

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES

1. Las políticas y regulaciones sobre no discriminación en México han tenido su origen, como es natural, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los tratados en la materia, universales e interamericanos, que México ha suscrito y, en consecuencia, se ha obligado a armonizar en su ámbito interno. De un lado, el Sistema Universal de Derechos Humanos ha tenido muy presente la necesidad de instaurar una visión que trate de forma igualitaria a todas las personas del mundo prohibiendo categóricamente la distinción, exclusión y subordinación de grupos que históricamente se han encontrado en situaciones de desventaja. Por ello, desde sus orígenes, las cláusulas de no discriminación han estado en el corazón de su sistema tutelar de derechos humanos, siendo andamiaje fundamental para el goce, el respeto y la garantía de todos los derechos humanos.
2. De otro lado, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha consolidado el tribunal supranacional que ha interpretado de manera amplia el concepto de no discriminación contemplado en los diversos instrumentos interamericanos de derechos humanos. Por ejemplo, en el ámbito de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el principio de igualdad y no discriminación fue catalogado como norma de *ius cogens* del derecho internacional y, a la fecha, es el único tribunal internacional que se ha pronunciado sobre la interseccionalidad de la discriminación, la discriminación encubierta, la discriminación por percepción o la discriminación estructural. Esto es indicativo, sin duda alguna, de que la realidad interamericana merece respuestas acordes con los fenómenos que padece.
3. Es de señalar también la vocación de protección que este Tribunal tiene en relación con los grupos en condiciones de vulnerabilidad, como las mujeres, las niñas, los niños y adolescentes, los pueblos indígenas y tribales, las personas con discapacidad, las personas adultas mayores o las personas pertenecientes a la diversidad sexual. Sin detrimento de lo anterior, es importante señalar y destacar la interpretación que ha hecho en relación con la condición económica y la situación de pobreza y cómo ésta se vincula con situaciones de discriminación estructural que llegan a tener tintes de carácter histórico.
4. Así pues, las concepciones sobre qué es discriminación se han ido desarrollando, de tal manera que ahora el concepto no sólo se agota bajo la formulación clásica de no hacer distinciones arbitrarias e irrazonables, sino que también procura ir en la búsqueda de una igualdad que se plasme en la realidad y en los hechos de todas las personas. En este sentido, debemos tener presente que en el estado actual del derecho antidiscriminatorio se han identificado como tipologías de discriminación: 1.- directa, objeto o finalidad; 2.- indirecta, resultad o efecto; 3.- de hecho, de facto o sustantiva; 4.- de derecho, de jure o formal; 5.- por percepción, real y percibida; 6.- encubierta; 7.- interseccional y 8.- estructural, sistémica o histórica, sin que esta clasificación sea limitativa. La forma en la que han sido definidas y

aplicadas estas tipologías de discriminación ha sido de fundamental importancia pues ayuda a visibilizar las formas únicas y especiales de discriminación atendiendo a la persona que la sufre y el contexto en el que la resiente.

5. En el caso de nuestro país, como se ha podido ver en el desarrollo de este diagnóstico, si bien la intención primaria del constituyente no fue plasmar la no discriminación en la Constitución de 1917, no es menos cierto que existían disposiciones que —por sus efectos— hacían que en realidad se estuviera garantizando la no discriminación. Sin embargo, es muy importante tener presente, de igual manera, que la Constitución de 1917 no contemplaba una protección especial hacia determinados grupos, a excepción del caso de las mujeres en materia laboral. Fueron las luchas en materia del voto y de ciudadanía —en el caso de las mujeres— y del reconocimiento de la autonomía y territorio —en el caso de los pueblos indígenas— las que hicieron palpable la necesidad de identificar, reconocer y hacer operable un andamiaje constitucional y de leyes secundarias, que permitieran la adecuada protección en casos y supuestos de discriminación.
6. La inclusión de la cláusula de no discriminación en el año 2001, así como las reformas de derechos humanos del año 2011 y de amparo del 2013, han sido elementos que han permitido crear todo un sistema normativo robusto para hacer frente y judicializar los casos en los que una persona o grupo de personas resientan la discriminación. El efecto ha sido tal que la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) ha tenido como misión principal monitorear, documentar, sistematizar y estructurar el análisis de cómo la discriminación se resiente por diversos grupos en situación de vulnerabilidad en nuestro país.
7. A lo anterior debemos sumar el auge que ha tenido la jurisprudencia constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual ha incorporado estándares internacionales mediante el control de convencionalidad. Sin embargo, y a diferencia del ámbito internacional, existen aún espacios que tanto a nivel interpretativo como a nivel normativo se tienen que consolidar en nuestro país, en especial en cuestiones relativas a discriminaciones encubiertas, estructurales, perceptibles o interseccionales, la cuales —por lo general— resienten las mujeres.
8. Así pues, se han dado importantes pasos en nuestro país para poder hacer frente a la no discriminación. Sin embargo, es imperante señalar que hoy en día estos pasos no solo deben darse desde el punto de vista de las leyes o la normatividad existentes, ya que tenemos todo un andamiaje sobre la temática, sino también desde la evaluación de si estas normas están impactando en la realidad o no. Ello con el fin de poder echar a andar políticas públicas efectivas que puedan hacerlas realidad, en aras de beneficiar —especialmente— a los grupos en condiciones de vulnerabilidad en el país, quienes son, sin dudas, los que más sufren de la discriminación.
9. En cuanto a los instrumentos de posicionamiento analizados en este proyecto, se puede concluir lo siguiente:

I. El Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Caso de Discriminación de la Profesora Eufrosina Cruz Mendoza de 2008 está dirigido a dos instituciones, Congreso y el Gobierno del Estado de Oaxaca, el cual solicita modificaciones legislativas para prevenir y eliminar la discriminación entre el hombre y la mujer, principalmente en aquellas comunidades indígenas regidas por usos y costumbres.

- a. Ninguna de las instituciones estatales dio respuesta al Instrumento, por lo que el índice de cumplimiento fue cero.
- b. Al no existir respuestas, tampoco se registraron acciones vinculadas con el instrumento.
- c. En cuanto a cambios legislativos relacionados con la emisión del Informe Especial se puede señalar lo siguiente:
 - En el Estado de Oaxaca, después de la emisión del Informe Especial, a pesar de que no se señala de forma expresa que la legislación haya cambiado por el propio informe, el equipo de investigación observó los siguientes cambios:
 - La Constitución Política del Estado de Oaxaca incorporó adecuadamente la cláusula de no discriminación en su artículo 4º. Cabe destacar, por ejemplo, que la normativa hace especial énfasis en las disposiciones que aplican tanto para mujeres como para hombres.
 - Se hizo hincapié en que si bien se protegerán los usos y las costumbres de las comunidades indígena y afro-mexicana, también se incluyen cláusulas para garantizar la participación plena de la mujer indígena en la toma de decisiones y la posibilidad de acceder a los cargos públicos de elección popular al interior de sus comunidades.
 - El Estado de Oaxaca emitió la “Ley para atender, prevenir y eliminar la discriminación en el Estado de Oaxaca”, la cual recoge un concepto amplio de discriminación, acorde con la Constitución Federal y Local.
 - El Estado de Oaxaca emitió la “Ley de igualdad entre mujeres y hombres para el Estado de Oaxaca” la cual, entre otras cuestiones, debe fomentar la participación social, política, ciudadana y económica dirigida a lograr la igualdad entre mujeres y hombres.
 - En el caso de las legislaciones estatales:
 - La mayoría de las Constituciones locales han incorporado cláusulas de no discriminación y han enlistado una serie de categorías sospechosas.
 - Los Estados que han adoptado legislaciones en materia indígena contemplan el respeto y uso de las tradiciones de los pueblos y las comunidades indígenas en el marco del derecho a la autonomía; sin embargo, también hacen hincapié que en el marco de ese derecho se debe fomentar la participación de las mujeres indígenas.
 - La mayoría de las entidades federativas han adoptado legislaciones locales en materia de no discriminación con base en la ley federal, la cual contempla definiciones de qué implica un acto discriminatorio y contra qué sujetos se prohíbe la discriminación (entre ellas encontramos categorías como sexo, género y etnia o raza).
 - La mayoría de las entidades federativas han adoptado legislaciones locales en materia de igualdad entre mujeres y hombres con base en la ley federal. La

normativa local contempla que se debe propiciar un ambiente en el que en se pueda ejercer en igualdad de condiciones la posibilidad de ser elegido a un cargo público.

