

# Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

---

## Balance y perspectivas en México respecto de las dificultades y desafíos legislativos de derechos humanos de las mujeres

Documento de trabajo núm. 305



Abril 2019

---

[www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop)

---



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

---

**CESOP**

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

---

Información que fortalece el quehacer legislativo



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA



## Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

*Organización Interna*

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Director de Estudios Sociales encargado del  
despacho de la Dirección General del CESOP

Enrique Esquivel Fernández  
Asesor General

Ricardo Martínez Rojas Rustrian  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez  
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores  
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga  
Coordinadora Técnico

### Investigadores

Gabriel Fernández Espejel  
José de Jesús González Rodríguez  
Roberto Candelas Ramírez  
Rafael López Vega  
Salvador Moreno Pérez  
Felipe de Alba Murrieta  
Rafael del Olmo González  
Giovanni Jiménez Bustos

### Apoyo en Investigación

Luis Ángel Bellota  
Natalia Hernández Guerrero  
Karen Nallely Tenorio Colón  
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez  
Nora Iliana León Rebollo  
Ricardo Ruiz Flores

Alejandro Abascal Nieto  
Abigail Espinosa Waldo  
Elizabeth Cabrera Robles  
Guillermina Blas Damián

Alejandro López Morcillo  
Editor

José Olalde Montes de Oca  
Asistente Editorial

Información que fortalece  
el quehacer legislativo

**CESOP**

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

**Balance y perspectivas en México respecto de las dificultades y  
desafíos legislativos de derechos humanos de las mujeres**

*Pensemos en igualdad, construyamos  
con inteligencia, innovemos para el  
cambio.  
ONU Mujeres 2019.*

Lic. Guadalupe Morales Núñez<sup>1</sup>

Abril 2019

---

<sup>1</sup> Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador asistente adscrito a la Subdirección de Opinión Pública.

## Contenido

Introducción.....	3
1. Importancia de las comisiones especializadas. ....	6
2. Retos de las comisiones especializadas.....	7
3. Las comisiones y su participación en el Plan Nacional de Desarrollo .....	8
4. Temas legislativos pendientes en materia de igualdad de género. ....	11
5. Cumplimiento de las recomendaciones formuladas a México por el Comité CEDAW en el ámbito legislativo.....	15
6. Retos legislativos en el cumplimiento de las recomendaciones .....	18
7. Precedentes legislativos .....	19
8. Compromisos en el macro del Poder Ejecutivo .....	21
9. Comisiones legislativas y los instrumentos internacionales .....	21
10. Comentarios finales.....	22

## Introducción

EL reto institucional para lograr que la igualdad de los derechos humanos cumpla el mandato constitucional,<sup>2</sup> así como atender las recomendaciones de los organismos internacionales, ha sido un proceso complejo al cual se suman las recientes recomendaciones (2018) de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).<sup>3</sup>

El entorno en que se emiten estas recomendaciones muestra cifras sobre la situación cotidiana de inseguridad, en un *contexto de permisibilidad del Estado (OCNF)*,<sup>4</sup> con el resultado de 1,221 feminicidios en 13 estados de la república en el transcurso de 2007 a 2008: en 2012 la Procuraduría General de la República registró 104 asesinatos. De acuerdo con las Naciones Unidas, 6,488 mujeres fueron asesinadas en México; en Guerrero hubo 512 asesinatos y sólo 29 casos se investigaron como feminicidios.<sup>5</sup>

Por su parte, las agendas legislativas en materia de igualdad de género muestran el interés por incorporar la perspectiva de género en el trabajo legislativo, pero en lo particular existen asimetrías, como muestra el siguiente esquema de acuerdo con el número de temas que cada grupo parlamentario se compromete a impulsar.

---

<sup>2</sup> Reforma al artículo primero constitucional, *Diario Oficial de la Federación*, viernes 1 de junio de 2011.

<sup>3</sup> La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) es el instrumento internacional más amplio sobre los derechos humanos de las mujeres y niñas, adoptado en forma unánime por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 y ratificado por México el 23 de marzo de 1981. Disponible en <https://www.gob.mx/conavim/articulos/las-recomendaciones-del-comite-cedaw-a-mexico>.

En julio de 2018, con motivo de la presentación del 9 informe de cumplimiento del Estado mexicano, CEDAW emitió diversas recomendaciones.

<sup>4</sup> Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio.

<sup>5</sup> Comité del Centro de Estudios para el adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura. Infografía Feminicidio y Alerta de Género.

<b>Agenda legislativa en materia de igualdad de género en la Cámara de Diputados</b>		
<i>Grupo parlamentario</i>	<i>Número de temas</i>	<i>Método para resolverlo</i>
Morena	3	2 reformas constitucionales
PAN	3	Impulsar reformas
PRI	3	2 reformas y una estrategia
Encuentro Social	4	Punto de acuerdo, reforma legal y alternativas
PT	5	Reforma constitucional y legal
Movimiento ciudadano	2	Crear comisión de la verdad y reforma penal
PRD	19	Reforma constitucional y penal Crear un código penal nacional para mujeres
Verde	5	Reforma laboral e implementación de alerta de género

Fuente: Con base en el documento: Compromisos en materia de igualdad de género en las agendas legislativas de los grupos parlamentarios. Seguimiento y monitoreo, 2019. Unidad para la Igualdad de Género.

