

PROPUESTA No. 3/ 2016

Síntesis: Trabajadoras del INSTITUTO MUNICIPAL DE PENSIONES DE CHIHUAHUA se quejaron de ser víctimas de discriminación de género ya que, por ley, no pueden registrar a sus cónyuges como beneficiarios de pensión en caso de fallecer, tal y como se les permite a los trabajadores varones.

En base a las evidencias y al estudio de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones Civiles de Chihuahua, este organismo concluyó varios artículos violan el principio de igualdad entre los trabajadores del organismo.

Por tal motivo se emite la siguiente propuesta:

UNICA.- A usted, **Diputada Laura Enriqueta Domínguez Esquivel, Presidenta del H. Congreso del Estado**, a efecto de que promueva las reformas necesarias con relación a los artículos 45, 47, 69 fracción I, todos ellos de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, a efecto de que se garanticen los derechos a las prestaciones respecto a la pensión por viudez en igualdad de condiciones a mujeres y hombres así como para sus beneficiarios, a efecto de garantizar el derecho a la seguridad social en condiciones de igualdad.

Oficio No. JLAG 502/2016
Expediente No. MGA 249/2015

Propuesta No. 03/2016

Visitador Ponente: Lic. Mariel Gutiérrez Armendáriz

Chihuahua, Chih., a 05 de septiembre de 2016

**DIPUTADA LAURA ENRIQUETA DOMÍNGUEZ ESQUIVEL
PRESIDENTA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
P R E S E N T E.-**

Vistos los autos para resolver en definitiva el expediente número MGA 249/2015, del índice de la oficina de la ciudad de Chihuahua, formado con motivo de la queja presentada por "A"¹; de conformidad con lo establecido en el artículo 102 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 fracción V, VI, y 15 fracción VII, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, se procede a resolver según el examen de los siguientes:

I.- HECHOS:

1.- El 21 de mayo de 2015, se recibió escrito de queja signado por "A", y treinta y ocho trabajadoras más del Instituto Municipal de Pensiones de Chihuahua ante esta Comisión; en dicho documento, señaló lo siguiente:

"Por medio de la presente, las mujeres trabajadoras del INSTITUTO MUNICIPAL DE PENSIONES DE CHIHUAHUA que firman esta carta, solicitamos de la manera más atenta se haga una revisión del artículo 46 de la Ley del Instituto que establece que son beneficiarios de los derechohabientes para la prestación de los servicios médicos la cónyuge o concubina que acredite tal carácter en términos de la Legislación Civil.

Consideramos que sufrimos de discriminación de género en nuestro trabajo, ya que los hombres trabajadores pueden afiliarse a su cónyuge o concubina para servicio médico y pensión por viudez desde el momento en que son contratados, sin embargo, las mujeres trabajadoras tenemos las mismas obligaciones en el trabajo, aportamos lo mismo que ellos para fondo de

¹ Por razones de confidencialidad y protección de datos personales, este organismo considera conveniente guardar la reserva del nombre de la quejosa, así como otros datos que pueden llevar a su identificación, los cuales se hacen del conocimiento de la autoridad mediante un anexo.

jubilación, pero no tenemos el derecho de afiliar a esposo o concubino y en caso de fallecimiento de la trabajadora ellos no tienen el derecho a la pensión por viudez, por lo que consideramos se violentan nuestros derechos de igualdad entre hombres y mujeres.

Por lo anterior, solicitamos a Usted la intervención de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos que Usted preside, para que se revise y atienda nuestra queja.

Agradecemos de antemano la atención a esta solicitud.

Atentamente

Mujeres médicos, enfermeras y personal administrativo del Instituto Municipal de Pensiones de Chihuahua.

