

CELIG CCMX

**Balance legislativo en
materia de derechos
humanos de las
mujeres. Segundo
periodo de sesiones
ordinarias del primer
año de ejercicio del
Congreso de la Ciudad
de México**



CELIG

Centro de Estudios Legislativos
para la Igualdad de Género

Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura

Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género

Martha Juárez Pérez
Titular

Elizabeth C. Plácido Ríos
Coordinación Ejecutiva

Dulce Ramos Gutiérrez
Jefatura de Departamento de Datos e Indicadores Estadísticos

Mario Cabañas Ballesteros
Jefatura de Departamento de Monitoreo Legislativo y Comisiones

Yaucalli Mancillas López
Subdirección de Estudios Legislativos sobre Políticas Públicas

Amelia Zapata Rojas
Jefatura de Departamento de Apoyo de Investigación

Paulina Gabriela Delgado Rojas
Subdirección de Estudios Comparados y Acuerdos Internacionales

Bernardo López Rosas
Jefatura de Departamento de Apoyo de Investigación

Elaborado por:
Martha Juárez Pérez

Septiembre 2019

Balance legislativo en materia de derechos humanos de las mujeres. Segundo periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio del Congreso de la Ciudad de México..... 1

- I. Introducción 1**
- II. Los derechos humanos de las mujeres en el Poder Legislativo..... 3**
- III. Datos sobre productividad legislativa en el Poder Legislativo de la Ciudad de México 4**
- IV. Balance legislativo en materia de derechos humanos de las mujeres 6**
 - Los datos del monitoreo legislativo en derechos humanos de las mujeres 6
 - Análisis de la información 10
 - Acciones de promoción 15
 - Normatividad en el Congreso de la Ciudad de México 16
 - Otros dictámenes relevantes aprobados 18
 - Temas pendientes 19
- V. Conclusiones 20**
- Bibliografía 23**

Balance legislativo en materia de derechos humanos de las mujeres. Segundo periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio del Congreso de la Ciudad de México¹

Ciudad de México, 30 de septiembre de 2019

I. Introducción

El Congreso de la Ciudad de México es el órgano local responsable de realizar la función legislativa en las materias expresamente determinadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Constitución Política de la Ciudad de México, particularmente: *expedir y reformar las leyes aplicables a la Ciudad de México en las materias conferidas al ámbito local, en las que se ejerzan facultades concurrentes, coincidentes o de coordinación con los poderes federales y las que no estén reservadas a la Federación, así como las que deriven del cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y todas aquellas que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades concedidas a las autoridades de la Ciudad.*²

En este sentido, el Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género (CELIG) es un órgano administrativo del Congreso de la Ciudad facultado para brindar apoyo técnico en las actividades legislativas en lo relativo a los derechos humanos de las mujeres. Este Centro fue constituido en la *Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México I Legislatura*, e inició su operación en enero de 2019.

Entre las funciones del CELIG destacan establecer, coordinar, sistematizar, elaborar y difundir investigaciones y estudios sobre la situación de las mujeres y los hombres en la Ciudad de México, con la finalidad de apoyar técnicamente el trabajo legislativo para el avance de la

¹ Elaborado por Martha Juárez Pérez, Titular del Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género del Congreso de la Ciudad de México.

² Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 29 Del Congreso de la Ciudad.

igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres, de manera objetiva, imparcial y oportuna.³

Con base en lo anterior, el Centro ha desarrollado materiales de análisis sobre el trabajo legislativo del Congreso de la Ciudad de México en relación con los derechos humanos de las mujeres. Ejemplo de ello son dos documentos de análisis “Agendas legislativas de los grupos parlamentarios e igualdad de género”, elaborados al comienzo de los dos periodos ordinarios de sesiones que se llevaron a cabo en 2019 (febrero-mayo y septiembre-diciembre de 2019)⁴, periodo en el cual el CELIG entró en funciones. A través de estos documentos de análisis, se ha logrado identificar la agenda de los derechos humanos de las mujeres en el proceso legislativo local e identificar aquellas propuestas legislativas que plantean soluciones a los problemas que afectan a las mujeres que transitan y habitan la Ciudad.

Del mismo modo, el CELIG realiza un Monitoreo Legislativo a las sesiones del Pleno del Congreso de la Ciudad de México, conforme a los asuntos incluidos en el orden del día y que son publicados en la Gaceta Parlamentaria. Para lo cual diseñó y desarrolló una **Base de Datos** en la que se registran las iniciativas, dictámenes, proposiciones con puntos de acuerdo y otros instrumentos legislativos que presentan ante el pleno las y los diputados, en materia de derechos humanos de las mujeres e igualdad de género.

Este Monitoreo Legislativo se presentará en el corto plazo para consulta abierta en el micrositio del CELIG⁵, con la finalidad de difundir entre la ciudadanía el trabajo legislativo que las y los legisladores proponen para diseñar el marco normativo, idealmente, a favor de la igualdad de género.

En este marco el objetivo del presente Balance es dar a conocer el estado actual de la agenda de igualdad de género en el Congreso de la Ciudad de México, así como identificar el lugar que ocupa en la agenda legislativa más amplia. Por diferentes razones, tanto de orden coyuntural como estructural, los y las legisladoras se familiarizan cada día más con el tema de

³ Véase el artículo 106 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México. Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 4 de mayo de 2018.

⁴ Pueden consultarse en el micrositio del CELIG, en: <https://genero.congresocdmx.gob.mx/>

⁵ La base de datos estará disponible para consulta abierta a partir de octubre de 2019 en la siguiente dirección electrónica <https://genero.congresocdmx.gob.mx/>

la igualdad de género; esto queda registrado en los debates y pronunciamientos en tribuna, pero, sobre todo, en las iniciativas que se presentan ante el pleno de este Congreso.