En el ámbito laboral los partidos Verde y de la Revolución Democrática muestran interés por impulsar reformas tendientes a reducir la desigualdad entre mujeres y hombres, así como a garantizar la paridad sustantiva en puestos de toma de decisiones de los tres Poderes de la Unión. En un contexto en que la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado y su incremento en la matrícula universitaria es notorio, éstas representan 40% de la fuerza de trabajo a nivel mundial. Si bien la participación de la mujer en el ámbito laboral va en ascenso, su participación en los puestos de dirección es limitada. Sólo 16% de los cargos ejecutivos están ocupados por mujeres. En el sector privado es más reducida la presencia de mujeres que en los puestos del gobierno.<sup>6</sup>

Sobre participación política de las mujeres en México, siendo uno de los países de la región con mayor número de mujeres en el Poder Legislativo, su participación en los órganos de dirección ha sido limitada. Actualmente presiden una gran parte de las comisiones legislativas en el Congreso, y por primera vez se ha alcanzado una composición muy cercana al 50% por ciento de las mujeres.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Comité del Centro de Estudios para el adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Cámara de Diputados LXIII Legislatura. Infografía Mujeres en la Educación Superior en México.

<sup>7</sup> Diputada Leticia Mariana Gómez Ordaz, integrante del grupo parlamentario del PVEM. Boletín núm. 0304, Comunicación Social de la Cámara de Diputados, 2018.

Reparación del daño, violencia política de género, violencia de género, transversalidad a ordenamientos federales y estatales, entre otros, son los temas de la agenda legislativa que se suman a las recomendaciones emitidas por la CEDAW. Los aspectos más importantes de las recomendaciones son las siguientes:

<i>Observaciones finales realizadas al Estado mexicano por CEDAW a partir del 9 informe de cumplimiento (9 de octubre de 2018<sup>8</sup>)</i>
Reforzar la estrategia de seguridad pública para luchar contra la delincuencia organizada.
Mejorar el conocimiento de los derechos humanos de las mujeres mediante campañas y actividades públicas.
Derogar todas las disposiciones legislativas discriminatorias con las mujeres y las niñas.
Capacitar, de manera sistemática y obligatoria, a jueces, fiscales, defensores públicos, abogados/as, agentes de policía y funcionario público responsable de hacer cumplir la ley, en los planos federal, estatal y local, acerca de los derechos de la mujer y la igualdad de género, para poner fin al trato discriminatorio de que son objeto las mujeres y las niñas.
Adoptar una estrategia general dirigida a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños para superar la cultura machista y los estereotipos discriminatorios sobre las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y en la sociedad, y eliminar las formas interseccionales de discriminación contra las mujeres.
Adoptar medidas de carácter urgente para prevenir las muertes violentas, los asesinatos y las desapariciones forzadas de mujeres, en particular combatiendo las causas profundas de esos actos, como la violencia armada, la delincuencia organizada, el tráfico de estupefacientes, los estereotipos discriminatorios, la pobreza y la marginación de las mujeres.
Conceder recursos para la implementación de políticas públicas destinadas al impulso de la prevención del embarazo adolescente.
Matriculación de niñas en disciplinas en que han predominado los hombres.
<b>Reducir y cerrar la brecha salarial por razón de género</b> , así como hacer <b>cumplir las leyes de protección y promoción de las licencias de maternidad</b> . Incentivar a los hombres para que ejerzan su derecho a la licencia parental y agilizar la aprobación de la política nacional de cuidado para ofrecer servicios de guardería suficientes, accesibles y adecuados.

Fuente: Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres.

<sup>8</sup> Las recomendaciones del CEDAW a México. Disponible en <https://www.gob.mx/conavim/articulos/las-recomendaciones-del-comite-cedaw-a-mexico>

La responsabilidad del Congreso recae principalmente en la Cámara de Diputados de acuerdo con el mandato constitucional en materia de derechos humanos (principio *pro persona*) del artículo 1° constitucional (2011),<sup>9</sup> así como aprobar los recursos federales asignados con tal propósito, participar en la integración del Plan Nacional de Desarrollo y verificar el cumplimiento de las recomendaciones internacionales.

En este tenor el propósito de este documento es mostrar el reto legislativo en términos metodológicos, así como la importancia de las comisiones legislativas en materia de derechos humanos para el cumplimiento del artículo 1° constitucional y las recomendaciones formuladas por la CEDAW.

### 1. Importancia de las comisiones especializadas

Para Ludmila Flores, el Estado, al firmar un tratado internacional, se compromete a adoptar estándares de comportamiento acordes y de verificar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas,<sup>10</sup> y en este aspecto las comisiones ordinarias juegan un papel fundamental. Según Puente y Cerna,<sup>11</sup> la influencia de las comisiones legislativas en tareas específicas les brinda un privilegio de decisión, que no sólo sirven como órganos de revisión de iniciativas, sino como foro de expresión para la colocación de los temas en la agenda de las legislaturas.

El primer antecedente de una comisión especializada en asuntos de género fue la Comisión de la Mujer en la Asamblea de Costa Rica, mientras que en el Congreso mexicano, bajo la influencia de las *cuotas de género*, se dio paso a la Comisión de Equidad de Género, que más tarde transitaría a la Comisión de Igualdad de Género.

