

Ciudad de México, a 12 de marzo de 2019

CCDMX/1L/AARL/0054/19

**DIP. JOSÉ DE JESÚS MARTÍN DEL CAMPO CASTAÑEDA.**  
**PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA**  
**DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MEXICO**  
**PRESENTE**

**América Alejandra Rangel Lorenzana**, Diputada integrante del Grupo parlamentario de Acción Nacional, y con fundamento en los artículos 122 apartado A fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 29 apartado D, 30 numeral 1, inciso B, de la Constitución Política de la Ciudad de México, 12 fracción II de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, 5 fracción I, 82,83, 95 fracción II y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México y demás relativos, someto a consideración de esa soberanía, **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO**, por lo que solicito sea inscrita en el Orden del Día de la sesión ordinaria del 14 de marzo de 2019, al tenor del anexo que acompaña el presente escrito.

**ATENTAMENTE**

---

**DIP. AMÉRICA A. RANGEL LORENZANA.**

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

**DIP. JOSÉ DE JESÚS MARTÍN DEL CAMPO CASTAÑEDA.**  
**PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL HONORABLE CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**  
**I LEGISLATURA.**  
**PRESENTE.**

La que suscribe, **Diputada América Alejandra Rangel Lorenzana**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Primera Legislatura del Honorable Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en los artículos 30, numeral 1, inciso b) de la Constitución Política de la Ciudad de México; 12 fracción II de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 5 fracción I, 95 fracción II y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, somete a consideración de esta soberanía, la **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.**

Por lo anterior y a efecto de reunir los elementos exigidos por el artículo 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, la Iniciativa se presenta en los siguientes términos:

**I. Planteamiento del problema que la Iniciativa pretende resolver.**

Se propone la modificación de dos fracciones en igual número de artículos de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México a fin de modificar la denominación de la actual “Unidad de Equidad de Género” para llamarse “Unidad de Igualdad Sustantiva” dado que es el nombre correcto que debe dársele a la ejecución en la práctica de acciones y políticas públicas que tiendan a erradicar la

desigualdad y la discriminación en contra de la mujer, al tiempo que se atiende una recomendación de la ONU y del Comité para la eliminación de la Discriminación contra la Mujer respecto del nombre o denominación del concepto.

## **II. Problemática:**

En aras de que en la legislación correspondiente no se mantenga la confusión conceptual y dado que la Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad de México es el marco jurídico de la Capital, donde se establecen las facultades, estructura y denominación de estos entes político-administrativos, es preciso modificar la denominación que el legislador dio a la llamada “Unidad de Igualdad de Género” para que se le dote del concepto correspondiente para llamarse en la administración de las Alcaldías “Unidad o Unidades de Igualdad Sustantiva”.

## **III. Argumentos que la sustentan.**

Desde el nacimiento del estado moderno, el concepto de igualdad se ha venido desarrollando a la par del establecimiento de los derechos y obligaciones de los individuos que lo conforman.

Para el derecho, la existencia del estado se justifica como el ente que surge de la necesidad de proteger y salvaguardar las más importantes libertades del ser humano a partir del pleno reconocimiento a sus derechos y junto con ello, es tenedor exclusivo de la fuerza legitimada a fin de ejercer y defender esas libertades conocidas como intereses primigenios de la sociedad.

De esta manera, el orden jurídico se conforma para beneficio, para conveniencia y protección de la sociedad y las normas que emanan de éste tienen por objeto generar las condiciones que permitan generar un equilibrio a fin de lograr la tan ansiada igualdad de derechos.

Por su parte, la igualdad de derechos reconoce que cada persona es titular de potestades fundamentales que son reconocidos -y protegidos- por la ley; la igualdad sustantiva surge como uno de esos derechos ya que alude al ejercicio

pleno de los mismos desde su perspectiva más universal y a la capacidad de hacerlos efectivos en la vida cotidiana.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos define la igualdad entre mujeres y hombres como *aquella situación en la cual mujeres y hombres acceden con las mismas posibilidades y oportunidades al uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad, así como a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar*. Esta misma definición está desarrollada en los contenidos de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

La igualdad de todas las personas ante la ley está establecida en distintos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que proveen una base fundamental para la exigibilidad y el logro de la igualdad entre mujeres y hombres en los hechos. Al mismo tiempo, los instrumentos legales constituyen un referente para la formulación de políticas públicas y para la demanda de la sociedad para el cumplimiento de las leyes.

