

DIRECTORIO

Secretaría de Gobernación

Miguel Ángel Osorio Chong
SECRETARIO

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Ricardo Antonio Bucio Mújica
PRESIDENTE

Junta de Gobierno

Representantes del Poder Ejecutivo Federal

Lía Limón García
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
Fernando Galindo Favela
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO
Pablo Antonio Kuri Morales
SECRETARÍA DE SALUD
Alba Martínez Olivé
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
José Adán Ignacio Rubí Salazar
SECRETARÍA DEL TRABAJO
Y PREVISIÓN SOCIAL

Representantes designados por la Asamblea Consultiva

Santiago Corcuera Cabezut
Mauricio Merino Huerta
Ricardo Raphael de la Madrid
Gabriela Warkentin de la Mora

Instituciones invitadas

Lorena Cruz Sánchez
INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES
José Manuel Romero Coello
INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD

Nuvia Magdalena Mayorga Delgado
COMISIÓN NACIONAL PARA EL
DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS
Aracely Escalante Jasso
INSTITUTO NACIONAL DE LAS PERSONAS
ADULTAS MAYORES
Patricia Uribe Zúñiga
CENTRO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN
Y EL CONTROL DEL VIH/SIDA
Laura Vargas Carrillo
SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO
INTEGRAL DE LA FAMILIA
Manuel Galán Jiménez
Sergio Federico Gudiño Valencia
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Asamblea Consultiva

Mauricio Merino Huerta
PRESIDENTE

Elvira Arellano
Judit Bokser Liwerant
Santiago Corcuera Cabezut
Katia D'Artigues Beauregard
Rogelio Alberto Gómez-Hermosillo Marín
Clara Jusidman Rapoport
Marta Lamas Encabo
Esteban Moctezuma Barragán
Rebeca Montemayor López
José Antonio Peña Merino
Luis Perelman Javnozón
Juan Martín Pérez García
Ricardo Raphael de la Madrid
Pedro Salazar Ugarte
Tiaré Scanda
Regina Tamés Noriega
Fabienne Venet Rebiffé
Gabriela Warkentin de la Mora

FUNDAMENTOS DE LA ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA CON ENFOQUE ANTIDISCRIMINATORIO

TOMO I

• COLECCIÓN •
LEGISLAR SIN
DISCRIMINACIÓN

SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



CONSEJO NACIONAL PARA
PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Coordinación editorial:

Carlos Sánchez Gutiérrez

Cuidado de la edición:

Armando Rodríguez Briseño y Carlos Martínez Gordillo

Diseño y formación:

Génesis Ruiz Cota

Fotografía:

Antonio Saavedra

Primera edición: octubre de 2013

© 2013. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Dante 14, col. Anzures,

del. Miguel Hidalgo,

11590, México, D. F.

www.conapred.org.mx

ISBN: 978-607-7514-78-7 (Colección)

ISBN: 978-607-7514-81-7 (Fundamentos de la armonización
legislativa con enfoque antidiscriminatorio)

Se permite la reproducción total o parcial
del material incluido en esta obra, previa
autorización por escrito de la institución.

Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.

Impreso en México. *Printed in Mexico*

Agradecimientos

Agradecemos el trabajo de elaboración de contenidos al asesor experto Ricardo J. Sepúlveda Iguíniz, por su esfuerzo y dedicación plasmados en los capítulos I, II y IV, y a la asesora experta Geraldina González de la Vega Hernández por sus aportaciones al capítulo II de este libro.

Agradecemos el apoyo en la coordinación, elaboración y revisión de los textos que conforman esta colección al equipo de la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas del Conapred, integrado por Sonia Río Freije, Irasema Y. Zavaleta Villalpando, L. Paola Flores Rodríguez, Sara I. Antillón Esparza, Jéssica I. Covarrubias Sánchez, Liliana Pérez Gutiérrez y Adrián Torres Cuevas. En los mismos términos, agradecemos la asesoría brindada por M. Ernesto Ramírez Gracia y el apoyo administrativo de Norma A. Guzmán Tamayo, parte de la misma Dirección, y al personal de la Dirección de Administración y Finanzas.

Además, agradecemos a Alan Aizpuru Akel y a Carlos K. Zazueta Vargas, quienes formaron parte del equipo de trabajo durante el diseño inicial del proyecto y realizaron la propuesta del modelo de análisis legislativo utilizado en esta colección.

Extendemos el agradecimiento al investigador Jesús Rodríguez Zepeda y al equipo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México por sus comentarios al documento.

Presentación

El reconocimiento universal del goce de todos los derechos humanos a toda persona en México, respaldado por nuestra Constitución y por los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos de los cuales el Estado mexicano es parte, proporciona un instrumento y un campo de acción que detona procesos, retos y rutas para mejorar las condiciones de igualdad de oportunidades para todas las personas, como reconocimiento emanado de la reforma al artículo 1 constitucional (10 de junio de 2011).

Como se observa en los resultados de las encuestas nacionales sobre discriminación en México (Enadis) de 2005 y 2010, nuestra nación sigue enfrentando múltiples desafíos y problemáticas sociales. Hoy, sin embargo, la reforma en materia de derechos humanos nos alienta a dar un gran salto para afirmar y fortalecer efectivamente los marcos y medidas legales, políticas e institucionales existentes, a fin de lograr un país más igualitario, con un Estado que respete, promueva y garantice con efectividad el goce y ejercicio de los derechos humanos de la población mexicana, sin ningún tipo de discriminación.

El derecho a la no discriminación se desprende del principio de igualdad, y está reconocido en el artículo 1, párrafo quinto, de la Constitución, y en diversas cláusulas antidiscriminatorias contenidas en los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Está incorporado también en el artículo 4 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), así como en diversas legislaciones locales que combaten la discriminación y en otros ordenamientos legales.

Sin embargo, la incorporación del principio de igualdad y la prohibición de la discriminación en ciertos ordenamientos no es suficiente para prevenir y eliminar, de hecho y de derecho, la discriminación en México. Durante el desempeño de nuestro trabajo institucional, hemos identificado que es vital actualizar y armonizar la legislación vigente, con el fin de darle un sentido más incluyente, contribuyendo así al desarrollo social del país,

además de procurar y atender las obligaciones contraídas por el Estado mexicano en el tema de derechos humanos.

En atención a dichas obligaciones, en el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), cumpliendo con sus funciones de institución especializada en velar por el derecho a la no discriminación, nos dimos a la tarea de investigar diversos temas relacionados con este derecho, para identificar debilidades y áreas de oportunidad en materia legislativa, con el fin de coadyuvar a su mejoramiento y armonización en pro de la igualdad y no discriminación.

Con esto en mente, el Conapred creó la colección Legislar sin Discriminación, que presenta una investigación con un rol propositivo, dirigida sobre todo al público relacionado con el quehacer legislativo, con el fin de atender la necesidad de dicha armonización legislativa, encaminada, como consecuencia de la multicitada reforma constitucional, a alentar, desarrollar y lograr acuerdos que lleguen a traducirse en beneficios sociales.

Uno de los pasos a seguir para alcanzar la igualdad de trato, de oportunidades, de protección y de capacidad, es visibilizar a los grupos en situación de discriminación, identificando la problemática que enfrentan con respecto al acceso a los diferentes derechos humanos, mismos que han sido o pueden ser restringidos por tratos desiguales en condiciones iguales, o tratos iguales en condiciones desiguales.

A raíz de esta investigación fue posible llegar a conclusiones concretas sobre qué se necesita reformar o incorporar en la legislación nacional, con base en el conjunto de obligaciones de las autoridades, en el marco de sus atribuciones, para que efectivamente promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos de todas las personas, en conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Esperamos que esta colección sea una herramienta eficaz para prevenir y eliminar la discriminación en el espíritu y sintonía de nuestra legislación nacional. Fue elaborada, con dedicación y empeño, sobre la base de argumentos razonados y cuestionados,

con la finalidad de hacer realidad los compromisos adquiridos en materia de derechos humanos, con miras a que nuestro país se transforme en una sociedad de derechos.

Ricardo Bucio Mújica
Presidente del Consejo Nacional
para Prevenir la Discriminación

Introducción

En virtud de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) se creó el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), como un órgano federal del Estado mexicano que tiene por objeto llevar a cabo acciones para combatir la discriminación, entre las que se encuentran la formulación y promoción de políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas en el territorio nacional.

Otra de las atribuciones que tiene el Conapred es la elaboración de estudios sobre propuestas de reforma a ordenamientos jurídicos en la materia, así como sobre disposiciones normativas y administrativas vigentes relacionadas con la igualdad y no discriminación, y, en su caso, el planteamiento de propuestas de modificación acordes con el respeto y garantía del derecho a la no discriminación, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 17, fracción II, y 20, fracciones V y VI, de la LFPED y en el artículo 39, fracciones IV y IX, del Estatuto Orgánico del Conapred.

Con motivo del ejercicio de esas funciones, se han identificado diversas iniciativas de ley o de reforma, al igual que legislaciones vigentes, que contienen directa o indirectamente aspectos discriminatorios que afectan a ciertas personas consideradas tanto en lo individual como en lo colectivo. Asimismo, se han detectado problemas de técnica legislativa que agravan inadvertidamente la situación —como por ejemplo el uso de lenguaje sexista—, convirtiéndose en elementos que generan discriminación, o perpetúan la ya existente, y vulneran derechos y libertades de la población en el territorio nacional.

Esto se genera por la incapacidad para reconocer la comisión de actos discriminatorios que, de manera consciente o inconsciente, se llevan a cabo cotidianamente, repitiendo patrones de exclusión y estigmatización. Muchos de estos actos son resultado de la falta de armonización con los estándares internacionales en materias de igualdad y no discriminación, así como de derechos humanos, que producen retrocesos legislativos en México.

En razón de ello, el Conapred ha considerado la necesidad de concentrarse en el análisis de diversas temáticas vinculadas con el derecho a la igualdad y la no discriminación, con la finalidad de desarrollar una serie de propuestas que promuevan la eliminación de contenidos discriminatorios en el ámbito legislativo. Esta tarea busca atender especialmente a las necesidades principales de los grupos en situación de exclusión y a sus derechos comúnmente violentados, con el propósito de que la igualdad y no discriminación se presenten como eje transversal en cada uno de los proyectos que sean sometidos a la consideración del Congreso de la Unión y de los congresos estatales, y que deberán realizarse como parte del proceso de armonización legislativa que se derive de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011.

A la par de dicho análisis, se intenta generar una serie de lineamientos o criterios que, sin pretender su obligatoriedad, puedan servir como guía o manual de uso en las actividades parlamentarias de las y los legisladores para incorporar la perspectiva de igualdad y no discriminación en toda la legislación nacional.

Este estudio se diseñó con el objetivo de aportar elementos a las personas involucradas directa o indirectamente en el quehacer legislativo para que puedan:

- › Aclarar cuestiones conceptuales de la perspectiva de la igualdad y no discriminación desde una visión general, relacionada con lo que se conoce como legislación antidiscriminatoria, y desde distintos ángulos de interés que abarcan varios derechos y grupos de población.
- › Identificar las tareas pendientes en el ámbito legislativo para legislar desde esta perspectiva
- › Armonizar la legislación con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos e igualdad y no discriminación.
- › Aportar un método de análisis que incorpore elementos del marco jurídico internacional de los derechos humanos y de derecho comparado.