Cuadro 1

<i>País</i>	<i>Año de aprobación</i>
Argentina	1991
Bolivia	1997
Brasil	1997
Colombia	1999
Costa Rica	1996

<sup>9</sup> Reforma publicada en el DOF 10/0672011.

<sup>10</sup> Lucereito Ludmila Flores Salgado, *Temas actuales de los derechos humanos de última generación*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UABP/Piso 15 Editores, 2015.

<sup>11</sup> Khemvirg Puente Martínez y Sarah Patricia Cerna Villagra, “Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre género en las legislaturas de América Latina”, *Estudios Políticos*, núm. 42, 2017. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n42/0185-1616-ep-42-37.pdf>

<i>País</i>	<i>Año de aprobación</i>
Ecuador	1997
Honduras	2000
México	1996 Comisión de Equidad de Género 2002 Comisión de Equidad y Género 2015 Comisión de Igualdad de género
Panamá	1997
Paraguay	1996
Perú	1997
Rep. Dominicana	1997
Uruguay	2009

Fuente: Elaboración propia con base en Khemvirg Puente Martínez\* / Sarah Patricia Cerna Villagra\*

## 2. Retos de las comisiones especializadas

Los retos de las comisiones especializadas son evidentemente legislar y participar en la integración de una agenda legislativa propia o común para ambas cámaras, la cual solamente la ejercen los grupos parlamentarios.<sup>12</sup> Actualmente sólo cuentan con autonomía para diseñar su plan de trabajo, que guíe las decisiones hacia “el estudio, conocimiento, análisis y propuesta de la legislación más adecuada para las mujeres por medio de criterios incluyentes, elaboración de iniciativas de Ley, Decretos o Puntos de Acuerdo, y exhortos que sean benéficos y con perspectiva de género”.<sup>13</sup>

Un aspecto que puede contribuir en sus fortalezas es la participación de las comisiones en la conformación temática del Plan Nacional de Desarrollo. Actualmente en su diseño el nuevo modelo lo permite, y esta oportunidad es un referente histórico y regional muy valioso en términos de coordinación de Poderes de la Unión, en temas no sólo de carácter legislativo sino de supervisión, seguimiento y fiscalización, con la expectativa de ser el mecanismo apropiado en materia de igualdad de derechos fundamentales, para confrontar las brechas de género en desigualdad, exclusión o discriminación, así como de control evaluatorio o seguimiento para los compromisos de México ante los organismos internacionales.

<sup>12</sup> Artículo 26 numeral 4 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>13</sup> Plan de Trabajo de la Comisión de Igualdad de Género 2018-2019.

### 3. Las comisiones y su participación en el Plan Nacional de Desarrollo

El compromiso de México ante las Naciones Unidas pasó de ser competencia exclusiva del Poder Ejecutivo en el contexto diplomático, a una responsabilidad fundamentalmente legislativa, ya que tiene implicaciones de diseño presupuestal, bajo el concepto de “gobernanza austera” ante el reto de integrar un Plan Nacional de Desarrollo que seguramente dará cuenta de “saldos pendientes”, pero que “garantice igualdad de derechos entre las personas, proteja los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los Tratados Internacionales, así como articular la perspectiva de género en todas las funciones del Estado para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”, tal como lo establece actualmente el artículo 2 de la Ley de Planeación.<sup>14</sup>

La intención en los congresos de América Latina es legislar con perspectiva de género. Para México las comisiones especializadas en derechos humanos y equidad de género, en ambas cámaras, juegan un papel destacado en estos procesos y pueden integrar una agenda común a partir de los compromisos y las recomendaciones internacionales sin que los límites de las legislaturas interrumpen o renueven agendas, ya que se trata de un compromiso de Estado, no de plataforma política.

En este contexto las comisiones juegan un papel legislativo fundamental. Históricamente su desempeño en cada legislatura ha tenido un cauce propio, lo cual no significa evaluar el desempeño de sus integrantes, pero sí reconocer que los contextos políticos tienen una gran influencia tanto en la conformación del plan de trabajo como en la propia dinámica del trabajo colegiado. El Cuadro 2 muestra un balance cualitativo con base en el número de asuntos turnados y resueltos a lo largo de ocho legislaturas.

---

<sup>14</sup> Ley de Planeación. Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de enero de 2012.

Cuadro 2

Legislatura	Equidad de Género			Equidad y Género		Igualdad de Género		
	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI	LXII	LXIII	LXIV
<b>Iniciativas turnadas</b>	No recibió iniciativas	Recibió 10 iniciativas	30	36	36	50	155	25 de octubre 2018 a abril 2019
<b>Dictámenes positivos</b>		Recibe 1 se dictamina y turna al Senado*		14	14	14	32	Ningún al corte.

\* *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1152, sábado 14 de diciembre de 2002. (960)

Fuente: elaboración propia con datos de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, LXIV Legislatura.

El Cuadro 3 muestra el trabajo legislativo que tuvo buen puerto al incorporarse al orden jurídico. En materia de igual de género, encontramos que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres han tenido constantes cambios en intervalos relativamente cortos, lo cual nos permite cuestionar su aplicabilidad desde 2006 y 2007, respectivamente, o los obstáculos que enfrentan no han sido superados.