A esta acepción de igualdad se le denomina igualdad formal o *de jure* que se refiere a que los derechos humanos son comunes a todas las personas, hombres y mujeres. Implica que haya tratamiento idéntico a mujeres y hombres, en lo relativo, por ejemplo, al acceso a bienes y servicios, a ser electas, a gozar de la misma libertad de expresión que los hombres, etc. El derecho de igual protección de la ley significa que ésta no puede ser aplicada de manera distinta a personas en situaciones similares, y que no puede ser aplicada de forma idéntica a personas en situaciones diferentes.

De manera más específica, se define a la Igualdad Sustantiva como el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El aterrizaje del concepto de igualdad sustantiva en las normas jurídicas ya que ésta es por definición, la igualdad de hecho o material por oposición a la igualdad de derecho o formal. Supone la modificación de las circunstancias que impiden a las personas el ejercicio pleno de los derechos y el acceso a las oportunidades a través de medidas estructurales, legales o de política pública

Aunque para algunos todavía se considera equivalente al concepto de igualdad de oportunidades -mismo que alcanzó gran popularidad a finales de los 80 y en los 90- y que supone la equiparación de las condiciones de partida para que cada persona tenga la opción o posibilidad de acceder por sí misma a la garantía de los

derechos que establece la ley, actualmente se considera que este concepto es insuficiente para garantizar la igualdad sustantiva, ya que la igualdad de oportunidades no garantiza la igualdad de resultados y al final de cuentas son éstos los que importan.

Las desventajas existentes para el logro de la igualdad en el disfrute de los derechos, exige que las personas en desventaja reciban el trato que les pueda garantizar el ejercicio de derechos de igual forma que las personas que no están en desventaja.

Así surge el concepto de igualdad de trato que incluye el requerimiento de dar a las personas el trato equivalente, considerando las diferencias y desigualdades que puedan presentar. Las medidas de acción positiva o medidas afirmativas son algunos de los instrumentos que permiten dar un trato diferencial, con el objetivo de eliminar las desventajas.

Desde la IV Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Beijing, China, en 1995, los países de América Latina y el Caribe Hispano han logrado importantes progresos para garantizar una mayor protección a los derechos de las mujeres y avanzar de manera sostenida hacia la igualdad de género. Estos adelantos han tenido lugar en un contexto marcado por profundas reformas políticas, económicas, sociales y demográficas en toda la región de la que México no es la excepción.

Para alcanzar una democracia paritaria en la región, es necesario ahora identificar los desafíos pendientes, con la plena y activa participación de todas las mujeres, en su diversidad, para lograr la igualdad sustantiva o de resultados en todas las esferas del desarrollo.

Beijing marcó un punto de inflexión para la agenda de igualdad de género en la región que de manera unánime firmó y ratificó la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Cabe señalar que a lo largo de las últimas dos décadas, hemos sido testigos de la ampliación sostenida de derechos y libertades fundamentales de las mujeres: desde la elaboración o modificación de principios constitucionales y la creación de Leyes de tipo General a fin de establecer leyes marco para las Entidades Federativas en las que el principio de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres se convirtiera en un imperativo categórico de orden jurídico-normativo y junto con ello de la adopción en prácticamente todos los Estados de la Federación y la Ciudad de México, de leyes de igualdad y sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de

todo tipo de violencia, incluyendo la tipificación como delito específico de la violencia feminicida.

Junto con ello, hemos sido testigos de la evolución de las estructuras de los gobiernos Municipales a partir de la institucionalización de mecanismos para el adelanto de las mujeres y de sistemas de coordinación interinstitucional para la formulación e implementación de políticas públicas sensibles al género en distintas esferas del desarrollo; de la creciente asignación de recursos públicos para promover la igualdad; y, de manera particular, hemos presenciado la adopción de medidas especiales de carácter temporal, también conocidas como acciones afirmativas o medidas de acción positiva, como las cuotas, para garantizar una mayor participación política de las mujeres, principalmente en los puestos de representación popular y de toma de decisiones.

En suma, aunque podemos ver indicios de un tránsito desde las acciones afirmativas este proceso hacia la paridad, todavía se encuentra en una fase inacabada y quedan muchas acciones por realizar.

