascender ahora a la toma de consciencia.

(Gobierno)

Promovería un cambio curricular en todo el país a partir de los derechos humanos, porque tenemos un problema muy serio, lo que han hecho tramposamente muchas universidades son solo cambiarles garantías individuales a derechos humanos y el contenido temático sigue siendo garantías individuales.

(Gobierno)

43. Impulsar que el profesorado de todas las escuelas públicas esté capacitado y sensibilizado en temas de derecho a la diversidad, matrimonio igualitario, familias y todo lo relacionado con la discriminación relacionada.

Me encuentro foros de mamás en escuelas que no encuentran una escuela inclusiva privada.

(Academia)

44. Impulsar el uso correcto del lenguaje en materia de derecho a la no discriminación.

El primero es la parte del uso correcto del lenguaje en todas las instituciones. Se sigue hablando de grupos vulnerables cuando son grupos en situación de vulnerabilidad. Si seguimos utilizando el término “grupos vulnerables”, vulnerables van a ser, entonces no son vulnerables, están en situación y se sigue utilizando, incluso por el mismo gobierno. Esto de lo que utiliza mucho la derecha en esto de la ideología de género, no es una ideología, estamos hablando de perspectiva de género, pero tampoco ponen un alto a que se siga tergiversando el lenguaje, entonces para mí es importantísimo y también el reconocer que no todos son crímenes por homofobia. Visibilizar lesbofobia, bifobia, transfobia, o sea no todas las personas son hombres homosexuales; no, hay mujeres homosexuales también. Entonces utilizar los términos como debe ser.

(OSC)

45. Impulsar una lectura crítica de los derechos humanos, comunitaria y más estructural que individual.

Me parece que la CNDH no tiene una lectura crítica de los derechos humanos, tiene una lectura tecnócrata de los derechos humanos. Entonces, eso pierde de vista su labor no solamente con las mujeres indígenas, sino con su labor en México. Entonces, todo eso que es norma no ha logrado aterrizarlo en estos 20 y tantos años que tiene, porque no ha habido movimientos en temas de cultura de derechos humanos, seguimos siendo discriminadores, seguimos siendo excluyentes y seguimos siendo profundamente desiguales.

(OSC)

Me parece, y coincido con que este pensamiento tecnocrático de los derechos humanos le ha hecho mucho daño a la Comisión. Necesita una lectura crítica de los derechos y además de eso también eso de una lectura crítica implica una posición política, entiéndase la política en su sentido más amplio, de intervención, otra vez, de lo público.

(OSC)

Avanzar hacia una cultura misma de derechos humanos que reconozca y promueva más esta valorización de la cultura comunitaria, en el sentido incluso de ir definiendo en cada una de las comunidades que traigan un caso, cuáles son las diferentes culturas de justicia comunitaria que existen en las comunidades indígenas de México. Entonces, avanzar hacia eso y buscar esas coincidencias con el derecho anglosajón o cómo ellas fortalecen o complementan el derecho anglosajón y nos traen incluso algunas ventajas que nosotros tenemos que aprender. Creo que eso podría ser un primer paso, una apertura más que un cierre de la decisión.

(Academia)

La CNDH no se ha desprendido de la visión individualista de los derechos, pese a que hay algunas de sus recomendaciones que ya están entrando al terreno de lo colectivo, como son las relativas a derecho a la consulta, como son las acciones de inconstitucionalidad, que son nuevas facultades de la CNDH, que ha impulsado, o sea, está tratando de entrar en ese terreno.

(Academia)

Que se descolonialicen.

(OSC)

46. Evaluar el cambio de modelo institucional por el de defensorías del pueblo.

Que se vuelvan defensorías.

(Academia)

47. Considerar el tema de discriminación social e institucional hacia personas con discapacidad.

En el tema de personas con discapacidad, nos debe que el mecanismo de seguimiento sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad tuvo que haber creado este mecanismo de seguimiento desde 2011, y a la fecha lo han implementado solo de manera parcial. ¿Y esto qué provocó? Que a México no le esté yendo muy bien en los informes sobre las recomendaciones del Comité de Naciones Unidas, porque no ha sido capaz de emitir acciones preventivas o de, no recomendaciones en el sentido de que se originen por una queja, sino recomendaciones de cómo atender las políticas de discapacidad en México.

(Gobierno)

En cuanto a educación nos dice que el analfabetismo afecta de manera acentuada a los grupos discriminados, en particular a las personas con discapacidad, y menciona que este analfabetismo alcanza el 20.9 por ciento entre personas con alguna discapacidad, mientras que en la media nacional es del 3.1, o sea, caso siete veces más en cuanto al analfabetismo. Por ejemplo, que la brecha mayor se registra entre la población con discapacidad, cuyo porcentaje de población sin escolaridad es siete veces mayor, o sea, el 20.2, que el de la población sin discapacidad, que es de 2.9. O sea, estamos hablando otra vez que es casi siete veces más. En cuanto el derecho al trabajo, la PEA de las personas con discapacidad, la Población Económicamente Activa con discapacidad es mucho menor que el de la media nacional, el promedio nacional. El promedio nacional está en 65.8 y el de personas con discapacidad está en 35.6.

Y otro dato más, ya este es el último que traigo, es que la población con discapacidad ocupada representa el 41.9 por ciento y este 41.9 por ciento se concentra en empleos de servicios personales, actividades auxiliares y trabajos agropecuarios, y solo el 3 por ciento de esta población ocupada son funcionarios, directores o jefes, o sea, es una situación totalmente desigual.

Entonces, esto, los datos que está arrojando la ENADIS en esta oportunidad en 2017, viene a confirmar que efectivamente las personas con discapacidad están entre los tres primeros grupos sociales más discriminados, a pesar de que tienen un marco jurídico robusto, que se pretende proteger sus derechos a través de, ya lo mencioné, tanto de las leyes como de los programas, pero mientras no cambie este enfoque asistencialista a un verdadero enfoque de derechos humanos, seguirán siendo solo buenas intenciones.

(Gobierno)

48. Fortalecer la vinculación con OSC relacionadas a personas con discapacidad para entablar diálogo sobre las necesidades, conocimiento y fortalecimiento de la agenda mutua en materia de derecho a la no discriminación.

De hecho, el lema, por ejemplo, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es “Nada de nosotros sin nosotros”. Esto a través de la misma Convención está obligando a que ya las políticas públicas que se generen relacionadas con discapacidad tengan una consulta con organizaciones de y para personas con discapacidad, porque van a ser las que además de que son las que traen la experiencia sobre la problemática, les va a permitir saber qué se va a hacer sobre estas políticas públicas.

(Gobierno)

49. Considerar impulsar un diálogo, alianza, capacitación, y cualquier mecanismo que tienda un puente entre la CNDH y los medios de comunicación que usan concesiones del Estado mexicano, para erradicar la discriminación en programas de entretenimiento y cómicos, en los cuáles reproducen y difunden estereotipos racistas, clasistas y excluyentes en general.

También el tema de los medios de comunicación, que sale de su competencia, pero sí es una de las tareas pendientes.

(Academia)

Pensemos también en los programas cómicos, es un, digamos, es algo con lo que los mexicanos, el mexicano medio convive todos los días. Es un tema desde el punto de vista jurídico complejo, pues porque ya, o sea, si uno se atreve a decir esto desde una perspectiva jurídica, entonces podría entrar en tensión con la libertad de expresión; entonces, hay que saber muy bien cómo manejar este tema, pero digamos que para las televisoras discriminar es un negocio.

(Academia)

Recuerdo por ejemplo posicionamientos como el de Esteba Arce y de otros sujetos de su calaña en contra también de las personas LGBTI y también cómo no pudimos hacer nada porque lo que intentamos hacer a través del CONAPRED no rindió los frutos que nosotros hubiéramos esperado, es decir, no se emitió ni siquiera una recomendación o algo para que los medios de comunicación en este caso no permitieran este tipo de discursos de odio, porque utilizando el discurso de la libertad de expresión cometen una serie de agravios. Y va en el sentido de lo que decía la compañera, es decir, en el ámbito privado como las escuelas privadas y en este caso en el de los medios de comunicación también hay mucho que hacer todavía.