- › Fundamentar las exposiciones de motivos de iniciativas de ley o de reformas legislativas, sobre la base de los instrumentos internacionales aplicables.
- › Contar con una base de discusión con grupos interesados y/o afectados por las iniciativas.
- › Fundamentar la redacción concreta de las iniciativas.

Con este mismo fin se decidió organizar esta publicación en varios tomos que integran la colección denominada Legislar sin Discriminación, cuyo primer tomo se centra en aspectos relacionados exclusivamente con la igualdad y no discriminación, en los términos que se detallan más adelante. El resto de los tomos son una colección de diversos temas vinculados con conductas o actos de discriminación, mismos que tienen niveles de profundidad y detalle diferentes, dependiendo del contenido discriminatorio de cada uno de ellos. De esta manera se podrán desarrollar temas con una misma metodología y ampliar el análisis para la construcción de un estudio con perspectiva de igualdad y no discriminación.

En cada tomo se desarrollan temas de interés, empleando como método la *comparación de modelos*, que consiste en identificar un modelo normativo óptimo, integrado sobre todo por estándares internacionales ya establecidos, y un modelo normativo vigente, que surge del análisis de la legislación vigente. Este método se explica con mayor precisión en la Recomendación 13, del capítulo III de este primer tomo.

El primer tomo de la colección estudia los *Fundamentos de la armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio*, los cuales permiten legislar con perspectiva de igualdad y no discriminación, y se divide en cinco capítulos.

En el capítulo 1 se analizan las implicaciones de la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en junio de 2011 y se hace una reflexión sobre la manera como la incorporación de la perspectiva de igualdad y no discriminación impactará los procesos de armonización legislativa, analizando la naturaleza del derecho mexicano en relación con la adopción de un sistema monista o dualista para aplicación de los tratados

e instrumentos de derechos humanos en México. Asimismo, se presenta la regulación jurídica, tanto nacional como internacional, del derecho a la igualdad y la no discriminación, resaltando los principales ordenamientos que lo garantizan.

En el capítulo II se hace un breve recuento de los conceptos y principios generales relacionados con la temática de la igualdad y no discriminación, con un énfasis especial en los instrumentos internacionales aplicables y su interpretación. Este capítulo tiene la finalidad de dar un panorama general de los criterios internacionales de derechos humanos y de las opiniones académicas que pueden orientar el actuar legislativo para facilitar la incorporación de la perspectiva de igualdad y no discriminación desde el diseño mismo de cada iniciativa.

También en este capítulo se analiza el concepto de *discriminación* con la finalidad de determinar los elementos que lo conforman y estar en posibilidad de reconocer o identificar los diversos escenarios de una conducta discriminatoria, aportando una definición de la misma y detallando las formas o tipos en que puede presentarse. De esa manera, una vez identificados dichos elementos, se aborda el derecho a la igualdad y la no discriminación, en estricta relación con el derecho a la igualdad y explicando sus principales características a partir de las propias de los derechos humanos.


El capítulo III contiene una serie de lineamientos o recomendaciones de carácter técnico que, en su conjunto, sirve como un manual de uso sencillo para que legisladoras y legisladores desarrollen iniciativas de ley o de reforma a los ordenamientos jurídicos bajo una perspectiva de igualdad y no discriminación sin importar la materia de que se trate.

Concretamente en este capítulo se incluyeron temas generales sobre el manejo de instrumentos internacionales, lenguaje incluyente, perspectiva de género, pertinencia lingüística, entre otros factores, fundamentando dichas recomendaciones con las posturas más recientes, nacionales e internacionales, de combate a la discriminación desde el ámbito legislativo, además de considerar la doctrina y opiniones de personas expertas.

En el capítulo iv se realiza una valoración del funcionamiento orgánico de las instancias legislativas a fin de identificar aspectos positivos y negativos que puedan ayudar en la transversalización de la perspectiva de igualdad y no discriminación en el quehacer legislativo. Independientemente de las recomendaciones señaladas en los párrafos anteriores, esta valoración implica un estudio de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás normatividad aplicable con la finalidad de proponer un mecanismo que promueva la presentación y promoción de iniciativas sin contenidos discriminatorios.

El capítulo v es un acercamiento al análisis del marco antidiscriminatorio en México. En un primer apartado se explica cómo se ha incorporado y desarrollado el derecho a la igualdad y la no discriminación en los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto a nivel internacional como regional, al igual que el reconocimiento que ha tenido ese derecho en otros países. En un segundo apartado se estudia la forma como se ha dado el reconocimiento del derecho a la igualdad y la no discriminación en el sistema jurídico nacional, analizando los marcos federal y de las entidades federativas en lo que se refiere a las cláusulas antidiscriminatorias constitucionales y las definiciones de discriminación contenidas en la legislación local. Tomando lo anterior como preámbulo, en un tercer apartado se hacen propuestas legislativas para reformar y armonizar la cláusula antidiscriminatoria de la Constitución Federal con diversos ordenamientos jurídicos a fin de reconocer, proteger y garantizar el derecho de toda persona a la igualdad y no discriminación.

Para concluir este tomo, se presenta un conjunto de reflexiones sobre la trascendencia e impacto de las propuestas contenidas en este estudio, resaltando la necesidad de eliminar los contenidos discriminatorios en el ámbito legislativo.



**ALCANCES DE LA REFORMA
CONSTITUCIONAL DE DERECHOS
HUMANOS EN EL ÁMBITO DEL
DERECHO A LA IGUALDAD Y
LA NO DISCRIMINACIÓN**

Una visión general de la reforma y sus alcances

En junio de 2011, el orden jurídico mexicano¹ dio un paso considerable: la reforma constitucional en materia de derechos humanos. No cabe duda de que, elogiada por muchos, representa una adecuación exigida a nuestro país desde hace ya varios años como resultado de las obligaciones internacionales previamente adquiridas y de las experiencias obtenidas en los sistemas jurídicos comparados.²

México, en pleno ejercicio de su soberanía —y no pese a ésta—, se obligó a respetar y garantizar los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción, compromiso incluido en instrumentos internacionales. Si bien estos derechos siempre han sido parte del marco legal mexicano, en virtud del artículo 133 constitucional, a partir de junio de 2011 adquieren mayor relevancia y eficacia operativa, ya que ahora no solamente obligan a nivel de cualquier otra ley sino, más aún, como norma constitucional.

La reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011, y con la cual se modificaron once artículos de la Constitución, significó un cambio de paradigma. Más allá de su aspecto técnico, implicó una transformación esencial en el ordenamiento jurídico mexicano.³

Uno de los temas medulares de la reforma es la incorporación de los principios universales de reconocimiento y protección de los derechos humanos en nuestro marco jurídico. Estos principios han formado parte del constitucionalismo moderno a partir de la posguerra y en particular de la Declaración Universal

¹ También conocido como derecho interno.

² A partir de la posguerra se dio un movimiento de constitucionalización de reconocimiento de los derechos humanos, debido a la intensa democratización de los Estados. Cf. Prieto Sanchís, “El constitucionalismo de los derechos”, en Miguel Carbonell, *Teoría del neoconstitucionalismo*. Madrid, Trotta, 2007, p. 213.

³ Ricardo J. Sepúlveda Iguíniz, *En defensa de la reforma de derechos humanos* [en línea], <<http://ricardosepulveda.org.mx/?p=1>>. [Consulta: 12 de noviembre, 2012.]

de Derechos Humanos (1948). En este punto conviene destacar que ahora nuestro texto constitucional *reconoce* —y no otorga— derechos, con lo que se les da un carácter inherente a la persona y previos al Estado.

Otro de los aspectos incorporados en la Constitución a través de la mencionada reforma, fue la inclusión de todos los derechos humanos de los tratados internacionales de los que México es parte, por lo que adquieren una jerarquía constitucional. Esto implica una ampliación considerable de los derechos constitucionales y, consecuentemente, de los alcances de las facultades y obligaciones para las autoridades del Estado mexicano. Con esta incorporación se logra fortalecer el sistema constitucional de reconocimiento y protección de derechos humanos.

Con el propósito de definir el derecho a la igualdad y el derecho a la no discriminación, en virtud de la reforma, es necesario atender a las fuentes del derecho internacional, es decir, a las distintas definiciones consideradas en los instrumentos internacionales ratificados por México, así como a las interpretaciones que de estos derechos se hayan efectuado. Esto sin duda beneficiará a la persona, pues las autoridades podrán hacer uso de un mayor número de elementos, desarrollados en mayor medida en derecho internacional, para interpretar mejor este derecho y, en consecuencia, conservar su salvaguarda.

Lo anterior hace necesario esclarecer cuáles son los alcances de las obligaciones de las autoridades, incluyendo las administrativas, ya que existen muchas normas de derechos humanos a nivel internacional que incluyen los derechos de igualdad y no discriminación y que, por lo mismo, amplían o modifican lo establecido en el texto constitucional. Esto supone que las autoridades deben profundizar en el conocimiento de dichos instrumentos internacionales, a fin de que puedan garantizar el libre y pleno ejercicio del conjunto de estos derechos contenidos en la norma internacional.

La modificación llevada a cabo en el artículo 1 constitucional cambia el sistema de relación entre la norma de derecho internacional y las normas de derecho interno. Como regla general,

cada orden jurídico interno decide sobre el rango y los efectos de la norma internacional dentro su jurisdicción. En nuestro país, la relación se había explicado mediante la tradicional discusión entre el sistema monista y el dualista, siendo el nuestro monista conforme a lo establecido por el artículo 133, desde su reforma de 1934.⁴

El monismo entiende que las normas del derecho internacional y las del derecho interno forman un único sistema jurídico; de esta manera, el derecho doméstico de un Estado estaría integrado por sus normas de derecho interno y, además, por las normas del derecho internacional. El dualismo afirma que no existe un único sistema jurídico sino que existen dos completamente separados e independientes: internacional y el interno. Los dualistas consideran que una norma de derecho internacional deberá ser transformada en norma de interno para poder ser invocada y aplicada en el derecho interno.⁵

Si se compara la situación actual con la de cien años atrás,⁶ se observa que casi todos sus elementos constitutivos se han visto modificados con el paso del tiempo: la evolución del Estado-nación en el marco de la globalización, el desarrollo del derecho internacional y la introducción en el derecho interno de disposiciones constitucionales relativas al papel del derecho internacional. Por ello, la tendencia actual es la del llamado pluralismo jurídico, conforme al cual se logra la interrelación armoniosa entre ordenamientos jurídicos de distinto orden. En el caso de México, consideramos que la relación entre el orden jurídico nacional y el internacional en materia de derechos humanos se puede

⁴ Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 1934.

⁵ Agustín Basave Fernández del Valle, *Filosofía del derecho internacional. Ius-filosofía y politosofía de la sociedad mundial*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001, p. 55.