La génesis de nuestra propuesta, radica en la necesidad de establecer y actualizar nuevos conceptos a nuevas realidades, a fin de dar pasos firmes en la consolidación de una verdadera democracia plural, de un estado de derecho igualitario en todos sus aspectos y del respeto a los derechos humanos y libertades de todas y todos, en una sociedad donde exista un verdadero empoderamiento de la mujer, donde los problemas y situaciones de vulnerabilidad a los que todavía se enfrentan a diario millones de mexicanas no solo se visibilice sino que sea verbalizado y forme parte de las agendas de desarrollo del país, partiendo desde la visión del gobierno de proximidad.

Desde hace muchos años, la paridad es mucho más de lo que la literatura jurídica define, es la traducción política del principio de igualdad, desde una perspectiva de género:

*Igualdad es equipotencia o la capacidad de ejercicio del poder, no solo el de resistir, sino el de contar con la fuerza y los recursos necesarios para la autonomía; igualdad es equivalencia o tener el mismo valor en el sentido de no ser considerado ni por debajo ni por encima del otro”; igualdad es equifonía o sea “la posibilidad de emitir una voz que sea escuchada y considerada como portadora de significado, goce y credibilidad.*

La noción de paridad fue evolucionando desde la primer Cumbre Europea “Mujeres en el Poder”, celebrada en Atenas en 1992, que aportó su idea central:

“Las mujeres representan más de la mitad de la población. La igualdad exige la paridad en la representación y administración de las naciones”. En el mismo documento se habla de igualdad real y equilibrio entre mujeres y hombres.

El Comité para la eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), fue quien generó el concepto de **igualdad sustantiva**, en su Recomendación General N° 25 de 2004, hasta entonces, se habían usado conceptos como igualdad real, igualdad efectiva, igualdad de facto o igualdad de hecho o formal para referirse a la concreción de las disposiciones legales sobre la igualdad entre hombres y mujeres.

A diferencia de la igualdad de género que existe tan sólo en los discursos, **la igualdad sustantiva** es aquella que se encuentra en los hechos y en las prácticas.

Más específicamente, en la efectividad que han tenido las políticas públicas en cerrar la brecha socioeconómica creada entre mujeres y hombres a través del tiempo, y de las diferentes sociedades o Estados de Bienestar.

En términos legales, la igualdad sustantiva se conoce como de facto, cuando los derechos se aplican y practican en la realidad, logrando cambios que van más allá de las palabras y acuerdos escritos, es decir, con resultados que pueden observarse.

De acuerdo con el Comité para la eliminación de la Discriminación contra la Mujer, los Estados Parte no sólo están obligados a sentar las bases legales para que exista igualdad formal entre mujeres y hombres; es necesario asegurar que haya igualdad de resultados o de facto: igualdad sustantiva.

En este sentido, si bien es cierto que la promulgación de leyes y la elaboración e instrumentación de políticas públicas en favor de las mujeres es un gran avance, para alcanzar la igualdad sustantiva es necesario que las leyes y políticas garanticen que las mujeres tengan las mismas oportunidades que los hombres en las distintas esferas sociales y personales y exista un contexto propiciatorio para lograrlo en los hechos, es decir, implica la obligación del Estado para remover todos los obstáculos para que la igualdad se alcance en los hechos.

El Comité para la eliminación de la Discriminación contra la Mujer establece una serie de obligaciones que los Estados Parte deben observar para lograr la igualdad sustantiva o igualdad de facto. Por su carácter legalmente vinculante,

compromete a los Estados Parte a respetar, proteger y garantizar los derechos de las mujeres.

Según la Recomendación General 25 del Comité para la eliminación de la Discriminación contra la Mujer, los Estados Parte tienen tres obligaciones fundamentales para eliminar la discriminación contra las mujeres, las cuales trascienden la simple obligación jurídica formal de la igualdad de trato entre mujeres y hombres, a saber:

1) Garantizar que las mujeres no sean discriminadas directa ni indirectamente, ni en el ámbito público y ni en el privado.

**2) Mejorar la situación de facto de las mujeres adoptando políticas y programas concretos y eficaces.**

3) Hacer frente a las relaciones prevalecientes entre mujeres y hombres y a la persistencia de estereotipos de género que afectan a las primeras, tanto por acciones individuales, como por leyes y estructuras e instituciones jurídicas y sociales.