(OSC)

Luego me viene a pensar que un importante factor que ayuda a perpetuar las discriminaciones son los medios de comunicación, específicamente la televisión. En la tele, discriminar es muy rentable. Y simplemente pensemos en todos esos programas con contenidos que reproducen los estereotipos, pensemos en los homosexuales y en los trans o en la estigmatización social, específicamente referida al clasismo. Casi todo el contenido de telenovela está basado justamente sobre esos estereotipos que siguen reproduciendo la estigmatización social.

(Academia)

#### 50. Considerar el tema de feminicidios para próximos instrumentos de posicionamiento.

El tema de la estadística ha servido para justificar un quehacer institucional que no necesariamente representa la dimensión de un fenómeno de violencia contra las mujeres y el caso concreto es el tema de violencia contra las mujeres, que el más escandaloso que tenemos es el feminicidio, 7.5 casos al día.

(Gobierno)

51. Considerar el tema de familiares de personas desaparecidas para próximos instrumentos de posicionamiento.

Hablar de las personas, de los familiares de personas desaparecidas.

(Gobierno)

52. Considerar el tema de trabajadoras sexuales para próximos instrumentos de posicionamiento.

También otro grupo que es igual de vulnerable, que son las trabajadoras sexuales. En cuanto a la población migrante, muchas mujeres trans que vienen a México algunas se quedan aquí para ejercer el trabajo sexual.

(Academia)

53. Considerar el tema de personas migrantes de retorno como grupo emergente que es discriminado en México.

Los migrantes de retorno [...] Sin embargo, derivado de actualmente la condición de mercado laboral y demás, ya se está empezando a ver una situación en la cual el migrante de regreso ya no puede empezar a hacer su microempresa o ya no se puede incorporar dentro del mercado laboral mexicano, ya no lo están absorbiendo y si sigue la política migratoria de Estados Unidos como va, yo creo que ese es un problema al cual nos vamos a enfrentar en unos cuantos años, en un año o dos años, a tener una mano de obra que está regresando y que no podemos aprovechar como país.

(CNDH)

54. Considerar el tema de masculinidades hegemónicas como eje de discriminación para próximos instrumentos de posicionamiento.

Los hombres con masculinidades, si no coincides con una masculinidad hegemónica eres discriminado.

(CNDH)

55. Considerar el tema del racismo institucional en México para próximos instrumentos de posicionamiento.

Pienso que un tema importante para discutir en este caso y en general en los casos de mujeres indígenas es el tema del racismo institucional, que es un tema que creo que la CNDH debería adoptar, porque hay pactos entre líderes comunitarios, líderes políticos y órganos gubernamentales,

y en todos esos ámbitos hay discriminación de género e intersección con la discriminación en contra de los indígenas.

(Academia)

56. Considerar el tema de despojo de tierras y desplazados por la industria extractivista para próximos instrumentos de posicionamiento.

El tema de derechos colectivos de pueblos indígenas y toda la industria extractivista, implica tener una violación sistemática, una violación al derecho a la consulta y lo que está sucediendo en territorios de pueblos indígenas es grave.

(Gobierno)

Territorios indígenas.

(OSC)

57. Considerar el tema de matrimonio forzado para próximos instrumentos de posicionamiento.

Otro tema que a mí me preocupa es la venta de mujeres indígenas, no me refiero a la trata, sino a estas..., hay mujeres que no están de acuerdo cuando sus padres eligen un esposo, el derecho de decidir con quién casarse en algunas comunidades de Guerrero, de Chiapas, todavía, y creo que esto es grave, porque por un lado también está la cuestión ahí de la autonomía y que si se casan más chicas y todo, pero en muchos lados todavía se les obliga a casarse, o sea, no pueden elegir.

(Academia)

58. Considerar impulsar protocolos, sensibilización y capacitación para personal médico en materia de no discriminación a población LGBTTTIQ.

Hace falta que haya protocolos de sensibilización en los hospitales, en los centros de salud, donde se haga un manejo específico de esta comunidad, y que esta parte de la diversidad sexual sea considerada en la parte de la historia clínica. Nos encontramos con casos de personas trans, personas lesbianas, personas gays, que al acudir a los servicios de salud sienten este rechazo o esta discriminación al momento de que no se ha reconocido esta parte de su corporalidad y de su expresión, que deciden ya no acudir.

¿Cómo se traduce el "ya no acudir"? Un impacto en su salud, que muchas veces termina en el término de la vida. Hablamos de personas trans que no quieren acudir al hospital porque no quieren que se les hable con su género registrado, entonces prefieren no ir.

(OSC)

La falta de la concientización del personal se basa en que no hay un protocolo, una norma, una intervención que se recomiende directamente a los hospitales. [...] Tomando en cuenta, si analizamos los planes académicos de las instituciones, incluyendo Politécnico, UNAM y las privadas que se encuentran, no encontramos temas específicamente sobre los derechos LGBT y cómo tratar la manera de salud de las personas LGBT.

(OSC)

59. Considerar impulsar sanciones a iglesias y ministros que discriminan a la comunidad LGTBTTQ.

Presión más fuerte y más consolidada para que hubiera una penalización real cuando las asociaciones religiosas intervienen en asuntos públicos, porque sí está en la Constitución y está muy bonito, pero a la hora como se dice por ahí: “a la hora de los quiubos, ya nos quedamos sin dientes,” para poder actuar en consecuencia.

(OSC)

60. Considerar impulsar recomendaciones particulares a cada estado sobre matrimonio igualitario.

Yo creo que ya tendría que ser una mención directa a cada estado, porque cada estado que está desobedeciendo la sentencia de la Corte debería ya de decir: “Bueno, ¿qué está pasando que tú estás así?”. Porque ya debería de estar funcionando. Entonces se está incurriendo, entiendo yo, en un desacato, y entonces eso yo creo que es lo grave, y por eso es que ahí tendría que haber una intervención de la Comisión.

(OSC)

Sigue habiendo esta desigualdad social que se traduce en desigualdad jurídica.

(Gobierno)

En materia de matrimonio igualitario y todavía existe aún en la Ciudad de México, en registros civiles en donde plano hay personas del mismo sexo que quieren contraer matrimonio y les dicen: “en este registro civil no, vete al de Arcos de Belem”. Es decir, ese tipo de situaciones, ese primer servidor público que está ahí me parece que tendría que ser el objetivo principal en esta materia de formación y no solamente para que se le dé el taller y su diploma y su constancia, sino el seguimiento y todo esto.

(OSC)

61. Considerar impulsar un Sistema Nacional Antidiscriminación.

Esta discriminación estructural que nosotros observamos, por ejemplo, a nivel federal en estos sistemas, y que hemos hecho notar, por supuesto que tendría que estar siendo analizado por cada una de las entidades y cada uno de los institutos o por un sistema global, digamos, nacional, en el que estuviéramos estructurados todo este conjunto de instituciones que su mirada principal es en las desigualdades y en las brechas que existen. Entonces, sería muy importante tener un sistema nacional antidiscriminación.

(Gobierno)

62. Considerar impulsar armonización legislativa a nivel nacional en materia de derecho a la no discriminación.

Si bien la reforma de 2011 es importantísima, y esa sí tiene un impacto nacional, también es cierto que la implementación en cada una de las entidades federativas ha sido disímbola. No en todas las entidades federativas existe el delito de discriminación, no en todas las entidades federativas hay un marco del derecho a la no discriminación y a la igualdad homogéneo. Si bien, en todas las entidades federativas apenas hay hoy leyes sobre discriminación, no en todas las entidades federativas existe un consejo con las características y el marco normativo como hay, por ejemplo, en la Ciudad de México o la federal.