⁶ La polémica entre el dualismo y el monismo se ha suscitado desde 1899, cuando apareció la obra de Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht* [Derecho internacional y derecho interno]. Véase H. Triepel, "Les rapports entre le droit interne et le droit international", en A. Cassese, trad., *Collected Courses of the Heague Academy of International Law*, Natus Nijhoff Publishers, vol. 1, 1923. El monismo fue sostenido principalmente por Kelsen, Verdross y Kunz y por la escuela sociológica francesa a finales del siglo XIX.

enmarcar de mejor manera en la realidad de este pluralismo, más que en la del dualismo o el monismo tradicional.

Otro de los principios que, sin suprimirse, merece un replanteamiento a raíz de la reforma citada, es el de supremacía constitucional. De hecho, los conceptos de una supremacía constitucional rígida fueron los obstáculos teóricos que impidieron que la reforma se aprobara con anticipación. Estas dificultades se superaron con el argumento de que, desde un punto de vista estricto, la supremacía persiste desde el momento en que es la misma Constitución la que establece el sistema, al entender que la incorporación de los tratados internacionales no vulnera, sino al contrario, fortalece el sistema constitucional.

Otro de los conceptos que experimentó una modificación radical es el de la rigidez constitucional, ya que si bien el procedimiento de reforma constitucional no cambió, al darle nivel de norma constitucional a las disposiciones sobre derechos humanos de los tratados internacionales, el contenido constitucional tendrá modificaciones de una manera diferente. Esto es lo que en la teoría constitucional moderna se denomina *bloque de constitucionalidad*, conforme al cual el contenido constitucional se abre a otras fuentes distintas al texto constitucional. A partir de la reforma, nuestro sistema jurídico no admite la existencia de jerarquías entre la norma constitucional y la norma internacional, más bien ambos sistemas coexisten e interactúan como un solo bloque.⁷

Son muchas las modificaciones que sufrirá nuestro sistema constitucional a partir de la reforma, algunas de ellas todavía no se encuentran correctamente identificadas, pero el proceso de implementación y conocimiento de la reforma, a dos años de su aprobación, ya deja entrever la importancia que tiene para las au-

⁷ El bloque de constitucionalidad es una de las aportaciones del derecho constitucional moderno. Sustituye al concepto formalista de *constitución* como un texto cerrado y hermético, por un término abierto e incluyente en el que diversas normas se interrelacionan y participan en torno a un objetivo: el reconocimiento y protección de derechos. Ricardo J. Sepúlveda Iguíniz, "El derecho constitucional de los derechos humanos", *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM* [en línea], <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2562/17.pdf>>. [Consulta: 11 de octubre, 2012.]

toridades su conocimiento, así como el de las normas internacionales de derechos humanos. Dentro de estas modificaciones debe comprenderse, de manera particular, la mayor eficacia y la ampliación de los alcances de las normas de igualdad y no discriminación.

Reglas de interpretación y aplicación de los principios constitucionales de derechos humanos para las autoridades

Criterios generales

La reforma constitucional en materia de derechos humanos tiene múltiples consecuencias en varios niveles. Los derechos y sus obligaciones no están dirigidos sólo a jueces, magistrados o ministros del Poder Judicial, sino también a todos los integrantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial a niveles federal, local y municipal. Es un dato muy importante para definir el alcance de la reforma, ya que si bien la labor de interpretación constitucional recae preferentemente en las y los jueces, el texto constitucional es muy claro en su intención de incluir a cualquier autoridad federal, local o municipal.⁸

El nuevo artículo 1 constitucional en su párrafo segundo dispone:

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

⁸ Miguel Carbonell, "Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica", en *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, p. 137.

Esta disposición supone dos nuevas formas de interpretación de la normatividad protectora de derechos humanos. El principio de *interpretación conforme* y el principio *pro persona* se convierten en el cauce para la incorporación de las normas de derechos humanos de los tratados internacionales en el contenido constitucional, como se explica a continuación.

El principio de interpretación conforme supone que las normas de derechos humanos –sin importar si son constitucionales o internacionales, o incluso de niveles secundario, federal o local– deberán ser interpretadas de acuerdo con la Constitución y con los tratados internacionales en la materia, de manera completamente horizontal.⁹ Por tanto, se iguala el rango o valor constitucional de ambas fuentes normativas, formando así un todo, un bloque de constitucionalidad que vincula de forma idéntica a la autoridad. En sentido estricto, este ejercicio puede llevar a la desaplicación, al menos parcial, de algún texto constitucional en aras de lograr dicha interpretación conforme, igualmente puede suceder con una norma internacional.¹⁰

⁹ También llamada cláusula de canon hermenéutico. “La interpretación conforme opera como una cláusula de tutela y garantía de los derechos, recurriéndose a las normas de los tratados internacionales de derechos humanos cuando haya necesidad de interpretación de los derechos constitucionalmente reconocidos. El efecto que se logra es una ampliación en la protección de los derechos humanos”. Cf. Alejandro Sáiz, *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos*. Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999, p. 15, citado en José Luis Caballero Ochoa, *La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, nota al pie 28.

¹⁰ Así lo estimó el órgano reformador de la Constitución. En la exposición de motivos de la Cámara de Senadores sobre el dictamen aprobado por ésta el 8 de abril de 2012, se señaló en relación con el sistema de interpretación conforme: “Este sistema no atiende a criterios de supra-subordinación ni implica un sistema de jerarquía de normas que no se considera conveniente modificar sino que, a través del principio de subsidiariedad, se abre la posibilidad de que el intérprete de la Constitución pueda acudir a las normas de derechos humanos consagradas en los tratados internacionales de los que México sea parte, para ofrecer mayor garantía a las personas”. Véase, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto de la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos, p. 14.

Una forma de llevar a cabo esta interpretación conforme consiste en hacer un ejercicio llamado *control de convencionalidad*, según el cual, y según lo ha definido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), los Estados deben realizar una labor de control de convencionalidad para evitar que al aplicar sus ordenamientos internos se viole la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Este control de convencionalidad, que les corresponde por oficio a las y los jueces de la Corte IDH, se amplía a los jueces de los Estados.¹¹

El principio *pro persona* obliga al intérprete de normas de derechos humanos a elegir, de entre las distintas opciones de interpretación o de entre las diversas normas aplicables, aquella interpretación más favorable a la persona, es decir, aquella que implica una mayor protección para la persona titular del derecho humano o una menor restricción de derechos.

En el párrafo tercero del artículo en comento, la reforma constitucional en materia de derechos humanos añade los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, y obliga a todas las autoridades a respetarlos.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

¹¹ Corte IDH, caso *Trabajadores cesados del Congreso vs. Perú*, sentencia del 24 de noviembre de 2006; caso *La Cantuta vs. Perú*, sentencia del 20 de noviembre de 2006; caso *Boyce y otros vs. Barbados*, sentencia del 20 de noviembre de 2007; caso *Gomes Lund y otros vs. Brasil*, sentencia del 24 de noviembre de 2010.

Existe la obligación, establecida explícitamente en los mismos tratados internacionales, de realizar todas las acciones necesarias para proteger los derechos humanos incluidos en dichos tratados, así como también México debería considerar someterse a lo dispuesto por los instrumentos internacionales. Una de esas acciones es la legislación; tal es el caso del artículo 2 de la CADH, según lo ha interpretado la Corte IDH en el caso *Barrios Altos vs. Perú*:

En el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha ratificado un tratado de derechos humanos debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas. Esta norma es universalmente aceptada, con respaldo jurisprudencial. La Convención Americana establece la obligación general de cada Estado parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados. Este deber general del Estado parte implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (principio del *effet utile*). Esto significa que el Estado ha de adoptar todas las medidas para que lo establecido en la Convención sea efectivamente cumplido en su ordenamiento jurídico interno, tal como lo requiere el artículo 2 de la Convención. Dichas medidas sólo son efectivas cuando el Estado adapta su actuación a la normativa de protección de la Convención.¹²

¹² Corte IDH, caso *Barrios Altos vs. Perú* (interpretación de sentencia de fondo), 3 de septiembre de 2001, párrafo 17. En la nota al pie se hace referencia a un análisis realizado por la Corte IDH de las sentencias de los casos "*La Última Tentación de Cristo*" (*Olmedo Bustos y otros*) vs. *Chile*, sentencia del 5 de febrero de 2001, *Durand y Ugarte*, sentencia del 16 de agosto de 2000, y *Castillo Petruzzi y otros*, sentencia del 30 del mayo de 1999.

El principio de universalidad se puede abordar desde dos aspectos. El primero, por la titularidad de esos derechos, y entonces se afirmaría que “los derechos humanos se adscriben a todos los seres humanos”; el segundo, “Los derechos humanos son exigibles por todos los seres humanos en cualquier contexto político, jurídico, social, cultural, espacial y temporal”.¹³

El principio de interdependencia implica que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos depende para su existencia de la realización de otro derecho o grupo de derechos. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás. Así, “la existencia real de cada uno de los derechos humanos sólo puede ser garantizada por el reconocimiento integral de todos ellos”.¹⁴

El principio de indivisibilidad conlleva una visión holística de los derechos humanos, en la que todos los derechos se encuentran unidos porque de una forma u otra conforman una sola construcción. La idea central es que la concreción de los derechos sólo puede alcanzarse mediante la realización conjunta de todos éstos.

El principio de progresividad supone que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. Considera que su efectividad no se logrará de una vez y para siempre sino que se trata de un proceso que implica el mejoramiento de las condiciones de los derechos. Adicionalmente este principio incorpora el de no regresividad, conforme al cual las autoridades quedan vinculadas al grado de avance que tiene la satisfacción de un derecho y no pueden disminuirlo en sus actos futuros.

Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad no son optativos para las autoridades, sino

¹³ Gregorio Peces-Barba, “La universalidad de los derechos humanos”, en Rafael Nieto, ed., *La Corte y el sistema interamericano de derechos humanos*. Costa Rica, Corte IDH, 1994, p. 401.

¹⁴ Antonio Blanc Altemir, “Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal”, en *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*. Lleida, Universidad de Lleida / Tecnos / ANUE, 2001, pp. 30-31.

que constituyen un mandato constitucional obligatorio cuando se trata de aplicar o interpretar disposiciones de derechos humanos.

Estos principios, junto con la incorporación de las normas internacionales al mismo nivel que la Constitución, forman el marco al que deberán apegarse las autoridades cuando se vean en el supuesto de tener que aplicar o interpretar una norma de derechos humanos, incluyendo las normas del derecho a la igualdad y la no discriminación. En este sentido, es necesario detenerse a observar de manera particular las implicaciones que tiene aplicar los principios de derechos humanos referidos, a fin de hacer efectivo el derecho a la igualdad y la no discriminación. Si bien este derecho ya era una norma constitucional y, por lo tanto, obligaba a todas las autoridades, esto debía hacerse conforme a una serie de criterios y reglas que, al observarlas, muchas veces terminaba haciendo engañoso el derecho a la igualdad o el derecho a la no discriminación. Tal cosa sucedía por ejemplo con la contraposición o contradicción entre las normas legales y la disposición constitucional. Ahora, conforme al nuevo marco de principios, las autoridades del país están obligadas a hacer prevalecer las normas protectoras de derechos humanos, por encima incluso de otros principios formales, siempre y cuando actúen dentro de su competencia. Esta interpretación obligará a las autoridades a tener que hacer un examen permanente sobre las implicaciones que sus actos puedan tener en el ámbito del derecho a la igualdad y la no discriminación, ya que están obligadas constitucionalmente a lograr su efectiva protección.