2.- Radicada la queja, el 25 de mayo de 2015 se solicitó informe al Lic. Gilberto Baeza Mendoza, Director Ejecutivo del Instituto Municipal de Pensiones quien dio contestación el día 11 de junio de 2015 en los siguientes términos:

“Por medio del presente oficio, me permito darle contestación en tiempo y forma al oficio CHI-MGA 169/2015, recibido en fecha veintisiete de mayo de dos mil quince, asignado por la visitadora LIC. MARIEL GUTIÉRREZ ARMENDÁRIZ, relativo al expediente MGA 249/2015, relativo a la queja interpuesta por “A” y OTROS de fecha veintiuno de mayo de dos mil quince mismo que reza entre otras cosas lo siguiente:

- 1. “Informe si las empleadas del Instituto cuentan con el derecho de afiliar a sus esposos o concubinos en el servicio médico al que se hace referencia en el escrito de queja y/o en su caso obtener los beneficios que la ley establece en condiciones de igualdad.”*
- 2. “Le solicito informe si es de interés de esa autoridad iniciar algún proceso de conciliación con la parte quejosa para efectos de dar por concluida la instancia.”*

Es importante señalar que, estas cuestiones se deben evaluar en el marco del razonamiento jurídico, es decir, como proceso de justificación racional de la toma de decisión acerca de la solución de un caso en términos del derecho positivo.

Además, esto requiere del conocimiento del derecho vigente, de la interpretación de las normas aplicables y de la argumentación de las razones que se consideren necesarias y suficientes para justificar la decisión.

Cabe mencionar que el razonamiento jurídico no se reduce a la solución de casos, pues incluye la aplicación de normas, en la especie se revisa el procedimiento de decisión específico que se realizó para determinar la validez del acto de la autoridad a través de lo establecido en la norma.

Si bien es cierto y en opinión de Massini, la obligatoriedad del derecho, sea una ley o sentencia, se debe justificar racionalmente, ya que de otra manera se reduce a una mera expresión de deseos, a un puro acto de voluntad o a una

simple expresión emotiva, privadas de todo carácter vinculante y directivo de la vida humana jurídica (Massini 2010, 280-1). En tanto, para Sergio Cotta, la justificación de las normas consiste en:

“El procedimiento intelectual por el cual se intenta dar razón, a través de argumentos verificables o falsables, de la imposibilidad de negar la obligatoriedad de una pro-posición prescriptiva (Cotta citado en Massini 2010-282).”

Sin embargo, el juicio de la autoridad competente, además de racional, debe ser legal. Ya que en un Estado de Derecho la actuación de los funcionarios se rige por el principio de legalidad que obliga a las autoridades a su fundamentación en derecho vigente en la toma de decisión y a su motivación en los hechos. Pero no basta con invocar cualquier norma, ésta además de ser pertinente al caso, debe ser válida.

Así Kelsen señala que las normas jurídicas no son válidas porque ellas o la norma básica tengan un contenido cuya fuerza obligatoria sea evidente por sí misma. Ni son válidas por el valor intrínseco de la exigencia que las mismas emana, puesto que las normas jurídicas pueden tener un contenido de cualquier clase.

Una norma jurídica es válida en sentido formal, en cuanto ha sido creada de acuerdo con una norma superior específica (Kelsen 1950, 116). Éste es el tipo de validez que se revisa al analizar el procedimiento de la aplicación de la norma.

Además, de que constituye una atribución de carácter normativo que tiene por objeto aplicar la ley, en consecuencia, los actos que se realizan son fundados respecto a la ley de la materia. Por lo que dichos actos no pueden ser autónomos, es decir, no pueden ir más allá del contenido de la ley, en caso contrario, el acto de autoridad será ilegal.

Derivado de lo anterior se determina que, en cuanto la primera petición, informo que este instituto brinda sus servicios conforme a la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, la cual establece en la fracción I del artículo 46 lo siguiente:

ARTÍCULO 46. *Son beneficiarios de los derechohabientes para efectos de la prestación de los servicios médicos:*

I. La cónyuge, a falta de ésta, la concubina que acredite tal carácter en los términos de la Legislación Civil.

Derivado de lo anterior y en relación al artículo 46 fracción I de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, este instituto no contempla como beneficiarios del servicio médico que ofrece el Instituto Municipal de Pensiones a los cónyuges ni concubinarios.

