

## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que adiciona un tercer párrafo al artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por la diputada Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

### DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, REFERENTE A LA INICIATIVA QUE ADICIONA UN TERCER PÁRRAFO AL ARTÍCULO 53 DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

#### HONORABLE ASAMBLEA:

La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados 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; 80, numeral 1, fracción II, 157, numeral 1, fracción I, 158, numeral 1, fracción IV, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a su consideración el presente dictamen al tenor de lo siguiente:

#### I. Antecedentes

A. En sesión ordinaria celebrada el 24 de septiembre de 2013, la diputada Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó una iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de esta Cámara turnó la iniciativa de referencia a la Comisión de Derechos Humanos para dictamen.

#### II. Contenido de la iniciativa

En la iniciativa sujeta a estudio se propone adicionar un segundo párrafo del artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, como consecuencia de ello, recorrer el orden del actual segundo párrafo, con el propósito de que el contenido del informe anual que rinde ante los Poderes de la Unión el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que adiciona un tercer párrafo al artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por la diputada Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

(CNDH), ***se clasifique por género y se describa la situación de los derechos humanos de la mujer en el país, de manera detallada.***

En la exposición de motivos que presenta la iniciante señala, en lo conducente, que una de las preocupaciones de la CNDH “[...] *es la protección de los derechos humanos de las mujeres, y derivado de una serie de normas, y en específico la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que le dan la atribución para la observancia en el monitoreo, seguimiento y evaluación de la política nacional en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, para lo cual tiene la facultad de construir un sistema de información que dé a conocer a la sociedad, la situación que guarda la igualdad entre mujeres y hombres [...] Derivado de esta encomienda e incluso desde antes, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha publicado diversos informes especiales relacionados con las mujeres, entre ellos podemos citar el Informe especial de la CNDH sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua, 2003; Evaluación integral de las acciones realizadas por los tres ámbitos de gobierno en relación a los feminicidios en el municipio de Juárez, Chihuahua 2005; Informe especial sobre el derecho de igualdad entre mujeres y hombres 2007; segundo Informe de evaluación integral de las acciones realizadas por los tres ámbitos del gobierno en relación con los feminicidios en el municipio de Juárez, Chihuahua 2008; segundo Informe especial sobre el derecho de igualdad entre mujeres y hombre 2008; y recientemente el Informe especial sobre el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres internas en centros de reclusión de la República Mexicana 2013. Cabe destacar, que estos informes son independientes de los que anualmente presenta la CNDH ante los Poderes de la Unión, de conformidad con lo que establece el artículo 52 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos [...]” por lo que presenta su iniciativa a fin de que el informe anual del Presidente de la CNDH incluya un apartado “que detalle la situación en que se encuentran los*

## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que adiciona un tercer párrafo al artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por la diputada Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

*derechos humanos de las mujeres en nuestro país [...]” para, de esa forma, contar con información concentrada en un solo documento.*

### III. Consideraciones de la Comisión de Derechos Humanos

La Comisión de Derechos Humanos reconoce la loable pretensión que guía la propuesta de mérito, sin embargo, luego de realizar un análisis exhaustivo y en un ejercicio de reflexión sistemático, funcional y teleológico<sup>1</sup> ha considerado dictaminar la iniciativa sujeta a estudio en sentido negativo, por las razones que en este dictamen se exponen.

#### A. La equidad de género. Una asignatura que demanda de acciones interinstitucionales

Lograr la equidad entre los géneros se ha constituido en los últimos años en un imperativo fundamental para el Estado Mexicano. Aún falta mucho para terminar con las desigualdades estructurales que colocan a los géneros en una situación de amplia desigualdad, sin embargo, se han venido implementando acciones para que esta situación tienda a ser reducida y, en un futuro erradicada.