Debe reconocerse que este planteamiento se encuentra, a dos años de haberse realizado la reforma constitucional, en proceso de elaboración y confirmación por parte del Poder Judicial, que es al que le corresponde definir los alcances de las nuevas disposiciones constitucionales; sin embargo, es la interpretación que se ajusta al marco conceptual de los principios expuestos.

Finalmente, hay que tomar en consideración que la misma Constitución establece la obligación para todas las autoridades del Estado mexicano de prevenir, promover, proteger, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos que se

cometan, lo cual debe considerarse un criterio imperativo de actuación respecto a los derechos humanos de igualdad y no discriminación.

Criterios aplicables a la autoridad jurisdiccional

Los criterios generales que les son aplicables a las y los jueces tienen particular relevancia pues es a través de su función como se irán creando los criterios de aplicación de las normas de derechos humanos en el nuevo marco constitucional.

Con independencia de estos nuevos contenidos normativos del artículo 1 constitucional, conviene subrayar la aceptación expresa del control de la constitucionalidad y de convencionalidad llevado a cabo por nuestro Máximo Tribunal, como parte del cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH en el caso *Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, al conocer el expediente varios 912/2012, resuelto el 14 de julio de 2011. Este cumplimiento implicó, entre otros aspectos, aceptar el control difuso de constitucionalidad, al efectuar una nueva interpretación del artículo 133 a la luz del vigente artículo 1 de nuestra Constitución.¹⁵

A raíz de la reforma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) aceptó que los principios aplicables a la autoridad jurisdiccional, además de los antes mencionados, comprenden el llamado *control difuso de constitucionalidad*, que supone un nuevo paradigma aplicable a las actuaciones de todos los órganos de administración de justicia mexicanos. Dicho paradigma implica un examen de compatibilidad entre actos y normas con los derechos de la Constitución y los estándares convencionales, esto es, tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte o con los que tiene relación, así como también considera

¹⁵ Ejecutoria, “Control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, p. 313. Núm. de registro: 23183.

la jurisprudencia emitida por los órganos competentes de interpretar dichos instrumentos. Es decir, se hará un ejercicio comparativo de actos o normas que se pretenden aplicar, a fin de ver si es que son compatibles con lo dispuesto en la Constitución y en los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano o bien, dirigidos al mismo.

Si bien la Corte IDH en sus sentencias ha hecho referencia a la obligatoriedad de la aplicación *ex officio* o de oficio del control de convencionalidad por los jueces nacionales de los Estados parte, deja que los Estados impongan tal modalidad conforme a sus procedimientos internos. Así, el Estado mexicano, con la reforma de junio de 2011, vela por la aplicación del mismo mediante el otorgamiento de rango constitucional a los tratados internacionales ratificados por México. En este sentido, cuando los jueces nacionales apliquen el control de constitucionalidad, estarán obligados a aplicar a su vez un control de convencionalidad. De hecho, debe entenderse, después de la reforma, que el control de convencionalidad es una especie del control de constitucionalidad general, pues al hacer el examen de compatibilidad al que ya hicimos referencia, el o la juzgadora no sólo deberá comparar con lo expresamente plasmado en la Constitución sino que además deberá hacerlo con los tratados internacionales de los que México es parte, debido a que tienen nivel constitucional.

El control de constitucionalidad, que a su vez comprende el control de convencionalidad, implica una obligación de las y los juzgadores nacionales, como parte del Estado, de ejercerlo de oficio dentro del ámbito de sus respectivas competencias y regulaciones procesales. Este ejercicio de compatibilidad supone una serie de pasos para lograr la aplicación de las normas protectoras de derechos humanos; entre otros, puede llegarse a la inaplicación de la norma inconstitucional o inconvencional. Esta función, por ser estrictamente jurisdiccional, queda reservada exclusivamente a los órganos judiciales.

En este sentido, cuando haya dos normas que regulan un mismo supuesto relacionado con derechos humanos, la autoridad jurisdiccional deberá interpretar ambas normas para con-

cluid cuál es la que debe aplicar, o de qué manera integrarlas para lograr la protección más amplia, sobre la base de los principios que le obliga la Constitución, esto es, la norma que decida aplicar nunca podrá derivar en una restricción de derechos humanos. Lo anterior quiere decir que inclusive la norma constitucional puede quedar desplazada a favor de la internacional. Del mismo modo, y probablemente con más frecuencia, cuando las normas que resulten incompatibles sean las secundarias respecto del orden constitucional o internacional, se podría dejar de aplicar la norma secundaria.

No obstante, existe una distinción entre lo que supone el control difuso para jueces federales y del fuero común, es decir, la intensidad con que se debe de aplicar el control de constitucionalidad. Para los primeros se amplía la facultad a declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma y además desaplicarla si considera que es incompatible con la Constitución o con los tratados internacionales ratificados por México. Por su parte, la autoridad jurisdiccional del fuero común únicamente podrá aplicar o desaplicar la norma, pero no podrá pronunciarse respecto a la constitucionalidad de la misma. Esta distinción, aunque es de índole primordialmente formal, resulta importante para mantener el orden en el sistema de control constitucional.¹⁶

Bajo este marco, la funcionalidad del derecho a la igualdad y la no discriminación, como principio transversal de respeto a los derechos humanos, deberá ser uno de los criterios recurrentes al momento de hacer estos ejercicios jurisdiccionales de *test* de constitucionalidad o de convencionalidad.

¹⁶ [TA]; 10a. Época; Pleno; S. J. F. y su *Gaceta*; libro III, diciembre de 2011, tomo 1; p. 557. P. LXX/2011 (9a). CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.

Criterios aplicables a las autoridades administrativas

Si bien las autoridades administrativas se encontraban obligadas al respeto de los derechos humanos con anterioridad a la reforma, a raíz de ésta se refuerza la obligación que tienen de participar activamente en la protección efectiva de estos derechos, a través de la realización de sus actividades administrativas, y más aún en lo que respecta al derecho de igualdad y no discriminación, puesto que generalmente la aplicación de las normas con contenido discriminatorio y, en consecuencia, los actos que vulneran este derecho y principio son los que provienen de las autoridades administrativas que se encargan de su ejecución.

Una de las consecuencias más relevantes es la necesidad de reinterpretar el principio de legalidad, considerado en los artículos 14 y 16 constitucionales, el cual obliga a que las autoridades actúen conforme a lo señalado en la ley. Derivado de este principio es que la autoridad administra y ejecuta la ley, no la crea ni la modifica.

Este principio constitucional debe, sin embargo, ser compatible con la obligación constitucional de respetar los derechos humanos, ajustándose incluso al principio *pro persona*. Esto plantea interesantes cuestiones ya que puede suceder que una ley sea declarada violatoria de derechos humanos, pero a través de un procedimiento que no genera efectos generales. La autoridad administrativa, entonces, se encontrará en el dilema de aplicar la ley violatoria de derechos humanos o no hacerlo.

Para poder definir esta cuestión u otras similares, se debe tomar en cuenta que para las autoridades administrativas hay una obligación de respeto, promoción, protección y garantía a los derechos humanos que no puede derogarse, ni siquiera ante el principio de legalidad. No es que la autoridad administrativa, a partir de la reforma, ya no deba ceñir sus actuaciones de acuerdo con este principio, sino que ahora debe interpretarlo con base en los principios de interpretación conforme y *pro persona*, de manera que de entre las normas establecidas en la ley interna –principio

de legalidad— y las de los tratados internacionales de derechos humanos, se busque la que otorgue una mayor protección a la persona.

Esto no debe considerarse una violación al principio de división de poderes, ya que lo que se está señalando no implica que la autoridad administrativa actúe como órgano judicial interpretando la ley, sino que conforme a los datos objetivos y evidentes, que no implican una interpretación o integración que modifique el sentido de las normas, puede —en un caso extremo— dejar de aplicar una norma, y no porque desobedezca la ley, sino porque cumple con otra norma, incluso de rango superior.

Hay que tomar en cuenta que, al aplicar una norma legal, la autoridad administrativa realiza una interpretación llamada administrativa, que es además inevitable, ya que las normas jurídicas no tienen todos sus elementos definidos al último detalle, por lo que siempre hay una labor de interpretación. Apoyada en esta facultad que tiene por naturaleza, se considera que, sin salirse de su competencia, sí puede dejar de aplicar una norma si su contradicción con las normas de derechos humanos resulta flagrante o evidente. Uno de estos casos es cuando la autoridad jurisdiccional, que es por ejemplo la competente, ya declaró que una norma es violatoria de derechos humanos.

Esta interpretación, elaborada a partir de los principios constitucionales, debe aplicarse a todas las situaciones previsibles en materia de derechos humanos, por lo que deberá ser un criterio para la actuación de las autoridades en materia de igualdad y no discriminación. A fin de presentar este nuevo marco de actuación para las autoridades podemos mencionar algunas obligaciones derivadas que se encuentran incluidas:

- a) Conocer las normas de derechos humanos en materia de igualdad y no discriminación y sus criterios de interpretación, tanto a nivel constitucional como internacional.
- b) Revisar las implicaciones que sus actuaciones puedan tener en materia de igualdad y no discriminación, previendo cometer una violación.

- c) Evitar violaciones a derechos humanos actuando conforme a sus competencias.

Es evidente que para evitar este tipo de conflictos entre normas, el escenario ideal lo constituye la armonización del derecho interno y el internacional, una de las razones por las que la legislación en materia de igualdad y no discriminación se vuelve tan importante. Si existe una armonía en materia de igualdad y no discriminación entre el derecho interno y los estándares internacionales, será más fácil para las autoridades administrativas la aplicación de los principios, valores y derechos constitucionales, como lo es el de igualdad y no discriminación, ya que de lo contrario tendrían que ir más allá de las normas de inferior jerarquía para aplicar dichos principios y, a pesar de que ello sería constitucional, en la práctica seguramente más de una autoridad administrativa se negaría a hacerlo, argumentando el cumplimiento estricto de la ley de inferior jerarquía, lo cual no dejaría de constituir una violación del derecho de igualdad y no discriminación.

No obstante, mientras se alcanza este fin, y para evitar confusiones que pudieran suscitarse en las autoridades administrativas acostumbradas al estricto apego del principio de legalidad, hoy la reforma las obliga a interpretar de manera más flexible este principio, sin dejar de cumplirlo, ampliando el radio que rige sus actuaciones a los tratados internacionales de derechos humanos.

Cuando la autoridad administrativa aplique normas de derechos humanos, debe primeramente atender a lo que obliga la Constitución y los tratados internacionales, e instrumentos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, esto tiene un límite: la obligación de realizarlo dentro de los márgenes de su propia función, lo que significa que no puede hacer una interpretación de una disposición legal hasta el punto de desaplicarla o expulsarla del ordenamiento jurídico, de lo contrario estaría actuando como autoridad jurisdiccional o legislativa.

Por lo tanto, a pesar de que las autoridades administrativas no están facultadas para desaplicar una norma, sí deben realizar un

ejercicio de interpretación conforme y *pro persona*, pero limitado al ámbito de sus facultades, establecidas previamente en el marco legal que rige sus actuaciones.