Cuadro 3

Avances legislativos en materia de equidad e igualdad de género			
	Legislatura	Denominación	Publicada en el Diario Oficial de la Federación
Equidad de género	LIX	Aprueba la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	1 de febrero de 2007
		Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.	2 de agosto de 2006
		Expide la Ley General que crea el Sistema Nacional de Prevención, Protección, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas.	1 de febrero de 2007
		Reforma la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.	9 de noviembre de 2011
		Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, a fin de incorporar el enfoque de género. .	9 de enero de 2006
	LX	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,	20 de enero de 2009
	LXI	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	Reformas: 28 de enero de 2011; 18 de mayo de 2012; 14 de junio de 2012; 15 de enero de 2013.
		Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, para que los gobiernos estatales y del Distrito Federal incorporen en sus presupuestos de egresos la asignación de recursos para el cumplimiento de la política local en materia de igualdad.	Reforma: martes 6 de marzo de 2012
		Ley de Planeación.	Reformas: 20 de junio de 2011
	Equidad y género	LXII	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.			Reformas: 14 de noviembre de 2013; 5 de diciembre de 2014; 10 de noviembre de 2014; 3 de abril de 2018
Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación, y General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.			4 de junio de 2015
Reforma constitucional para fortalecer los mecanismos de protección a los derechos político-electorales de las ciudadanas y ciudadanos indígenas.			22 de mayo de 2015
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.			Reforma: 19 de junio de 2017
Se crea la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.			4 de junio de 2015
Igualdad de género			LXIII
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.	Reformas: 23 de abril de 2018; 14 de junio de 2018 para establecer acciones que reduzcan la brecha de desigualdad que padecen las mujeres rurales		
Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, para sustituir el concepto de equidad por igualdad.	16 de febrero de 2018		

Fuente: elaboración propia a partir de la Base de datos de la *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXIV Legislatura.

#### 4. Temas legislativos pendientes en materia de igualdad de género

Anteriormente los asuntos no resueltos en comisiones sobrevivían para la siguiente legislatura; en la actualidad se declara su caducidad. Sin embargo, cada grupo parlamentario puede expresar el interés en algún tema e incorporarlo a su agenda vigente. Esta práctica no tiene una base normativa, se trata de un procedimiento (2017) que ambas cámaras asumen por separado para liberar de cargas a las comisiones y evitar *un lastre para su actividad* y sólo atender *asuntos prioritarios*.<sup>15</sup>

La *Gaceta Parlamentaria* da cuenta de los asuntos pendientes presentados en calidad de iniciativas de ley o de reformas, y que muy probablemente contaban con el aval de un sector muy importante de la población para atender por la vía legislativa un problema o tema específico. A continuación, se muestran algunos de ellos:

1. Ley para la Protección de las Madres Solteras;<sup>16</sup>
2. Ley Federal sobre los Derechos de las Madres Solteras o Solas y de las Mujeres en Estado de Violencia;<sup>17</sup>
3. Igualdad salarial;<sup>18</sup>
4. Establecer la obligación del Estado de procurar la disminución de la brecha salarial de las mujeres respecto a los hombres;<sup>19</sup>
5. Violencia laboral, violencia obstétrica;<sup>20</sup>
6. Violencia laboral;<sup>21</sup>
7. Protocolo especializado de atención a víctimas en los refugios para las víctimas de violencia y los lineamientos de operación;<sup>22</sup>

---

<sup>15</sup> Acuerdo de la mesa directiva para dar conclusión a las iniciativas que no han recibido dictamen. Disponible en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/10/asun\\_3607646\\_20171031\\_1509553132.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/10/asun_3607646_20171031_1509553132.pdf)

<sup>16</sup> Gaceta Parlamentaria, núm. 2229-I, martes 10 de abril de 2007.

<sup>17</sup> *Ibid.*, núm. 2495-IX, martes 29 de abril de 2008.

<sup>18</sup> *Ibid.*, núm. 4360-II, jueves 10 de septiembre de 2015.

<sup>19</sup> *Ibid.*, núm. 4458-IV, lunes 1 de febrero de 2016.

<sup>20</sup> *Ibid.*, núm. 4369-II, jueves 24 de septiembre de 2015.

<sup>21</sup> *Ibid.*, núm. 4372-II, martes 29 de septiembre de 2015.

<sup>22</sup> *Ibid.*, núm. 4474-IV, martes 23 de febrero de 2016.

8. Actuación de las autoridades competentes cuando se presume violencia de género y garantizar una adecuada protección a las víctimas de este delito;<sup>23</sup>
9. garantizar la equidad salarial entre hombres y mujeres;<sup>24</sup> capacitación para la inserción laboral a víctimas de violencia.<sup>25</sup>

Por otro lado, los temas resueltos por la Cámara de origen que no concluyeron el proceso legislativo, pero conservan una importancia especial por el alcance de sus planteamientos, son los siguientes:

1. La iniciativa que reforma el artículo 17 de *la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, que pretendió agregar responsabilidades a los tres órdenes de gobierno para garantizar espacios y programas donde se respeten y fomenten los derechos fundamentales de las mujeres, fue resuelta y aprobada en la Cámara de Diputados con 397 votos en pro, el jueves 10 de marzo de 2016, desde entonces turnada a la Cámara de Senadores;<sup>26</sup>
2. Iniciativa para *garantizar a las mujeres su seguridad y el ejercicio pleno de sus derechos humanos*;<sup>27</sup>
3. Iniciativa para crear el *Centro de justicia para la mujer, o de atención para mujeres víctimas de la violencia*;<sup>28</sup>
4. Iniciativa sobre el cumplimiento de que las actividades laborales supongan un riesgo para su seguridad e integridad personal y previo otorgamiento de una orden de protección por la autoridad correspondiente;<sup>29</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, núm. 4484-V, martes 8 de marzo de 2016.