Cada uno de los tres poderes del Estado ha implantado, desde sus respectivos ámbitos de competencia, medidas tendientes al logro de dicho objetivo. Así, recientemente nuestro máximo tribunal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), emitió el “Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad la igualdad” y, aunado a ello ha pronunciado

---

<sup>1</sup> El método sistemático parte de considerar al derecho como un sistema de normas relacionadas o conectadas entre sí y no como un simple conjunto de normas aisladas. Ver: VÁZQUEZ, Rodolfo. *Teoría del Derecho*. Oxford University Press. México, 2007. Pág. 66-67. El método funcional interpreta a la norma en razón del servicio o función que cumple dentro del subsistema social que es el derecho. Ver: VIGO, Rodolfo Luis. *Interpretación constitucional*. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1993. Pág. 215-217. El método teleológico implica un análisis detallado de relaciones entre fines y medios, así como de los conceptos vinculados de voluntad, intención, necesidad práctica y fin. Este método está orientado tanto a la consecución del objetivo concreto/particular, como al de los fines racionales prescritos por el ordenamiento jurídico vigente. Ver: ALEXY, Robert. *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*. Ed. Palestra. Trad. Manuel Atienza e Isabel Espejo. Lima, Perú. 2007. Pág. 331-336.

## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que adiciona un tercer párrafo al artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por la diputada Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

diversas tesis sobre la materia y la interiorización al sistema jurídico nacional de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, derivada de su contradicción de tesis 293/2011, y en la cual es profuso el tema relativo a la equidad de género.

Desde el Poder Ejecutivo Federal se han realizado también sendas acciones para el logro de la plena equidad entre géneros. Baste citar una reciente: la presentación por parte del Presidente de la República<sup>2</sup> de la iniciativa que promueve la paridad electoral entre hombres y mujeres (50/50) en las candidaturas a diputados federales y senadores, tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional. Propuesta ésta que se enmarca dentro de las “estrategias y líneas de acción transversales” en las que la política en materia de igualdad entre hombres y mujeres se constituye en parte medular de las prioridades establecidas en el “Plan Nacional de Desarrollo 2013/2018”.

Por su parte, el Poder Legislativo Federal tampoco se ha quedado atrás y de ello dan cuenta las múltiples reformas legales y constitucionales orientadas al logro de la plena equidad mediante diversos recursos, tales como la inclusión de un lenguaje normativo de género, el establecimiento de acciones afirmativas orientadas a colocar en una situación de igualdad material a las mujeres, el impulso de programas regionales y nacionales en la materia, la aprobación de partidas especiales en los presupuestos federales para el logro de la igualdad, entre muchas otras cosas.

Adicional a esas acciones, se ha promovido la participación de las empresas, instituciones privadas y organismos sociales para que asuman

---

<sup>2</sup> En su Primer Informe de Gobierno el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, señaló que: “La perspectiva de género es indispensable para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, dado que coloca los temas de igualdad de género en el centro mismo de las decisiones sobre políticas, planes, presupuestos, estructuras y procesos institucionales... La transversalidad de la perspectiva de género debe observarse, no sólo en el desempeño de las dependencias y entidades de la APF [Administración Pública Federal], sino en todo el quehacer público como política de Estado” Primer Informe de Gobierno. Presidencia de la República. México, septiembre de 2013. Pág.10-11.

## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que adiciona un tercer párrafo al artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por la diputada Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

el compromiso de revisar sus políticas y prácticas internas, a fin de reorganizar y definir mecanismos que incorporen a su interior una perspectiva de género e instrumenten acciones afirmativas que conduzcan al establecimiento de condiciones equitativas para mujeres y hombres.

Ciertamente las tareas emprendidas son importantes y a ellas, habrán de sumarse otras que lleven a cabo diversas instancias públicas y privadas para avanzar en la plena igualdad entre mujeres y hombres.

### **B. Análisis de la propuesta sujeta a dictamen**

Como señalamos antes, la iniciativa de mérito pretende adicionar un párrafo al artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH). Este artículo se refiere al informe anual que el Presidente de ese organismo presenta ante los Poderes de la Unión, en cumplimiento del mandato constitucional previsto en el artículo 102, apartado B, párrafo noveno.

En concreto, el artículo 53 de la LCNDH delinea el contenido general que deberá guardar la estructura del informe anual como comprender una descripción del número y características de las quejas y denuncias presentadas, los efectos de la labor de conciliación, las investigaciones realizadas, las recomendaciones y acuerdos de no responsabilidad formulados, los resultados obtenidos, estadísticas, programas desarrollados y demás datos considerados convenientes.

La propuesta planteada por la diputada Quintana Salinas se enmarca dentro de la que ha sido una tendencia generalizada en los últimos años: la clasificación de información en función del género.

## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que adiciona un tercer párrafo al artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por la diputada Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

Esta forma de clasificar la información resulta de particular interés en la labor de todos los poderes públicos, en razón de que, mediante la esquematización gráfica de la información por género, pueden advertirse avances, debilidades, fortalezas y retos por emprender en ese rubro y por lo tanto contribuir a una objetiva evaluación.

De ese modo por ejemplo, en el Presupuesto de Egresos de la Federación se incorpora la perspectiva de género en diversos renglones. Esta clasificación ha venido realizándose desde 2011, y refleja la implementación de medidas (presupuestarias) para reducir la brecha aún existente entre ambos géneros. Así, para el ejercicio Fiscal 2014 el Presupuesto de Egresos de la Federación contempla la siguiente información:



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que adiciona un tercer párrafo al artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por la diputada Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2014								
CLASIFICACIÓN DE GÉNERO								
RAMO / ENTIDAD	DENOMINACIÓN	TOTAL	MUJERES		HOMBRES		NO DISTRIBUIBLE	
			(\$)	% DEL TOTAL	(\$)	% DEL TOTAL	(\$)	% DEL TOTAL
	<b>TOTAL</b>	<b>3,925,082,387,579</b>	<b>967,368,963,187</b>	<b>24.6</b>	<b>976,934,813,656</b>	<b>24.9</b>	<b>1,482,957,676,442.0</b>	<b>37.8</b>
1	Poder Legislativo	12,831,688,301	493,807,545	3.8	8 36,194,383	-	4,390,962,118.0	34.2
2	Presidencia de la República	2,200,521,844	557,416,911	25.3	8 56,381,576	-	786,723,357.0	35.8
3	Poder Judicial	54,241,566,172	20,535,610,826	37.9	20,019,602,195	36.9	13,686,353,151.0	25.2
4	Gobernación	74,914,900,371	124,423,983	0.2	-	-	74,790,476,388.0	99.8
5	Relaciones Exteriores	7,532,481,803	13,599,657	0.2	-	-	7,518,882,146.0	99.8
6	Hacienda y Crédito Público	41,356,681,063	2,250,169,397	5.4	1,123,853,853	2.7	4,174,536,709.0	10.1
7	Defensa Nacional	65,236,949,977	52,000,000	0.1	52,000,000	0.1	65,132,949,977.0	99.8
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	81,461,545,356	482,315,550	0.6	-	-	62,697,831,778.0	77.0
9	Comunicaciones y Transportes	114,749,317,047	1,156,221,411	1.0	3,698,730,076	3.2	10,019,904,237.0	8.7
10	Economía	21,432,939,864	1,145,272,777	5.3	18,000,000	0.1	10,443,458,660.0	48.7
11	Educación Pública	289,972,169,720	90,184,552,202	31.1	87,821,116,218	30.3	111,966,501,299.0	38.6
12	Salud	130,120,761,743	4,410,612,903	3.4	34,747,018	0.0	113,516,711,420.0	87.2
13	Marina	24,599,681,183	3,036,780,915	12.3	15,497,777,775	63.0	-	-
14	Trabajo y Previsión Social	4,901,502,940	22,025,685	0.4	22,025,685	0.4	3,033,421,953.0	61.9
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	26,376,402,424	1,141,825,950	4.3	-	-	16,279,911,030.0	61.7
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	68,952,588,237	560,088,923	0.8	3 85,188,612	-	1,578,973,181.0	2.3
17	Procuraduría General de la República	17,284,185,656	94,739,626	0.5	-	-	-	-
18	Energía	3,786,173,325	-	-	-	-	693,966.0	0.0
19	Aportaciones a Seguridad Social	493,793,742,592	202,371,982,709	41.0	266,539,759,883	54.0	24,882,000,000.0	5.0
20	Desarrollo Social	115,178,466,815	73,576,791,229	63.9	21,870,362,807	19.0	4,366,774,927.0	3.8
21	Turismo	6,046,421,624	-	-	-	-	-	-
22	Instituto Federal Electoral	12,333,978,178	10,350,000	0.1	-	-	10,644,290.0	0.1
23	Provisiones Salariales y Económicas	91,304,262,864	-	-	-	-	-	-
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	46,793,171,409	-	-	-	-	46,793,171,409.0	100.0
27	Función Pública	1,478,429,368	-	-	-	-	-	-
31	Tribunales Agrarios	1,035,066,143	-	-	-	-	-	-
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	2,226,881,319	-	-	-	-	-	-
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	548,306,160,661	199,918,376,282	36.5	200,256,206,184	36.5	95,051,389,678.0	17.3
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1,416,381,046	97,703,406	6.9	170,872,338	12.1	571,625,287.0	40.4
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	129,427,428	72,215,217	55.8	34,674,285	26.8	22,537,926.0	17.4
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	31,586,324,134	5,327,432,935	16.9	6,897,740,000	21.8	146,936,042.0	0.5
40	Información Nacional Estadística y Geográfica	7,839,972,647	42,653,673	0.5	-	-	-	-
GYN	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	205,458,619,771	120,385,565,938	58.6	85,073,053,833	41.4	-	-
GYR	Instituto Mexicano del Seguro Social	476,960,996,089	221,284,552,780	46.4	206,282,908,831	43.2	49,393,534,479.0	10.4
TOQ	Comisión Federal de Electricidad	313,565,799,227	18,019,874,757	5.7	61,521,382,675	19.6	234,024,541,796.0	74.6
TZZ	Petróleos Mexicanos	527,676,229,238	-	-	-	-	527,676,229,238.0	100.0