¿Qué tanto y de qué manera el trabajo legislativo presenta instrumentos legislativos a favor de la igualdad de género? Es una pregunta que deberá responderse conforme se conozca, estudie y analice el trabajo realizado en el Congreso de la Ciudad de México.

II. Los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género en el Poder Legislativo

El Poder Legislativo es uno de los poderes del Estado que tiene entre sus principales funciones, además de la representación popular, la creación y modificación de leyes y, al mismo tiempo, ejerce una función de control y fiscalización del gobierno.

La *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW, por sus siglas en inglés) es uno de los instrumentos jurídicos por excelencia en torno a los derechos humanos de las mujeres. La CEDAW ha comprometido a los Estados parte de la Convención —México es uno de ellos— a adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer.

Como se mostrará en este documento, los derechos humanos de las mujeres y una inicial perspectiva de género se encuentran presentes en la dinámica cotidiana en los trabajos e instrumentos legislativos propuestos por las y los integrantes del Congreso de la Ciudad de México.

Esto obedece a varios factores, uno es la necesidad del Estado mexicano por dar cumplimiento a los acuerdos internacionales de derechos humanos, como la CEDAW o la Plataforma de Acción de Beijing, ambos a favor de un marco normativo que evite la discriminación por razón de género; otro es la existencia de movimientos organizados de mujeres y feministas a favor de la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y la legislación, en consonancia con el creciente interés de los diputados y diputadas a lo largo de varias legislaturas. Un aliciente más, ha sido la existencia de una Constitución Política de la Ciudad

de México con contenidos progresistas y garantista de derechos humanos y el reconocimiento de la igualdad sustantiva. Por supuesto, que la integración paritaria del Congreso es otro elemento sustantivo que puede promover, por lo menos, la visión de las mujeres en las propuestas legislativas que se presentan.

En el caso de la Ciudad de México, resulta particularmente relevante que en la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso se establezca que las iniciativas deberán incluir desde su planteamiento el desarrollo de los problemas desde la perspectiva de género, en caso de que la requiera, y que todo dictamen se elaborará con ese mismo enfoque y estará redactado con un lenguaje claro, preciso, incluyente y no sexista.⁶

Este hecho, al parecer, condicionará necesariamente a que las y los legisladores integrantes de la primera legislatura del Congreso de la Ciudad de México se planten, por lo menos, si sus proyectos de ley deben o no considerar el planteamiento y diagnóstico de las necesidades de mujeres y hombres como sujetos de atención de sus propuestas legislativas.

Es por esto que el CELIG se dio a la tarea de registrar y clasificar aquellos instrumentos legislativos, planteados por diputadas y diputados integrantes del Congreso de la Ciudad de México, que se refieren a los derechos humanos de las mujeres. Para lo cual, desde **la Base de Datos** que desarrolló se ha relacionado, por un lado, los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de esta Ciudad con una serie de descriptores que clasifican de manera genérica a qué tema de derechos humanos de las mujeres se pretende atender con las iniciativas de ley y otros instrumentos legislativos.

III. Datos sobre productividad legislativa en el Poder Legislativo de la Ciudad de México

Para comenzar, se presenta una tabla que compara el trabajo de la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) frente al del actual Congreso de la Ciudad de México,

⁶ Artículos 96 y 106 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México.

en un mismo periodo legislativo. Esta información se refiere a todos los instrumentos legislativos registrados y no sobre aquéllos vinculados con derechos de las mujeres.

Es pertinente aclarar que la información presentada es sólo un referente para conocer la productividad legislativa, puesto que los periodos de sesiones no son equivalentes. La Asamblea Legislativa tenía un periodo de sesiones más corto, de apenas dos meses de sesiones ordinarias (marzo y abril de 2018), mientras que el Congreso de la Ciudad de México tiene un periodo ordinario de sesiones de cuatro meses (febrero a mayo de 2019), es decir, el doble de tiempo.

Total de Iniciativas, Dictámenes y Puntos de Acuerdo

	Iniciativas	Dictámenes a decreto	Puntos de acuerdo
Asamblea Legislativa del Distrito Federal VII Legislatura. Segundo Periodo Ordinario 2018 (marzo-abril 2018)	28	No disponible	71
Congreso de la Ciudad de México. Segundo Periodo Ordinario 2019 (febrero-mayo 2019)	288	95	407

Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación de Servicios Parlamentarios del Congreso de la Ciudad de México del 3 de julio de 2019

Como puede observarse, existe una diferencia muy alta en materia de productividad legislativa. En 2018, la Asamblea Legislativa, de acuerdo con la información proporcionada por la Coordinación de Servicios Parlamentarios del Congreso, registró 28 iniciativas, contra 288 que se promovieron en el Congreso de la Ciudad de México, para el mismo periodo de sesiones, pero de 2019. Con la salvedad de que, para este año se amplió el número de sesiones.

Lo mismo sucede en el caso de los Puntos de Acuerdo. Mientras que en el Congreso de la Ciudad de México se registran 407 instrumentos, en el periodo de sesiones señalado, en la ALDF, se registraron 71 exhortos.

IV. Balance legislativo en materia de derechos humanos de las mujeres

Las agendas legislativas de los grupos parlamentarios

De acuerdo con la revisión y análisis efectuado sobre las agendas legislativas de los grupos parlamentarios que conforman el Congreso de la Ciudad de México, presentadas durante el segundo periodo de sesiones ordinarias, del primer año legislativo; periodo comprendido entre el 1° de febrero al 31 de mayo de 2019, se puede señalar que se encontraron siete temas en los que coincidieron los partidos políticos. Estos fueron: 1) atención a víctimas; 2) violencia de género; 3) violencia de género registrada vía internet; 4) violencia política de género; 5) prevención social de la violencia y el delito; 6) participación ciudadana y; 7) pueblos y barrios originarios.

