Ciudad de México, 05 de noviembre de 2024
COPRED/P/212/2024

DIP. MARTHA SOLEDAD ÁVILA VENTURA
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA
DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, III LEGISLATURA
PRESENTE

Estimada Diputada Ávila Ventura:

De conformidad con lo establecido en el artículo 37, fracciones III, XXX y XXXI de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (LPEDCM), el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED) tiene entre sus atribuciones actuar como órgano conductor de la aplicación de la LPEDCM, velando por su cumplimiento y la consecución de sus objetivos; realizar de manera permanente estudios sobre los ordenamientos jurídicos vigentes, a fin de detectar disposiciones discriminatorias y proponer, en su caso, las modificaciones que correspondan; así como emitir opinión a petición de parte, respecto de las iniciativas de leyes o decretos vinculados directa o indirectamente con el derecho fundamental a la no discriminación.

En este sentido y con el objeto de contribuir desde la perspectiva transversal de igualdad y no discriminación en el trabajo parlamentario, me permito remitirle una opinión en torno a la, **Iniciativa por la que se adiciona el artículo 4, inciso C), numeral 2 de la Constitución Política de la Ciudad de México,** suscrita por el Diputado Ricardo Rubio Torres, del grupo parlamentario del PAN, presentada en la sesión ordinaria del 24 de octubre del presente año, la cual fue turnada para su análisis y dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales e Iniciativas Ciudadanas y a la de Derechos Humanos.

Para pronta referencia transcribimos el texto normativo propuesto en la iniciativa:

Constitución Política de la Ciudad de México	
TEXTO NORMATIVO VIGENTE	**TEXTO NORMATIVO PROPUESTO**
Artículo 4 Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos (…) C. Igualdad y no discriminación 1. La Ciudad de México garantiza la igualdad sustantiva entre todas las personas sin	Artículo 4 Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos (…) C. Igualdad y no discriminación 1. La Ciudad de México garantiza la igualdad sustantiva entre todas las personas sin

Firmado con FIRMA CDMX
llave.cdmx.gob.mx
4a95787af981c9c939fa46ed6af5ac0b

Este documento fue firmado electrónicamente. La firma CDMX tendrá validez en el documento digital.

Constitución Política de la Ciudad de México	
TEXTO NORMATIVO VIGENTE	**TEXTO NORMATIVO PROPUESTO**
distinción por cualquiera de las condiciones de diversidad humana. Las autoridades adoptarán medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa. 2. Se prohíbe toda forma de discriminación, formal o de facto, que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto o resultado la negación, exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de los derechos de las personas, grupos y comunidades, motivada por origen étnico o nacional, apariencia física, color de piel, lengua, género, edad, discapacidades, condición social, situación migratoria, condiciones de salud, embarazo, religión, opiniones, preferencia sexual, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, estado civil o cualquier otra. También se considerará discriminación la misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, islamofobia, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia. La negación de ajustes razonables, proporcionales y objetivos, se considerará discriminación.	distinción por cualquiera de las condiciones de diversidad humana. Las autoridades adoptarán medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa. 2. Se prohíbe toda forma de discriminación, formal o de facto, que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto o resultado la negación, exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de los derechos de las personas, grupos y comunidades, motivada por origen étnico o nacional, apariencia física, color de piel, lengua, género, edad, discapacidades, condición social, situación migratoria, condiciones de salud, embarazo, religión, opiniones, preferencia sexual, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, estado civil, **su profesión, arte u oficio** o cualquier otra. También se considerará discriminación la misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, islamofobia, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia. La negación de ajustes razonables, proporcionales y objetivos, se considerará discriminación.

"…

Por ello, es de gran importancia armonizar la Legislación Local de la Ciudad de México respecto de la creación y funcionamiento de las nuevas Secretarías del Gobierno local. La armonización de la legislación actual con las atribuciones de las nuevas secretarías es fundamental para garantizar que las políticas públicas en materia de diversidad sexual y de género sean coherentes y efectivas, evitando duplicidades o vacíos legales.