<sup>24</sup> *Ibid.*, núm. 4489-IV, martes 15 de marzo de 2016. Fue dictaminada y aprobada por la Cámara de Diputados y turnada a la Cámara de Senadores desde 2016.

<sup>25</sup> Retirada el miércoles 10 de abril de 2019, con base en el artículo 77, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados; *Gaceta Parlamentaria*, núm. 5203-IV, miércoles 23 de enero de 2019.

<sup>26</sup> *Gaceta Parlamentaria*, núm. 5203-IV, miércoles 23 de enero de 2019

<sup>27</sup> *Ibid.*, núm. 4491-VII, jueves 17 de marzo de 2016.

<sup>28</sup> *Ibid.*, núm. 4508-VIII, jueves 14 de abril de 2016. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 425 votos en pro, el martes 8 de noviembre de 2016. Turnada a la Cámara de Senadores.

<sup>29</sup> *Ibid.*, núm. 4736-VII, jueves 9 de marzo de 2017.

5. Proposición con punto de acuerdo para que la Secretaría de Gobernación elabore un protocolo especializado de atención a víctimas en los refugios y los lineamientos de operación que deben observar para su funcionamiento.<sup>30</sup>

Los asuntos que la presente legislatura se comprometió a resolver se presentan en el Cuadro 4.

Cuadro 4	
Iniciativas turnadas durante el primer año de la LXIV Legislatura a la Comisión de Igualdad de Género	
1.	Reformas a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia relativo a: la información referente al mecanismo de alerta por violencia de género; en materia de violencia política por razón de género; <i>a efecto de materializar de manera efectiva y eficaz la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres; en materia de hostigamiento sexual; en materia de declaración regional del mecanismo de alerta por violencia de género; para tipificar el delito de feminicidio en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos; en materia de atribuciones de la Secretaría de Gobernación referentes al mecanismo de alerta por violencia de género; en materia de atención especializada a mujeres embarazadas; en materia del derecho de las mujeres a la interrupción libre del embarazo; en materia de violencia política en razón de género.</i>
2.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 36 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, para incluir el principio de paridad de género en la conformación de los altos cargos de la administración pública federal.
3.	Código Penal Federal y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
4.	Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, para incorporar las condiciones de salud, opiniones, preferencias sexuales o cualquiera otra que atente contra su dignidad, en el apartado de la no discriminación.

Fuente: elaboración propia con base en la *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXIV Legislatura.

Otro de los hallazgos encontrados es que aquellas iniciativas que han propuesto reforma y adición a la Ley Federal del Trabajo, y General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en materia de equidad salarial, no han encontrado buen puerto aun en los

<sup>30</sup> Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 289 votos en pro, el jueves 14 de diciembre de 2017. Turnada a la Cámara de Senadores. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 4800, miércoles 14 de junio de 2017.

dos últimos procesos legislativos de reforma a la Ley Federal del Trabajo, y actualmente el tema subsiste como un precedente de discriminación laboral.<sup>31</sup>

Este resultado contrasta con la postura del sector empresarial. Por ejemplo, Coparmex se manifiesta en favor de la “propuesta canadiense de incluir un capítulo de género que promueva la inclusión y el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres en el ámbito empresarial, de comercio internacional e inversión de los tres países. Si bien existe ya un capítulo parecido en el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Canadá, es importante que la adopción de un capítulo similar en el TLCAN 2.0 se vuelva una realidad palpable”.<sup>32</sup> La integración de las mujeres en sus órganos directivos es limitada.

La importancia en este tema reside en que la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer (CEDAW), recientemente presenta recomendaciones a México para legislar sobre igualdad salarial.

La Unidad para la Igualdad de Género de la Secretaría General de la Cámara de Diputados tiene un aporte documental muy importante denominado “Compromisos en materia de igualdad de género en las agendas legislativas”, el cual destaca lo siguiente:

Es de suma importancia dar seguimiento y monitoreo a los compromisos que en la materia se impulsen desde el Poder Legislativo, en correspondencia a los mandatos internacionales que se analizarán más adelante y que instan a los Congresos a aprobar y modificar leyes que discriminen a las mujeres y que impidan su acceso igualitario a todos los sectores de la sociedad, para concretar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Iniciativa presentada por la diputada Verónica Delgadillo García (Movimiento Ciudadano). Turnada a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, y de Igualdad de Género. Prórroga hasta el 29 de abril de 2016, otorgada el lunes 14 de diciembre de 2015, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Se declara asunto totalmente concluido, por acuerdo de la Mesa Directiva aprobado el jueves 11 de octubre de 2018. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 4360-II, jueves 10 de septiembre de 2015.