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON INFORMACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014 ENVIADO POR EL EJECUTIVO CONSULTADO EN EL PORTAL DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2014/temas/tomos/tomo\\_1/tomo\\_1\\_cg.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2014/temas/tomos/tomo_1/tomo_1_cg.pdf)

NOTA: NO INCLUYE GASTO NO PROGRAMABLE POR UN MONTO DE \$1,318,203,024,554

Otro instrumento en el que se advierte lo anterior es el Primer Informe de Gobierno del Presidente de la República, en el que puede apreciarse con claridad cómo son clasificados datos con una perspectiva de género, tales como políticas públicas, programas, proyectos, instrumentos compensatorios, acciones afirmativas, seguimiento de casos, quejas y denuncias ante autoridades administrativas; cumplimiento de las recomendaciones y sentencias de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos; fomento a la cultura de igualdad y no discriminación; tratamientos



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que adiciona un tercer párrafo al artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por la diputada Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

afirmativos en función de grupos con especial vulnerabilidad (mujeres indígenas, migrantes, madres solteras, víctimas del delito, etc.) entre muchas otras.<sup>3</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sus informes anuales de labores también incluye información con perspectiva de género. Así, en su “Informe Anual de Labores 2012” pueden identificarse rubros como: tesis jurisprudenciales relevantes, instrumentos aprobados para fomentar ambientes laborales libres de violencia y no discriminación, programas de formación, capacitación y sensibilización, implementación de las observaciones y recomendaciones internacionales, incluidas las sentencias y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, publicaciones, informes, entre otros.<sup>4</sup>

Por otra parte, la propia CNDH desde hace varios años, ha optado por clasificar desde una perspectiva de género rubros contenidos en sus informes anuales. En ellos se abordan ampliamente temas que evidencian las medidas llevadas a cabo para el logro de la plena igualdad entre hombres y mujeres.

En su Informe anual 2012, puede identificarse que la CNDH presenta con profundidad, y clasificado por género, una amplia gama de tópicos que atienden situaciones como: visitas a lugares de detención e internamiento; visitas a estaciones migratorias; visitas a centros de internamiento para mujeres; acciones en materia de capacitación y difusión; gestiones en materia de beneficios de libertad anticipada y traslados penitenciarios; gestión de asuntos sobre beneficios de libertad anticipada para indígenas; visitas de supervisión en el sistema penitenciario y de readaptación social del país; acciones de vinculación ejecutadas con organismos e instituciones en el tema

---

<sup>3</sup> Véase el “Primer Informe de Gobierno. Presidencia de la República. México, septiembre de 2013”, en particular las páginas: 10-13; 160-168; 275-281; 331-347; 381-384; 673-678; 790-793.

<sup>4</sup> Informe Anual de Labores 2012. Décima Época. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministro Juan N. Silva meza, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal. México, Año 11/No. Especial 2012.