(Gobierno)



## CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES

1. Las políticas y regulaciones sobre no discriminación en México han tenido su origen, como es natural, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los tratados en la materia, universales e interamericanos, que México ha suscrito y, en consecuencia, se ha obligado a armonizar en su ámbito interno. De un lado, el Sistema Universal de Derechos Humanos ha tenido muy presente la necesidad de instaurar una visión que trate de forma igualitaria a todas las personas del mundo prohibiendo categóricamente la distinción, exclusión y subordinación de grupos que históricamente se han encontrado en situaciones de desventaja. Por ello, desde sus orígenes, las cláusulas de no discriminación han estado en el corazón de su sistema tutelar de derechos humanos, siendo andamiaje fundamental para el goce, el respeto y la garantía de todos los derechos humanos.
2. De otro lado, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha consolidado el tribunal supranacional que ha interpretado de manera amplia el concepto de no discriminación contemplado en los diversos instrumentos interamericanos de derechos humanos. Por ejemplo, en el ámbito de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el principio de igualdad y no discriminación fue catalogado como norma de *ius cogens* del derecho internacional y, a la fecha, es el único tribunal internacional que se ha pronunciado sobre la interseccionalidad de la discriminación, la discriminación encubierta, la discriminación por percepción o la discriminación estructural. Esto es indicativo, sin duda alguna, de que la realidad interamericana merece respuestas acordes con los fenómenos que padece.
3. Es de señalar también la vocación de protección que este Tribunal tiene en relación con los grupos en condiciones de vulnerabilidad, como las mujeres, las niñas, los niños y adolescentes, los pueblos indígenas y tribales, las personas con discapacidad, las personas adultas mayores o las personas pertenecientes a la diversidad sexual. Sin detrimento de lo anterior, es importante señalar y destacar la interpretación que ha hecho en relación con la condición económica y la situación de pobreza y cómo ésta se vincula con situaciones de discriminación estructural que llegan a tener tintes de carácter histórico.
4. Así pues, las concepciones sobre qué es discriminación se han ido desarrollando, de tal manera que ahora el concepto no sólo se agota bajo la formulación clásica de no hacer distinciones arbitrarias e irrazonables, sino que también procura ir en la búsqueda de una igualdad que se plasme en la realidad y en los hechos de todas las personas. En este sentido, debemos tener presente que en el estado actual del derecho antidiscriminatorio se han identificado como tipologías de discriminación: 1.- directa, objeto o finalidad; 2.- indirecta, resultado o efecto; 3.- de hecho, de facto o sustantiva; 4.- de derecho, de jure o formal; 5.- por percepción, real y percibida; 6.- encubierta; 7.- interseccional y 8.- estructural, sistémica o histórica, sin que esta clasificación sea limitativa. La forma en la que han sido definidas y

aplicadas estas tipologías de discriminación ha sido de fundamental importancia pues ayuda a visibilizar las formas únicas y especiales de discriminación atendiendo a la persona que la sufre y el contexto en el que la resiente.

5. En el caso de nuestro país, como se ha podido ver en el desarrollo de este diagnóstico, si bien la intención primaria del constituyente no fue plasmar la no discriminación en la Constitución de 1917, no es menos cierto que existían disposiciones que —por sus efectos— hacían que en realidad se estuviera garantizando la no discriminación. Sin embargo, es muy importante tener presente, de igual manera, que la Constitución de 1917 no contemplaba una protección especial hacia determinados grupos, a excepción del caso de las mujeres en materia laboral. Fueron las luchas en materia del voto y de ciudadanía —en el caso de las mujeres— y del reconocimiento de la autonomía y territorio —en el caso de los pueblos indígenas— las que hicieron palpable la necesidad de identificar, reconocer y hacer operable un andamiaje constitucional y de leyes secundarias, que permitieran la adecuada protección en casos y supuestos de discriminación.
6. La inclusión de la cláusula de no discriminación en el año 2001, así como las reformas de derechos humanos del año 2011 y de amparo del 2013, han sido elementos que han permitido crear todo un sistema normativo robusto para hacer frente y judicializar los casos en los que una persona o grupo de personas resientan la discriminación. El efecto ha sido tal que la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) ha tenido como misión principal monitorear, documentar, sistematizar y estructurar el análisis de cómo la discriminación se resiente por diversos grupos en situación de vulnerabilidad en nuestro país.
7. A lo anterior debemos sumar el auge que ha tenido la jurisprudencia constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual ha incorporado estándares internacionales mediante el control de convencionalidad. Sin embargo, y a diferencia del ámbito internacional, existen aún espacios que tanto a nivel interpretativo como a nivel normativo se tienen que consolidar en nuestro país, en especial en cuestiones relativas a discriminaciones encubiertas, estructurales, perceptibles o interseccionales, la cuales —por lo general— resienten las mujeres.
8. Así pues, se han dado importantes pasos en nuestro país para poder hacer frente a la no discriminación. Sin embargo, es imperante señalar que hoy en día estos pasos no solo deben darse desde el punto de vista de las leyes o la normatividad existentes, ya que tenemos todo un andamiaje sobre la temática, sino también desde la evaluación de si estas normas están impactando en la realidad o no. Ello con el fin de poder echar a andar políticas públicas efectivas que puedan hacerlas realidad, en aras de beneficiar —especialmente— a los grupos en condiciones de vulnerabilidad en el país, quienes son, sin dudas, los que más sufren de la discriminación.
9. En cuanto a los instrumentos de posicionamiento analizados en este proyecto, se puede concluir lo siguiente:

I. El Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Caso de Discriminación de la Profesora Eufrosina Cruz Mendoza de 2008 está dirigido a dos instituciones, Congreso y el Gobierno del Estado de Oaxaca, el cual solicita modificaciones legislativas para prevenir y eliminar la discriminación entre el hombre y la mujer, principalmente en aquellas comunidades indígenas regidas por usos y costumbres.

- a. Ninguna de las instituciones estatales dio respuesta al Instrumento, por lo que el índice de cumplimiento fue cero.
- b. Al no existir respuestas, tampoco se registraron acciones vinculadas con el instrumento.
- c. En cuanto a cambios legislativos relacionados con la emisión del Informe Especial se puede señalar lo siguiente:
  - En el Estado de Oaxaca, después de la emisión del Informe Especial, a pesar de que no se señala de forma expresa que la legislación haya cambiado por el propio informe, el equipo de investigación observó los siguientes cambios:
    - La Constitución Política del Estado de Oaxaca incorporó adecuadamente la cláusula de no discriminación en su artículo 4º. Cabe destacar, por ejemplo, que la normativa hace especial énfasis en las disposiciones que aplican tanto para mujeres como para hombres.
    - Se hizo hincapié en que si bien se protegerán los usos y las costumbres de las comunidades indígena y afro-mexicana, también se incluyen cláusulas para garantizar la participación plena de la mujer indígena en la toma de decisiones y la posibilidad de acceder a los cargos públicos de elección popular al interior de sus comunidades.
    - El Estado de Oaxaca emitió la “Ley para atender, prevenir y eliminar la discriminación en el Estado de Oaxaca”, la cual recoge un concepto amplio de discriminación, acorde con la Constitución Federal y Local.
    - El Estado de Oaxaca emitió la “Ley de igualdad entre mujeres y hombres para el Estado de Oaxaca” la cual, entre otras cuestiones, debe fomentar la participación social, política, ciudadana y económica dirigida a lograr la igualdad entre mujeres y hombres.
  - En el caso de las legislaciones estatales:
    - La mayoría de las Constituciones locales han incorporado cláusulas de no discriminación y han enlistado una serie de categorías sospechosas.
    - Los Estados que han adoptado legislaciones en materia indígena contemplan el respeto y uso de las tradiciones de los pueblos y las comunidades indígenas en el marco del derecho a la autonomía; sin embargo, también hacen hincapié que en el marco de ese derecho se debe fomentar la participación de las mujeres indígenas.
    - La mayoría de las entidades federativas han adoptado legislaciones locales en materia de no discriminación con base en la ley federal, la cual contempla definiciones de qué implica un acto discriminatorio y contra qué sujetos se prohíbe la discriminación (entre ellas encontramos categorías como sexo, género y etnia o raza).