<sup>32</sup> Coparmex, *La brecha de género, un asunto pendiente de política pública en México*, marzo de 2018. Disponible en <https://coparmex.org.mx/la-brecha-de-genero-un-asunto-pendiente-de-politica-publica-en-mexico/>

<sup>33</sup> Secretaría General, Unidad para la Igualdad de Género. Disponible en [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/uig/lxiv/commatiggen\\_ageleggruppar19feb19.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/uig/lxiv/commatiggen_ageleggruppar19feb19.pdf)

Este documento permite institucionalizar las bases para una agenda común. El reto es para las comisiones comprometidas. Muy probablemente encuentren límites debido a que no cuentan con una base normativa; sin embargo, cada una de las cámaras puede darse para sí reglas propias que faciliten los trabajos, pero mejor aún, que permitan su fortalecimiento. Actualmente el Congreso cuenta con precedentes parlamentarios que dan fe de ello.

## 5. Cumplimiento de las recomendaciones formuladas a México por el Comité CEDAW en el ámbito legislativo<sup>34</sup>

México forma parte de la Convención desde 1981 y la base constitucional de sus obligaciones se encuentra en el artículo 1 constitucional desde 2011.<sup>35</sup> Dos aspectos considero más relevantes de esta reforma: el primero de ellos compromete a todas las autoridades en el ámbito de su competencia en una acción de coordinación y colaboración a *promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos en los términos que establezca la ley.*

Precisamente en la metodología que considera CEDAW para el cumplimiento involucra a los tres poderes de la unión y los tres niveles de gobierno, pero específicamente el principal compromiso es legislativo y su armonización con las leyes estatales.

De acuerdo con el resumen ejecutivo a cargo de la Unidad para la Igualdad de Género en la Cámara de Diputados (2018),<sup>36</sup> la distribución de las recomendaciones formuladas por la CEDAW se encuentra distribuida en la siguiente forma:

---

<sup>34</sup> Impulsa Unidad para la Igualdad de Género, de la Cámara de Diputados, debates parlamentarios sobre el tema. Disponible en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2018/Marzo/20/5114-Impulsa->

Unidad-para-la-Igualdad-de-Genero-de-la-Camara-de-Diputados-debates-parlamentarios-sobre-el-tema

<sup>35</sup> Reforma constitucional en materia de derechos humanos. DOF 10 de junio de 2011.

<sup>36</sup> Cámara de Diputados, LXIV Legislatura. Unidad para la Igualdad de Género. Investigación de cumplimiento de la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer. Agenda Legislativa CEDAW.

48 recomendaciones		
24 son de competencia conjunta de los tres poderes.	14 son competencia de los poder Legislativo y Ejecutivo.	10 competen a los poderes Legislativo y Judicial.

Fuente: Unidad para la Igualdad de Género. Cámara de Diputados LXIV Legislatura

La metodología que plantea CEDAW para formular el panorama general de cumplimiento se basa en un “semáforo de cumplimiento:

 No cumplida	 En vías de cumplimiento	 Cumplida	Sobre las que no es posible hacer un cálculo de avance
18	9	7	14

Para CEDAW estos resultados muestran un nivel bajo de cumplimiento y recomienda crear un mecanismo de seguimiento o monitoreo de su avance con un enfoque de rendición de cuentas entre los tres Poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno con miras al cumplimiento integral.

Asimismo, “reconoce los avances legislativos en México y los esfuerzos en términos presupuestales y de política pública, sin embargo, expresa su preocupación en torno a varios aspectos de su vida, especialmente en un contexto con altos niveles de violencia:

Las recomendaciones enfatizan la necesidad de concluir el proceso de armonización legislativa en los niveles federal, estatal y municipal, acorde con los estándares internacionales y de garantizar el acceso a la justicia de las mujeres y las niñas. También subrayan la necesidad de fortalecer el acceso de las mujeres al mercado laboral y al crédito, en igualdad de condiciones y tomando como línea base los estándares de seguridad social. Adicionalmente, el Comité da un espacio importante a las políticas de prevención desde el sector educativo para acabar con la violencia y los estereotipos sexistas, entre otras; y resalta la urgencia de garantizar los derechos de poblaciones en mayor riesgo de vulneración, tales como la población LGBTI, las mujeres indígenas y afrodescendientes, las mujeres rurales, las defensoras de derechos humanos y las periodistas, e incluye por primera vez recomendaciones específicas para México sobre mujeres migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas.

El Comité es enfático en materia de violencia contra las mujeres y las niñas, al recomendar “adoptar medidas urgentes para prevenir las muertes violentas, los homicidios y las desapariciones forzadas de mujeres, incluso abordando las causas profundas de dicha violencia, incluida la violencia armada, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, los estereotipos discriminatorios, la pobreza y la marginación”.