Por su parte, a los Estados se hacen recomendaciones específicas, en el caso de México se menciona que en su legislación los conceptos de equidad e igualdad son usados como sinónimos o como preambulo uno del otro lo que genera confusiones y manda un mensaje adverso a la sociedad.

Por ello, una de sus recomendaciones es, que el gobierno mexicano utilice en sus planes y programas de gobierno en lo sucesivo, el término de “igualdad”, a fin de evitar dar lugar a confusiones de tipo conceptual que por si mismas sean un obstáculo para lograr los objetivos de eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de hecho y de derecho, tanto en la forma como el fondo, entre mujeres y hombres.

**Observaciones del Comité CEDAW sobre el uso de los términos equidad e igualdad**

País	Observaciones del Comité CEDAW
Chile <sup>1</sup> 2012	<p>"El Comité observa con preocupación que, aunque la Convención se refiere al concepto de igualdad, en sus planes y programas el Estado Parte utiliza las palabras "igualdad" y "equidad" de manera tal que podría interpretarse que son sinónimas o intercambiables.</p> <p>[...]</p> <p>El Comité exhorta al Estado parte a que:</p> <p>[...]</p> <p>Tome nota de que las palabras 'equidad' e 'igualdad' no son sinónimas ni intercambiables y pueden dar lugar a una confusión conceptual de que la Convención tiene por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y garantizar la igualdad (formal y sustantiva) de hecho y de derecho entre la mujer y el hombre."</p>
Colombia <sup>2</sup> 2007	<p>"16. Si bien [el Comité] observa que la definición del principio de la igualdad entre la mujer y el hombre empleada por el Gobierno se ajusta directamente a la utilizada en la Convención y ha sido refrendada por la Corte Constitucional de Colombia, al Comité le preocupa que en lo que respecta a la aplicación de medidas especiales de carácter temporal, el objetivo del Estado Parte suele ser lograr la igualdad de la mujer en vez de acelerar el logro de la igualdad de facto entre la mujer y el hombre.</p> <p>Observa también que se suele utilizar el concepto de equidad, en vez del de igualdad, en la elaboración y la aplicación de políticas y programas para la mujer."</p>
Costa Rica <sup>3</sup> 2011	<p>"12. El Comité, al tiempo que toma nota de la explicación proporcionada por la delegación, reitera su preocupación por el hecho de que, si bien en la Convención se hace referencia al concepto de igualdad, en el informe del Estado parte se emplean los términos 'igualdad' y 'equidad' en referencia a diferentes planes y programas.</p> <p>13. El Comité insta al Estado Parte a que tome nota de que, la Convención tiene por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y garantizar la igualdad de forma y de fondo entre mujeres y hombres. En consecuencia, el Comité recomienda al Estado parte que amplíe el diálogo entre las entidades públicas, las instituciones académicas y la sociedad civil con el fin de aclarar la definición de igualdad de conformidad con lo dispuesto en la Convención y en las recomendaciones generales del Comité 25 (2004), sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención relativo a las medidas especiales de carácter temporal, y 28 (2010) sobre las obligaciones básicas de los Estados Parte en virtud del artículo 2 de la Convención."</p>
México <sup>4</sup> 2006	<p>"18. El Comité observa con preocupación que, si bien la Convención se refiere al concepto de igualdad, en los planes y programas del Estado Parte se utiliza el término 'equidad'. También preocupa al Comité que el Estado Parte entienda la equidad como un paso preliminar para el logro de la igualdad.</p> <p>19. El Comité pide al Estado Parte que tome nota de que los términos 'equidad' e 'igualdad' transmiten mensajes distintos, y su uso simultáneo puede dar lugar a una confusión conceptual. La Convención tiene por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de hecho y de derecho (en la forma y el fondo) entre mujeres y hombres. El Comité recomienda al Estado Parte que en sus planes y programas utilice sistemáticamente el término 'igualdad'."</p>
Paraguay <sup>5</sup> 2005	<p>22. El Comité observó con inquietud que, aunque la Constitución se refería al principio de igualdad, el término que fundamentalmente se usaba en los planes y programas era el de 'equidad', que el Estado Parte consideraba como medio compensatorio de lograr igualdad.</p> <p>23. El Comité instó al Estado Parte a que tomara nota de que los términos 'equidad' e 'igualdad' no eran sinónimos o intercambiables, y que la Convención tenía por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de jure y de facto entre mujeres y hombres. Por consiguiente, el Comité recomendó que el Estado parte usara en lo sucesivo el término 'igualdad'."</p>
Perú <sup>6</sup> 2007	<p>"12. El Comité observa con preocupación que, si bien en la Convención se hace referencia al concepto de igualdad, al hablar de sus planes y programas, el Estado Parte emplea el término 'equidad' de tal manera que se podría interpretar que son sinónimos.</p> <p>13. El Comité pide al Estado Parte que tome nota de que los términos 'equidad' e 'igualdad' expresan ideas diferentes y que su uso simultáneo puede dar lugar a que se confundan los conceptos. La Convención tiene por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de jure y de facto (formal y sustantiva) entre mujeres y hombres. El Comité recomienda al Estado Parte que emplee sistemáticamente el término 'igualdad' en sus planes y programas."</p>