Así, y bajo los parámetros de que legalidad que toda dependencia pública debe de seguir, es por ello que esta dirección del Instituto Municipal de

Pensiones, no cuenta con las facultades legales para poder brindar el servicio de contemplar como beneficiarios a los esposos o concubenarios.

En cuanto a la segunda petición en el escrito de queja interpuesto por “A” y OTROS, menciona que se sufre discriminación de género por parte del Instituto Municipal de Pensiones al considerar de forma errónea, falaz y engañosa que los trabajadores tienen el derecho de otorgar una pensión por viudez al momento de que sean contratados, situación que en la especie resulta errónea toda vez que el artículo 25 de la propia ley menciona que a la muerte de un trabajador a cualquier edad cuando haya prestado sus servicios y aportado al instituto por más de quince años, así como la muerte del pensionado o jubilado por antigüedad o invalidez, generará el derecho a sus beneficiarios de que gocen por una pensión por viudez, por lo tanto de lo anterior se desprende que el derecho a la pensión por viudez NO se genera al momento que sean contratados, como lo aseguran los quejosos en su escrito de cuenta.

Cabe destacar que el derecho de pensión por viudez se encuentra reglamentado en los artículos 25 y 26 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, en los cuales se desprende que solo serán beneficiarios de este derecho la esposa o la concubina.

En cuanto a la tercera petición, este Instituto manifiesta que no se puede iniciar un proceso de conciliación ya que la naturaleza del asunto no lo permite.

Lo anterior con fundamento en los artículos 36 y 37 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua, manifestando que me encuentro contestando en tiempo y forma.”

II. - EVIDENCIAS:

3.- Queja presentada el 21 de mayo de 2015, por “A” y treinta y ocho más firmantes empleadas del Instituto Municipal de Pensiones; en la que hizo del conocimiento de este organismo, los hechos reseñados en el numeral uno, del presente documento (fojas 1 y 2).

4.- Acuerdo de radicación de fecha 25 de mayo de 2015, mediante el cual se ordenó dar inicio a la investigación por presuntas violaciones a los derechos humanos, en particular por violaciones al derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, específicamente por omitir proporcionar igualdad de condiciones en el trabajo y/o por discriminación contra la mujer por patrones de comportamiento social (foja 3).

5.- Oficio CHI-MGA 169/2015, elaborado el 26 de mayo de 2015, en el cual, esta Comisión, requirió al licenciado Gilberto Baeza Mendoza, Director Ejecutivo del Instituto Municipal de Pensiones para que rindiera el informe de ley (foja 4).

6.- Oficio DE/01/135/2015 signado por el licenciado Gilberto Baeza Mendoza, Director Ejecutivo del Instituto Municipal de Pensiones, mediante el cual rinde el informe requerido por el presente Organismo, el que ha sido transcrito íntegramente en el numeral 2 de la presente resolución (foja 5 a 10).

7.- Acta circunstanciada elaborada por la licenciada Mariel Gutiérrez Armendáriz, Visitadora Titular de la Unidad de Igualdad de Género del presente Organismo, de fecha 16 de junio de 2015, mediante la cual hace constar que se notificó personalmente el informe de la autoridad a la impetrante principal (foja 12).

8.- Acta circunstanciada elaborada por la licenciada Mariel Gutiérrez Armendáriz, Visitadora Titular de la Unidad de Igualdad de Género del presente Organismo, de fecha 16 de junio de 2015, mediante la cual hace constar que "A" compareció para manifestar su desacuerdo con el informe que rindió la autoridad en los siguientes términos:

8.1.-" *Que no estoy de acuerdo con la respuesta del Instituto toda vez que la respuesta contiene las pruebas de desigualdad explícita en el informe que rinde y para tales efectos solicito al presente organismo derecho humanista se pronuncie al respecto; cabe hacer mención de que en el informe se hace referencia únicamente a las esposas o concubinas y se contiene la afirmación expresa de que no existe el mismo derecho para los esposos o concubinos de las trabajadoras, eso es todo lo que deseo manifestar por el momento*" (foja 14).