Los datos del monitoreo legislativo en derechos humanos de las mujeres

El Monitoreo Legislativo en derechos humanos de las mujeres que actualmente realiza el CELIG, a partir de la información recaba del segundo periodo ordinario de sesiones del primer año legislativo de la I legislatura del Congreso de la Ciudad de México (febrero-mayo de 2019), tiene un doble objetivo:

- a) Por un lado identificar y divulgar el trabajo legislativo que realiza el Congreso de la Ciudad de México en materia de derechos humanos de las mujeres; y por el otro,
- b) Atender áreas de oportunidad y necesidades de fortalecimiento técnico con perspectiva de género en el quehacer legislativo⁷, tal como lo indica el *Reglamento del Congreso de la Ciudad de México* para el CELIG, al ser el área técnica que apoyará las actividades legislativas en materia de derechos humanos de las mujeres, a través de la realización de estudios e investigaciones.⁸

⁷ Véase el documento metodológico del Seguimiento legislativo a sesiones ordinarias y permanentes en temas de derechos humanos de las mujeres, preparado por el CELIG, para la base de datos que registra el monitoreo legislativo. Disponible en: <https://www.congresocdmx.gob.mx/archivos/genero/CELIGDoctoMetodologicoSegLegislativo-20190709.pdf>

⁸ Congreso de la Ciudad de México. Reglamento de la Ciudad de México, artículo 508. Publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 4 de mayo de 2018.

Conforme a esta actividad realizada se tiene la información de dos periodos de sesiones: el segundo ordinario del primer año legislativo (febrero - mayo 2019) y el segundo periodo de receso (junio - agosto de 2019) correspondiente a la denominada Comisión Permanente. Para efectos de este Balance, únicamente se analizará la información registrada durante el periodo de febrero a mayo de este año.

Instrumentos legislativos registrados referentes a derechos humanos de las mujeres.

Congreso de la Ciudad de México. I Legislatura Segundo periodo Ordinario (febrero a mayo de 2019)

	Iniciativas	Puntos de acuerdo (PA)	Dictámenes de iniciativas y PA	Total de instrumentos
Congreso de la Ciudad de México.	75	54	18	147

Fuente: elaboración propia con base en Monitoreo legislativo de derechos humanos de las mujeres, realizado por el CELIG.

Instrumentos legislativos registrados referentes a derechos humanos de las mujeres presentados por diputadas o diputados.

Congreso de la Ciudad de México. I Legislatura Segundo periodo Ordinario (febrero a mayo de 2019)

	Iniciativas	Puntos de acuerdo
Diputadas	37	27
Diputados	37	27
Jefa de gobierno	1 ⁹	0

Fuente: Elaboración propia con base en Monitoreo legislativo de derechos humanos de las mujeres, realizado por el CELIG.

Instrumentos legislativos registrados a derechos humanos de las mujeres presentados por grupo o asociación parlamentaria

Congreso de la Ciudad de México Segundo periodo Ordinario (febrero a mayo de 2019)

	Iniciativas	Puntos de acuerdo
MORENA	37	32
PRD	4	5
PAN	10	12

⁹ Presentada por la Jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum, en la que expide la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México y se abroga la Ley de Cultura Cívica del 29 de diciembre de 2017.

	Iniciativas	Puntos de acuerdo
PRI	7	2
PT	8	1
PVEM	5	2
PES	3	0
Jefa de gobierno	1	No aplica
Total	75	54

Fuente: Elaboración propia con base en Monitoreo legislativo de derechos humanos de las mujeres, realizado por el CELIG.

Cabe resaltar que para este ejercicio de Monitoreo Legislativo sobre los derechos humanos de las mujeres se clasificaron los instrumentos legislativos teniendo como referencia principal los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de la Ciudad de México. Adicionalmente, fue necesario crear otras categorías que no obstante que no estuvieran basadas en esos derechos, se pudiera identificar el ámbito a atender, como por ejemplo la relativa a “Acciones de promoción y reconocimiento” (de derechos humanos de las mujeres). Basados en esta clasificación, se puede dar cuenta de que las iniciativas registradas por diputadas y diputados del Congreso de la Ciudad de México, buscan atender diversos problemas vinculados a los derechos humanos de las mujeres.

Instrumentos legislativos registrados referentes a derechos humanos clasificados por derecho o categoría

Congreso de la Ciudad de México. I Legislatura Segundo periodo ordinario (febrero a mayo de 2019)

Clasificación	Número de iniciativas	Puntos de acuerdo	Dictámenes a iniciativas	Dictámenes a PA
Derecho a la Educación	1	0	1	
Derecho a la Igualdad y no Discriminación	2	1	1	
Derecho a la movilidad	2	0		
Derecho a la salud	3	2		
Derecho a la seguridad ciudadana y a la prevención de la violencia y del delito	0	1		
Derecho a una vida libre de violencias	19	11		1

Clasificación	Número de iniciativas	Puntos de acuerdo	Dictámenes a iniciativas	Dictámenes a PA
Derecho a una vivienda adecuada	1	0		
Derecho al cuidado	11	9	1	1
Derecho al trabajo	3	1		
Derechos civiles	1	0	2	
Derecho de acceso a la justicia		1		1
Derechos de las personas con discapacidad	2	1		
Derechos de las personas en situación de calle		1		
Derechos de las personas LGBTTTI	1	2	1	
Derechos de las personas mayores	1	0		
Derechos de las víctimas		3		
Derechos de los pueblos y comunidades indígenas	2	0		
Derechos de niñas, niños y adolescentes	9	2	1	
Derechos humanos	4	0	2	
Derechos económicos		1		
Derechos laborales		1		
Derechos políticos	6	1	2	
Derechos reproductivos	3	9		1
Derechos sexuales		3		
Acciones de promoción	1	3		
Normatividad en el Congreso	3	1	3	
Total	75	54	14	4

Fuente: Elaboración propia con base en Monitoreo legislativo de derechos humanos de las mujeres, realizado por el CELIG.