A pesar de lo expuesto en relación con las obligaciones de toda autoridad, especialmente las de las autoridades administrativas, la realidad en nuestro país, a dos años de la reforma, ha estado caracterizada por la resistencia a modificar el concepto rígido del principio de legalidad. Esto obedece a una cultura de formalismo y a un desconocimiento de los derechos humanos por parte de las autoridades. Es lamentable, pero cierto, que las autoridades administrativas, hoy en día, muchas veces justifican sus actos violatorios del principio de igualdad y no discriminación sobre la base del principio de legalidad, lo cual es contrario al nuevo sistema constitucional.

Criterios aplicables a las autoridades legislativas

Las obligaciones en materia de derechos humanos derivadas de la reforma constitucional son igualmente aplicables a las autoridades legislativas, las cuales están obligadas a ajustar su producción legislativa a los principios de derechos humanos, particularmente los de igualdad y no discriminación. Sin embargo, no debe ser una obligación para la legislación futura sino para la vigente, ya que muchas veces es la ley la que puede llevar a que se cometan violaciones a los derechos fundamentales, cuando sus disposiciones no son compatibles con los estándares internacionales de derechos humanos.

Por ello, el proceso de armonización legislativa es derivado como una obligación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y es de esperarse que se inicie un proceso de revisión de la legislación actual para llevarlo a cabo.

Una aclaración pertinente: lo que se menciona respecto de las autoridades federales es igualmente aplicable a las autoridades locales, lo que significa que los congresos locales deben lle-

var a cabo esa labor de armonización en su legislación interna para evitar contradicciones entre sus normas y los derechos humanos, con atención especial a la igualdad y no discriminación.

Armonización del marco jurídico en derechos humanos

A raíz de la reforma constitucional en derechos humanos existe la obligación implícita de armonizar todo el ordenamiento jurídico nacional, a fin de lograr la aplicación, sin límites o excepciones, de las normas de derechos humanos que forman ya parte de un bloque de constitucionalidad.

Esta obligación involucra a todas las autoridades legislativas, federales y locales, y se trata sin duda de una tarea de grandes dimensiones. La propia reforma constitucional¹⁷ señala algunas de estas normas que se deben revisar, pero esto no supone que la obligación deje de ser amplia y abarque todo el sistema constitucional y legal mexicano.

Desde el punto de vista internacional existe la misma obligación, ya que el Estado mexicano, con plena libertad y en ejercicio de su soberanía, adquirió compromisos internacionales a raíz de la suscripción de los instrumentos que ha signado. Uno de esos compromisos es la obligación de adaptar su derecho interno al texto de las convenciones que prevén un catálogo de derechos humanos. La Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, o entre Organizaciones Internacionales, en su artículo 27 establece: “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho

¹⁷ En virtud de la reforma se deben promover, proteger, respetar y garantizar también los derechos contenidos en tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. En ese sentido se habla del deber de adecuación de derecho interno a los estándares internacionales de derechos humanos como sinónimo del derecho al respeto y garantía de los derechos fundamentales. Véase artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

interno como justificación del incumplimiento de un tratado”, es decir, un Estado tiene la obligación de adecuar su derecho vigente a las obligaciones internacionales contraídas.

Por su parte, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha incluido la obligación de adecuación del derecho interno, en lo que se conoce como los deberes generales de protección consignados en los artículos 1(1) y 2 de la Convención Americana.¹⁸ Así, al no adecuar el derecho interno, no sólo se violan las disposiciones convencionales en la medida en que se violó un derecho específico protegido, sino también cuando se deja de cumplir uno de los deberes generales en ella estipulados.

Se ha interpretado en el Sistema Interamericano que el deber general del artículo 1 de la Convención –de respetar y hacer respetar, sin discriminación alguna, los derechos por ella protegidos– es mucho más que un simple “accesorio” de las disposiciones atinentes a los derechos convencionalmente consagrados, tomados uno a uno, individualmente; es un deber general que se impone a los Estados partes y que abarca el conjunto de los derechos protegidos por la Convención.¹⁹

Por lo tanto, el deber general de un Estado de armonizar su normativa de derecho interno con los estándares convencionales se vulnera cuando sus normas son manifiestamente incompatibles con dicho tratado.

Esto ha sido reiterado por los diversos comités de Naciones Unidas, particularmente durante los exámenes de sustentación de los informes periódicos. Por ejemplo, en 2012 el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés) recomendó al Estado mexicano “intensificar sus esfuerzos para lograr la armonización de la legislación y normatividad en materia de derechos de los pueblos indígenas a todos los niveles estatales, y a adoptar una ley específica que tipifique

¹⁸ Corte IDH, Voto disidente del Juez Cançado Trindade en el caso *Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*, sentencia del 29 de enero de 1997.

¹⁹ Corte IDH, voto razonado del Juez Cançado Trindade en el caso de la “*Masacre de Mapiripan*” vs. *Colombia*, en la sentencia del 15 de septiembre de 2005, párrafo 2, <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_134_esp.pdf>.

como acto punible las distintas manifestaciones de la discriminación racial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Convención”.²⁰

Armonización en materia de igualdad y no discriminación

La Corte IDH ha sido partidaria de la indisociabilidad entre las obligaciones de respetar y garantizar y la de adecuar el derecho interno a la normativa internacional de protección. Así se interpreta en el voto concurrente que se cita a continuación:

La responsabilidad internacional de un Estado parte en un tratado de derechos humanos surge al momento de la ocurrencia de un hecho –acto u omisión– ilícito internacional (*tempus commisi delicti*) imputable a dicho Estado, en violación del tratado en cuestión [...] la vigencia de una norma de derecho interno, que *per se* crea una situación legal que afecta los derechos protegidos por un tratado de derechos humanos, constituye, en el contexto de un caso concreto, una violación continuada de dicho tratado [...] las modificaciones en el ordenamiento jurídico interno de un Estado parte necesarias para su armonización con la normativa de un tratado de derechos humanos pueden constituir, en el marco de un caso concreto, una forma de reparación no-pecuniaria bajo dicho tratado.²¹

²⁰ ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Informe de recomendaciones emitidas al Estado Mexicano, Doc. CERD/C/MEX/CO/16-17, 4 de abril de 2012, párrafo 11.

²¹ Corte IDH, ver voto concurrente del Juez Cançado Trindade en el caso *Olmedo Bustos y otros vs. Chile*, sentencia del 5 de febrero de 2001, párrafo 40.

Cuando la legislación interna de un Estado conserva normas o disposiciones que son contrarias a las obligaciones generales establecidas, se generan *per se* violaciones adicionales, independientes de las atinentes a los demás derechos.

Por consiguiente, en la medida que el Estado no armonice integralmente la normativa de derecho interno con los estándares internacionales y deje de cumplir con el deber general de respetar y asegurar el respeto de los derechos convencionalmente protegidos, en el caso de la Convención Americana, incurre en violaciones adicionales de los artículos 1(1) y 2 de la Convención.

Sin embargo, el deber de adecuar el derecho interno a estándares internacionales no sólo se circunscribe al Sistema Interamericano. El Comité de Derechos Humanos, por su parte, también se ha pronunciado en el mismo sentido:

el artículo 26 [...] establece en sí un derecho autónomo. Prohíbe la discriminación de hecho o de derecho en cualquier esfera sujeta a la normativa y la protección de las autoridades públicas. Por lo tanto, el artículo 26 se refiere a las obligaciones que se imponen a los Estados partes en lo que respecta a sus leyes y la aplicación de sus leyes. Por consiguiente, al aprobar una ley, un Estado parte debe velar por que se cumpla el requisito establecido en el artículo 26 de que el contenido de dicha ley no sea discriminatorio. Dicho de otro modo, la aplicación del principio de no discriminación del artículo 26 no se limita al ámbito de los derechos enunciados en el Pacto.²²

Finalmente, el principio de interpretación conforme, contenido en el texto del reformado artículo 1 constitucional, obliga siempre a armonizar –hasta donde sea posible– dos normas ju-

²² ONU, *Comentario General No. 18. No Discriminación*, Comité de Derechos Humanos, 37º periodo de sesiones, 10/11/1989, 1989, párrafo 12.

rídicas, de esta forma se pretende evitar la eventual desaplicación de una norma constitucional en un caso concreto.

México es Estado parte de los nueve principales instrumentos internacionales vigentes de derechos humanos en el sistema universal y de los cinco principales instrumentos regionales en la materia. En la última década, ha ratificado trece instrumentos universales en materia de derechos humanos y tres regionales.²³

Los instrumentos internacionales prohíben el trato arbitrario preferencial o punitivo y obligan a los Estados partes a tomar pasos para asegurar que los derechos sean ejercidos sin distinción ni discriminación “por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Así lo interpretó el juez Antônio Augusto Cançado Trindade de la Corte IDH en su voto razonado, planteado en relación con el caso *Yatama vs. Nicaragua*:

los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias,

²³ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 2000; Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, 2000; Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, 2000; Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, 2001; Protocolo Facultativo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2002; Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, 2002; Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 2002; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía, 2002; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados, 2002; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, 2002; Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 2005; Estatuto de Roma, 2005; Protocolo Facultativo a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Abolición de la Pena de Muerte, 2007; Segundo Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinado a Abolir la Pena de Muerte, 2007; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, 2007; Convención Internacional para Proteger a Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, 2008.

eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. Es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable.

El artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no sólo en cuanto a los derechos consagrados en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación. Es decir, no se limita a reiterar lo dispuesto en el artículo 1(1) de la misma, respecto de la obligación de los Estados de respetar y garantizar, sin discriminación, los derechos reconocidos en dicho tratado, sino consagra un derecho que también acarrea obligaciones al Estado de respetar y garantizar el principio de igualdad y no discriminación en la salvaguardia de otros derechos y en toda la legislación interna que apruebe.²⁴

Así, el Estado mexicano tiene la obligación de prevenir los actos discriminatorios y garantizar su proscripción en su ordenamiento interno, traduciendo los instrumentos internacionales a la política interna de México, en los diferentes órdenes de gobierno.

A pesar de que México tiene el compromiso de erradicar las prácticas discriminatorias, ser Estado parte de las convenciones internacionales en materia de derechos humanos, en concreto de aquellas que protegen el derecho de igualdad y no discriminación, en sí mismo no entraña la seguridad de que estos derechos serán respetados dentro del Estado. Para que sean una realidad en el país es necesario incorporarlos al ordenamiento nacional.

La armonización supone no sólo reformar o crear leyes a conveniencia, sino también lograr una adecuación en la vida de

²⁴ Corte IDH, voto razonado del Juez A. A. Cançado Trindade en relación con el caso *Yatama vs. Nicaragua*, en donde alude a la Opinión Consultiva No. 18; sentencia del 23 de junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 7, <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf>.

las personas que habitan un territorio, que haga posible un desarrollo humano y comunitario que respete la dignidad humana, mediante la eliminación de prácticas discriminatorias. La única forma de conseguirlo es mediante el cumplimiento de la obligación del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar estos derechos.