9.- Acta circunstanciada, elaborada el 26 de abril de 2016, en la que se hizo constar, que la visitadora que tramita el expediente de queja, realizó una exploración en la página digital del H. Congreso del Estado, a efecto de allegarse de medios de prueba respecto a los hechos denunciados por "A" y otras empleadas del Instituto Municipal de Pensiones (foja 15).

10.- Impresión de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones publicada en el Periódico Oficial del Estado el 27 de agosto de 1983 mediante decreto 874-83 del C. licenciado Oscar Ornelas, Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua (fojas 16 a 32).

11.- Impresión de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones publicada en el Periódico Oficial del Estado el 26 de diciembre de 2015 mediante decreto 1137/2015 del licenciado César Horacio Duarte Jáquez, Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua (fojas 33 a 55).

12.- Acuerdo de cierre de la investigación de fecha 26 de abril de 2016 mediante el cual se ordena realizar, a la brevedad posible el proyecto de resolución correspondiente (foja 56).

13.- Acta circunstanciada de fecha 26 de abril de 2016 elaborada por la visitadora encargada del trámite del expediente, en la cual hace constar que se entabló comunicación con "A" para informarle el estado que guarda el trámite del citado expediente (foja 57).

14.- Acta circunstanciada de fecha 27 de abril de 2016 elaborada por la licenciada Mariel Gutiérrez Armendáriz, visitadora Titular de la Unidad de Igualdad de Género en la que hace constar que compareció "A" para manifestar su desistimiento en cuanto al trámite del expediente de queja (foja 58).

15.- Acuerdo de archivo por desistimiento de "A" en fecha 28 de abril de 2016 (fojas 60 y 61)

16.- Acuerdo de fecha 19 de mayo de 2016, en el cual se determinó la reapertura del expediente de queja (foja 62).

III.- CONSIDERACIONES:

17.- Con base en lo dispuesto por los artículos 1 y 102 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 1, 3, 6 fracción VI y 15 fracción VII, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, es procedente señalar que esta Comisión es competente para conocer y resolver el presente asunto y cabe precisar que aunque exista un desistimiento expreso por parte de la impetrante "A", este organismo considera necesario analizar los hechos en razón de que la queja fue acompañada por la firma de otras empleadas del Instituto Municipal de Pensiones, las cuales no se desistieron.

18.- Aunado a ello, el asunto bajo análisis tiene que ver con cuestiones de orden público al tener implicada directa con el artículo 1 constitucional y acuerdos internacionales, al tratarse de figuras que conforme al artículo 20 del Código Civil para el Estado de Chihuahua integran la familia, por lo tanto el Estado tiene la obligación de promover la organización social y economía de la familia sustentada en los vínculos compuestos por la figura del matrimonio, el concubinato o parentesco.

19.- Asimismo, de acuerdo con al artículo 39 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, es oportuno ahora, analizar los hechos, argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, valorando todos los indicios en su conjunto, de acuerdo a los principios de la lógica y la experiencia, con estricto apego a la legalidad que ordena la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para poder producir convicción sobre los acontecimientos materia de la presente indagatoria.

20.- La queja fue presentada en fecha 21 de mayo de 2015, específicamente para que se realizara una revisión al artículo 46 de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones vigente en ese momento y que establece que son beneficiarios de los derechohabientes para la prestación de los servicios médicos la cónyuge o concubina que acredite tal carácter en los términos de la legislación civil.

21.- También consideraron sufrir de discriminación de género en su trabajo ya que los hombres pueden afiliarse a su cónyuge o concubina para servicio médico – como se señaló en el párrafo que antecede- y además para pensión por viudez; sin embargo las mujeres trabajadoras no tienen el derecho de que sus esposos o concubinos obtengan la pensión por viudez, considerando que existe violación al derecho a la igualdad entre mujeres y hombres.