- La mayoría de las entidades federativas han adoptado legislaciones locales en materia de igualdad entre mujeres y hombres con base en la ley federal. La normativa local contempla que se debe propiciar un ambiente en el que en se pueda ejercer en igualdad de condiciones la posibilidad de ser elegido a un cargo público.
  - Las Leyes/Códigos locales en materia de procedimiento electoral no tienen una visión arraigada sobre igualdad entre el hombre y la mujer para aspirar a cargos públicos. Y tampoco contemplan los supuestos de mujeres indígenas y las limitaciones que sufren por usos y costumbres.
  - Las leyes municipales no muestran una tendencia en cuanto a procurar la igualdad entre el hombre y la mujer para aspirar a cargos públicos; tampoco incluyen las limitaciones que sufren las mujeres indígenas cuando aspiran a cargos públicos por usos y costumbres.
- d. Se encontraron cinco referencias directas al instrumento de posicionamiento en medios impresos seleccionados y dos en recursos académicos desde el momento de su emisión. En la mayoría de los textos, tanto académicos como periodísticos, se puso énfasis en la necesidad de garantizar los derechos políticos de las mujeres, los retos legales a los que se enfrentan y la manera en la que estas acciones pueden dejar un precedente en materia de derechos humanos.
- e. El derecho a la no discriminación es el de mayor número de quejas presentadas en este reporte, aunque la diferencia con el resto de los derechos es de sólo de un caso. Sin embargo, el corto tamaño de la muestra no permite establecer comportamiento longitudinal alguno de los derechos humanos referidos en el instrumento.
- f. A partir de la valoración realizada por las personas expertas, la participación política de las mujeres indígenas en el país es un asunto vigente, con avances normativos y de visibilización, con notables logros personales y en la agenda a partir de la lucha de la profesora Eufrosina Mendoza. No obstante, se reconoce la necesidad de impulsar estudios a partir de la interculturalidad e interlegalidad que tome en cuenta el sistema normativo indígena.
- g. En resumen, no hubo respuesta por parte de las autoridades estatales a los que fue dirigido el Informe, por lo que no hay acciones reportadas y el índice de cumplimiento es cero. Empero, la relevancia del tema requiere de los esfuerzos multisectoriales que con el fin de garantizar la participación política de las mujeres indígenas a nivel estatal o comunitario.

II. El Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre Violaciones a los Derechos Humanos y Delitos cometidos por Homofobia de 2010 realizó un diagnóstico sobre la situación referida en el país e impulsó acciones de prevención y erradicación de la homofobia, entre las que se encontraba establecer indicadores para informar sobre los datos estadísticos de violaciones y delitos contra la población LGBTTT, además de detectar y eliminar prácticas institucionales que generan homofobia y sancionar a los funcionarios que cometan agravios contra esta población. El instrumento subrayaba la necesidad de fortalecer la cultura de la

legalidad, el respeto a la diversidad y terminar con la impunidad de los delitos cometidos por homofobia.

- a. Las propuestas de este instrumento no fueron dirigidas a ninguna autoridad, por lo que se decidió darle seguimiento con el envío de solicitudes de información a la SEGOB, CONAPRED y SEP. Todas las autoridades dieron respuesta y ningún semáforo fue evaluado en color rojo. Dos terceras partes de las recomendaciones fueron consideradas como cooperativas pero incompletas, y el tercio restante como satisfactorias. La Secretaría de Gobernación proporcionó información que en su totalidad fue semaforizada en color amarillo, la Secretaría de Educación Pública contó con un 75 por ciento de respuestas en amarillo y el resto fue considerado como respuesta satisfactoria. Destaca que el 100 por ciento de los semáforos para el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación se catalogaron como respuestas satisfactorias.
- b. A partir de lo anterior, el índice de cumplimiento A del informe es alto (.68). Esto, debido al hecho de que ninguna de las acciones reportadas fue catalogada como rojo y poco más de una tercera parte de éstas fueron respuestas satisfactorias. Empero, muchas de las acciones aquí evaluadas no han tenido el impacto necesario en las violaciones de derechos humanos y delitos cometidos por homofobia en el país.
- c. A partir del análisis de contenido de las respuestas de estas tres instituciones se contabilizaron un total de 27 acciones implementadas. Al respecto, se identificó que casi la totalidad de las acciones informadas (93 por ciento) tiene incidencia directa en el cumplimiento de algún punto recomendatorio y el siete por ciento restante se relaciona con el tema de violaciones a los derechos humanos y delitos cometidos por homofobia, pero no responde de manera directa al Informe Especial.
- d. En cuanto a cambios legislativos relacionados con la emisión del Informe Especial se puede señalar lo siguiente:
  - La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1º, quinto párrafo, protege el derecho a la “preferencia sexual” y a la no discriminación, siendo interpretado como incluyente de la orientación sexual y la identidad de género.
  - A nivel federal, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación prohíbe la discriminación por orientación sexual o preferencias sexuales. Y, el Código Penal Federal sanciona aquellos casos en los cuales pueda mediar la discriminación por preferencia sexual en contra de la comunidad LGBTTT.
  - El Informe Especial sobre violaciones a derechos y delitos cometidos por homofobia realizado por la CNDH tuvo incidencia en 62 de los 64 instrumentos normativos analizados en la legislación federal y estatal.
  - 30 Estados han tipificado el delito de discriminación, el cual contempla, como supuesto para que ésta se configura, la discriminación por preferencia sexual, orientación sexual, expresión de género e identidad de género, en especial tomando en consideración “el odio” hacia la población LGBTTT.
  - Colima y Guerrero contemplan tipos penales específicos cometidos contra la comunidad LGBTTTI como el “homicidio por razones de identidad de género u orientación sexual” y las “lesiones con motivo de orientación sexual”, respectivamente.

- El Código Penal de Colima incluso define la identidad de género como: “...la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la experimenta profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género como la vestimenta, el modo de hablar y los modales.”
  - Jalisco contempla como una de las causales del feminicidio aquellos asesinatos cometidos por homofobia.
  - Baja California y Guanajuato no contemplan un tipo penal que sancione la discriminación por preferencia sexual, orientación sexual, expresión de género e identidad de género o bien que medie el odio hacia la población LGBTTT.
  - Entre las sanciones a los delitos de discriminación por preferencia sexual, orientación sexual, expresión de género e identidad de género o bien que medie el odio hacia la población LGBTTT, se contemplan penas privativas de libertad, sanciones pecuniarias como multas y la realización de trabajo a favor de la comunidad.
  - Los delitos cometidos en razón de preferencia sexual, orientación sexual, expresión de género e identidad de género, como manifestación de “odio” en contra de la comunidad LGBTTT, constituyen una forma de discriminación contra este grupo que se encuentra en especial condición de vulnerabilidad en aquellos Estados en los que no hay tipos penales ni legislación aplicable a estos hechos.
  - Tamaulipas hacen mención dentro del tipo penal de discriminación de manera genérica a la “preferencia” sin especificar a qué tipo de preferencia se refiere. Y Tabasco no cuenta con una ley específica que contemple la eliminación y la erradicación de la discriminación contra la población LGBTTT.
- e. El instrumento de posicionamiento tuvo una mayor presencia en artículos académicos (ocho artículos) que en medios de comunicación impresos (cinco notas). El contenido más relevante, por número de veces que fue referido, son los datos estadísticos productos de la investigación, que ilustran el número de delitos y casos de violaciones a derechos humanos por homofobia en el país.
- f. El Informe refiere a la presunta violación a ocho derechos humanos. En el análisis longitudinal del reporte general de quejas el número de presentadas ante la CNDH asociadas con el tema es sustancialmente mayor en los últimos cinco años, en comparación con la primera mitad. En el periodo 2008 a 2012 se contabilizaron 27 derechos violados, mientras que de 2013 a 2017 fueron 67 derechos vinculados al instrumento, lo que implica un incremento de 148.1 por ciento en la segunda mitad del estudio.
- g. En su totalidad, las personas expertas refieren que la problemática de las violaciones de derechos humanos y delitos cometidos por homofobia continúa vigente y se propone realizar un informe con datos actualizados que permita continuar con la visibilización y la discusión en la agenda pública.
- h. En conclusión, el presente Informe Especial fue el instrumento dentro del tema de discriminación con el mayor índice de cumplimiento debido a que las tres instituciones

federales requeridas dieron respuestas satisfactorias o cooperativas. No obstante, es también el instrumento con el mayor número de quejas registradas dentro del presente estudio. Las principales violaciones refieren al derecho a la no discriminación y a la salud. Destaca también el interés de los medios académicos por presentar información estadística proporcionada por la CNDH en el informe.