…

En el apartado de Planteamiento del Problema, de la iniciativa se refiere lo siguiente:

> ….
> *… esta iniciativa, busca el reconocimiento para categoría sospechosas de los grupos de personas que por su profesión, arte u oficio se encuentran en una situación de desventaja o vulnerabilidad o bien que son socialmente estigmatizados tales como las y los periodistas, las personas defensoras de derechos humanos y las trabajadoras del hogar*
> …
> …

Desde este Consejo nos preocupa el contenido de esta iniciativa, porque si bien busca el reconocimiento como una categoría sospechosa de determinadas identidades a través de la categoría de *profesión, arte u oficio,* debe recordarse que las cláusulas no son cerradas o listas exhaustivas, sino que son abiertas y permiten la interpretación a partir de los grupos de atención prioritaria que la propia Constitución Política de la Ciudad de México reconoce en su artículo 11 y que además, permite una lectura interseccional. Principios contenidos en la misma Ley Fundamental de la ciudad.

Las categorías sospechosas definen aquello que no es razonable para diferenciar entre las personas buscando garantizar un trato igualitario. Es decir, se parte de la premisa de que el Estado (o los particulares) no puede diferenciar de manera arbitraria, pues el criterio que sea utilizado debe vincularse directamente tanto con la adecuación, como con la finalidad de la medida constitucionalmente mandatada. Así, partiendo de que existen identidades que han servido históricamente como motivo de exclusión, se determina que hay ciertas categorías que *prima facie* son irrazonables para establecer un punto de diferencia. (González de la Vega, en prensa)

Así, resulta no razonable, de entrada, diferenciar por género, por condición de salud, por origen étnico o nacional, por discapacidad, por mencionar algunas. El efecto que tiene que las cláusulas prohíban diferenciar con base en dichas categorías es que, hasta que no se demuestre lo contrario, se presume que son discriminatorias. Es decir, cualquier acción, norma, práctica, política o decisión (en adelante “medida”) que diferencie entre las personas basada en cualquiera de dichas categorías, se presume de entrada que son discriminatorias, y por lo tanto inconstitucionales y violatorias de derechos. Ello puede desvirtuarse mediante prueba en contrario, pero mientras eso se demuestra, la autoridad, en este caso el Copred, debe considerar que la medida es discriminatoria e iniciar un procedimiento de atención.

Ello tendría, asimismo, impacto en el quehacer de la Ciudad, pues en principio, el Gobierno no podría establecer ninguna diferenciación con motivo de la profesión, arte u oficio por

considerarse de entrada como algo no razonable, obstaculizando las acciones de política pública o las decisiones, inclusive de contratación del personal de servicio público.

Las categorías deben definirse a partir **de grupos sociales históricamente subordinados y tener una conexión directa con los grupos de atención prioritaria**, pues de otra forma se establecen de manera simétrica y se da el mismo tratamiento a grupos en situación de ventaja o privilegio, como a grupos en situación de subordinación. Ello resulta problemático desde una mirada sustantiva pues no considera los contextos y supone un estatus de igualdad entre personas que no mira la existencia de grupos subordinados y grupos privilegiados, lo cual acaba invisibilizando las condiciones de opresión e injusticia existentes. (González de la Vega, en prensa)

Es decir, gozaría la misma protección un abogado, un asesor financiero, un CEO de una empresa, el director general de una gran televisora, que una trabajadora del hogar, un chofer, una bordadora o una defensora de los derechos humanos.

En este sentido, agregar como categoría sospechosa, es decir, como criterio no razonable para realizar alguna distinción, la profesión, el arte o el oficio, resultaría un criterio simétrico y sería una categoría sobre-inclusiva toda vez que incluiría a todas las profesiones, artes u oficios y no solo aquellos que la iniciativa busca proteger (trabajadoras del hogar, periodistas o personas defensoras de derechos humanos). Es decir, una categoría de discriminación sobre-inclusiva en función de profesión, oficio o arte protegería ampliamente a todas aquellas personas que ejerzan una profesión, arte u oficio, incluso aquellos sin riesgo de discriminación, y limitaría los beneficios de la ley para los sectores más vulnerables.