Análisis de la información

De acuerdo la tabla anterior, son cinco los temas sobre los que más iniciativas y puntos de acuerdo se han presentado, y que, partiendo de la base de los derechos humanos de las mujeres, se cruzan con otros derechos. El **primero** es el relativo a **una vida libre de violencia**, en el cual se han presentado 30 diferentes instrumentos.

Que las iniciativas sobre la vida libre de violencia para las mujeres, predominen en la agenda, responde al contexto de inseguridad que viven las mujeres en la Ciudad de México. Como muestra, algunos datos estadísticos:

En la Ciudad de México, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares del INEGI, en 2016, el 52.6% de las mujeres de 15 años y más enfrentaron violencia de pareja, mientras que el **70.8%** experimento al menos una incidencia de violencia física o sexual de un agresor distinto a la pareja.

En 2018, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del INEGI, en la Ciudad de México, el 93.72% de las mujeres de 18 años y más manifestó sentirse insegura en el transporte y espacios públicos.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública reportó entre enero y junio de 2019, dieciocho casos de presuntos delitos de feminicidios.

En este marco es que se han presentado instrumentos legislativos, principalmente para reformar algún aspecto del Código Penal de la Ciudad de México, para sancionar el secuestro, la violencia comunitaria, digital, feminicidio acoso sexual, ataques con ácido, entre otras. Además de reformas asociadas a la figura de la alerta de violencia contra las mujeres.

Un tema relevante, que incluso logró generar acuerdos entre los diferentes grupos parlamentarios para su aprobación, fue el de la **violencia política por razones de género**, asociado a los derechos políticos de las mujeres. Este consistió en enviar al Congreso de la Unión una propuesta de iniciativa, desde el Congreso de la Ciudad de México, para adicionar y reformar disposiciones la *Ley General en Materia de Delitos Electorales*, de la *Ley General*

de *Instituciones y Procedimientos Electorales* y de la *Ley General de Partidos Políticos*. El objetivo fue buscar garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales de tal forma que se prevenga y evite la violencia política por razón de género en el reconocimiento, acceso, goce o ejercicio de los derechos políticos electorales de una mujer; así como el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo o función en el poder público. El dictamen fue aprobado y remitido al Senado de la República para su análisis.¹⁰

Un segundo dictamen aprobado fue el relativo a un punto de acuerdo que solicitó precisiones respecto de la política pública del Gobierno de la República, en torno a los refugios para mujeres, sus hijas e hijos, que viven violencia extrema.

El **segundo** tema de mayor productividad propositiva es el del derecho al cuidado. Sobre este se registraron 11 iniciativas, 9 puntos de acuerdo, un dictamen a una iniciativa y un dictamen a un punto de acuerdo.

En los aspectos asociados al derecho al cuidado destacan aquellos para regular la pensión alimenticia, sobre deudores alimentarios, centros de atención infantil, y sólo una iniciativa que considera la conciliación laboral y la vida familiar. De manera muy importante se presentaron dos iniciativas para la creación del Sistema de Cuidados de la Ciudad de México. Sistema que forma parte de los artículos transitorios establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México y sobre el cual debe legislarse.

Sobre el dictamen de iniciativa de ley aprobado en este tema se encuentra el que reformó la *Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para el Distrito Federal*¹¹. Este dictamen propuso, entre otras propuestas, que algunos grupos de población en situación de vulnerabilidad tengan prioridad en la admisión a los centros: las madres entre 12 y 22 años 11 meses de edad que comprueben estar estudiando, madres víctimas de

¹⁰ Dictamen disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1nl0nB8RVghd8CBYccRuYtda8MMrrH8BD/view> Corresponde a una iniciativa presentada el 19 de febrero de 2019, por la diputada Paula Adriana Soto Maldonado.

¹¹ Dictamen disponible en: https://drive.google.com/file/d/1_EwT9L9h7evR9O0DNnDBNbB8VYSs0Eq6/view Corresponde a una iniciativa presentada el 14 de febrero de 2019, por la diputada Isabela Rosales Herrera y el diputado Temístocles Villanueva.

violencia intrafamiliar, madres solteras, niñas o niños con algún grado de discapacidad, entre otros.

En particular, este asunto ofrece dificultades si se observa desde la perspectiva de género, en tanto que, por un lado, ofrece a ciertos grupos en situación de vulnerabilidad prioridad para su admisión a los servicios que prestan los Centros de Atención y Cuidado Infantil, como las madres adolescentes, pero lo restringe a aquellas que no estén estudiando. Esto genera una política pública estrecha y poco sensible con las adolescentes menores de edad embarazadas, muy probablemente a raíz de una violación sexual, quienes, por tanto, requieren más apoyo por parte del Estado, y que muy difícilmente habrán encontrado alternativas para permanecer en la escuela.

El otro dictamen, este sobre un punto de acuerdo, se enfocó en un exhorto que realizó el Congreso de la Ciudad de México al Gobierno federal para la ampliación de recursos asignados a cobertura de las estancias infantiles, solicitando información sobre los efectos de la reducción presupuestal del programa respectivo.