En aras de que en la legislación correspondiente no se mantenga la confusión conceptual y dado que la Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad de México es el marco jurídico de la Capital, donde se establecen las facultades, estructura y denominación de estos entes político-administrativos, es preciso modificar la denominación que el legislador dio a la llamada "Unidad de Igualdad de Género" para que se le dote del concepto correspondiente para llamarse en la administración de las Alcaldías "Unidad o Unidades de Igualdad Sustantiva".

Cabe señalar que no se trata solo de un cambio de denominación sino del cumplimiento de una recomendación cuya esencia es la de la visualización de un

tema que debe ser parte de la agenda de los gobiernos -en este caso de las Alcaldías- ya que, al darle a la unidad su nombre preciso, se le dota de la naturaleza idónea para el correcto cumplimiento de sus atribuciones e incluso, para la definición de las mismas en la estructura organizacional de la Alcaldía.

Cabe señalar que estos esfuerzos parlamentarios por modificar definiciones, denominaciones y nomenclatura no son aislados, para ejemplo es preciso destacar que el pasado mes de abril del 2017, el Senado de la República aprobó un dictamen de las comisiones unidas de Atención a Grupos Vulnerables y de Estudios Legislativos Segunda, que reforma la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, para incorporar la igualdad sustantiva como principio rector en una materia especializada dada la enorme transversalidad del término.

Mismo esfuerzo legislativo deberá realizarse en su momento en prácticamente toda la legislación transversal no solo a nivel Federal sino de las Entidades Federativas.

Finalmente, la igualdad sustantiva debe ser un principio rector en la observación y aplicación de las normas en todas sus dimensiones y en cada uno de los niveles de gobierno, como son también la corresponsabilidad, que es la concurrencia compartida de los sectores público y social; y la atención preferente, que obliga a las instituciones federales, estatales y municipales de gobierno, a implementar programas acordes y específicos en la materia.

En este sentido, adecuar el nombre de la unidad encargada de las políticas públicas que buscan erradicar la discriminación contra las mujeres es un primer y muy importante paso para lograr la igualdad de facto con el hombre, es decir, la igualdad sustantiva.

## **V. Denominación del proyecto de ley o decreto.**

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se REFORMAN la fracción XII del Artículo 31 y la fracción XII del Artículo 71, todas de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.

## **VI. Ordenamientos a modificar.**

a) La Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.

## VII. Texto normativo propuesto.

### PROYECTO DE DECRETO

Se propone la **REFORMA** de la fracción XII del Artículo 31 y fracción XII del Artículo 71, de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, para quedar como sigue:

Artículo 31. Las atribuciones exclusivas de las personas titulares de las Alcaldías en materia de gobierno y régimen interior, son las siguientes:

I a XI. ...

XII. Establecer la Unidad de **Igualdad Sustantiva** como parte de la estructura de la Alcaldía;

XVIII. ...

Artículo 71. ...

Las Alcaldías deberán contar por lo menos con las siguientes Unidades Administrativas:

I a XI. ...

**XII. De Igualdad Sustantiva;**

...

...

## TRANSITORIOS

**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

**SEGUNDO.-** Las Alcaldías deberán realizar las adecuaciones correspondientes a fin de que se modifique la denominación de la Unidad de Igualdad Sustantiva, en un término no mayor a 60 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Palacio Legislativo de Donceles, a los 14 días del mes de marzo de 2019.

**Suscribe**

**Diputada América Alejandra Rangel Lorenzana**