

Dictamen de la Comisión de Derechos Humanos, relativo a la proposición con punto de acuerdo para exhortar a los Congresos Estatales de las entidades federativas del país, a emprender las medidas legislativas necesarias a fin de armonizar su legislación en materia de no discriminación y su normatividad penal, a lo señalado en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en el Código Penal Federal, así como en los ordenamientos internacionales sobre el tema, presentada por la diputada Aurora Denisse Ugalde Alegría, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Honorable Asamblea:

La Comisión de Derechos Humanos de la LXII Legislatura, con fundamento en los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e), f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 80, numeral 1, fracción VI; 157, numeral 1, fracción I, y 158 numeral 1, fracción IV, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a su consideración el presente dictamen al tenor de los siguientes

I. Antecedentes

A. El 21 de febrero de 2013, la diputada Aurora Denisse Ugalde Alegría, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 6, fracción I; 79, numeral 2, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentó una proposición con punto de acuerdo en la que solicita que se exhorte [...] a los Congresos Estatales de las entidades federativas del país, a emprender las acciones legislativas necesarias a fin de armonizar su legislación en materia de no discriminación y su normatividad penal, a lo señalado en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en el Código Penal Federal, así como en los ordenamientos internacionales sobre el tema.



Dictamen relativo a la proposición con punto de acuerdo para exhortar a los Congresos Estatales de las entidades federativas del país, a emprender las medidas legislativas necesarias a fin de armonizar su legislación en materia de no discriminación y su normatividad penal, a lo señalado en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en el Código Penal Federal, así como en los ordenamientos internacionales sobre el tema, presentada por la diputada Aurora Denisse Ugalde Alegría, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

B. En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó dicha proposición con punto de acuerdo a la Comisión de Derechos Humanos para su estudio y dictamen correspondiente.

II. Finalidad de la proposición con punto de acuerdo

La finalidad del punto de acuerdo planteado por la proponente, es que esta Cámara de Diputados exhorte, en un marco de respeto, a los Congresos Estatales para que emprendan las acciones legislativas necesarias tendientes a armonizar su legislación en materia de no discriminación y su normatividad penal con lo señalado en la ley en la materia, el Código Penal Federal y los Instrumentos Internacionales sobre el tema.

Su pretensión la motiva en los antecedentes y las consideraciones siguientes:

A. Antecedentes

1. La diputada proponente cita que desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 se estableció, en el artículo 7 de la misma, que: "... Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación."

Asimismo, relata que esta declaración dio pie para que en distintos instrumentos internacionales se reconociera el derecho a la no discriminación, así como la obligación de los estados de garantizar el ejercicio de derechos sin discriminación por condiciones sociales o personales y, así cita, como ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 –Pacto de San José-; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; el Convenio Internacional del Trabajo No. 111 –referente a discriminación en materia de empleo y

LXII LEGISLATURA CÁMARA DE DIPUTADOS

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen relativo a la proposición con punto de acuerdo para exhortar a los Congresos Estatales de las entidades federativas del país, a emprender las medidas legislativas necesarias a fin de armonizar su legislación en materia de no discriminación y su normatividad penal, a lo señalado en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en el Código Penal Federal, así como en los ordenamientos internacionales sobre el tema, presentada por la diputada Aurora Denisse Ugalde Alegría, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

ocupación-; la Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

- **2.** Da cuenta que, merced al impulso de numerosos movimientos sociales, partidos políticos, servidoras y servidores públicos, organizaciones de la sociedad civil y el Poder Legislativo, en el año 2001 se logró reformar el artículo 1o. constitucional, agregándosele una cláusula antidiscriminatoria. A la vez, refiere que dos años después fue aprobada la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación LFPED-.
- **3.** A la vez, la diputada Ugalde Alegría destaca la trascendencia de la aprobación de la tipificación del delito de discriminación, ocurrida el 30 de abril de 2012.
- **4.** Adicionalmente, la legisladora precisa qué entidades federativas, a la fecha, cuentan con una cláusula constitucional antidiscriminatoria, así como con leyes estatales en la materia y cuáles tienen tipificado el delito de discriminación en su normativa penal local, informando los siguientes datos:
- [...] En total, a nivel –Sic- estatal, existen 15 cláusulas antidiscriminatorias en las Constituciones locales. Por otro lado, hay 21 Leyes –Sic- antidiscriminatorias estatales [...]