22.- Con fecha 27 de abril de 2016 compareció "A" para manifestar su desistimiento en cuanto al trámite de la queja porque en fecha 26 de diciembre de 2015, fue publicada la nueva Ley del Instituto Municipal de Pensiones, en la que establece en su artículo 69 el mismo derecho para acceder a la prestación de servicios médicos a los esposos o concubenarios de las trabajadoras del Instituto y

en razón de que su queja se interpuso en contra de las disposiciones de una ley anterior; es decir de la Ley de 27 de agosto de 1983.

23.- En ese sentido, y tomando en cuenta el desistimiento expreso de la impetrante por lo que respecta a las disposiciones de la antigua Ley de Pensiones, este Organismo procederá a llevar a cabo un análisis de las normas que integran la nueva Ley del Instituto, es decir la publicada el 26 de diciembre de 2015 para determinar si subsisten artículos contrarios al derecho a la igualdad.

24.- Los artículos a analizar en la presente resolución, son los concernientes al derecho a los beneficios de la pensión por viudez y orfandad así como el momento en que se pierde, contenidos en los numerales 43, 45 y 47 fracción III, el relativo a la prestación de servicios médicos de los beneficiarios de los derechohabientes precisado en el artículo 69 fracción I, de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones.

25.- En ese orden, se analizarán los artículos mencionados siendo el primero de ellos el 43, que establece lo siguiente: *ARTÍCULO 43. La muerte de un pensionado generará el derecho a que sus beneficiarios gocen de las pensiones de viudez y orfandad. Posteriormente el artículo 45 señala: ARTÍCULO 45. Son beneficiarios para efectos de esta prestación: I. La cónyuge supérstite y los hijos menores de 18 años o incapaces. La misma pensión le corresponderá al viudo que estuviese totalmente incapacitado. II. A falta de esposa, la concubina, cuando reúna los requisitos que señala la legislación civil.*

26.- De lo anterior se desprende, que el artículo 45 otorga la pensión por viudez al cónyuge supérstite mujer y no así al cónyuge hombre a menos que se encuentre totalmente incapacitado lo que traería como consecuencia que al desaparecer esa incapacidad total, se perdería el derecho de recibir la pensión por viudez en el caso de los cónyuges supérstites hombres. Además, el citado artículo excluye de manera total e injustificada a los concubinos en razón de que dispone que a falta de esposa, será la concubina quien reciba la pensión por viudez cuando reúna los requisitos que señala la legislación civil.

27.- El artículo 47 fracción III dispone lo siguiente: *ARTÍCULO 47. El derecho a recibir la pensión por viudez y orfandad se pierde: III. Cuando desaparezca la incapacidad del viudo, huérfano o por cualquier causa esté en posibilidad de proveer su subsistencia...*". De este artículo se desprende, que no existen las mismas condiciones para la pérdida de la pensión, ya que este precepto contempla únicamente a los viudos no así a las viudas dejando en una situación de desigualdad a los hombres y por ende en desventaja el derecho que les asiste a las aportadoras del Instituto de que sus viudos obtengan los beneficios de la pensión en igualdad de circunstancias que los hombres trabajadores de la Institución.

28.- Ahora bien, el artículo 69 dice: *ARTÍCULO 69. Son beneficiarios de los derechohabientes para efectos de la prestación de los servicios médicos: I. La cónyuge o, a falta de esta, la concubina que acredite tal carácter en los términos de la legislación civil. Si el trabajador tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho al servicio. Del mismo derecho gozará el esposo de la trabajadora*

o, a falta de este, el concubinario, siempre y cuando este se encuentre totalmente incapacitado física o mentalmente, y no pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico y viva en el hogar de esta. En el caso de los concubinarios es necesario se haya hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con el que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si la trabajadora tiene varios concubinarios ninguno de ellos tendrá derecho al servicio.

