

## CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Artículo 102, apartado B, párrafos 1 y 2, de la CPEUM.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Instrumentos de posicionamiento sobre actos de discriminación

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

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

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

la práctica de verificaciones migratorias ilegales; la Núm. 15/2009, sobre el derecho a la protección de la salud; la Núm. 23/2015 sobre matrimonio igualitario; la Núm. 27/2016, sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas; y la Núm. 31/2017, sobre violencia obstétrica.<sup>18</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



el Estado de Puebla,<sup>25</sup> ambas sobre la “definición” de matrimonio que contemplan dichos Códigos Civiles.

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

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

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

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

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

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

Al considerar la trayectoria de este debate, el equipo interdisciplinario de investigación se inclinó por un diseño mixto capaz de sumar los distintos indicadores cualitativos y cuantitativos con los

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

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

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

recursos humanos, materiales y fuentes de información disponibles.<sup>28</sup> Aunque la estrategia metodológica se trazó a la medida de los objetivos iniciales de la investigación, se desarrolló pensando en que cada una de sus técnicas e indicadores fueran concurrentes con los establecidos por el documento: *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), publicado en 2012. Muestra de ello es que se retomaron todas las categorías posibles de indicadores de derechos humanos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

de técnicas cualitativas y cuantitativas, así como la selección adecuada de indicadores (estructurales, de proceso o de resultados) de acuerdo a los objetivos de cada investigación.

**Figura 3. Indicadores estructurales, de proceso y de resultados**

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

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

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

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

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

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

- T. Transparentes en sus métodos, oportunos y definidos en el tiempo.
- S. Simples y específicos

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

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

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

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

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

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