Por lo que hace a la regulación del delito de discriminación en los códigos sustantivos penales estatales, señala: [...] Se tipifica la discriminación en 15 códigos penales [...] adicionalmente [...] 1 código penal establece la discriminación como agravante del delito de injurias –Baja California Sur-; 1 código penal la establece como parte del

LXII LEGISLATURA CÁMARA DE DIPUTADOS

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen relativo a la proposición con punto de acuerdo para exhortar a los Congresos Estatales de las entidades federativas del país, a emprender las medidas legislativas necesarias a fin de armonizar su legislación en materia de no discriminación y su normatividad penal, a lo señalado en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en el Código Penal Federal, así como en los ordenamientos internacionales sobre el tema, presentada por la diputada Aurora Denisse Ugalde Alegría, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

delito de odio, elementos semejantes al delito de discriminación –Campeche-; 1 código penal establece la discriminación como calificativa del delito de homicidio y lesiones –Coahuila-; 1 código penal establece la discriminación como calificativa del delito homicidio contra la mujer –Nayarit-; 1 Ley en materia de pueblos y comunidades indígenas, tífica la discriminación cultural –Oaxaca-; 1 código penal considera la discriminación como elemento del delito de tortura –San Luis Potosí- [...]

B. Consideraciones:

- 1. La proponente hace mención que pese a los avances que nuestro país ha tenido en la emisión de legislación que tutele el derecho de las personas a no ser discriminadas, todavía existen [...] un gran número de prácticas discriminatorias que evidencian que este tema es un desafío a largo plazo [...]
- 2. Resalta la necesidad de realizar una adecuada armonización de las normatividades estatales con los instrumentos internacionales de los que nuestro país forma parte en materia antidiscriminatoria, perfeccionando las normas especificas que la componen y reformando y derogando [...] aquella legislación que contiene disposiciones discriminatorias o que propicia este tipo de situaciones [...]
- 3. Relata como la incorporación del delito de discriminación en el ámbito federal, representó un avance importante en la lucha contra esta problemática, en razón de que con la misma, la discriminación [...] deja de ser un postulado sin sanción, para ser un asunto de obligado cumplimiento [...] En razón de ello, señala que la tipificación de la misma [...] se trata de una reforma novedosa que debe invitar a todos los congresos estatales a homologarla en su legislación penal, a fin de constituir un marco jurídico igualitario en el tema [...] Finalmente, expone que [...] se hace

LXII LEGISLATURA CÁMARA DE DIPUTADOS

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen relativo a la proposición con punto de acuerdo para exhortar a los Congresos Estatales de las entidades federativas del país, a emprender las medidas legislativas necesarias a fin de armonizar su legislación en materia de no discriminación y su normatividad penal, a lo señalado en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en el Código Penal Federal, así como en los ordenamientos internacionales sobre el tema, presentada por la diputada Aurora Denisse Ugalde Alegría, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

imprescindible que las leyes estatales se armonicen igualmente con la legislación internacional y federal en este tema, a fin de que se cuente con un marco jurídico homologo que proteja, de manera igualitaria, a las personas que sufren este delito [...]

III. Consideraciones de la Comisión de Derechos Humanos

En ocasiones anteriores, este órgano Legislativo se ha manifestado sobre proposiciones con punto de acuerdo similares a la que hoy nos ocupa y, en los dictámenes recayentes a las mismas, se ha desaprobado enérgicamente la comisión de conductas que constituyan acciones u omisiones discriminatorias contra las personas, destacando la importancia de impulsar, en todos los órdenes de gobierno, acciones legislativas que coadyuven a la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación, así como para promover la igualdad en todas sus vertientes.

Asimismo, esta Comisión ha señalado que la falta de regulación del derecho humano a la igualdad con su correlativa prohibición a la discriminación, como expresión material, contradice los principios constitucionales de no discriminación enunciados en el quinto párrafo del artículo 1o. de la Ley Suprema.

Por lo anterior, quienes integramos la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, estamos ciertos que tales omisiones legislativas no tienen cabida en un Estado Democrático como el mexicano y estimamos necesario que las entidades federativas impulsen en sus correspondientes órdenes, los avances que en el plano nacional y supranacional han sido adoptados en el ámbito legislativo, tal como se enuncia a continuación:

Normatividad vigente en materia antidiscriminatoria en nuestro país

LXII LEGISLATURA CAMARA DE DIPUTADOS

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen relativo a la proposición con punto de acuerdo para exhortar a los Congresos Estatales de las entidades federativas del país, a emprender las medidas legislativas necesarias a fin de armonizar su legislación en materia de no discriminación y su normatividad penal, a lo señalado en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en el Código Penal Federal, así como en los ordenamientos internacionales sobre el tema, presentada por la diputada Aurora Denisse Ugalde Alegría, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A raíz de la reforma constitucional de junio de 2011 en materia de derechos humanos, nuestra Carta Magna concede a todas las personas el disfrute de los derechos humanos reconocidos por ella, así como aquellos determinados en los instrumentos internacionales de los que nuestro país es parte. Asimismo, determina que las normas relativas a los derechos humanos son susceptibles de ampliarse e interpretarse de la manera más favorable a las personas, lo cual posibilita que las mismas puedan integrar sus contenidos mediante un sistema de reenvíos hacia otros ordenamientos¹ -artículo 1o. párrafos primero y segundo-.

Adicionalmente, nuestra Ley Suprema enuncia diversos derechos fundamentales que el Estado tiene obligación de promover, respetar, proteger y garantizar, como es el caso del derecho a la igualdad con su correspondiente prohibición a la discriminación. También establece "... que 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..."—artículo 1o. párrafo tercero-.

B. Tratados Internacionales en materia de discriminación

En adición a las normas constitucionales enunciadas, nuestro país ha suscrito y ratificado diversos instrumentos supranacionales en materia de discriminación, mismos que revisten una importancia toral ya que, como quedo asentado en el

¹ Caballero Ochoa, José Luis, La Cláusula de Interpretación Conforme y El Principio Pro Persona (artículo 10., segundo párrafo, de la Constitución, La Reforma Constitucional de Derechos Humanos Un Nuevo Paradigma, México, Editorial Porrúa, 2012, p. 109

LXII LEGIS LATURA CÁMARA DE DIPUTADOS

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen relativo a la proposición con punto de acuerdo para exhortar a los Congresos Estatales de las entidades federativas del país, a emprender las medidas legislativas necesarias a fin de armonizar su legislación en materia de no discriminación y su normatividad penal, a lo señalado en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en el Código Penal Federal, así como en los ordenamientos internacionales sobre el tema, presentada por la diputada Aurora Denisse Ugalde Alegría, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

apartado anterior, nuestra Constitución reconoce también que la interpretación de los derechos humanos debe ser conforme con los mismos.

En adición a los instrumentos internacionales citados por la proponente, nuestro país es Parte también en los siguientes tratados en materia de discriminación:

- C100 Convenio sobre la Igualdad de Remuneración, Organización Internacional del Trabajo –OIT-, 1951;
- C169 Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, OIT, 1989;
- C182 Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, OIT, 1999;
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer –Convención de Belem Do Para-, OEA, 1994;
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, OEA, 1999;
- Convención sobre Asilo Diplomático, OEA, 1954;
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, ONU, 1951;
- Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos, OIT, 2011;
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ONU, 2007;
- Declaración Universal de Derechos Humanos, ONU, 1948;
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ONU, 1966;
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ONU,
 1966;
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", OEA, 1988;
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ONU, 1999;
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ONU, 2006;

LXII LEGIS LATURA CÁMARA DE DIPUTADOS

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen relativo a la proposición con punto de acuerdo para exhortar a los Congresos Estatales de las entidades federativas del país, a emprender las medidas legislativas necesarias a fin de armonizar su legislación en materia de no discriminación y su normatividad penal, a lo señalado en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en el Código Penal Federal, así como en los ordenamientos internacionales sobre el tema, presentada por la diputada Aurora Denisse Ugalde Alegría, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de los Niños en los Conflictos Armados, ONU, 2000;
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía, ONU, 2000;
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ONU, 1966;
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ONU, 2008, y
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, ONU, 1966.

C. Ordenamientos Federales que contienen disposiciones antidiscriminatorias

Además de la LFPED, en el plano federal existen otros cuerpos legales que contienen disposiciones antidiscriminatorias, entre ellas la Ley General de Educación, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, la Ley de Migración, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley General de Desarrollo Social, la Ley General de Víctimas, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

D. Tipificación del delito de Discriminación en los planos federal y estatal

El 14 de junio de 2012 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto que contiene, entre otras reformas, la adición al Código Penal Federal de un Título Tercero Bis, denominado "Delitos contra la Dignidad de las Personas", mismo que contiene un Capítulo Único denominado "Discriminación", el cual regula el tipo penal del mismo nombre en su artículo 149 Ter.