III. La Recomendación General Núm. 23/2015 sobre matrimonio igualitario tenía como objetivo adecuar los correspondientes ordenamientos en materia civil y/o familiar en las 32 entidades federativas con el fin de permitir el acceso al matrimonio igualitario a todas las personas y en condiciones tales que se impida cualquier tipo de discriminación.

- a. A partir del análisis del contenido de las respuestas a las solicitudes de información proporcionadas tanto a nivel federal y estatal se obtuvo que, a nivel federal, ninguna de las dos Cámaras envió respuesta, por su parte la Presidencia de la República, respondió, pero ser no competente. Del total de instituciones federales y estatales en la evaluación de los puntos recomendatorios 15% fueron evaluadas como respuestas satisfactorias, 18 por ciento como respuestas cooperativas pero incompletas, 18% como respuestas rechazadas o sin argumentación suficiente y 48% de las instituciones no dieron respuesta.
- b. Con respecto al índice de cumplimiento A, que evalúa a todas las autoridades a las que se dirigieron recomendaciones, a nivel federal contó con un índice de (0.0), pues ninguna respuesta fue satisfactoria o cooperativa. A nivel estatal el índice de cumplimiento fue bajo, de (0.26). De esta forma, el índice de cumplimiento general que obtuvo el instrumento fue bajo (0.25).
- c. A partir del análisis del contenido de las respuestas a las solicitudes de información, se contabilizaron un total de 80 acciones implementadas, tanto por instituciones federales como estatales. Al respecto, se identificó que el 55 por ciento de las acciones informadas tiene incidencia directa en el cumplimiento; y el 45 por ciento restante se relaciona con el tema de matrimonio igualitario, pero no se encuentran relacionados de manera directa a la recomendación.
- d. En cuanto a cambios legislativos relacionados con la emisión del Informe Especial se puede señalar lo siguiente:
  - Los parámetros emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto a la adecuación de los correspondientes ordenamientos en materia civil y/o familiar con el fin de permitir el acceso al matrimonio a todas las personas, en condiciones tales que se impida cualquier tipo de discriminación, así como la eliminación de las figuras jurídicas alternativas como “la sociedad de convivencia” o el “enlace conyugal”, son acordes con los estándares posteriores de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, establecidos en la Opinión Consultiva Núm. 24 emitida en el 2017, correspondientes a la identidad de género, igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo.<sup>297</sup>

<sup>297</sup> Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del

- Es de señalarse que aún prevalece en 25 códigos civiles o familiares tanto el elemento de “es la unión entre un solo hombre y una sola mujer” para definir el matrimonio, como el elemento de “procreación” y/o la “perpetuación de la especie” como fin, objeto o propósito del mismo” para definir el matrimonio
  - Chiapas y Jalisco, pese a que no han hecho modificación del texto de sus respectivas leyes, tienen anotaciones mediante las cuales dejan constancia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación han considerado inconstitucionales las porciones que definen al matrimonio como la unión entre un hombre y una mujer y la finalidad de procrear o perpetuar la especie.
  - Sólo los Estados de Campeche, Morelos y Nayarit adecuaron su normativa civil/familiar con base a los parámetros emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
  - Solamente en seis Estados y en la Ciudad de México no se establecen restricciones normativas respecto al matrimonio de parejas del mismo sexo.
  - En los Estados en los que se establecen restricciones normativas, las parejas del mismo sexo sólo pueden acceder a su derecho al matrimonio mediante la presentación de amparo, en aplicación de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- e. En medios impresos y recursos académicos, se encontró que la difusión de este instrumento de posicionamiento fue amplia, con 20 notas en los medios impresos, contando con el mayor número de publicaciones en relación con los demás instrumentos revisados en este estudio. En cuanto a las publicaciones académicas, solamente dos artículos hicieron mención de la recomendación sobre matrimonio igualitario.
- f. El número de quejas presentadas ante la CNDH asociadas con el tema es marginal, por lo que no es posible establecer un comportamiento longitudinal de los derechos humanos señalados en el instrumento. Cabe señalar que el tema es de reciente discusión dentro de la vida pública del país.
- g. De acuerdo con las personas expertas la temática de la recomendación en 2018 es aún vigente al momento en que se cierra la investigación, pues, aunque se han dado avances normativos sobre el matrimonio igualitario, aún no es reconocido por todas las entidades ni a nivel federal. Temas como divorcio, adopción y otros servicios administrativos vinculados a la unión de parejas del mismo sexo son temas que tendrán que mantenerse en la agenda pública. En este sentido parece necesario un impulso a nivel cultural y educativo para consolidar el derecho a la no discriminación y evitar tratos diferenciados en pleno siglo XXI más.
- h. En conclusión, la recomendación General Núm. 23/2015 no tuvo el impacto requerido en a nivel federal, ni estatal. No obstante, las personas expertas y el equipo de investigación consideran que la coyuntura política puede favorecer las reformas necesarias en la materia, por lo que se considera que la voz de la CNDH puede ser fundamental en el impulso de esta agenda.

---

mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A, Núm. 24, párr. 200.

## REFERENCIAS

### Libros y artículos

- ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, Nueva York, EEUU/Ginebra, Suiza. Naciones Unidas, 2012.
- AGUILÓ BONET, Antoni Jesús, “Globalización Neoliberal, Ciudadanía y Democracia. Reflexiones Críticas desde la Teoría Política De Boaventura De Sousa Santos”, en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, vol. 20, núm. 4, 2008.
- ALSTON, Philip, “Towards a Human Rights Accountability Index”, *Journal of Human Development*. vol.1, núm. 2, 2000.
- ÁLVAREZ, Rosa María, *Equidad de género*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, [s. a.], [s. e.], pp. 17-33. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2975/4.pdf>
- ÁLVAREZ LEDEZMA, Mario, *Acerca del concepto “Derechos Humanos”*, México, McGraw-Hill, 2003.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Crímenes de odio, conspiración del silencio, tortura y malos tratos basados en la Identidad Sexual*, Madrid, AI, 2001.
- ANSOLABEHERE, Karina, Valdés Ugalde, Francisco y Vázquez Daniel, eds., *Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina*, México, FLACSO/México, 2015.
- ARENDT, Hannah, *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Taurus, 1998.
- BÁEZ CORONA, José Francisco, “Eficacia de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México y la reforma constitucional 2011”, en *Una voz pro persona*, Veracruz, Universidad Veracruzana, 2013.
- BELLOFIORE, Riccardo y Taylor, Nicola, *The Constitution of Capital. Essays on Volume I of Marx’s Capital*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2004.
- BOBBIO, Norberto, “La naturaleza del prejuicio. Racismo, hoy. Iguales y diferentes”, en Bobbio, Norberto, *Elogio de la templanza y otros escritos morales*, Madrid, Ediciones Temas de Hoy, S.A., 1997.
- , “Racismo, hoy”, en Bobbio, Norberto, *Elogio de la templanza y otros escritos morales*, Madrid, Ediciones Temas de Hoy, S.A., 1997.
- BRITO, Alejandro, Bastida, Leonardo, *Informe de crímenes de odio por homofobia, México 1995-2008, resultados preliminares*, México, Comisión Ciudadana contra los Crímenes de Odio por Homofobia/ Letra S, Sida, Cultura y Vida Ciudadana, A.C., 2009.