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que adiciona un tercer párrafo al artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por la diputada Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

de familia; elaboración de material de difusión; promoción de los derechos humanos (cursos, conferencias, seminarios, etc.); observancia de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres implementada por autoridades de los tres órdenes de gobierno (monitoreo y seguimiento, análisis y evaluación, promoción, vinculación y difusión del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, enlaces y reuniones de trabajo, impartición de cursos, quejas, etcétera); promoción de los derechos humanos de las personas migrantes; acciones contra la trata de personas; promoción y difusión de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas; atención de asuntos relativos a la aplicación del Mecanismo Nacional de Promoción, Protección y Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; cooperación con organismos internacionales (Naciones Unidas, Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, Federación Iberoamericana de Ombudsman); el seguimiento de recomendaciones (cuáles se han aceptado, cuáles tienen cumplimiento parcial, cuáles han sido contestadas, cuál es el estado que guardan, cuáles han sido por violaciones graves, etc.); entre otros.<sup>5</sup>

Como es fácil de advertir, se evidencia una tendencia en los diversos informes de actividades a presentar datos detallados acerca de las medidas empleadas para la materialización de la equidad de género. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos no es la excepción, puesto que en sus informes anuales suministra una considerable cantidad de información que permite conocer el estado que guarda la implementación de medidas tendientes al logro de la equidad de género. Además, es de destacar que con ello, cumple con lo dispuesto en la fracción XIV Bis del artículo 6o., de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que a la letra dice:

---

<sup>5</sup> Ver: "Informe de actividades 2012, Tomo I" Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, enero de 2013.

## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que adiciona un tercer párrafo al artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por la diputada Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

**“Artículo 6o.-** *La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:*

*De la I a la XIV ...*

**XIV Bis.-** *La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres;*

*De la XV a la XVI ...”*

De todo lo señalado se desprende un hecho innegable: existe ya información con perspectiva de género en los informes anuales de la CNDH o, dicho de otra manera, ese organismo nacional ya elabora sus informes considerando el enfoque de género, razón por la cual, en principio carece de materia la pretensión de la diputada iniciante.

Si bien, efectivamente, no existe un rubro, capítulo, sección, clasificación o parte en específico del informe anual donde se señale solamente la situación de los derechos humanos de la mujer, sino más bien, la situación general de los derechos humanos en el país. En esta “situación nacional de los derechos humanos” se incluyen, indicadores en los que se hace referencia a aspectos de género, pero también, de poblaciones y comunidades indígenas, migrantes, niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad, personas adultas mayores, víctimas de trata de personas, periodistas, defensores civiles de derechos humanos, entre muchos otros sectores. De forma tal que, de esa manera, el organismo nacional cumple con su encomienda.

Como se advierte entonces ya la CNDH informa sobre indicadores de género referidos a ámbitos específicos, pero de una manera dispersa al no existir como tal un rubro específicamente encaminado a señalar las medidas ya implementadas, las que se están implementando y las que se implementarán en el tópico de la equidad de género.

## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que adiciona un tercer párrafo al artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por la diputada Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

Como se desprende del actual artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el contenido del informe anual en cuestión responde más bien a aspectos generales sin precisarse situación alguna en forma específica para ciertos grupos o sectores especiales.

Evidentemente se considera, como lo hace la diputada iniciante, la conveniencia de que la información relativa a la equidad de género se presente de una forma ordenada, lo que facilitaría la labor que diversas dependencias públicas (y privadas), organismos de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y demás, realizan en su labor de consolidación de los derechos humanos bajo una perspectiva de género. Sin embargo, esta información ya se ha realizado, se realiza y se seguirá realizando a través del programa especializado en equidad de género de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: el “Programa de asuntos de la mujer y de igualdad entre mujeres y hombres” que, a propósito, ha elaborado detalladamente una amplia gama de informes especiales, investigaciones, publicaciones, indicadores estadísticos, estudios y muchos otros documentos de consulta que permiten conocer el estado que guardan las políticas y medidas estatales dirigidas al logro de la plena equidad entre hombres y mujeres.

Esta información ciertamente podría ser trasladada al informe anual que presenta el Presidente de la CNDH ante los Poderes de la Unión, sin embargo, de hacerse, se perdería el carácter general del informe, sin obviar otra serie de cuestiones que deberían tomarse en cuenta por las razones que se exponen en seguida.

## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que adiciona un tercer párrafo al artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por la diputada Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

### **C. Argumentos adicionales que sustentan la inviabilidad de la propuesta sujeta a estudio**

Como se ha comentado en párrafos precedentes, la tendencia por clasificación de género no resulta ser una novedad, sin embargo, en cada uno de los documentos de las dependencias públicas a las que antes nos hemos referido (y que puede cotejarse con otros tantos informes de actividades) podemos advertir que no existe expresamente una clasificación por género (título o capítulo relativo al mismo) sino más bien, en cada uno de los diversos indicadores o variables suelen acompañarse datos que refieren la situación que para cada una de esas variables o indicadores se observa en casos de mujeres, hombres, y, en casos especializados, niños, niñas, migrantes, indígenas, u otros sectores sociales.

Tan sólo ejemplificativamente hemos hecho referencia en este dictamen a documentos públicos como el Primer Informe de Gobierno del Presidente de la República (cuyo cuadro comparativo por género se elaboro por esta comisión, a partir de información dispersa en el documento), al manual para juzgar con perspectiva de género de la SCJN<sup>6</sup> y su informe anual de labores, a los informes anuales que el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presenta ante los Poderes de la Unión, entre otros, y, en los cuales puede advertirse que se presenta información con perspectiva de género en la mayor parte de sus clasificaciones, pero también, se ofrece una amplia gama de información relativa a una diversidad de temas en los que se incluyen a múltiples sectores especialmente vulnerables de la sociedad.

---

<sup>6</sup> Por cierto, la SCJN tiene otros tantos manuales especializados: el "Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas"; el "Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescentes"; el "Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en caso que afecten a personas migrantes y sujetas de Protección Internacional" y; el "Manual de buenas prácticas para investigar y sancionar el acoso laboral o sexual en la Suprema Corte de Justicia de la Nación". Pueden ser consultados en el siguiente link: <https://www.scjn.gob.mx/libreria/Paginas/protocolos.aspx>; consultado el 26/11/2013.

## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que adiciona un tercer párrafo al artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por la diputada Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

Con lo anterior, se deja entrever que, por un lado, no resulta conveniente incluir en informes generales de actividades realizadas por dependencias o entidades públicas, así como otros organismos, una clasificación exclusivamente orientada por el género y que describa de manera detallada la situación de los derechos humanos de un determinado sector de la población.

La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados no desconoce el noble propósito que subyace a la propuesta de la iniciante, sin embargo, como en otras ocasiones ya lo ha expresado,<sup>7</sup> debe velar por el estricto cumplimiento del principio de igualdad, mismo que alcanza como corolario la no discriminación.

Si bien la iniciante aporta argumentos para justificar su pretensión, se estima que ellos no avalan razonable y objetivamente –considerando el principio de proporcionalidad- la propuesta de hacer una desagregación de información solamente para concluir en una “clasificación por género”, cuando existen otros tantos sectores sociales en condición de vulnerabilidad, tan sólo ejemplificativamente véase: migrantes; indígenas; personas de la tercera edad; madres solteras; integrantes de la comunidad LGBT (lésbico, gay, bisexual, transgénero); minorías étnicas, religiosas o incluso políticas; personas en situación de pobreza e incluso calle; afrodescendientes; jóvenes; extranjeros; enfermos; personas con discapacidad; ex reclusos y otros tantos grupos sub representados.

Si bien es cierto, la iniciante señala que más de la mitad de la población nacional es mujer, ello no puede ser considerado como un argumento que dé prelación sobre otros tantos sectores. Como es sabido, la propia naturaleza de los derechos humanos guarda particulares características, mismas que los

---

<sup>7</sup> Véase el: Dictamen en sentido negativo a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan las fracciones XI y XII al artículo 13 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, presentada por el Dip. Ariel Gómez de León del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática”, votado por el pleno de esta Comisión de Derechos Humanos.

## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que adiciona un tercer párrafo al artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por la diputada Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

hacen (a los derechos humanos) ser especialmente diversos a otros tópicos de la ciencia jurídica.