- Las Leyes/Códigos locales en materia de procedimiento electoral no tienen una visión arraigada sobre igualdad entre el hombre y la mujer para aspirar a cargos públicos. Y tampoco contemplan los supuestos de mujeres indígenas y las limitaciones que sufren por usos y costumbres.
 - Las leyes municipales no muestran una tendencia en cuanto a procurar la igualdad entre el hombre y la mujer para aspirar a cargos públicos; tampoco incluyen las limitaciones que sufren las mujeres indígenas cuando aspiran a cargos públicos por usos y costumbres.
- d. Se encontraron cinco referencias directas al instrumento de posicionamiento en medios impresos seleccionados y dos en recursos académicos desde el momento de su emisión. En la mayoría de los textos, tanto académicos como periodísticos, se puso énfasis en la necesidad de garantizar los derechos políticos de las mujeres, los retos legales a los que se enfrentan y la manera en la que estas acciones pueden dejar un precedente en materia de derechos humanos.
 - e. El derecho a la no discriminación es el de mayor número de quejas presentadas en este reporte, aunque la diferencia con el resto de los derechos es de sólo de un caso. Sin embargo, el corto tamaño de la muestra no permite establecer comportamiento longitudinal alguno de los derechos humanos referidos en el instrumento.
 - f. A partir de la valoración realizada por las personas expertas, la participación política de las mujeres indígenas en el país es un asunto vigente, con avances normativos y de visibilización, con notables logros personales y en la agenda a partir de la lucha de la profesora Eufrosina Mendoza. No obstante, se reconoce la necesidad de impulsar estudios a partir de la interculturalidad e interlegalidad que tome en cuenta el sistema normativo indígena.
 - g. En resumen, no hubo respuesta por parte de las autoridades estatales a los que fue dirigido el Informe, por lo que no hay acciones reportadas y el índice de cumplimiento es cero. Empero, la relevancia del tema requiere de los esfuerzos multisectoriales que con el fin de garantizar la participación política de las mujeres indígenas a nivel estatal o comunitario.

II. El Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre Violaciones a los Derechos Humanos y Delitos cometidos por Homofobia de 2010 realizó un diagnóstico sobre la situación referida en el país e impulsó acciones de prevención y erradicación de la homofobia, entre las que se encontraba establecer indicadores para informar sobre los datos estadísticos de violaciones y delitos contra la población LGBTTT, además de detectar y eliminar prácticas institucionales que generan homofobia y sancionar a los funcionarios que cometan agravios contra esta población. El instrumento subrayaba la necesidad de fortalecer la cultura de la legalidad, el respeto a la diversidad y terminar con la impunidad de los delitos cometidos por homofobia.

- a. Las propuestas de este instrumento no fueron dirigidas a ninguna autoridad, por lo que se decidió darle seguimiento con el envío de solicitudes de información a la SEGOB, CONAPRED y SEP. Todas las autoridades dieron respuesta y ningún semáforo fue evaluado en color rojo. Dos terceras partes de las recomendaciones fueron consideradas como cooperativas pero incompletas, y el tercio restante como satisfactorias. La Secretaría de Gobernación proporcionó información que en su totalidad fue semaforizada en color amarillo, la Secretaría de Educación Pública contó con un 75 por ciento de respuestas en amarillo y el resto fue considerado como respuesta satisfactoria. Destaca que el 100 por ciento de los semáforos para el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación se catalogaron como respuestas satisfactorias.
- b. A partir de lo anterior, el índice de cumplimiento A del informe es alto (.68). Esto, debido al hecho de que ninguna de las acciones reportadas fue catalogada como rojo y poco más de una tercera parte de éstas fueron respuestas satisfactorias. Empero, muchas de las acciones aquí evaluadas no han tenido el impacto necesario en las violaciones de derechos humanos y delitos cometidos por homofobia en el país.
- c. A partir del análisis de contenido de las respuestas de estas tres instituciones se contabilizaron un total de 27 acciones implementadas. Al respecto, se identificó que casi la totalidad de las acciones informadas (93 por ciento) tiene incidencia directa en el cumplimiento de algún punto recomendatorio y el siete por ciento restante se relaciona con el tema de violaciones a los derechos humanos y delitos cometidos por homofobia, pero no responde de manera directa al Informe Especial.
- d. En cuanto a cambios legislativos relacionados con la emisión del Informe Especial se puede señalar lo siguiente:
 - La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1º, quinto párrafo, protege el derecho a la “preferencia sexual” y a la no discriminación, siendo interpretado como incluyente de la orientación sexual y la identidad de género.
 - A nivel federal, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación prohíbe la discriminación por orientación sexual o preferencias sexuales. Y, el Código Penal Federal sanciona aquellos casos en los cuales pueda mediar la discriminación por preferencia sexual en contra de la comunidad LGBTTT.
 - El Informe Especial sobre violaciones a derechos y delitos cometidos por homofobia realizado por la CNDH tuvo incidencia en 62 de los 64 instrumentos normativos analizados en la legislación federal y estatal.
 - 30 Estados han tipificado el delito de discriminación, el cual contempla, como supuesto para que ésta se configura, la discriminación por preferencia sexual, orientación sexual, expresión de género e identidad de género, en especial tomando en consideración “el odio” hacia la población LGBTTT.
 - Colima y Guerrero contemplan tipos penales específicos cometidos contra la comunidad LGBTTI como el “homicidio por razones de identidad de género u orientación sexual” y las “lesiones con motivo de orientación sexual”, respectivamente.
 - El Código Penal de Colima incluso define la identidad de género como: “...la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la experimenta profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento,

incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género como la vestimenta, el modo de hablar y los modales.”

- Jalisco contempla como una de las causales del feminicidio aquellos asesinatos cometidos por homofobia.
 - Baja California y Guanajuato no contemplan un tipo penal que sancione la discriminación por preferencia sexual, orientación sexual, expresión de género e identidad de género o bien que medie el odio hacia la población LGBTTT.
 - Entre las sanciones a los delitos de discriminación por preferencia sexual, orientación sexual, expresión de género e identidad de género o bien que medie el odio hacia la población LGBTTT, se contemplan penas privativas de libertad, sanciones pecuniarias como multas y la realización de trabajo a favor de la comunidad.
 - Los delitos cometidos en razón de preferencia sexual, orientación sexual, expresión de género e identidad de género, como manifestación de “odio” en contra de la comunidad LGBTTT, constituyen una forma de discriminación contra este grupo que se encuentra en especial condición de vulnerabilidad en aquellos Estados en los que no hay tipos penales ni legislación aplicable a estos hechos.
 - Tamaulipas hacen mención dentro del tipo penal de discriminación de manera genérica a la “preferencia” sin especificar a qué tipo de preferencia se refiere. Y Tabasco no cuenta con una ley específica que contemple la eliminación y la erradicación de la discriminación contra la población LGBTTT.
- e. El instrumento de posicionamiento tuvo una mayor presencia en artículos académicos (ocho artículos) que en medios de comunicación impresos (cinco notas). El contenido más relevante, por número de veces que fue referido, son los datos estadísticos productos de la investigación, que ilustran el número de delitos y casos de violaciones a derechos humanos por homofobia en el país.
- f. El Informe refiere a la presunta violación a ocho derechos humanos. En el análisis longitudinal del reporte general de quejas el número de presentadas ante la CNDH asociadas con el tema es sustancialmente mayor en los últimos cinco años, en comparación con la primera mitad. En el periodo 2008 a 2012 se contabilizaron 27 derechos violados, mientras que de 2013 a 2017 fueron 67 derechos vinculados al instrumento, lo que implica un incremento de 148.1 por ciento en la segunda mitad del estudio.
- g. En su totalidad, las personas expertas refieren que la problemática de las violaciones de derechos humanos y delitos cometidos por homofobia continúa vigente y se propone realizar un informe con datos actualizados que permita continuar con la visibilización y la discusión en la agenda pública.
- h. En conclusión, el presente Informe Especial fue el instrumento dentro del tema de discriminación con el mayor índice de cumplimiento debido a que las tres instituciones federales requeridas dieron respuestas satisfactorias o cooperativas. No obstante, es también el instrumento con el mayor número de quejas registradas dentro del presente estudio. Las principales violaciones refieren al derecho a la no discriminación y a la salud.

Destaca también el interés de los medios académicos por presentar información estadística proporcionada por la CNDH en el informe.

III. La Recomendación General Núm. 23/2015 sobre matrimonio igualitario tenía como objetivo adecuar los correspondientes ordenamientos en materia civil y/o familiar en las 32 entidades federativas con el fin de permitir el acceso al matrimonio igualitario a todas las personas y en condiciones tales que se impida cualquier tipo de discriminación.