- CABALLERO OCHOA, José Luis, “La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona (Artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución)”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, IJ/UNAM, 2011.
- CABALLERO OCHOA, José Luis y Aguilar Contreras, Marisol, “Nuevas tendencias del derecho a la no discriminación a la Luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en relación con México”, en Luna Corvera, Teresa González y Rodríguez Zepeda, Jesús coords., *Hacia una razón antidiscriminatoria. Estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato*, México, SEGOB/CONAPRED, 2014.
- CARPIZO, Jorge, “El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones”, en *Anuario de Derechos Humanos*, vol. 10, 2009.
- CLÉRICO, Laura y Aldao, Martín, “De la inclusión como igualdad en clave de redistribución y reconocimiento. Rasgos Potencialidades y Desafíos para el derecho constitucional interamericano”, en Bogdandy, Armin von, Armin, Morales Antoniazzi, Mariela y Fix Fierro, Héctor coords., *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Rasgos, Potencialidades y Desafíos*, México, IJ/UNAM/IIBDP/Max Planck Institute, 2014.
- CNDH, *El derecho a la no discriminación*, 2ª ed., México, CNDH, 2017.
- \_\_\_\_\_, *Estructura*. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/Estructura>
- \_\_\_\_\_, *La discriminación y el derecho a la no discriminación*, México, CNDH, 2012.
- \_\_\_\_\_, *Manual de Organización General de la Comisión de los Derechos Humanos*, México, CNDH, 2005. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/conocenos/Manual\\_org.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/conocenos/Manual_org.pdf)
- COLCHERO ARAGONÉS, Patricia, Téllez Lino, Hilda, Calcáneo Treviño, Karla Verónica, Ventura Marcial, Enrique, Mendoza Aguilar, Nurimey y Ruiz Flores, Karen Iliana, *Modelo para la defensa de casos de discriminación*, México, SEGOB/CONAPRED, 2011.
- COMISIÓN CIUDADANA CONTRA LOS CRÍMENES DE ODIO POR HOMOFOBIA, *Informe de crímenes*, México, 2000.
- CONAPRED, *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2010*, México, CONAPRED, 2010.
- \_\_\_\_\_, *Encuesta Nacional sobre Discriminación. ENADIS 2010. Resultados Generales*, México, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Fundamentos de la armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio*, México, SEGOB/CONAPRED, 2013, t.I. (Col. Legislar sin discriminación)
- \_\_\_\_\_, *Programa nacional para prevenir y eliminar la discriminación 2006*, México, CONAPRED, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Reporte sobre la Discriminación en México 2012. Introducción General*, CIDE/CONAPRED, México, 2012.

- CONTRERAS, Miguel, *10 temas de derechos humanos*, México, Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, 2003.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, González Salas, Franco Fernando y Roldan Xopa, Francisco, *Derechos y Cultura Indígena. Los dilemas del debate jurídico*, México, Editorial Porrúa, 1998.
- COURTIS, Christian, “Legislación y políticas antidiscriminatorias en México: el inicio de un largo camino”, en De la Torre Martínez, Carlos, *Derecho a la no discriminación*, México, IJ/UNAM, 2006.
- CRENSHAW, Kimberlé, “Demarginalizing the intersection of race and sex: a Black Feminist Critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics”, en Wisberg, Kelly, *Feminist Legal Theory*, EE.UU., Foundations, 1993.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio y Vázquez, Rodolfo coord., *Derecho de las mujeres en el Derecho Internacional*, México, SCJN/Fontamara, 2010.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura, “Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia”, en Porras Velasco y Caicedo Tapia, Danilo eds., *Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad*, Quito, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2010. (Serie Justicia y Derechos Humanos, Neo constitucionalismo)
- \_\_\_\_\_, *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*, Madrid, Trotta/ ILSA, 2005.
- Diccionario de la Real Academia Española*. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=DtHwzw2>
- DULITZKY, Ariel, “El principio de igualdad y no discriminación. Claroscuros de la Jurisprudencia Interamericana” en *Anuario de Derechos Humanos*, Chile, núm. 3, Centro de Derechos Humanos/Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2007.
- ESTÉVEZ, Ariadna y Vázquez Daniel eds., “Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria”. *Norteamérica*. México, vol.6 núm.1, enero-junio de 2011. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-35502011000100010](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000100010)
- FACIO MONTEJO, Alda, *Cuando el género suena cambios trae (una metodología para el análisis del fenómeno legal)*, San José, Costa Rica, ILANUD, 1992.
- FERRAJOLI, Luigi, “Sobre los Derechos Fundamentales”, en *Cuestiones Constitucionales*, vol. 15, julio-diciembre 2006.
- FERRER MAC GREGOR, Eduardo, “Acerca de la discriminación estructural histórica en razón de posición económica (pobreza) de los trabajadores sometidos a trabajo esclavo”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Von Bogdandy, Armin y Morales Antoniazzi, Mariela coords., *Ius constitutionale Commune en América Latina. Textos básicos para su comprensión*, México, Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, 2017.

- FISS, Owen, “Grupos y la cláusula de igual protección”, en Gargarella, Roberto comp., *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, España, GEDISA Editorial, 1999.
- GONZÁLES MARTÍN, Nuria, “La reforma constitucional en materia indígena: el principio de igualdad, la prohibición de discriminación y las acciones positivas”, en Carbonell, Miguel y Pérez Portilla, Karla coords., *Comentarios la reforma constitucional en materia indígena*, México, IJ/UNAM, 2002.
- GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo y Salazar Ugarte, Pedro, *Igualdad, no discriminación y derechos sociales. Una vinculación virtuosa*, México, SEGOB/CONAPRED, 2011.
- GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo, “La categoría de discriminación y su relación con el paradigma de los derechos humanos: un apunte crítico”, en Inglés Hernández, Marisol, *et.al.*, *Sin Derechos. Exclusión y discriminación en el México actual*, México, IJ/UNAM, 2014. (Col. Líneas de Investigación Institucionales)
- IBÁÑEZ RIVAS, Juana María, *Control de Convencionalidad. Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: miradas complementarias desde la academia*, México, IJ/UNAM/CNDH, 2017.
- INEGI, *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017*. México, 2017.
- \_\_\_\_\_, *II Censo de Población y Vivienda 2005*. México, 2005.
- LANDMAN, Todd, “The Scope of Human Rights: From Concepts to Measures”, *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*. [s. l. i.], 2006. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R22302.pdf>
- LANDMAN, Todd y Carvalho, Edzia, *Measuring Human Rights*. Londres. Routledge, 2009.
- LETRA S, SIDA, CULTURA Y VIDA CIUDADANA, A.C., *Reporte anual de crímenes de odio por homofobia*, México, 2006.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación y Derechos Indígenas en México*, 3ª. ed., México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2009. (Colección Legislación y Desarrollo Rural)
- MARX, Karl, *El Capital: Crítica de la Economía Política*, México, FCE, 1999.
- MORALES ANTONIAZZI, Mariela, *Protección supranacional de la democracia en Suramérica. Un estudio sobre el acervo del Ius Constitutionale Commune*, México, IJ/UNAM, 2015.
- ONU, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, ONU, 2003.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José J., *Control de Convencionalidad en Materia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014. (Cuadernos de Divulgación de Justicia Electoral núm. 29)
- ORTEGA Velázquez, Elisa y Morales Mena, Agustín, *Estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales, los informes especiales y los pronunciamientos de la CNDH. Tema: Personas Migrantes*, México, CNDH, 2018.