Por ejemplo, permitiría que, de entrada, cualquier persona a la que se le rechace por ejemplo por su profesión de ingeniera para una oferta laboral para personas abogadas, considere haber sido víctima de discriminación y en atención a la cláusula, debe presumirse que es discriminatoria hasta que no se demuestre lo contrario.

Si consideramos la categoría de profesión, arte u oficio en una ley anti-discriminación, una sobreinclusión podría ocurrir si esta categoría incluye a personas en profesiones que no suelen enfrentar discriminación sistémica o social significativa en el contexto actual. Esto sucedería, por ejemplo, si la cláusula extendiera protección a personas en profesiones con poder e influencia (como directores ejecutivos, banqueros de inversión o altos cargos públicos) en lugar de enfocarse en proteger a profesionales de sectores históricamente vulnerables (como trabajadores domésticos, artistas independientes o empleados en trabajos con baja remuneración y estatus social).

En este caso, la categoría sería sobre inclusiva porque, al incluir a todos los profesionales, diluiría los esfuerzos y recursos destinados a proteger a quienes realmente enfrentan discriminación en función de su ocupación, desplazando el enfoque de las políticas hacia grupos que no son el

objetivo principal de dicha protección. Esto podría complicar la identificación de casos de discriminación laboral genuina contra personas en ocupaciones con menor visibilidad y poder, y limitar la efectividad de la legislación en apoyar a quienes realmente lo necesitan, al señalar como discriminación otras conductas que ya están contempladas en diversos instrumentos jurídicos creados ex profeso para ello[1].

El hecho de que la cláusula no sea exhaustiva o no mencione determinadas identidades o contextos, no ha impedido que este Consejo atienda y presuma la discriminación. En el particular, el Copred ha atendido 78 casos relacionados con posibles violaciones al derecho a la igualdad de trabajadoras del hogar. Este Consejo cuenta con la activa participación en su Asamblea Consultiva de Marcelina Bautista, quien es una reconocida activista a favor de los derechos de las trabajadoras del hogar y que a través de su organización CACEH acerca casos de discriminación al Copred. Cuestión que es atendida sin necesidad de contar con una categoría explícita en la Ley pues se interpreta a partir de los grupos de atención prioritaria de la Constitución de la Ciudad.

Asimismo, durante la pandemia por Covid, se atendieron 237 casos relacionados con la discriminación hacia profesionales de la salud y no hubo necesidad de contar con la mención de profesión, arte u oficio en la cláusula del artículo 5° para que este Consejo partiera de una presunción de discriminación dado el contexto social y cultural que se vivía en esos momentos.

En este sentido queremos hacer énfasis en los siguientes aspectos:

1. De acuerdo con el glosario de derechos humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *las categorías sospechosas, también llamadas categorías protegidas, se establecen en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. A nivel nacional e internacional existe una clásula que permite integrar situaciones que necesiten de una protección especial y son reconocidas como motivos prohibidos de discriminación porque tienen alguna, varias o todas las características siguientes:*

- ☐ *Están basadas en rasgos de las personas, de los cuales no pueden prescindir por voulntad propia, a riesgo de perder su identidad;*

- ☐ *Históricamente han estado sometidas a patrones de valoración cultural que tienden a menosprecciarlas;*

[1] Un ejemplo es el artículo 51 del Código Penal Federal que establece que cuando se cometa un delito doloso en contra de algún periodista, persona o instalación con la intención de afectar, limitar o menoscabar el derecho a la información o las libertades de expresión o de imprenta, se aumentará hasta en un tercio la pena establecida para tal delito.