Un **tercer** tema que ha generado la atención de las legisladoras y legisladores del Congreso de la Ciudad de México, relacionado con los cuidados relativos a los derechos de niños, niñas y adolescentes. En esta intersección de derechos de las mujeres y los de este grupo de población, se presentaron nueve iniciativas, dos puntos de acuerdo y un dictamen de iniciativa en sentido negativo. Entre las especificidades planteadas por las y los legisladores se encuentran asuntos relacionados con asuntos penales, como el agravar el delito de homicidio cuando se trate de una persona menor de edad. Así como reformar diversos instrumentos para prevenir y atender el abuso sexual infantil, como lo es generar una ley del registro de infractores sexuales. Otro asunto es el referido al reconocimiento de la identidad para las infancias trans. Así como temas relacionados con la atención a la trata infantil o la sustracción de menores. También se abordan propuestas de reformas al Código Civil para eliminar la figura de emancipación de personas menores de edad al contraer matrimonio, en tanto en el Código Civil de la Ciudad de México, no se permite el matrimonio antes de los 18 años.

El dictamen en sentido negativo propuesto por la Comisión de Atención al Desarrollo de la Niñez y aprobado por el Pleno del Congreso de la Ciudad de México, se refirió a dictaminar en

contra de una propuesta que no ponderaba el interés superior de la infancia ante la obligación de convivencia con niñas o niños por parte de los padres o madres. La iniciativa no consideraba que existen condiciones muy específicas en la ley en las que se establece la pérdida de la patria potestad, entre otras, por violencia familiar y, en ese sentido, no es posible reconocer la convivencia por afectarse el interés superior de la niñez.¹²

Un **cuarto** asunto que ha generado la presentación de 6 iniciativas, un punto de acuerdo y dos dictámenes a iniciativas, es el de **derechos políticos de las mujeres**. En este eje, es de destacar que en tanto el principio de la paridad se ha establecido en diversas leyes nacionales, empezando por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otras electorales, los instrumentos presentados en el Congreso de la Ciudad vinculados a temas electorales o conformación de diversos órganos de representación propuestos (como los consejos ciudadanos en iniciativas relativas a participación ciudadana), están incorporando la paridad de género. Por ejemplo: para presidir el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, plantea una iniciativa que busca reformar la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México*, propone que se tomará en cuenta la paridad de género, por lo que en cada elección deberá de elegirse, de manera alternada, la presidencia de sexo distinto.

Asimismo, en un asunto como lo es una iniciativa de *Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas residentes de la Ciudad de México*, se señala que la participación política de las mujeres indígenas es de las más bajas del país, por lo que se plantea que las autoridades de la Ciudad y las alcaldías adoptarán las medidas y mecanismos que garanticen la plena participación de hombres y mujeres integrantes de pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la vida política, económica, social y cultural de la Ciudad de México.

Como se señaló en los asuntos enmarcados en el derecho a una vida libre de violencia, este se cruzó con el de violencia política por razones de género, que también tiene relación con garantizar la participación política de las mujeres en los procesos electorales y en la función de los cargos.

¹² Dictamen disponible en <https://drive.google.com/file/d/1MBrSZUQ4CL0KR0pXq1czcE0et1BG6Xb/view>
Corresponde a una iniciativa presentada el 13 de noviembre de 2018, por la diputada Sandra Esther Vaca Cortés.

Otro asunto dictaminado a favor, fue el relativo a presentar, desde el Congreso de la Ciudad de México, una iniciativa para interponerse ante el Congreso de la Unión, con modificaciones o adiciones a los artículos 51, 56, 57 y 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer el principio de la paridad de género en la composición de la Cámara de Diputados y Senadores.¹³

Finalmente, los derechos reproductivos han sido el **quinto** ámbito de presentación de varios instrumentos legislativos, en este caso, mayormente de puntos de acuerdo.

De acuerdo con la Constitución Política de la Ciudad de México:

*“1. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, voluntaria e informada tener hijos o no, con quién y el número e intervalo entre éstos, de forma segura, sin coacción ni violencia, **así como a recibir servicios integrales para acceder al más alto nivel de salud reproductiva posible** y el acceso a información sobre reproducción asistida.*

2. Las autoridades adoptarán medidas para prevenir, investigar, sancionar y reparar la esterilización involuntaria o cualquier otro tipo de método anticonceptivo forzado, así como la violencia obstétrica.”¹⁴

Los derechos reproductivos se encuentran íntimamente relacionados con el derecho a la salud y la recepción de servicios de calidad en esta materia. Se han presentado tres iniciativas durante este periodo. Dos de ellas buscan modificar la *Ley de Salud del Distrito Federal*. Una también pretende modificar la *Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes*; en estos instrumentos se propone atender el cáncer de próstata y testicular, y el tamiz neonatal. Por otro lado, se plantea la creación de la Ley para la Protección, Apoyo y Promoción a la Lactancia materna de la Ciudad de México.

¹³ Dictamen disponible en https://drive.google.com/file/d/1X-z3axl1XRNSIBHK-6PKKTx_IWgynlv/view

Corresponde a una iniciativa presentada el 7 de marzo de 2019 por las diputadas Lizette Clavel Sánchez, Leonor Gómez Otegui, Jannete Elizabeth Guerrero Maya, Lilia María Sarmiento Gómez, del PT.

¹⁴ Artículo 6, inciso F, Constitución Política de la Ciudad de México. Las negritas son propias.

Respecto a los nueve puntos de acuerdo presentados, estos abordaron problemas sobre prevención de embarazos adolescentes, exhortos al Congreso de la Unión para legislar sobre la Interrupción Legal del Embarazo, a exhortar a las autoridades correspondientes a la presentación de Acciones de Inconstitucionalidad sobre reformas constitucionales en el Congreso de Nuevo León que atentan contra los derechos reproductivos de las mujeres de esa entidad. También fueron abordados asuntos sobre tamiz neonatal, llamados a establecer políticas a favor de la lactancia materna y establecimiento de lactarios en el Congreso de la Ciudad de México. Sobre esta última propuesta, se aprobó el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para que en el ejercicio fiscal 2020, se etiquete el recurso financiero y se brinden las condiciones administrativas necesarias que permitan la instalación de salas de lactancia en los diversos edificios que conforman el recinto legislativo, buscando que dichas salas se constituyan como un área digna, privada, higiénica y accesible para que las mujeres en periodo de lactancia, amamenten o extraigan y conserven adecuadamente su leche durante el horario de trabajo.