- PALACIOS ZULOAGA, Patricia, *Estudio de la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos sobre la cláusula autónoma de no discriminación*, Santiago, Universidad de Chile/Centro de Derechos Humanos/Embajada del Reino de los Países Bajos, 2006.
- PARRA VERA, Oscar y Gonzáles Le Saux, Marianne, “Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A propósito del caso Apitz” en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 47, Costa Rica, [s. e.], 2008.
- PELLETIER QUIÑONES, Paola, “La discriminación estructural en la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 60, Costa Rica, [s. e.], 2014.
- PINTO, Mónica, “El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en Martín Abregú y Christian Courtis comps., *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales/Editores del Puerto, 1997.
- RABASA GAMBOA, Emilio, *Derecho Constitucional Indígena*, México, Editorial Porrúa, 2002.
- RAWLS, John, *Teoría de la Justicia*, Boston, Harvard University Press, 2006.
- RODRÍGUEZ BRAVO, Roxana, *Los derechos de las mujeres, breve recorrido*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones en México /SEP, 2015.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, “Una idea teórica de la no discriminación”, en De la Torre Martínez, Carlos, *Derecho a la no discriminación*, México, IIJ/UNAM, 2006.
- \_\_\_\_\_, *El igualitarismo liberal de John Rawls. Estudio de la Teoría de la Justicia*, México, UAM/Iztapalapa/Miguel Ángel Porrúa, 2010.
- \_\_\_\_\_, *Igualdad democrática y no discriminación*, Folios Sujetos, Jalisco, 2014.
- \_\_\_\_\_, *Un marco teórico para la discriminación*, México, CONAPRED, 2006.
- RUDA, José María, “El desarrollo progresivo del Derecho Internacional y su codificación en la Carta de las Naciones Unidas”, en *Academia Revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires*, Buenos Aires, año 8, núm. 16, 2010.
- SABA, Roberto, “Igualdad, clases y clasificaciones: ¿Qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas?”, en Gargarella, Roberto coord., *Teoría y crítica del derecho constitucional*, Buenos Aires, Argentina, Abeledo/Perrot, 2008, t. II.
- \_\_\_\_\_, “Igualdad, clases y clasificaciones: ¿Qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas?”, en Gargarella, Roberto coord., *Teoría y crítica del derecho constitucional*, Buenos Aires, Argentina, Abeledo/Perrot, 2008, t. I.
- \_\_\_\_\_, *Más allá de la igualdad formal ante la ley ¿Qué les debe el Estado a los grupos desventajados?*, Argentina, Siglo XXI Editores, 2016.

- \_\_\_\_\_, *Pobreza, Derechos Humanos y Desigualdad Estructural*, México, núm. 3, SCJN/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Electoral del Distrito Federal, 2012. (Col. Equidad de Género y Democracia)
- SAGÜES, María Sofía, “Discriminación estructural, inclusión y litigio estratégico”, en Ferrer Mac Gregor, Eduardo, Morales Antoniazzi, Mariela y Flores, Rogelio coords., *Inclusión, Ius Commune y justiciabilidad de los DESCAs en la jurisprudencia interamericana. El caso Lagos del Campo y los nuevos desafíos*, México, Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, 2017.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, Marco Antonio y Hernández Sandoval, Luis Antonio, *Un acercamiento a la discriminación, Un acercamiento a la discriminación. De la teoría la realidad en el Estado de México*, Toluca, Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de México, 2007.
- SÁNCHEZ TRUJILLO, Ramiro y Contreras Acevedo, María Guadalupe, “El Artículo 2 Constitucional ¿Pluralismo Jurídico En México?”, en Carpizo, Jorge y Astudillo, César, *Constitucionalismo, dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, IJJ/UNAM/ Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, 2013.
- SEN, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Buenos Aires, Planeta, 2000.
- SOLÍS, Patricio, *Discriminación estructural y desigualdad de social. Con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad*, México, SEGOB/CEPAL/ CONAPRED, 2017.
- VÁZQUEZ, Daniel, *Test de razonabilidad y derechos humanos, instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad y prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*, México, IJJ/UNAM, 2016.
- VELA BARBA, Estefanía, *El derecho a la igualdad y no discriminación en México*, México, núm. 2, SCJN/ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Electoral del Distrito Federal, 2012.
- VILLÁN DURÁN, Carlos, *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Madrid, Trotta, 2006.
- VITALE, Ermanno, “Contra la discriminación, más allá de la diferencia: los derechos fundamentales”, en CONAPRED, *La discriminación racial*, México, CONAPRED, 2005. (Colección Miradas 3)
- WEBER, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

## Jurisprudencia internacional

### SISTEMA UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

#### *Corte Internacional de Justicia*

Corte Internacional de Justicia, Dispute regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica vs. Nicaragua), Sentencia de 13 de julio de 2009.

#### *Comité de Derechos Humanos*

Comité de Derechos Humanos, Observación General Núm. 18, No discriminación, 10 de noviembre de 1989, CCPR/C/37.

#### *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Núm. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2), 2 de julio de 2009, E/C.12/GC/20.

#### *Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*

Observaciones finales de México sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 52o período de sesiones 9 a 27 de julio de 2012.

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre mujeres indígenas y afrodescendientes – Brasil, 51o. período de sesiones 13 de febrero a 2 de marzo de 2012.

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Nicaragua 37º período de sesiones 15 de enero a 2 de febrero de 2007.

Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Ecuador sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 60º período de sesiones 16 de febrero a 6 de marzo de 2015.

Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 64º período de sesiones 4 a 22 de julio de 2016.

Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Estado Plurinacional de Bolivia sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 61o. período de sesiones 6 a 24 de julio de 2015.

Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 53º período de sesiones 1 a 19 de octubre de 2012.

Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Colombia sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 56º período de sesiones 30 de septiembre a 18 de octubre de 2013.

Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados del Perú sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 58º período de sesiones 30 de junio a 18 de julio de 2014.

Recomendación General No 27 de 2010 (Mujeres de edad avanzada)

Recomendación General Núm. 18, Las mujeres discapacitadas, 1991, Décimo Periodo de Sesiones.

Recomendación General Núm. 23 relativa a la vida política y pública, 1997, 16 Periodo de Sesiones.

Recomendación General Núm. 24, La mujer y salud, 1999, 20 Periodo de Sesiones.

Recomendación General Núm. 25, Medidas especiales de carácter temporal (párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer), 2004, 30 Periodo Ordinarios de sesiones

Recomendación General Núm. 26 de 2008 (Trabajadoras migrantes), 2008, 42 Periodo de Sesiones,

Recomendación General Núm. 28, relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 2010.

Recomendaciones General Núm. 19, violencia contra la mujer, 1992, Onceavo Periodo de Sesiones.

#### *Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*

Recomendación General Núm. 34 sobre Discriminación racial contra afrodescendientes, 3 de octubre de 2011, CERD/C/GC/34.

Recomendación General Núm. XIX relativa a la discriminación basada en la ascendencia, 23 de agosto de 2002.

Recomendación General Núm. XXIII relativa a los pueblos indígenas, 22 de agosto de 1997.

#### *Comité para los Derechos de las Personas con Discapacidad*

Observación General Núm. 3 sobre Mujeres y niñas con discapacidad, 2 de septiembre de 2016, CRPD/C/GC/3.

### *Consejo de Derechos Humanos*

Discriminación y violencia contra las personas por motivos de orientación sexual e identidad de género, A/HRC/29/23, 4 de mayo de 2015.

Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra las personas por su orientación sexual e identidad de género, A/HRC/19/41, 17 de noviembre de 2011

### SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

#### *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

Acceso a la información, violencia contra las mujeres y administración de justicia (2015).

Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica (2011).

Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos (2010).

Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México (2015).