- *Y son criterios sobre los que existen cargas que han impedido el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones.*

- *Entre las categorías sospechosas están: origen étnico-racial, género, edad, discapacidades, orientación sexual o identidad de género, y cualquier otra que atente contra la dignidad de las personas*

2. El marco legal anti-discriminatorio tiene como finalidad proteger el derecho a la igualdad formal y sustantiva, teniendo esta última como fundamento la creación de mecanismos, políticas e instituciones que busquen eliminar los sistemas de opresión que fundamentan las prácticas de exclusión, discriminación y violencias que viven ciertos grupos de personas que históricamente han vivido en subordinación.

3. Es a partir de dicha perspectiva que se redactan las llamadas categorías sospechosas que contienen las cláusulas de no discriminación, pues si bien su definición se refiere a la falta de razonabilidad para un trato diferenciado, la falta de razonabilidad se sustenta en conductas culturalmente fundadas y socialmente extendidas de desprecio en contra de una persona o grupo de personas sobre la base de prejuicios o estigmas (J. Rodríguez Zepeda, 2023).

4. Considerar que las cláusulas de no discriminación protegen por ejercer una profesión, arte u oficio sería desvirtuar su naturaleza protectora (al prohibir la arbitrariedad basada en prejuicios) y promotora (al promover la inclusión) del derecho antidiscriminatorio como una herramienta que pretende proteger la diversidad y garantizar el acceso igualitario a derechos promoviendo la igualdad sustantiva para los grupos de atención prioritaria.

Ahora bien, en el particular y por lo que respecta a las personas periodistas y defensoras de derechos humanos en nuestro país existe un marco legal robusto destinado a su protección pues existen a nivel general, la Ley Para La Protección De Personas Defensoras De Derechos Humanos Y Periodistas y a nivel local la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, ambas estableciendo instituciones tanto a nivel federal como local de protección y acompañamiento.

Lo anterior no implicaría que, si una persona periodista o defensora de derechos humanos fuera discriminada, el Copred no la atendería. Al contrario, prueba de ello es la vinculación permanente que este Consejo tiene con el Mecanismo Integral de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la Ciudad de México (MPI) y que muestra, se insiste, no hace falta que su oficio o profesión esté explícitamente mencionada en la cláusula para que este Consejo les atienda eficaz y adecuadamente.

Por lo anterior, desde este Consejo consideramos, respetuosamente, que la iniciativa de referencia no es deseable y entorpecería gravemente las tareas de este Consejo, toda vez que agregar la categoría de "profesión, arte u oficio" como categoría sospechosa de discriminación podría ser sobre-inclusivo y diluir el enfoque y los recursos destinados a combatir la discriminación estructural que enfrentan grupos históricamente vulnerables y confundir a otros sectores de la población al considerar que están siendo discriminadas cuando pueden verse afectados por otra conducta delictiva o justiciable en otras instancias.

Las categorías sospechosas se diseñan para proteger a personas que han sido discriminadas sistemáticamente debido a características como idea de raza, género, o identidad de género, que se asocian con desventajas estructurales profundas. Incluir la ocupación dentro de estas categorías podría llevar a que se extienda la protección a personas en profesiones con poder y privilegios significativos, como ejecutivos, banqueros o abogados de alto nivel, quienes no enfrentan riesgos de discriminación similares a aquellos en ocupaciones de bajo estatus social o económico. Esto no solo dispersaría los recursos legales y sociales de este Consejo de forma ineficaz, sino que también podría restar atención a los casos de discriminación laboral que realmente afectan a sectores de bajos ingresos y ocupaciones vulnerables, dificultando la eficacia de las políticas anti-discriminación en contextos donde son más necesarias.

Sin otro particular, reitero a usted nuestro compromiso de contribuir desde la perspectiva transversal de igualdad y no discriminación en el trabajo parlamentario del Congreso de la Ciudad de México.

A T E N T A M E N T E

GERALDINA GONZÁLEZ DE LA VEGA HERNÁNDEZ
PRESIDENTA

c.c.c.c.e.p. Dip. Daniela Gicela Álvarez Camacho, Presidenta de la Comisión de Puntos Constitucionales e Iniciativas Ciudadanas.-
Dip. Jannete Elizabeth Guerrero Maya, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos.-

GGVH/CRGR