Asimismo, el Comité enuncia varias recomendaciones sobre los derechos y la salud sexual y reproductiva de las niñas y mujeres, haciendo un llamado a armonizar leyes y protocolos federales y estatales con la Ley General de Víctimas y la NOM-046-SSA2-2005, entre otros elementos.<sup>37</sup>

La perspectiva y transversalidad también funcionan como herramientas metodológicas y forman parte de los retos no sólo legislativos, sino de acciones de cumplimiento en su conjunto con los tres Poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno:

Marco conceptual	
<b>Plataforma cultural y política</b>	<b>Derechos humanos de las mujeres</b>
	Igualdad de género
	Equidad de género
	<b>Perspectiva y transversalidad de género</b>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>37</sup> Comité CEDAW emite observaciones a México sobre derechos de las mujeres luego de la 9ª revisión. ONU Mujeres. Recuperado de <http://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/07/comunicado-cedaw>

## 6. Retos legislativos en el cumplimiento de las recomendaciones

Podemos afirmar que el mayor desafío en el ámbito del proceso legislativo es metodológico, el cual deben asumir las comisiones especializadas. Con seguridad encontrarán límites normativos para crear procesos complementarios y dar marcha al proceso de cumplimiento legislativo a las recomendaciones de la CEDAW; sin embargo, conformar agendas legislativas y un plan de trabajo común con la colegisladora puede ser un avance.

La participación de las comisiones en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo es un referente histórico-legislativo muy valioso, porque están llamadas a realizar el análisis y estudio correspondiente a temas de su especialización. Sin embargo, se debe reflexionar sobre lo siguiente:

1. Aun cuando el Senado no está llamado en este proceso, surge la duda de cómo se alinearán los temas que en su conjunto el Poder Legislativo debe atender en el cumplimiento de las recomendaciones de CEDAW y si la idea de conformar agendas legislativas comunes o trabajo en conferencia puede ayudar en ello.
2. Uno de los rubros prioritarios de la Cámara de Diputados es determinar si el (proyecto) Plan Nacional de Desarrollo cumple con los fines de proyecto nacional,<sup>38</sup> lo cual es un área de oportunidad para incorporar no sólo los compromisos legislativos de la CEDAW, sino todos aquellos en materia de derechos humanos.

Recientemente se instaló el grupo de trabajo CEDAW en la Cámara de Diputados para realizar el seguimiento de dicho cumplimiento, conformado por las legisladoras integrantes de la Comisión de Igualdad de Género, así como por la Unidad para la Igualdad de Género como un espacio de análisis y monitoreo, en el cual su “intención

---

<sup>38</sup> Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativa al proceso de discusión y en su caso aprobación del Plan Nacional de Desarrollo. *Gaceta Parlamentaria*, del viernes 26 de abril de 2019.

es integrar y sistematizar periódicamente el avance de las recomendaciones para coadyuvar a fortalecer la agenda en materia de igualdad de género”.<sup>39</sup>

Valdría la pena reflexionar acerca de si la participación de las comisiones de Trabajo y Previsión Social, Seguridad Social, deba sumarse al grupo de trabajo en comento, considerando que el método de trabajo en materia de equidad de género en el Senado es en comisiones unidas de Equidad de Género, Derechos Humanos y Relaciones Exteriores. Es importante subrayar que el trabajo conjunto o en conferencia ofrece las siguientes ventajas:

1. Fijar prioridades legislativas;
2. Impulsar la dictaminación en temas sustantivos;
3. Promover y fortalecer el trabajo en conferencia de las comisiones competentes de ambas cámaras para abordar asuntos sustantivos.<sup>40</sup>

Por otro lado, el mecanismo parlamentario que puede considerarse en el proceso de aprobación de las recomendaciones formuladas por la CEDAW es la calificación como un asunto de urgente y obvia resolución.<sup>41</sup>

## 7. Precedentes legislativos

La Cámara de Diputados cuenta con precedentes legislativos en materia de equidad de género e igualdad sustantiva; los cito a continuación porque sin contar con base normativa, representan un compromiso institucional importante:

---

<sup>39</sup> Instalan mecanismo para dar seguimiento a recomendaciones de CEDAW. Cámara de Diputados, 6 de marzo de 2019. Recuperado de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Marzo/06/1203-Instalan-mecanismo-para-dar-seguimiento-a-recomendaciones-de-CEDAW>

<sup>40</sup> Con base en la iniciativa que expide la Ley del Congreso. *Gaceta Parlamentaria*, del 18 de septiembre de 2018.

<sup>41</sup> Véase Urgente u Obvia Resolución. Fuente: Arts. 87, 95, 103, 108, 109, 110 y 175 del Reglamento del Senado de la República. Arts. 62, 65, 76, 79, 82, 100, 113, 139 y 220 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Urgente u Obvia Resolución.

- a. Acuerdo de la Cámara de Diputados (2016), por el cual manifiesta su voluntad de sumarse a la campaña denominada *He for She*, con el compromiso de realizar acciones legislativas en favor de los derechos de las mujeres, que contribuyan a la realización de los principios constitucionales de igualdad y no discriminación.