El concepto de armonización se ha utilizado para permitir que se tomen en cuenta los distintos sistemas jurídicos con vista a lograr mayor seguridad jurídica y justicia en sus resoluciones. La armonización del derecho no significa su unificación, sino la estructuración de un proceso más amplio, que haga compatibles normatividades distintas y que pueda ser aceptado por la mayoría.²⁵ De esta manera, para que el Poder Legislativo pueda cumplir con sus obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en concreto el de igualdad y no discriminación, deberá en primer lugar eliminar de nuestro ordenamiento jurídico toda disposición discriminatoria; en segundo, a fin de lograr el respeto y garantía, dotar al ordenamiento de ciertos lineamientos para las autoridades, sean estos positivos o negativos, es decir, obligaciones de hacer o no hacer.

En nuestro país, si bien los tratados internacionales, al ser ratificados por el Senado, teóricamente tienen aplicación inmediata en el país, lo cierto es que muchas de las disposiciones contenidas en las convenciones aún no han sido traducidas a la legislación interna. A fin de modificar los patrones culturales en las autoridades mexicanas, así como en los ordenamientos jurídicos que regulan el comportamiento de la sociedad mexicana, es necesario primero conocer los ordenamientos jurídicos aplicables a nivel nacional y los tratados e instrumentos internacionales de los que México es parte o que están dirigidos al mismo, para eliminar la desigualdad y la discriminación.

Hay que reconocer que uno de los principales obstáculos para la armonización es vincular las obligaciones contenidas en los ámbitos internacional y nacional con las autoridades de los pode-

²⁵ *Diccionario jurídico mexicano*, t. A-B, México, Porrúa/UNAM, 2007, pp. 342 y 343.

res y órdenes del Estado, considerando la falta de voluntad, desconocimiento o reducida capacitación que puedan hacer cumplir el compromiso de adoptar medidas, incluso de carácter legislativo, para la incorporación de estos derechos. Esto quiere decir que para poder adecuar el derecho interno al derecho internacional es imprescindible el previo conocimiento de la norma internacional.

Atendiendo a la realidad de México, la mejor forma de lograr el respeto por el derecho de igualdad y no discriminación es hacer visible en el derecho interno las obligaciones contraídas por el Estado mexicano en la esfera internacional; así, estos compromisos deben encontrarse explícitamente citados en la normatividad interna, a través de la ejecución del proceso de armonización legislativa antidiscriminatoria, que incluya todo un mecanismo de protección de los derechos humanos y la inclusión de la igualdad y no discriminación, como formas de eliminar las problemáticas sociales y consolidar el desarrollo económico, político, social, cultural y medio ambiental.

Es necesario que los poderes del Estado y los tres órdenes de gobierno reconozcan los compromisos adquiridos en la agenda internacional en materia de igualdad y no discriminación, además de aquellos que protegen los derechos humanos, con la finalidad de impulsar el proceso de armonización legislativa al derecho interno que fortalezca el Estado de derecho y la democracia en México.

Conclusiones

- a) La reforma constitucional en materia de derechos humanos representa un cambio de paradigma en nuestro sistema jurídico. Es importante entender lo que esto significa en el funcionamiento del sistema jurídico y en la actuación de sus autoridades.

Si bien el cambio esencial del ordenamiento mexicano en su conjunto supone criterios y principios nuevos, dichos valores implican que las atribuciones y obligaciones de las autoridades de los tres poderes de la Unión deben entenderse de distinta manera. Esto merece especial cuidado, ya que de aquí se deriva un gran número de responsabilidades, tanto jurídicas como de carácter político.

En el presente capítulo se analizaron los contenidos de la mencionada reforma, desde el punto de vista de las obligaciones de cada uno de los poderes del Estado, ya que cada autoridad debe entender su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en concreto el derecho de igualdad y no discriminación, de manera distinta, de acuerdo con los límites inherentes a su condición, o más aún, a las facultades que la ley o, en su caso, el bloque de constitucionalidad le impone.

Es importante llevar a cabo dicha distinción, puesto que de una lectura errónea del nuevo texto constitucional se podría interpretar que la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos deviene idéntica para todas las autoridades. No debe dejarse de lado que el propio texto de nuestra Constitución destaca la frase “en el ámbito de sus competencias”. Es en dichas competencias donde recae esa importante distinción.

- b) Para el respeto efectivo de los derechos a la igualdad y no discriminación, resultan igualmente importantes las actividades de los tres poderes, pues se encuentran ligados. Si bien algunas autoridades del Poder Judicial y del Poder

Ejecutivo, con sus resoluciones y actos progresivos,²⁶ podrán velar por el respeto y garantía de estos principios y derechos, este fin se verá frustrado en algunos casos en donde el juez o la autoridad administrativa haga una interpretación limitada que resulte en contra del texto de la reforma y, en consecuencia, despliegue un acto discriminatorio. Para estos casos es necesario el actuar legislativo en favor de más normas promotoras de los derechos de igualdad y no discriminación.

Resalta la importancia de dos situaciones: 1) el impulso de una perspectiva no discriminatoria en la sociedad, a fin de que la armonización vaya más allá de la reforma, abrogación o adición de leyes, y 2) el conocimiento exhaustivo de la normativa internacional en materia de igualdad y no discriminación, pues resultará no solamente útil sino necesario para brindar y exigir un respeto más efectivo del derecho de igualdad y no discriminación.

- c) Una conclusión muy específica es la necesidad que existe de una mayor capacitación de todas las autoridades, de los tres órdenes de gobierno, en materia de derechos humanos, lo que incluye el derecho a la igualdad y la no discriminación, como una condición indispensable para poder cumplir con sus obligaciones específicas. Esta capacitación incluye también el ámbito internacional de los derechos humanos.
- d) En materia legislativa, además del conocimiento y de la capacitación, se incluye la obligación directa de llevar a cabo una tarea de armonización integral, a niveles federal y de cada una de las entidades federativas, a fin de poder cumplir a cabalidad el compromiso de promover, prevenir y proteger los derechos humanos.

²⁶ En pro de los derechos humanos y dotándoles de una mayor protección.

Resulta evidente que, para cumplir con dichas obligaciones, será necesario contar con los mecanismos e instrumentos de operación interna que puedan hacer viable el cumplimiento de esta obligación, aspecto que se trata en otro apartado de este documento.



**NOCIONES BÁSICAS
SOBRE LA IGUALDAD Y
NO DISCRIMINACIÓN**

En este capítulo se hará un breve recuento de los conceptos y obligaciones relacionados con la temática de la igualdad y no discriminación, con énfasis especial en los instrumentos internacionales aplicables y su interpretación, para posteriormente plantear la naturaleza de ambos conceptos, la definición de discriminación, los motivos prohibidos y los tipos de discriminación existentes, las obligaciones del Estado mexicano, las generalidades sobre la relación de los estereotipos, prejuicios y estigmas, la igualdad de trato y una explicación breve acerca de los principales elementos de las medidas positivas.

Este recuento tiene la finalidad de dar un panorama general de los criterios internacionales vigentes que puede orientar el actuar legislativo, desde el diseño de cada iniciativa, a fin de facilitar la incorporación de la perspectiva de igualdad y no discriminación en las leyes.

Naturaleza de la igualdad y la no discriminación

La no discriminación y la igualdad son componentes fundamentales de las normas internacionales de derechos humanos, esenciales a los efectos del goce y el ejercicio de todos los derechos.¹ La igualdad y no discriminación son los conceptos referidos con mayor frecuencia en el derecho internacional en la materia, ya que los actos discriminatorios atentan contra la dignidad de las personas y provocan una profunda afectación individual y social. Ello en virtud de que el respeto a los derechos humanos es el pilar, o mínimo indispensable, de las relaciones humanas. Prácticamente todos los tratados e instrumentos internacionales al respecto tie-

¹ ONU, *Observación General No. 20*. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Ginebra, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párrafo 2.

nen alguna referencia a la igualdad y no discriminación, dado que, además de ser un derecho en específico, la no discriminación es un principio –por lo tanto, transversal– de aplicación de las normas de derechos humanos. Cabe aclarar que, a pesar de esto, ambos conceptos no son considerados o definidos de manera única y unificada en todas las fuentes del derecho internacional.

Carecer de una definición unitaria del derecho a la igualdad y la no discriminación supone un reto y una fortaleza para el sistema de derechos humanos y, también, para el orden jurídico mexicano. Un reto, pues implica que las autoridades deben conocer el amplio bagaje internacional que ahora conforma, en el mismo nivel que la Constitución, parte de nuestro propio orden jurídico, a fin de actuar, en todo momento, de acuerdo con una perspectiva de igualdad y no discriminación. Una fortaleza, pues brinda la posibilidad de que las autoridades se alleguen de los elementos del derecho internacional que le puedan otorgar mayor protección a la persona.

El derecho a la igualdad y la no discriminación protege la dignidad misma del ser humano y permite la integración y cohesión sociales, lo que favorece el libre y pleno ejercicio de los demás derechos humanos.

Este derecho se ha interpretado como derecho autónomo y como derecho subordinado o vinculado. En relación con el primero, se considera que está garantizado en sí mismo y no meramente en el contexto de una amenaza hacia otro derecho o libertad. El Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) lo interpreta así en la *Observación General No. 18*:

Esto es, el artículo 26 declara que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley; también dispone que la ley garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra la discriminación por cualquiera de los motivos en él enumerados. A juicio del Comité, el artículo 26 no se limita a reiterar la garantía ya pre-

vista en el artículo 2 sino que establece en sí un derecho autónomo. Prohíbe la discriminación de hecho o de derecho en cualquier esfera sujeta a la normativa y la protección de las autoridades públicas. Por lo tanto, el artículo 26 se refiere a las obligaciones que se imponen a los Estados partes en lo que respecta a sus leyes y la aplicación de sus leyes. Por consiguiente, al aprobar una ley, un Estado parte debe velar por que se cumpla el requisito establecido en el artículo 26 de que el contenido de dicha ley no sea discriminatorio.²

Como derecho subordinado o vinculado, ya que existen disposiciones de derecho internacional³ que prohíben la discriminación en el contexto de los derechos y libertades incluidos en otros artículos de los instrumentos que prevén la cláusula anti-discriminatoria.

La jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH) sugiere que cuando se ve a la igualdad y no discriminación como derecho subordinado, debe leerse en conjunto con cada uno de los derechos y libertades reconocidos en la Convención como si formase parte integral de todos y cada uno de los artículos que establecen derechos y libertades. Por lo tanto, a pesar de que la cláusula subordinada no tiene existencia independiente, complementa las demás normas de la Convención. Así, una medida que sea conforme con un derecho o libertad, pero que por su naturaleza sea discriminatoria, violará las dos disposiciones consideradas en su conjunto.⁴

² ONU, *Observación General No. 18. Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, No discriminación*. Ginebra, 37º periodo de sesiones, U. N. Doc. HRI/GEN/1/Rev. 7 at 168, 1989, párrafo 12.

³ Como el artículo 2(1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 14 de la Convención Europea de Derechos Humanos, y el artículo 2(1) de la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁴ Cf. CEDH, caso *Marckx vs. Bélgica*, sentencia del 13 de junio de 1978, párrafo 32; caso *Inze vs. Austria*, sentencia del 28 de octubre de 1987, párrafo 36.

Además de interpretarse como derecho autónomo o como derecho subordinado o vinculado, los principios de igualdad y no discriminación deben entenderse también como indisociables, pues guardan relación y tienen repercusión en todos los demás derechos fundamentales de la persona.