- a. A partir del análisis del contenido de las respuestas a las solicitudes de información proporcionadas tanto a nivel federal y estatal se obtuvo que, a nivel federal, ninguna de las dos Cámaras envió respuesta, por su parte la Presidencia de la República, respondió, pero ser no competente. Del total de instituciones federales y estatales en la evaluación de los puntos recomendatorios 15% fueron evaluadas como respuestas satisfactorias, 18 por ciento como respuestas cooperativas pero incompletas, 18% como respuestas rechazadas o sin argumentación suficiente y 48% de las instituciones no dieron respuesta.
- b. Con respecto al índice de cumplimiento A, que evalúa a todas las autoridades a las que se dirigieron recomendaciones, a nivel federal contó con un índice de (0.0), pues ninguna respuesta fue satisfactoria o cooperativa. A nivel estatal el índice de cumplimiento fue bajo, de (0.26). De esta forma, el índice de cumplimiento general que obtuvo el instrumento fue bajo (0.25).
- c. A partir del análisis del contenido de las respuestas a las solicitudes de información, se contabilizaron un total de 80 acciones implementadas, tanto por instituciones federales como estatales. Al respecto, se identificó que el 55 por ciento de las acciones informadas tiene incidencia directa en el cumplimiento; y el 45 por ciento restante se relaciona con el tema de matrimonio igualitario, pero no se encuentran relacionados de manera directa a la recomendación.
- d. En cuanto a cambios legislativos relacionados con la emisión del Informe Especial se puede señalar lo siguiente:
 - Los parámetros emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto a la adecuación de los correspondientes ordenamientos en materia civil y/o familiar con el fin de permitir el acceso al matrimonio a todas las personas, en condiciones tales que se impida cualquier tipo de discriminación, así como la eliminación de las figuras jurídicas alternativas como “la sociedad de convivencia” o el “enlace conyugal”, son acordes con los estándares posteriores de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, establecidos en la Opinión Consultiva Núm. 24 emitida en el 2017, correspondientes a la identidad de género, igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo.³⁷¹

³⁷¹ Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A Núm. 24, párr. 200.

- Es de señalarse que aún prevalece en 25 códigos civiles o familiares tanto el elemento de “es la unión entre un solo hombre y una sola mujer” para definir el matrimonio, como el elemento de “procreación” y/o la “perpetuación de la especie” como fin, objeto o propósito del mismo” para definir el matrimonio
 - Chiapas y Jalisco, pese a que no han hecho modificación del texto de sus respectivas leyes, tienen anotaciones mediante las cuales dejan constancia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación han considerado inconstitucionales las porciones que definen al matrimonio como la unión entre un hombre y una mujer y la finalidad de procrear o perpetuar la especie.
 - Sólo los Estados de Campeche, Morelos y Nayarit adecuaron su normativa civil/familiar con base a los parámetros emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
 - Solamente en seis Estados y en la Ciudad de México no se establecen restricciones normativas respecto al matrimonio de parejas del mismo sexo.
 - En los Estados en los que se establecen restricciones normativas, las parejas del mismo sexo sólo pueden acceder a su derecho al matrimonio mediante la presentación de amparo, en aplicación de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- e. En medios impresos y recursos académicos, se encontró que la difusión de este instrumento de posicionamiento fue amplia, con 20 notas en los medios impresos, contando con el mayor número de publicaciones en relación con los demás instrumentos revisados en este estudio. En cuanto a las publicaciones académicas, solamente dos artículos hicieron mención de la recomendación sobre matrimonio igualitario.
- f. El número de quejas presentadas ante la CNDH asociadas con el tema es marginal, por lo que no es posible establecer un comportamiento longitudinal de los derechos humanos señalados en el instrumento. Cabe señalar que el tema es de reciente discusión dentro de la vida pública del país.
- g. De acuerdo con las personas expertas la temática de la recomendación en 2018 es aún vigente al momento en que se cierra la investigación, pues, aunque se han dado avances normativos sobre el matrimonio igualitario, aún no es reconocido por todas las entidades ni a nivel federal. Temas como divorcio, adopción y otros servicios administrativos vinculados a la unión de parejas del mismo sexo son temas que tendrán que mantenerse en la agenda pública. En este sentido parece necesario un impulso a nivel cultural y educativo para consolidar el derecho a la no discriminación y evitar tratos diferenciados en pleno siglo XXI más.
- h. En conclusión, la recomendación General Núm. 23/2015 no tuvo el impacto requerido en a nivel federal, ni estatal. No obstante, las personas expertas y el equipo de investigación consideran que la coyuntura política puede favorecer las reformas necesarias en la materia, por lo que se considera que la voz de la CNDH puede ser fundamental en el impulso de esta agenda.