El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (2011)

Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Desarrollo y Aplicación (2011).

Estándares jurídicos: igualdad de género y derechos de las mujeres (2015).

Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas (2013).

Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia.

Movilidad Humana, Estándares Interamericanos (2016).

Mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica, Canadá (2015).

Mujeres Indígenas y sus derechos humanos en las Américas (2017).

Violencia contra personas LGBTI (2015).

Violencia, niñez y crimen organizado (2015).

#### *Corte Interamericana de Derechos Humanos*

##### Casos contenciosos

Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, Sentencia de 26 de septiembre de 2006.

Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile. Sentencia de 24 de febrero de 2012.

Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Sentencia de 24 de agosto de 2010.

Caso Duque vs. Colombia. Sentencia de 26 de febrero de 2016.

Caso Flor Freire vs. Ecuador. Sentencia de 31 de agosto de 2016.

Caso Furlan y familiares vs. Argentina. Sentencia de 31 de agosto de 2012.

Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador. Sentencia de 1 de septiembre de 2015

Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela. Sentencia de 22 de junio de 2015.

Caso I.V. vs. Bolivia. Sentencia de 30 de noviembre de 2016.

Caso López Álvarez vs. Honduras. Sentencia de 1 de febrero de 2006.

Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre de 2003 .

Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana. Sentencia de 24 de octubre de 2012.

Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile. Sentencia de 29 de mayo de 2014.

Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Sentencia de 28 de enero de 2009.

Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Sentencia de 31 de agosto de 2010.

Caso Tibi vs. Ecuador. Sentencia de 7 de septiembre de 2004.

Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros). Sentencia de 24 de noviembre de 2006.

Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil. Sentencia de 20 de octubre de 2016.  
Voto Concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Caso Vargas Areco vs. Paraguay. Sentencia de 26 de septiembre de 2006.

Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 2015.

Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala. Sentencia de 19 de mayo de 2014.

Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Sentencia de 4 de julio de 2006.

Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005.

Voto Concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor

Voto razonado Sergio García Ramírez

Voto razonado Sergio García Ramírez

Voto razonado Sergio García Ramírez.

## Opiniones consultivas

Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A Núm. 18.

Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A Núm. 17.

Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A Núm. 24.

Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A Núm. 4.

## SISTEMA AFRICANO DE DERECHOS HUMANOS

Comisión Africana de Derechos Humanos. Resolución 275 sobre la Protección contra la Violencia y otras Violaciones de Derechos Humanos de las Personas en base a la Orientación Sexual o Identidad de Género, real o imputada, de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 12 de mayo de 2014

## SISTEMA EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

TEDH. Broniowski vs. Polonia, Núm. 31443/96, Sentencia de 22 de junio de 2004

## Jurisprudencia nacional

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Categoría sospechosa. Su escrutinio. 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 34, septiembre de 2016; Tomo I.

Derecho humano a la igualdad jurídica. Su ámbito material de validez a partir de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011. 10ª. Época, 1ª Sala, Semanario Judicial de la Federación; Tesis: 1a./J. 124/2017 (10a.), diciembre de 2017.

Discriminación indirecta. Su determinación requiere un estudio sobre la existencia de factores estructurales y contextuales. 10ª. Época; Pleno, Semanario Judicial de la Federación; P.VIII/2016; 23 de septiembre de 2016.

Discriminación indirecta. Su determinación requiere un estudio sobre la existencia de factores estructurales y contextuales. 10ª. Época; Pleno, Semanario Judicial de la Federación; P.VIII/2016; 23 de septiembre de 2016.

Discriminación por razón de edad en el ámbito laboral. Se actualiza una discriminación múltiple cuando dicho factor se combina con otros aspectos como el género y la apariencia física. 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 13, diciembre de 2014; Tomo I; p. 229. 1a. CDXXXI/2014 (10a.).

Impartición de justicia con perspectiva de género. Obligaciones que debe cumplir el estado mexicano en la materia. 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 22, septiembre de 2015; Tomo I; p. 235. P. XX/2015 (10a.).

Normas discriminatorias. No admiten interpretación conforme y existe obligación de reparar. 10ª Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 40, marzo de 2017; Tomo II; p. 1394. 2a. X/2017 (10a.).

Principio de igualdad y no discriminación. Algunos elementos que integran el parámetro general. 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 34, septiembre de 2016; Tomo I; p. 112. P./J. 9/2016 (10a.).

## TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Expediente: SUP-JDC-20/2007, del 28 de febrero de 2007; Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Expediente: SUP-JDC-695/2007, del 6 de julio de 2007; Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano expediente: SUP-JDC-11/2007, del 6 de junio de 2007.

TEPJF. Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano, Expediente: SUP-JDC- 037/1999, Magistrado Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez; Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano, Expediente: SUP-JDC-037/2001, Magistrado Encargado del Engrose: José de Jesús Orozco Henríquez

Voto del Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez en el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano Expediente: SUP- JDC 573/2005, Magistrado Encargado del Engrose: José Alejandro Luna Ramos.

## OTROS

CONAPRED, Encuesta Nacional sobre Discriminación. ENADIS 2010. Resultados Generales, abril, 2011.

CONAPRED, Reporte sobre la discriminación en México 2012. Crédito.

CONAPRED, Reporte sobre la discriminación en México 2012. Derechos políticos.

- CONAPRED, Reporte sobre la discriminación en México 2012. Proceso Civil.
- CONAPRED, Reporte sobre la discriminación en México 2012. Proceso Penal.
- CONAPRED, Reporte sobre la discriminación en México 2012. Salud y Alimentación.
- CONAPRED, Reporte sobre la discriminación en México 2012. Trabajo.
- CONAPRED. Reporte sobre la Discriminación en México 2012. Introducción General, CIDE- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 2012.
- Corte Constitucional de Colombia, T- 025/2004.
- El derecho a la no discriminación, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Segunda Edición, México, 2017.
- Fundamentos de la armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio. Colección Legislar sin discriminación. Tomo I, SEGOB-CONAPRED, México, 2013.
- La discriminación y el derecho a la no discriminación, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2012.
- Un acercamiento a la discriminación. De la teoría a la realidad el Estado de México, Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de México, Toluca, 2007.

***Resumen Ejecutivo Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH (2001-2017). Tomo VIII. Discriminación***, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Universidad Nacional Autónoma de México. La copia se realizó en noviembre de 2019 en 1,000 discos y fue elaborada en los talleres de COLOR PRINTING FOREVER, S. A. S. de C. V., Jesús Urueta núm. 176 bis, colonia Barrio San Pedro, Demarcación Territorial Iztacalco, C. P. 08220, Ciudad de México.



**Presidente**  
Luis Raúl González Pérez

**Consejo Consultivo**

Mariclaire Acosta Urquidi  
María Ampudia González  
Alberto Manuel Athié Gallo  
Rosy Laura Castellanos Mariano  
Michael W. Chamberlin Ruiz  
Angélica Cuéllar Vázquez  
Mónica González Contró  
David Kershenobich Stalnikowitz  
María Olga Noriega Sáenz  
José de Jesús Orozco Henríquez

**Primer Visitador General**

Ismael Eslava Pérez

**Segundo Visitador General**

Enrique Guadarrama López

**Tercera Visitadora General**

Ruth Villanueva Castilleja

**Cuarta Visitadora General**

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

**Quinto Visitador General**

Edgar Corzo Sosa

**Sexto Visitador General**

Jorge Ulises Carmona Tinoco

**Titular de la Oficina Especial para el “Caso Iguala”**

José T. Larrieta Carrasco

**Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional  
de Prevención de la Tortura**

Ninfa Delia Domínguez Leal

**Secretaria Ejecutiva**

Consuelo Olvera Treviño

**Secretario Técnico del Consejo Consultivo**

Joaquín Narro Lobo

**Oficial Mayor**

Raymunda G. Maldonado Vera

**Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos**

Julieta Morales Sánchez



COORDINACIÓN  
DE HUMANIDADES