A diferencia de otros derechos, en el caso de los derechos humanos las decisiones nunca pueden ser tomadas únicamente bajo el criterio del principio de las mayorías. Precisamente, es sabido desde hace ya mucho tiempo que uno de los aspectos contra los que más deben ser protegidos los derechos humanos es precisamente el del imperio de las mayorías.

Los derechos humanos se erigen como leyes del más débil frente a los abusos y arbitrariedades de la ley del más fuerte que regiría en ausencia de aquéllos. Los más fuertes, incluso, pueden ser la mayoría. Tras dolorosos eventos históricos mundiales, la corriente neoconstitucionalista ha enseñado que ninguna mayoría, por más apabullante que pueda ser, puede afectar el núcleo duro de los derechos humanos, estos derechos forman un “coto vedado” en el que el sistema de mayorías no necesariamente se aplica, son, en palabras de Luigi Ferrajoli, la esfera de lo indecible. Dentro de su concepto de democracia substancial, el connotado jurista italiano señala:

*“De aquí la connotación “sustancial” impresa por los derechos fundamentales al Estado de derecho y a la democracia constitucional. En efecto, las normas que adscriben... los derechos fundamentales... son “sustanciales”, precisamente por ser relativas no a la “forma” (al quién y al cómo) sino a la “sustancia” o “contenido” (al qué) de las decisiones(o sea, al qué no es lícito decidir o no decidir). Resulta así desmentida la concepción corriente de la democracia como sistema político fundado en una serie de reglas que aseguran la omnipotencia de la mayoría. Si las reglas sobre la representación y sobre el principio de las mayorías son normas formales en orden a lo que es decidible por la mayoría, los derechos fundamentales circunscriben la que podemos llamar esfera de lo indecible: de lo no decidible que, y de lo no decidible que no... el principio formal de la democracia política, relativo al quién decide y al cómo se decide –en otras palabras, el principio de la soberanía popular y la regla de la mayoría- se subordinan a los*

## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que adiciona un tercer párrafo al artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por la diputada Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

*principios sustanciales expresados por los derechos fundamentales y relativos a lo que no es lícito decidir y a lo que no es lícito no decidir”<sup>8</sup>*

Atento a lo anterior, el criterio mayoritario no puede ser el que oriente de manera exclusiva la toma de decisiones en el campo de los derechos humanos.

En el caso sujeto a análisis, ciertamente las mujeres se constituyen en el grupo social mayoritario, sin embargo, en un análisis ponderado, puede advertirse que quizá existan otros sectores menos numerosos pero que cualitativamente se encuentren en situación de mayor urgencia que demanda atención inmediata como podrían ser los migrantes, los pueblos indígenas, víctimas de trata, personas con discapacidad, etcétera.

Aunado a lo anterior, también es sabido desde los estudios de identidad y democracia que las “mujeres”, “indígenas” o los “afrodescendientes” por citar, no solamente se identifican como “mujeres”, “indígenas”, “afrodescendientes”, etc., sino que tales caracteres son sólo uno de los múltiples componentes que determinan su identidad. La connotada especialista en estudios de género y rectora de la Universidad de Pensilvania, Amy Gutmann, ha señalado:

*“Debería resultar evidente que la identificación mutua que se da en un grupo identitario (como los gays, las lesbianas, las feministas, los judíos estadounidenses, o los estadounidenses de origen irlandés o africano) no agota las identidades individuales de sus integrantes. La identificación con el grupo es significativa desde el punto de vista social pero no es abarcadora de la identidad individual. La identificación con cada uno de esos*

---

<sup>8</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Ed. Trotta. Trad., de Perfecto Andrés Ibáñez. 7ª ed. Madrid, 2010. Pág. 51.



## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que adiciona un tercer párrafo al artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por la diputada Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

*grupos también está sujeta a interpretaciones variables por parte de los individuos que llevan a cabo su propia identificación.”<sup>9</sup>*

Sin el correspondiente estudio antropológico o de otro género que sustente la pretensión, se da por hecho en la propuesta de mérito que las mujeres se identifican única y exclusivamente como “mujeres” sin señalarse que incluso en ese sector pueden existir otras tantas sub-identidades que hagan prioritarias otras clasificaciones, como bien señala Anne Phillips:

*“... la mayoría de la gente existe dentro de múltiples identidades, cada una de las cuales puede llegar a ser la dominante durante un tiempo. En algunos contextos, la gente se identifica primordialmente con los de la misma raza; en otros con los del mismo sexo. A veces es la clase lo que forja las conexiones; a veces la nacionalidad; con frecuencia son los ideales y las creencias. Como he argumentado en otra parte Vivimos en una sociedad de clases que también está estructurada por el género, lo cual significa que hombres y mujeres experimentan la clase de modo diferente y que las unidades potenciales de clase son alteradas por conflictos de género. Para poner el acento al revés: vivimos en un orden de género que también está estructurado por la clase, lo cual significa que las mujeres experimentan su condición de mujer de modos diferentes y que su unidad como mujeres está continuamente alterada por conflictos de clase. Introdúzcase la raza para completar el triángulo y se puede ver cuán compleja llega a ser la geometría. Nadie es “sólo” un trabajador, “sólo” una mujer, “sólo” negro. La noción de que nuestra*

---

<sup>9</sup> GUTMANN, Amy. *La identidad en democracia*. Ed. Katz, Trad. Estela Otero. Buenos Aires, Argentina, 2008. Pág. 23-24.

## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que adiciona un tercer párrafo al artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por la diputada Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

*política puede reflejar simplemente una de nuestras identidades parece sumamente implausible”<sup>10</sup>*

Will Kymlicka, destacado teórico del multiculturalismo alude a lo complicado que las identidades y subgrupos pueden ser, así señala:

*“...Cada uno de los grupos tiene subgrupos, con sus experiencias y característica propias. Si los hombres no pueden representar a las mujeres, ¿las mujeres blancas pueden representar a las mujeres de color? Dentro de la categoría de mujeres de color, ¿las mujeres asiáticas pueden representar a las mujeres afrocaribeñas?, ¿las mujeres asiáticas de clase media, heterosexuales y sanas pueden representar a las mujeres asiáticas pobres, discapacitadas o lesbianas?”<sup>11</sup>*

Como se desprende de los argumentos antes expuestos, determinar o justificar el por qué la información de un cierto grupo o sector de la población en específico debería ser clasificada en el informe anual que rinde el Presidente de la CNDH ante los Poderes de la Unión y, describirse de manera detallada la situación de sus derechos humanos, no es una cuestión menor.

Se requiere de un análisis ponderado que permita determinar sobre la idoneidad, necesidad y justificación de esa determinación porque, de legislarse en el sentido propuesto, se estaría interviniendo injustificadamente el derecho a la igualdad con relación al que asiste a otros sectores de la sociedad.

---

<sup>10</sup> PHILLIPS, Anne. “¿Qué tiene de malo la democracia liberal?”, en Anne Phillips: *Género y teoría política democrática*. Traducción de Isabel Vericat. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México, 1996. Pág. 324.

<sup>11</sup> KYMLICKA, Will. *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Traducción de Carme Castells Auleda. Barcelona, España. 1996. Pág.195.

## Comisión de Derechos Humanos

Dictamen en sentido negativo a la iniciativa que adiciona un tercer párrafo al artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por la diputada Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

El argumento o premisa que sustenta la iniciativa sujeta a estudio no resulta ser el idóneo para tal justificación, tal y como se ha argumentado en este dictamen.

Además, tampoco resultaría conveniente incluir tales datos en un informe que se asume como general y, no particular de un determinado sector.

Aunado a lo anterior, la pretensión de la iniciante se encuentra cubierta ya a través del programa especializado de la CNDH en esta materia (el “Programa de asuntos de la mujer y de igualdad entre mujeres y hombres”), mismo que elabora estudios especializados de la situación de los derechos humanos de la mujer.

Tampoco debe obviarse que los informes anuales de la CNDH antes referidos, contienen ya la información de género solicitada por la iniciante pero en una forma diversa a la que se pretende, toda vez que no se reúne en un único rubro ni tampoco de manera detallada.

Por todos los argumentos antes señalados, la Comisión de Derechos Humanos somete a la consideración de la Honorable Asamblea de la Cámara de Diputados el siguiente:

### Acuerdo

**Primero.** Se desecha la iniciativa que reforma el artículo 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada por la diputada Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

**Segundo.** Archívese el presente asunto y téngase como total y definitivamente concluido.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 25 días del mes de febrero de 2014.