Acciones de promoción

En el Monitoreo Legislativo sobre derechos humanos de las mujeres se han registrado, por lo menos, cuatro asuntos en este periodo, que buscan la promoción de estos derechos. En definitiva, el 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer, es una fecha en la cual las diputadas presentan llamados para conmemorarla.

Además, se inscribió y aprobó la propuesta para que los edificios que forman parte del Congreso de la Ciudad de México se iluminaran de color violeta durante todo el mes de marzo. Otra más, fue la propuesta para instituir el “Día Violeta”, para que el día 8 de cada mes, diputadas y diputados integrantes de este Congreso, realicen, a través de sus módulos Legislativos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas, actividades encaminadas al empoderamiento de las mujeres y las niñas, a la erradicación de los roles de género y sexismo, y cualquier otra acción que contribuya a la construcción de igualdad sustantiva y a la prevención, atención y erradicación de violencia contra las mujeres.

También fue aprobado un exhorto para que el Congreso de la Ciudad de México solicitara a la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación del Gobierno de la Ciudad de México que lleve a cabo actividades para niñas y jóvenes en el marco del Día Internacional de la mujer y se sume al lema de la Organización de las Naciones Unidas: “Pensemos en igualdad, Construyamos con Inteligencia, Innovemos para el cambio.”

Un asunto que fue turnado para su estudio a la Comisión de Normatividad, Estudios y Prácticas Parlamentarias, es el punto de acuerdo que propone inscribir con letras de oro en el Salón de Plenos del Recinto Legislativo la leyenda “Congreso Feminista de Yucatán de 1916”, como una manera de reconocer el trabajo realizado por este grupo de mujeres para alcanzar una sociedad más justa, de igualdad jurídica y cultural de las mujeres.

Normatividad en el Congreso de la Ciudad de México

En lo concerniente a esta categoría, es muy relevante señalar que se registraron tres iniciativas, un punto de acuerdo y tres dictámenes.

Dos de los dictámenes aprobados, corresponden a dos iniciativas de ley propuestas durante el primer periodo ordinario de sesiones, es decir, el correspondiente a septiembre a diciembre de 2018 y se enfocan a atender la transversalidad de la perspectiva de género en el Congreso.

El primero de estos dictámenes lo emitió la Comisión de Normatividad, Estudios y Prácticas Parlamentarias, aprobado en marzo de 2019. Se adicionó una fracción al *Reglamento del Congreso de la Ciudad de México* para crear el Código de Ética Parlamentaria del Congreso, el cual debe incorporar la perspectiva de género y la no discriminación entre mujeres y hombres. Este Código está dirigido fundamentalmente a legisladores y legisladoras.¹⁵

El segundo dictamen fue el que adicionó una fracción X al artículo 508 del *Reglamento del Congreso de la Ciudad de México*, para establecer como una nueva función del Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género, el diseñar, implementar y dar seguimiento

¹⁵ El dictamen puede consultarse en https://drive.google.com/file/d/1U16jnpNATRZ2u9jZbg_SH5c7X7SZNY0C/view Corresponde a una iniciativa presentada el 9 de octubre de 2018 por el diputado Jorge Triana Tena.

al Protocolo para Fortalecer la Igualdad Sustantiva y No Discriminación en el Congreso de la Ciudad de México, vigilando que se dé cumplimiento al mismo. Este dictamen fue propuesto también por la Comisión de Normatividad, Estudios y Prácticas Parlamentarias, en conjunto con la Comisión de Igualdad de Género, y aprobado en mayo de 2019.¹⁶

Cabe señalar que, con este dictamen se adicionó una fracción a las funciones que el CELIG debe instrumentar. Es por ello que, a la fecha de elaboración de este Balance Legislativo, el Centro de Estudios cuenta con un proyecto para desarrollar el Protocolo la Igualdad Sustantiva en el Congreso de la Ciudad de México, y se contempla tener un documento de partida para diciembre de 2019, con la intención de presentarlo a diputadas y diputados del Congreso y unidades administrativas con la finalidad de trabajar en el proceso de la institucionalización de la perspectiva de género en el Parlamento.

El tercer dictamen aprobado en este periodo, es uno mediante el cual se aprobaron modificaciones a los artículos 4, 26, 31, 45, 56, 67, 68 y 90 de la *Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México*, con el propósito de hacer extensivo el principio de paridad de género contemplado en la Constitución Política de la Ciudad de México en cuanto a la integración, desarrollo y funcionamiento del Congreso de la Ciudad de México.

El objetivo de la reforma es propiciar la participación de las legisladoras en las actividades de trabajo y decisiones políticas de los principales órganos que componen el Congreso de la Ciudad de México; para ello, se establece que en la selección de los miembros de la Mesa Directiva, en la integración de la Junta de Coordinación Política, o bien, en la conformación de la Comisión Permanente; así como para la integración de las Comisiones y sus Juntas Directivas, y de los Comités, se atenderá el principio de paridad. Asimismo, para la conformación de la Mesa Directiva se consideró el principio de paridad no sólo para la integración del conjunto de la Mesa, sino en la alternancia por género entre un año y otro para

¹⁶ <https://drive.google.com/file/d/16anrgqAT103AE5cbaHavi1MG9-7WqWZl/view> Dictamen publicado en la Gaceta Parlamentaria núm. 152. Corresponde a una iniciativa presentada el 14 de febrero de 2019, por la Diputada Guadalupe Aguilar Soloache.

la selección de quien ocupe la presidencia. Esa fórmula no se aplicó para la presidencia de la Junta de Coordinación Política.