29.- Como se aprecia claramente del artículo que antecede, la ley le otorga el derecho libre para la prestación de los servicios médicos a la cónyuge o concubina de los trabajadores del Instituto; por el contrario y en condiciones de desigualdad otorga el derecho a la prestación del servicio médico al esposo de la trabajadora o el concubinario siempre y cuando: 1.- Se encuentre totalmente incapacitado física o mentalmente; además de ello 2.- No pueda trabajar para obtener su subsistencia u otro servicio médico 3.- Viva en el hogar de la trabajadora.

30.- Además de los requisitos a los que se ha hecho mención anteriormente, el citado artículo agrega en cuanto a los concubinarios, que se haya hecho vida marital durante cinco años o se hayan procreado hijos, lo que deviene innecesario porque son los mismos que establece la legislación civil para que se constituya el concubinato, del mismo que deriva la calidad tanto de concubina como concubino, lo que para esta Comisión Estatal es un término que pretende hacer creer que se deben cumplir más exigencias para poder acceder al derecho a las prestaciones de servicios médicos.

31.- Los preceptos que han sido transcritos, son contrarios a diversos principios y normas de carácter internacional, nacional y local que protegen la igualdad entre mujeres y hombres, el derecho a la no discriminación y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia toda vez que deliberadamente, establece condiciones de desigualdad entre derechos de mujeres y hombres, tanto en perjuicio de las mujeres empleadas del Instituto Municipal de Pensiones como de sus beneficiarios en razón de lo que a continuación se menciona.

32.- El Estado Mexicano, por disposición del artículo 1° constitucional, reconoce los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales que haya suscrito y ratificado, por lo tanto; las adopta como derecho interno quedando obligado a observar que tales disposiciones sean cumplidas y respetadas, previendo desde ese momento en su párrafo quinto que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

33.- De lo anterior deriva la prohibición de discriminación hacia las personas por cualquier motivo, entre las que se encuentra el género; ello se complementa con lo regulado en el artículo 4° constitucional que el varón y la mujer son iguales ante la ley.

34.- Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que ha fungido como referente para la consolidación de diversos tratados internacionales, protege en sus 30 artículos los derechos humanos y libertades fundamentales de todo hombre y mujer sin discriminación alguna de “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. También hay que tener en cuenta que la Declaración Universal al ser un instrumento *jus cogens*, versa la necesidad de atender a los principios enunciados en ella.

35.- En el mismo sentido, encontramos disposiciones de carácter internacional en los artículos 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los artículos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales así como 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mismos que prevén la igualdad y pleno goce de los derechos humanos para hombres y mujeres, sin discriminación alguna.

36.- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer “CEDAW” – por sus siglas en inglés-, establece en su artículo 1° que discriminación contra la mujer es toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

37.- La CEDAW, por conducto de su Comité denominado Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer ha hecho mención en su Recomendación General número 19 en su 11° periodo de sesiones, que “La violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”.

38.- En ese sentido es justo mencionar que La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, instituye en su artículo 1°, que violencia contra la mujer es cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer tanto en el ámbito público como en el privado; continúa señalando en su numeral 3°, que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado. El artículo 4° del referido tratado internacional indica que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos y que estos comprenden entre otros, precisamente el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley. Cabe precisar que en su artículo 7 establece claramente como deber de los estados partes, el condenar todas las formas de discriminación contra la mujer y que estos convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación... h. adoptar las

disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

39.- La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, misma que es de orden público y de aplicación en todo el territorio Nacional indica en el numeral 6° que la igualdad entre mujeres y hombres implica la eliminación de toda forma de discriminación en cualquiera de los ámbitos de la vida, que se genere por pertenecer a cualquier sexo.