Dictamen relativo a la proposición con punto de acuerdo para exhortar a los Congresos Estatales de las entidades federativas del país, a emprender las medidas legislativas necesarias a fin de armonizar su legislación en materia de no discriminación y su normatividad penal, a lo señalado en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en el Código Penal Federal, así como en los ordenamientos internacionales sobre el tema, presentada por la diputada Aurora Denisse Ugalde Alegría, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Como bien señala la proponente, a la fecha solamente 15 entidades federativas tipifican el delito de discriminación², siendo estas: Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

IV. Razones por las que se aprueba parcialmente la proposición con punto de acuerdo

Esta dictaminadora, siguiendo la pauta marcada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, coincide, en lo general, con la propuesta planteada por la diputada Aurora Denisse Ugalde Alegría para que esta Honorable Soberanía realice un respetuoso exhorto a los Congresos Locales, con las especificaciones siguientes:

A. El 19 de diciembre de 2012, esta Comisión de Derechos Humanos aprobó un dictamen con punto de acuerdo, por el cual la Cámara de Diputados exhorta a las legislaturas locales de diversas entidades para que expidan las disposiciones legales que reglamenten el derecho a la no discriminación, o en su caso, armonicen su normatividad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos internacionales y la legislación nacional en la materia. Adicionalmente, el citado dictamen, fue aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados el pasado 11 de abril de 2013.

B. En ese sentido, la propuesta de la diputada Ugalde Alegría queda sin materia en lo correspondiente a la parte del exhorto para que los congresos locales armonicen su

² Consultado el 08 de abril de 2013 en el portal web del Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación: http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=505&id_opcion=650&op=65_0&id_opcion=651&op=651. Es importante señalar que este organismo precisa que la última actualización del dato que se analiza, fue realizada el 07 de febrero del año en curso.



Dictamen relativo a la proposición con punto de acuerdo para exhortar a los Congresos Estatales de las entidades federativas del país, a emprender las medidas legislativas necesarias a fin de armonizar su legislación en materia de no discriminación y su normatividad penal, a lo señalado en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en el Código Penal Federal, así como en los ordenamientos internacionales sobre el tema, presentada por la diputada Aurora Denisse Ugalde Alegría, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

legislación de conformidad con lo señalado en la LFPED y otros ordenamientos internacionales sobre el tema; más no así sucede, en lo referente a la parte del mismo que incita a los estados para que armonicen su normatividad penal con lo establecido en el Código Penal Federal, ya que este último llamamiento a las legislaturas locales, no ha sido materia de pronunciamiento en dictámenes anteriores aprobados por este órgano legislativo.

Por lo anteriormente expuesto, la Comisión de Derechos Humanos de la LXII Legislatura somete a consideración de la Honorable Asamblea de la Cámara de Diputados el presente:

ACUERDO

Único.- La Cámara de Diputados, en un marco de pleno respeto a la autonomía de las Entidades Federativas, exhorta a las Legislaturas Locales para que emprendan las medidas legislativas necesarias tendientes a la tipificación del delito de discriminación en su normatividad penal.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 17 días del mes de abril de 2013.



	PRESIDENTA		
	A favor	En contra	Abstención
Dip. Miriam Cárdenas Cantú			
	SECRETARIOS		
Dip. Rodimiro Barrera Estrada			
Dip. María Esther Garza Moreno			
Dip. Gabriel Gómez Michel			
Dip. Carlos Fernando Angulo Parra			
Dip. Verónica Sada Pérez			
Dip. María de Lourdes Amaya Reyes			
Reyes			
Dip. Margarita Elena Tapia			
Fonllem			



Dip. Martha Edith Vital Vera	A FAVOR	En contra	Abstención
Dip. José Francisco Coronato Rodríguez			
Dip. Loretta Ortíz Ahlf			
Dip. René Ricardo Fujiwara Montelongo			
	INTEGRANTES		
Dip. Juan Jesús Aquino Calvo	A FAVOR	En contra	Abstención
Dip. Carlos Humberto Castaños Valenzuela			
Dip. Francisco Javier Fernández Clamont			



	A FAVOR	En contra	Abstención
Dip. María del Rocío García Olmedo			
Dip. María de Jesús Huerta Rea			
Dip. María Jiménez Esquivel			
Dip. Roxana Luna Porquillo			
Dip. Roberto López Suárez			
Dip. María Angélica Magaña Zepeda			
Dip. Ma. Guadalupe Mondragón González			
Dip. José Luis Muñoz Soria			
Dip. Arturo Escobar y Vega			



Dip. Vicario Portillo Martínez	A FAVOR	En contra	Abstención
Dip. Elvia María Pérez Escalante			
Dip. Cristina Ruíz Sandoval			