Este dictamen fue propuesto por la Comisión de Normatividad, Estudios y Prácticas Parlamentarias, en conjunto con la Comisión de Igualdad de Género.¹⁷

Otros dictámenes relevantes aprobados

Para finalizar este apartado de análisis de la información registrada en el monitoreo en materia de derechos humanos de las mujeres realizado por el CELIG, se destacan dos dictámenes de iniciativas de ley, aprobados.

El primero tiene la finalidad de promover la transversalidad de la perspectiva de género en la administración pública de la Ciudad de México, a través de incorporar las unidades de igualdad sustantiva en la estructura de las Alcaldías. Esto se incorporó a la ley, a través de haber presentado modificaciones a *Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad de México*.¹⁸

Por otra parte, el 31 de mayo, fue aprobado el dictamen de la iniciativa para expedir la *Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México* y abrogar la Ley de Cultura Cívica (del 29 de diciembre de 2017), que envió la Jefa de Gobierno, Dra. Claudia Sheinbaum Pardo, al Congreso de la Ciudad de México. Durante el proceso legislativo se atendieron las observaciones emitidas por la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México que remitió al Congreso el 22 de mayo de 2019. Entre las modificaciones aprobadas destaca la realizada al Artículo 26 la cual señala que son infracciones contra la dignidad de las personas realizar la exhibición de órganos sexuales con la intención de molestar o agredir a otra persona. Para estos casos, se indica en la Ley que, solo procederá la presentación de la persona probable infractora cuando exista

¹⁷ https://drive.google.com/file/d/1kjrUznDfgdJ9hSTd6B9lyzz1HVAV74P3/view?usp=drive_open Dictamen publicado en la Gaceta Parlamentaria núm. 152. Corresponde a una iniciativa presentada el 25 de septiembre de 2018, por las diputadas Alessandra Rojo de la Vega Piccolo, Teresa Ramos Arreola (PVEM) y suscrita por las diputadas Paula Adriana Soto Maldonado y Ernestina Godoy Ramos, (Morena).

¹⁸ Dictamen disponible en <https://drive.google.com/file/d/1MabnM3ffrYDzB0c23yZ1f56CfHfd6SF/view?pli=1> corresponde a la iniciativa presentada el 14 de marzo de 2019 por la diputada América Alejandra Rangel Lorenzana, del PAN.

queja de la persona agredida o molestada. Igualmente, se eliminó la fracción VII del artículo 27, referida a considerar como infracción administrativa el trabajo sexual.¹⁹

Temas pendientes

Entre los pendientes se encuentra, en primer término, continuar el proceso legislativo de los instrumentos presentados en relación con los derechos de las mujeres. Estos deberán continuar el proceso legislativo, con base en las prioridades de la agenda política legislativa y las prioridades que se construyan en el Congreso de la Ciudad de México, como un órgano parlamentario que refleja la pluralidad de intereses en esta localidad.

En definitiva, uno de estos temas sigue siendo revisar el marco legislativo que garantice la vida libre de violencia contra las mujeres. Es preciso que el CELIG acerque información técnica a las y los legisladores para que se fortalezca la instrumentación de política pública en la materia, sin olvidar la violencia vivida en las relaciones de pareja y la vivida en espacios públicos, incluido el Internet.

De la misma forma, es necesario acompañar las propuestas legislativas, como las existentes con relación al Sistema de Cuidados, en tanto este tema del cuidado es uno de los que debe contribuir a transformar las relaciones de desigualdad entre mujeres y hombres.

Asimismo, el tema de los derechos de niños, niñas y adolescentes, que es uno de los temas que predominan en la agenda legislativa del Congreso, incorporen un enfoque más amplio, tal como lo plantean las recomendaciones de la CEDAW o la propia Plataforma de Acción de Beijing, desde 1995, y se atienda el problema del embarazo infantil, que continúa presentando índices altos en la Ciudad de México.

¹⁹ Dictamen disponible en https://drive.google.com/file/d/1w-xpfz1Mr_gSfvP0DcA-X-jrpnxQegg/view corresponde a iniciativa enviada por la jefatura de gobierno de la Ciudad de México.

V. Conclusiones

A partir de este Balance legislativo, en materia de derechos humanos de las mujeres, se ha buscado dar respuesta a diversas inquietudes que interesan para conocer el desempeño legislativo en esta materia, como, por ejemplo, ¿qué lugar ocupa la agenda de igualdad género en la agenda legislativa del Congreso de la Ciudad de México? En la agenda por la búsqueda de la igualdad ¿cuáles son los áreas que más predominan, en cuáles existen más iniciativas presentadas?, por otro lado ¿quiénes presentan más iniciativas en materia de igualdad de género: diputados o diputadas?, y un asunto de la mayor relevancia ¿las iniciativas presentadas plantean cambios estructurales en la relaciones sociales entre mujeres y hombres en el espacio público y privado?

En este Balance se ha mostrado que el Congreso de la Ciudad de México ha desarrollado una de sus principales funciones, que es la creación y modificación de leyes, buscando atender diversidad de problemas que enfrentan las mujeres que viven y transitan por la Ciudad de México. Como se mencionó en un inicio, el Congreso de la Ciudad cuenta con varios incentivos institucionales y legales para que el trabajo legislativo refleje esa dinámica, condiciones que las y los legisladores han sabido aprovechar.