40.- Por su parte, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia tiene un apartado que habla de la violencia institucional, mismas que define en el artículo 18 como los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia. Así pues en su artículo 19, menciona que los tres órdenes de gobierno, a través de los cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, tienen la obligación de organizar el aparato gubernamental de manera tal que sean capaces de asegurar, en el ejercicio de sus funciones, e derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

41.- En ese tenor de ideas, es preciso mencionar que el derecho a la igualdad y a la no discriminación están protegidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en diversos tratados internacionales de derechos humanos y leyes que se consideran un límite al Estado y que le obligan a establecer condiciones de igualdad para las mujeres y hombres que se encuentren bajo su jurisdicción.

42.- Para poder dar un trato diferenciado entre las personas, es necesario que exista una justificación objetiva y razonable², requisito que a juicio de este organismo no se cumple en los artículos bajo análisis, para lo cual sirve de sustento la siguiente Tesis Aislada:

“PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE. El principio de igualdad tiene un carácter complejo en tanto subyace a toda la estructura constitucional y se encuentra positivizado en múltiples preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que constituyen sus aplicaciones concretas, tales como los artículos 1o., primer y tercer párrafos, 2o., apartado B, 4o., 13, 14, 17, 31, fracción IV, y 123, apartado A, fracción VII. Esto es, los preceptos constitucionales referidos constituyen normas particulares de igualdad que imponen obligaciones o deberes específicos a los poderes públicos en relación con el principio indicado; sin embargo, tales poderes, en particular el legislador, están vinculados al principio general de igualdad, establecido, entre

² Decima Época, Registro: 2011887, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Junio de 2016, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a/J.64/2016 (10ª.), Página 791.

otros, en el artículo 16 constitucional, en tanto que éste prohíbe actuar con exceso de poder o arbitrariamente. Ahora bien, este principio, como límite a la actividad del legislador, no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa. Así, del referido principio derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual y, por el otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución las imponga. De esta forma, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida”.

43.- Hay que tomar en cuenta, que las diferencias que imponen los artículos mencionados de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, no se justifican de manera objetiva y razonable sino que establecen claras diferencias de derechos entre mujeres y hombres que dejan a las primeras en situación de clara desventaja con relación a los segundos lo que bien puede considerarse discriminación de género en razón de que se constituye un trato desigual e injustificado entre hombres y mujeres y además impide que se les garantice el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones.

44.- Cabe destacar, que el derecho a la igualdad lleva implícito el derecho a la no discriminación por razón de género, es decir no está permitido establecer diferencias entre hombres y mujeres que por principio de cuentas son iguales en dignidad y derechos, por lo que para establecer diferencias entre ellos, esa diferencia debe determinarse si la diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida, lo que en este caso por lo anteriormente mencionado, no se satisface por lo que es procedente invocar la siguiente Tesis Jurisprudencial³ que da luz a lo dicho.

“IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA. La igualdad normativa presupone necesariamente una comparación entre dos o más regímenes jurídicos, ya que un régimen jurídico no es discriminatorio en sí mismo, sino únicamente en relación con otro. Por ello, el control de la constitucionalidad de normas que se estiman violatorias de la garantía de igualdad no se reduce a un juicio abstracto de adecuación entre la norma impugnada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que

³ Novena Época, Registro: 164779 , Segunda Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Abril de 2010, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a./J. 42/2010, Página: 427