Es importante mencionar que esta declaración fue de gran impulso para la creación de la Unidad de Género de la Cámara de Diputados.<sup>42</sup>

- b. Incorporación de la leyenda “LXIV Legislatura de la paridad de género”, producto de una plataforma de comunicación oficial que aprueba el Pleno mediante el acuerdo de la Junta de Coordinación Política por la que asume que “no se puede tolerar, ni justificar ninguna forma de discriminación hacia las mujeres”, *porque su lucha a lo largo de la historia y el camino trazado en todos los ámbitos, ha modificado la forma de considerar a hombres y mujeres, así como las relaciones entre ambos*.<sup>43</sup> Considera que la igualdad entre géneros es un principio jurídico universal plasmado en la Constitución y reconocido en diversos tratados internacionales de derechos humanos; sin embargo, “la historia muestra que sólo ellas harán valer sus derechos”.
- c. Exhorto de la Cámara de Diputados para “el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, a la Secretaría de Educación Pública y a la Secretaría de Cultura para impulsar espacios culturales y educativos al respeto de la diversidad étnica en México, así como al gobierno federal, estatales y municipales para promover políticas y medidas tendiente a prevenir y erradicar la discriminación en todas

---

<sup>42</sup> Cámara de Diputados, “Cámara de Diputados se suma a la campaña de ONU Mujeres denominada ‘He for She’”, *Boletín* núm. 4039. Recuperado de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2016/09-Septiembre/08/4039-Camara-de-Diputados-se-suma-a-la-campana-de-ONU-Mujeres-denominada-He-for-She>

<sup>43</sup> Cámara de Diputados, “Avalan inscribir ‘LXIV Legislatura de la paridad de género’ en papelería oficial de San Lázaro”, *Boletín* núm. 0304, Comunicación Social.

sus expresiones y les convoca a promover políticas y medidas tendientes a prevenir y erradicar la discriminación en todas sus expresiones”.<sup>44</sup>

Este exhorto es motivado por uno de los casos sobre discriminación pública precisamente de origen étnico, y que tiene que ver con las expresiones que denosta el desempeño de la actriz Yalitza Aparicio, pero fundamentalmente evidencia la fragilidad del orden institucional.

## **8. Compromisos en el marco del Poder Ejecutivo**

En este ámbito, los avances institucionales muestran que las características en su diseño, implementación y evaluación, bien pueden ser útiles en los procesos de evaluación de su desempeño y son un precedente institucional que las comisiones deben incorporar en el análisis al Plan Nacional de Desarrollo.

## **9. Comisiones Legislativas y los Instrumentos internacionales**

En materia de derechos humanos los tratados internacionales sobre éstos son supervisados por un comité de expertos que evalúan su aplicación, y algunos de ellos se complementan con protocolos facultativos. A las comisiones legislativas del Senado de Equidad de Género, Derechos Humanos y Relaciones Exteriores les corresponde elaborar el dictamen por el que el pleno del Senado lo aprueba de acuerdo con las facultades constitucionales sobre política exterior.

Las comisiones homólogas de Derechos Humanos y Equidad de Género en ambas cámaras, pueden asumir el compromiso no sólo en el ámbito legislativo al crear o modificar la legislación, sino de control y supervisión, a partir de la recomendación de adoptar medidas educativas, sociales y culturales, o reforzar las ya existentes. Las

---

<sup>44</sup> Véase Acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión por el que exhorta a los gobiernos federal, estatales y municipales a promover políticas y medidas tendientes a prevenir y erradicar la discriminación en todas sus expresiones en el territorio nacional. *Gaceta Parlamentaria*, jueves 21 de febrero del 2019.

comisiones vinculadas a equidad de género del Senado necesariamente involucran a la de Derechos Humanos, lo cual es un precedente que puede adoptar la Cámara de Diputados en su metodología.

Por último, CEDAW establece un plazo para entregar un avance de cumplimiento que inicia desde el momento en que se dan a conocer las recomendaciones hasta la presentación del próximo informe periódico de México.

## 10. Comentarios finales

Las asimetrías temáticas de las agendas legislativas en ambas cámaras, el contraste de los resultados en materia de violencia de género frente a las constantes reformas legales, pueden ser indicadores para reflexionar si la metodología parlamentaria ha sido la adecuada. El suponer que todos los temas que encierran violación a derechos humanos y violencia de género pueden resolverse por la vía legislativa muestra contrastes, dada la evidencia social y legislativa.

Conformar una agenda común del Congreso puede resultar complicado porque ambas cámaras históricamente han tenido agendas propias; pero no lo es. El trabajo en Conferencia ofrece un punto de partida.

¿Por qué insistir en ello?, porque la “tramitación de los temas sobre derechos humanos, en lo general, debe considerarse necesario agilizar”;<sup>45</sup> la calificación de *urgente* y *obvia resolución* es una herramienta parlamentaria eficaz.

Plantear un tema de trabajo conjunto brinda la oportunidad de identificar temas sustantivos, ya sean legislativos, de fiscalización o de control. Alinear temas pendientes con las recomendaciones de CEDAW son aspectos que pueden considerarse ante la nueva responsabilidad que enfrenta el Poder Legislativo en derechos humanos.

---

<sup>45</sup> Trabajo en Conferencia es conferencia, sucede cuando las funciones se realizan con las comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados para deliberar sobre iniciativas y proyectos de ley o decreto u otros asuntos, cuya tramitación se considera necesario agilizar. Véase Manual de Comisiones del Senado de la República. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos\\_apoyo/64-65/LXIV/Manual\\_de\\_Comisiones.pdf](http://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXIV/Manual_de_Comisiones.pdf)

# CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

[www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop)

 cesop01

 @cesopmx