Entre las razones de carácter estructural que facilitan el interés por el tema de los derechos humanos de las mujeres, está la integración paritaria del Congreso de la Ciudad de México, por primera vez el Pleno está conformado por el mismo número tanto de diputados como de diputadas, lo mismo la distribución de presidencias de comisiones ordinarias. Lo anterior no garantiza que, en automático, exista un interés por promover iniciativas o puntos de acuerdo que favorezcan la igualdad entre hombres y mujeres, pero si es un paso importante hacia ese objetivo. De alguna manera, la visión que tienen las mujeres que legislan sobre los problemas sociales amplía el ángulo de la perspectiva y el planteamiento de soluciones.

En términos numéricos podemos observar que de las 288 iniciativas que se han presentado en total en el Congreso de la Ciudad, durante el periodo que se analiza (febrero-mayo de 2019), 75 de ellas han abordado en alguna medida temas relacionados a las mujeres. El número es significativo, corresponde a un 26 por ciento del total de iniciativas promovidas.

En relación con los Puntos de Acuerdo, se presenta el siguiente estado. De los 407 instrumentos que se tienen registro en el periodo de análisis, 54 se han presentado para

atender algún asunto sobre derechos de las mujeres, esto representa un 13 por ciento respecto al total.

En el caso de los dictámenes aprobados, si se considera el total de iniciativas presentadas sobre derechos de las mujeres (75), se tiene que de éstas existen 14 dictámenes aprobados sobre el tema de referencia, en el periodo de la muestra, lo que corresponde a un 18.6 por ciento del total de iniciativas promovidas. Es importante aclarar que, en el caso de los dictámenes algunos incluyen iniciativas presentadas en periodos anteriores, no únicamente en el que se estudia.

En este punto se recuerda que dos de los dictámenes aprobados afectan de manera relevante las condiciones estructurales para garantizar la igualdad de género. Uno de ellos es el dictamen aprobado para modificar la composición de la representación paritaria en los órganos de gobierno del Congreso de la Ciudad de México y, por otra parte, el relativo a establecer unidades de igualdad sustantiva en la Alcaldías de la Ciudad de México en la Ley Orgánica respectiva. Estas dos modificaciones normativas abonan al reconocimiento de la igualdad de género.

Al revisar el número de iniciativas que fueron presentadas por diputadas o diputados, de alguna forma la integración paritaria del Congreso también se ve reflejada, pues ambos grupos registraron el mismo número de iniciativas con 37, para dar un total de 74 iniciativas. Una iniciativa más corresponde a la que presentó la Jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum. Ello completa el dato de las 75 iniciativas registradas que abordan en algún punto los derechos humanos de las mujeres.

El mismo comportamiento se presentó para los Puntos de Acuerdo, 27 fueron presentados por diputadas y 27 por diputados, para tener en total 54 exhortos vinculados en alguna medida con derechos humanos de las mujeres.

En estas conclusiones, así como en el monitoreo realizado por el CELIG, se hace la referencia a que los asuntos registrados y analizados abordan *algún aspecto de los derechos humanos de las mujeres*. En algunos de los instrumentos legislativos observados se contempla la inclusión de diagnósticos que incorporan datos estadísticos desagregados por sexo, sobre determinados problemas a los que se propone atender mediante, por ejemplo, una iniciativa.

Este diagnóstico es una parte sustancial del diseño de una iniciativa de ley. Pero de acuerdo a lo observado, aún es incipiente la incorporación de la perspectiva de género en el trabajo legislativo.

La perspectiva de género no trata únicamente sobre los problemas de las mujeres. Sino que se refiere ***al reconocimiento de la desigualdad de oportunidades para hombres y mujeres, determinada por la diferencia sexual y asignación de roles en la sociedad y que debido a ello coloca a las mujeres en desventaja.***

En este sentido, se observa que en algunas propuestas legislativas, que plantean algún problema asociado a derechos de las mujeres, se requiere de un análisis técnico más profundo sobre la desigualdad de género y el desarrollo de medidas específicas para atender el problema diagnosticado. Esto es comprensible y entendible, debido a que la perspectiva de género y su transversalización en el Poder Legislativo es una herramienta de relativa reciente incorporación.

Por tanto, los hallazgos que describe este Balance sugieren que el siguiente paso en la profesionalización del Congreso de la Ciudad de México es fortalecer la incorporación de la perspectiva de género en el trabajo legislativo del Congreso. Es decir, para que, como indica la CEDAW, se modifiquen o deroguen leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer.

Finalmente, hay que señalar que este Balance legislativo presenta una vertiente de análisis sobre el seguimiento y registro en la base de datos del Monitoreo Legislativo en derechos humanos de las mujeres que realiza el CELIG, pero que este instrumento, la base, es un mapa a partir del cual se podrá analizar desde otros enfoques la información sistematizada y, eventualmente, favorecer al avance de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres desde el Poder Legislativo en la Ciudad de México.

El Centro de Estudio Legislativos para la Igualdad de Género asume el compromiso de facilitar, a los y las legisladoras, las herramientas para lograr esta meta. Ha sido necesario este recuento legislativo para plantear, con datos objetivos, las tareas en el futuro.

Bibliografía

- ◆ Congreso de la Ciudad de México, Constitución Política de la Ciudad de México, 2018.
- ◆ Congreso de la Ciudad de México, Gaceta Parlamentaria núm. 152, 2018.
- ◆ Congreso de la Ciudad de México, Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género, “Documento metodológico del seguimiento legislativo a sesiones ordinarias y permanentes en temas de derechos humanos de las mujeres”, 2019.
<https://www.congresocdmx.gob.mx/archivos/genero/CELIGDoctoMetodologicoSegLegislativo-20190709.pdf>
- ◆ Congreso de la Ciudad de México, Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, 2018.
- ◆ Congreso de la Ciudad de México, Reglamento de la Ciudad de México, 2019.