incluye otro régimen jurídico que funciona como punto de referencia a la luz de un término de comparación relevante para el caso concreto. Por tanto, el primer criterio para analizar una norma a la luz de la garantía de igualdad consiste en elegir el término de comparación apropiado, que permita comparar a los sujetos desde un determinado punto de vista y, con base en éste, establecer si se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les da, con base en el propio término de comparación, es diferente. En caso de que los sujetos comparados no sean iguales o no sean tratados de manera desigual, no habrá violación a la garantía individual. Así, una vez establecida la situación de igualdad y la diferencia de trato, debe determinarse si la diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida. Al respecto, debe considerarse que la posición constitucional del legislador no exige que toda diferenciación normativa esté amparada en permisos de diferenciación derivados del propio texto constitucional, sino que es suficiente que la finalidad perseguida sea constitucionalmente aceptable, salvo que se trate de una de las prohibiciones específicas de discriminación contenidas en el artículo 1o., primer y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues respecto de éstas no basta que el fin buscado sea constitucionalmente aceptable, sino que es imperativo. La siguiente exigencia de la garantía de igualdad es que la diferenciación cuestionada sea adecuada para el logro del fin legítimo buscado; es decir, que la medida sea capaz de causar su objetivo, bastando para ello una aptitud o posibilidad de cumplimiento, sin que sea exigible que los medios se adecuen estrechamente o estén diseñados exactamente para lograr el fin en comento. En este sentido, no se cumplirá el requisito de adecuación cuando la medida legislativa no contribuya a la obtención de su fin inmediato. Tratándose de las prohibiciones concretas de discriminación, en cambio, será necesario analizar con mayor intensidad la adecuación, siendo obligado que la medida esté directamente conectada con el fin perseguido. Finalmente, debe determinarse si la medida legislativa de que se trate resulta proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos. De ahí que el juicio de proporcionalidad exija comprobar si el trato desigual resulta tolerable, teniendo en cuenta la importancia del fin perseguido, en el entendido de que mientras más alta sea la jerarquía del interés tutelado, mayor puede ser la diferencia”.

45.- Como se puede advertir, la nueva Ley del Instituto Municipal de Pensiones, misma que fue publicada en el Periódico Oficial del Estado, No. 103 del 26 de diciembre de 2015, los artículos 45, 47 fracción III y 69 fracción I, son contrarios al derecho humano a la igualdad, toda vez que realiza un trato diferenciado en supuestos de hecho equivalentes para las mujeres trabajadoras del Instituto y como consecuencia para sus beneficiarios, en este caso los esposos, concubinos o esposos o concubinos supérstites de estas.

46.- Así, al no existir justificación objetiva y razonable para dar trato diferenciado, existe discriminación normativa, puesto que los preceptos referidos de la Ley del

Instituto Municipal de Pensiones, distribuye los derechos en forma desigual. Quedando demostrado que la ley en referencia es inconstitucional al dar un trato discriminatorio en razón de género, precisamente por negar igualdad de oportunidades frente a una situación reconocida en torno a la mujer, garantía de igualdad jurídica prevista en el primer párrafo del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto este Organismo considera, que se deberá dar cobertura al régimen jurídico del cual fue excluido el varón.

47.- De conformidad a lo establecido en los artículos 64 fracción II, 82, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua; 5 y 30 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, este Organismo considera oportuno enviar la presente propuesta a la Presidenta del H. Congreso del Estado, con el propósito de que se analice la pertinencia de reformar la Ley del Instituto Municipal de Pensiones.

48.- Así pues, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, tiene como atribución el proponer a las diversas autoridades del Estado, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas, así como de prácticas administrativas, que a juicio de este organismo redunden en una mejor protección de los derechos humanos, como se encuentra sustentado en los artículos 6, fracción VI y 15, fracción VII, de la Ley en materia, y en base a las evidencias y consideraciones antes descritas, respetuosamente resulta procedente emitir la siguiente:

IV.- PROPUESTA:

UNICA.- A usted, **Diputada Laura Enriqueta Domínguez Esquivel, Presidenta del H. Congreso del Estado**, a efecto de que promueva las reformas necesarias con relación a los artículos 45, 47, 69 fracción I, todos ellos de la Ley del Instituto Municipal de Pensiones, a efecto de que se garanticen los derechos a las prestaciones respecto a la pensión por viudez en igualdad de condiciones a mujeres y hombres así como para sus beneficiarios, a efecto de garantizar el derecho a la seguridad social en condiciones de igualdad.

De la misma manera, le solicito se tenga a bien informar a esta Comisión, sobre la determinación que se tome al respecto.

No dudando de su buena disposición para que sea aceptada y cumplida.

A T E N T A M E N T E

**M.D.H. JOSÉ LUIS ARMENDÁRIZ GONZÁLEZ
P R E S I D E N T E**