La mejor interpretación legal en materia de protección de los derechos humanos es la que relaciona los derechos protegidos entre sí, entendiendo su naturaleza interdependiente, y no la que busca inadecuadamente desagregarlos uno del otro, fragilizando de manera indebida las bases de protección.

Justamente el carácter interdependiente del derecho a la igualdad y la no discriminación permite que adopte la categoría de principio general del derecho. De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH):

Nada justifica tratar ciertas personas con menoscabo al principio fundamental de la igualdad y no discriminación, que además informa y conforma el derecho a la igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 24 de la Convención Americana. Es este un principio del *jus cogens*, el cual no puede ser eludido en circunstancia alguna.⁵

Al ser definida la igualdad y no discriminación como principio, se comprueba su cualidad transversal y absoluta. Prueba de ello es que en el marco jurídico internacional en la materia está encarnado en los primeros artículos de todos los tratados de derechos humanos. La obligación estatal de asegurar estos derechos está consagrada en los preámbulos de todas las declaraciones y resoluciones relevantes a temas de derechos humanos, gobernabilidad y relaciones entre Estados, naciones y pueblos.

La igualdad y no discriminación son principios de *ius cogens*, es decir, normas aceptadas y reconocidas por la comunidad inter-

⁵ Corte IDH, caso *Acosta Calderón vs. Ecuador*, voto razonado del Juez Cançado Trindade, párrafo 9.

nacional que no admiten acuerdo en contrario y que sólo pueden ser modificadas por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter:

El principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental [...] Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte del derecho internacional general. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*.⁶

El quinto párrafo del artículo 1 constitucional –que también fue modificado en la anterior reforma de derechos humanos– señala:

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.

El principio de igualdad y no discriminación estaba incluido desde 2001 en nuestro ordenamiento jurídico, incluso tenía rango constitucional. La diferencia, a partir de la reforma de junio de 2011, es que ahora su descripción será más comple-

⁶ Corte IDH, *Opinión Consultiva No. 18, Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. OC-18/03, de 17 de septiembre de 2003, párrafo 101.

ta, puesto que se podrá atender a lo dispuesto en los tratados e instrumentos internacionales para satisfacer las lagunas o las imprecisiones del derecho interno.

Los instrumentos internacionales han sido un motor esencial en el desarrollo de los derechos fundamentales en el mundo. Hoy día, el catálogo de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos es vasto, y ello también revela la extensa aceptación y discusión que sobre el tema abordan los Estados.

Actualmente, por la cantidad de instrumentos de derechos humanos, es posible hablar de un proceso de intensa codificación internacional de los derechos.⁷ En materia específica de igualdad y no discriminación, México es parte de 13 instrumentos internacionales (ver cuadro 1), mientras que 17 tratados internacionales que contienen cláusulas antidiscriminatorias están ratificados por el Estado mexicano (ver cuadro 2).⁸ A continuación se presentan los listados generales con algunos de los instrumentos aquí mencionados, así como instrumentos no vinculantes, que son referentes en materia de derechos humanos. Los listados no son exhaustivos, se incluyen sólo algunos de los diversos tratados a manera de ejemplo:

Cuadro 1. Tratados específicos de igualdad y no discriminación de los que México es parte (en orden alfabético)

	TRATADO	ORGANISMO INTERNACIONAL
1	Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	OEA
2	Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer	OEA

⁷ Carlos Villán Durán, *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*. Madrid, Trotta, 2002, p. 209 y ss.

⁸ Ver anexos con listados más detallados de instrumentos internacionales relevantes.

3	Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer	OEA
4	Convención Internacional contra el <i>Apartheid</i> en los Deportes	ONU
5	Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de <i>Apartheid</i>	ONU
6	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	ONU
7	Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio	ONU
8	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer	ONU
9	Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer	ONU
10	Convención sobre Nacionalidad de la Mujer	ONU
11	Convenio Internacional del Trabajo No. 100 relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor	OIT
12	Convenio Internacional del Trabajo No. 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación	OIT
13	Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	ONU

Cuadro 2. Tratados que contienen cláusulas antidiscriminatorias, ratificados por México (en orden alfabético)

	TRATADO	ORGANISMO INTERNACIONAL
1	Convención Americana sobre Derechos Humanos	OEA
2	Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes	ONU

FUNDAMENTOS

3	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belem do Pará	OEA
4	Convención Internacional para la protección de todas las personas de las desapariciones forzadas	ONU
5	Convención sobre el Estatuto de los Apátridas	ONU
6	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	ONU
7	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	ONU
8	Convención sobre los Derechos del Niño	ONU
9	Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	ONU
10	Convenio Internacional del Trabajo No. 105 relativo a la abolición del trabajo forzoso	OIT
11	Convenio Internacional del Trabajo No. 159 sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas	OIT
12	Convenio Internacional del Trabajo No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes	OIT
13	Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional	ONU
14	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	ONU
15	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	ONU
16	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	OEA
17	Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía	ONU

Sin embargo, más allá del número de instrumentos, y debido a su cualidad de principio, la igualdad y no discriminación se encuentran inscritas en todas las disposiciones de derechos humanos, empezando por la Declaración Universal de Derechos Humanos, tal como lo señala su artículo 2:

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción 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. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

El movimiento de internacionalización de los derechos humanos significa una garantía para que los Estados cumplan con sus obligaciones en la materia. Sin embargo, la principal fuente de protección eficaz a estos derechos, incluido el de la igualdad y no discriminación, es el ordenamiento jurídico interno, donde se puede regular el goce y ejercicio de estos derechos de una manera integral y puntual a la vez. Esta debe ser la preocupación fundamental de un Estado: por encima de los compromisos internacionales, tiene la obligación –por principio democrático– de garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos en su vida interna.

En este sentido la Corte IDH interpretó en su *Opinión Consultiva No. 18* que “existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación. Los Estados parte están obligados a respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los dere-

chos y libertades sin discriminación alguna”.⁹ En cumplimiento de dicha obligación la Corte señala que:

las autoridades deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación *de jure* o *de facto*. Esto se traduce, por ejemplo, en la prohibición de emitir leyes, en sentido amplio, de dictar disposiciones civiles, administrativas o de cualquier otro carácter [...] que discriminen a determinado grupo de personas en razón de su raza, género, color, nacionalidad u otras causales.¹⁰

Definición de discriminación y motivos prohibidos

Como se detallará adelante, el concepto de discriminación no se ha definido de manera general en instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, ni en los pactos de la ONU o la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), aunque existen definiciones respecto a situaciones de discriminación que afectan a las mujeres o a las personas con discapacidad, o a condiciones específicas como la discriminación racial.

No obstante, sí se han generado definiciones de la discriminación en la interpretación realizada por los organismos internacionales. El Comité de Derechos Humanos de la ONU plantea una definición que identifica una serie de motivos prohibidos de discriminación, que son completados con una frase abierta que permite una interpretación amplia de las circunstancias específicas de la persona que pueden generar discriminación:

⁹ Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03, op. cit.*, párrafo 85.

¹⁰ *Ibid.*, párrafo 103.

debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.¹¹

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (Comité DESC) interpreta que por discriminación:

se entiende toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto.¹² La discriminación también comprende la incitación a la discriminación y el acoso.¹³

El Comité DESC agrega algunos elementos a la definición, como la mención de que incitar a la discriminación y el acoso son parte de la misma. Algunos otros instrumentos internacionales incluyen aclaraciones sobre lo que también se entiende

¹¹ ONU, *Observación General No. 18*, op. cit., párrafo 7.

¹² Definiciones similares figuran en el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El Comité de Derechos Humanos hace una interpretación parecida en su *Observación General No. 18* (párrs. 6 y 7), y ha adoptado posiciones similares en observaciones generales anteriores.

¹³ ONU, *Observación General No. 20*, op. cit., párrafo 7.

por discriminación. En el caso de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU se menciona la denegación de ajustes razonables como una forma de discriminación (artículo 2),¹⁴ y en el caso de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará, se establece que: “El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación”.¹⁵

En nuestros ordenamientos nacionales también existen definiciones incorporadas en la legislación. El artículo 1, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la cláusula antidiscriminatoria o prohibición de discriminar al señalar:

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.

A fin de reglamentar este precepto, se expidió la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), aprobada el 29 de abril de 2003 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio del mismo año. La LFPED define la discriminación de la manera siguiente:

¹⁴ ONU, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Nueva York, adoptada el 20 de diciembre de 2006, ratificada el 18 de marzo de 2008, artículo 2, párrafo 4.

¹⁵ OEA, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), adoptada el 9 de junio de 1994, ratificada el 19 de junio de 1998, artículo 6.

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

El análisis de los elementos planteados anteriormente es nutrido, por lo que en el capítulo sobre la incorporación de la cláusula antidiscriminatoria en la legislación se hace un examen más detallado de los componentes de la misma; en esta sección sólo se mencionan los elementos esenciales para abonar al conocimiento general del tema.

Tipos de discriminación

El Comité DESC plantea diversos tipos de discriminación que deben combatirse a fin de que los Estados partes puedan “garantizar” el ejercicio sin discriminación de los derechos recogidos en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.¹⁶ Hay discriminación que afecta tanto la forma como el fondo:¹⁷

- a) *Discriminación formal.* Para erradicar la discriminación formal es preciso asegurar que la Constitución, las leyes y las políticas de un Estado no discriminen por ninguno de los motivos prohibidos; por ejemplo, las leyes deberían

¹⁶ Aunque la interpretación del Comité DESC sólo se relaciona con este Pacto, se considera que estos tipos de discriminación son de aplicación generalizada y por lo tanto se incluyen en este capítulo para aportar herramientas de identificación de discriminación en la legislación.

¹⁷ Este apartado retoma casi literalmente lo planteado en la *Observación General No. 20, op. cit.*, párrafos 8 y 10.

asegurar iguales prestaciones de seguridad social a las mujeres independientemente de su estado civil.

- b) *Discriminación sustantiva*. Si se aborda únicamente la discriminación formal no se conseguiría la igualdad sustantiva. Debido a que existe una relación cercana entre la discriminación y ciertos grupos o personas que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes, en lugar de limitarse a comparar el trato formal que reciben las personas en situaciones similares, es necesario prestarles atención especial para eliminarla en la práctica. Por lo tanto, se deben adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o *de facto*. Por ejemplo, asegurar que todas las personas tengan igual acceso a una vivienda adecuada y a agua y saneamiento ayudará a superar la discriminación de que son sujeto las mujeres, las niñas y las personas que viven en asentamientos informales y zonas rurales.

También existen formas directas e indirectas de trato diferenciado que constituyen discriminación:

- a) Hay *discriminación directa* cuando un individuo recibe un trato menos favorable que otro en situación similar por alguna causa relacionada con uno de los motivos prohibidos de discriminación, por ejemplo, cuando la contratación para puestos en instituciones educativas o culturales se basa en las condiciones de salud de las personas. También constituyen discriminación directa aquellos actos u omisiones que causen perjuicio y se basen en alguno de los motivos prohibidos de discriminación cuando no exista una situación similar comparable (por ejemplo, en el caso de una mujer embarazada).
- b) La *discriminación indirecta* hace referencia a leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras pero que influyen de manera desproporcionada en los derechos del Pacto

afectados por los motivos prohibidos de discriminación. Por ejemplo, exigir un acta de nacimiento para poder inscribirse en una escuela puede ser una forma de discriminar a las minorías étnicas, a los no nacionales que no posean dicha documentación, como puede ser el caso de personas migrantes indocumentadas.

El Comité DESC también habla de la *discriminación sistémica*, que es un tipo de discriminación contra algunos grupos y que subsiste, es omnipresente y está fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de la sociedad; a menudo implica actos de discriminación indirecta o no cuestionada. Esta discriminación sistémica puede consistir en normas legales, políticas, prácticas o actitudes culturales predominantes en el sector público o privado que generan desventajas comparativas para algunos grupos y privilegios para otros.¹⁸

El Conapred, a través del desempeño de sus atribuciones, ha identificado la presencia de todos estos tipos de discriminación en el sistema legal vigente. Esto será materia de análisis en los diferentes tomos temáticos de este estudio.

Estereotipos, prejuicios y estigmas

Para abonar al análisis del Comité DESC, vale la pena incluir una breve explicación sobre los estereotipos, prejuicios y estigmas en relación con la discriminación.

La discriminación, desde el punto de vista sociológico, ha sido considerada como una conducta de desprecio causada por prejuicios y estigmas, en relaciones de carácter inequitativo y asimétrico, que afecta derechos.

La discriminación es una conducta, culturalmente fundada y socialmente extendida, de desprecio contra una

¹⁸ *Ibid.*, párrafo 12.

persona o grupo de personas sobre la base de prejuicios o estigmas relacionados con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales, así como su acceso a las oportunidades socialmente relevantes de su ambiente social.¹⁹

La discriminación tiene que ver, en primer lugar, con *relaciones políticas o de dominio* —siempre de carácter inequitativo o asimétrico— que acontecen entre los grupos sociales pero en general a través de las relaciones entre personas; en segundo lugar, con un fenómeno de naturaleza fundamentalmente *cultural*, que halla sus fuentes en los prejuicios y en los procesos de estigmatización de los otros u otras.²⁰

Un estereotipo es una visión generalizada o preconcepción de actitudes o características poseídas por personas integrantes de un grupo social particular (por ejemplo, las mujeres, las lesbianas o las indígenas) o los roles que realizan o deben realizar. Estas generalizaciones o preconcepciones con respecto a atributos, características o roles de miembros de un particular grupo social hacen innecesaria la consideración de las habilidades, necesidades, deseos y circunstancias de cualquier miembro particular del grupo. En cuanto a los estereotipos de género, se ocupan de la construcción o entendimiento social y cultural de hombres y mujeres.²¹ “Los estereotipos son un detrimento a la identidad individual y social y ello impacta en su comportamiento pues obstaculiza que se tomen en cuenta los caracteres y roles personales”.²² Es decir, la imposición de roles daña la idea de individualidad de las personas y las obstaculiza para poder realizar otros caracteres o roles que tengan deseos de realizar.

¹⁹ Jesús Rodríguez Zepeda, *Iguals y diferentes. La discriminación y los retos de la democracia incluyente*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, p. 56.

²⁰ *Ibid.*, p. 52.

²¹ Rebecca J. Cook y Simone Cusack, *Gender Stereotyping. Transnational Legal Perspectives*. Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2010, p. 12

²² *Ibid.*, capítulo primero *in fine*.

Ahora bien, no todos los estereotipos son malos, pues los hay descriptivos (p. ej., “el hombre es físicamente más corpulento que la mujer” o “la mujer tiene la capacidad de embarazarse”) que únicamente dibujan cómo es una persona de determinado grupo, se asignan diferencias para poder saber quién es el otro. El problema está en los estereotipos prescriptivos (“el hombre es el proveedor del hogar” o “la mujer es más apta para cuidar a los hijos”) y en los hostiles (“la mujer debe ser casta y honesta”, “las personas indígenas son flojas y sucias”), pues pretenden establecer cómo debe comportarse y qué rol debe cumplir la persona que pertenece a este grupo, ya sea a través de normas (jurídicas, morales y/o sociales) o rechazo u hostilidad si no se cumplen.

Los estereotipos pueden ser *i*) de sexo (p. ej. las mujeres son débiles, son menos inteligentes, son sensibles), *ii*) de género²³ (p. ej. las mujeres son madres) y *iii*) compuestos: mezcla de dos o más categorías (p. ej., una mujer lesbiana indígena pobre con alguna discapacidad y embarazada con VIH). En estos casos la asignación de roles suele depender de todas esas categorías.²⁴

Obligaciones del Estado en relación con la igualdad y la no discriminación

En los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México se establecen claramente las obligaciones del Estado en el sentido de respetar los derechos y libertades reconocidos en esos instrumentos, así como de garantizar su disfrute en igualdad de condiciones. Estas obligaciones están consideradas, entre otros, en los artículos segundos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y del Pacto Internacional de

²³ Un estereotipo de género se refiere a la precomprensión del rol que una persona debe desempeñar atendiendo a su sexo.

²⁴ R. Cook y S. Cusack, *op. cit.*

Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); asimismo, en los artículos 1 y 2 de la CADH. Se especifican tres tipos de obligaciones generales de los Estados:²⁵

- a) *Obligación de respetar los derechos humanos*, que significa que el Estado está obligado a reconocer y respetar dichos derechos a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción, así como el de abstenerse de interferir; también entraña la prohibición a los Estados de aquellos actos que puedan menoscabar el disfrute de los derechos.
- b) *Obligación de proteger los derechos humanos*, que exige que los Estados protejan a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, contra los abusos de terceros o agentes no estatales. Esta obligación puede realizarse a través de distintos medios y mecanismos de carácter administrativo, civil y penal.
- c) *Obligación de garantizar los derechos humanos*, que implica que los Estados deben adoptar medidas positivas (legislativas, de política pública, presupuestal, administrativas) para garantizar que los derechos humanos puedan ser disfrutados.

Como ejemplo de las obligaciones del Estado de respetar, proteger y garantizar se cita lo siguiente:

Derecho a la educación

- › *Respetar*. La legislación educativa debe prohibir que se niegue la inscripción a los centros escolares por motivos, entre otros, de discapacidad, por pertenecer a un pueblo o comunidad indígena o por condición de salud.
- › *Proteger*. La legislación educativa debe considerar mecanismos a través de los cuales se sancione la restricción a la inscripción a los centros escolares por motivos, entre

²⁵ Esta información fue tomada del documento *Derechos humanos. Manual para parlamentarios (No. 8)*. Carouge (Suiza), Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos / Unión Interparlamentaria, 2005.

otros, de discapacidad, por pertenecer a un pueblo o comunidad indígena o por condición de salud.

- › *Garantizar*. La legislación educativa debe incluir en sus disposiciones medidas que en la práctica se enfoquen al ejercicio pleno del derecho a la educación, como por ejemplo, asegurar que la infraestructura física de las escuelas tenga un diseño universal o, en su caso, se lleven a cabo los ajustes razonables en el entorno físico, o que el material educativo y los libros de texto estén elaborados en formatos accesibles, tanto en su forma, ya sea en sistema de escritura Braille, audio libros o traducidos a lenguas indígenas nacionales, como en su contenido.

En relación con las obligaciones del Estado, la Corte IDH interpreta que:

los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones necesarias para que no se produzcan violaciones a los derechos humanos [en razón de lo anterior] los Estados deben adoptar las medidas necesarias para crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza a los derechos humanos; establecer un sistema de justicia efectivo capaz de investigar, castigar y dar reparación por la privación de la vida y la libertad por parte de agentes estatales o particulares; y salvaguardar el derecho a que no se impida el acceso a las condiciones que garanticen una existencia digna.²⁶

Es pertinente relacionar la idea anterior con la interpretación que hace el Comité DESC en su *Observación General No. 20*. Menciona que, para dar cumplimiento a la obligación de garantizar el disfrute de derechos en pie de igualdad, es indispensable la aprobación de leyes y, por lo tanto, los Estados partes deben

²⁶ Corte IDH, Caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 4 de julio de 2007, serie C, núm. 166, párrafos 79 y 81.

adoptar legislación que prohíba expresamente la discriminación. Dicha legislación debe tener por fin eliminar esta práctica, formal y sustantiva, atribuir obligaciones a los actores públicos y privados y abarcar los motivos prohibidos de discriminación. También deben revisarse periódicamente, y modificarse en caso necesario, las demás leyes, para asegurarse de que no discriminen, ni formal ni sustantivamente, en relación con el ejercicio y el goce de los derechos.²⁷ Acerca de este punto, la misma LFPED indica en su artículo 2 que:

Los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.

Por lo tanto, ya sea en los ámbitos internacional o nacional, se establecen claramente obligaciones que las autoridades del Estado deben atender. En el área de trabajo legislativo se debe retomar su cumplimiento a fin de cumplir con los compromisos en de derechos humanos, incluyendo el disfrute de derechos sin discriminación.

Igualdad de trato e igualdad de oportunidades

Para garantizar el derecho a la igualdad y la no discriminación es necesario que se atiendan los aspectos formales y reales que generan la discriminación. En este sentido, la igualdad de trato equivale a la eliminación de las distinciones o exclusiones moral-

²⁷ ONU, *Observación General No. 20*, *op. cit.*, párrafo 37.

mente arbitrarias que están prohibidas por el principio de igualdad y no discriminación. Obliga a dispensar a todas las personas un trato similar o equivalente con la finalidad de atajar las diferencias que genera la discriminación. Por ejemplo, se plasma claramente en la manera en que la justicia penal y otras formas de justicia procesal tienen que tratar a quienes están bajo su jurisdicción. Un juez no puede permitirse tratar mejor a un rico que a un pobre, a un hombre que a una mujer. Esta forma de igualdad tiene un poderoso efecto antidiscriminatorio, pues actúa bajo el criterio de que ninguna excepción o arbitrariedad está justificada, la norma legal debe ser establecida y aplicada como si fuera “ciega a las diferencias” entre las personas.²⁸

Si bien, conforme a lo anterior, no es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos, ciertas distinciones pueden estar justificadas para dar preferencia a determinados sectores desfavorecidos de la población. En todos los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por México y en la legislación nacional se reconoce que el disfrute de derechos en condiciones de igualdad no se equipara a la identidad de trato en toda circunstancia.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU señala que esto se puede ver claramente en algunos de los contenidos del PIDCP. Menciona, por ejemplo, el párrafo 5 del artículo 6 que prohíbe que se imponga la pena de muerte a personas menores de 18 años de edad y, en este mismo párrafo, prohíbe también que se aplique dicha pena a las mujeres en estado de gravidez. Además, en el párrafo 3 del artículo 10 se requiere que los delincuentes menores estén separados de los adultos y el artículo 25 garantiza determinados derechos políticos, estableciendo diferencias por motivos de ciudadanía y de edad.²⁹

En este mismo sentido, el Comité “observa que no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se

²⁸ Jesús Rodríguez Zepeda, *op. cit.*, p. 85.

²⁹ ONU, *Observación General No. 18*, *op. cit.*, párrafo 8.

persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales]”.³⁰

En relación con esto la Corte IDH señala que no habrá discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente a la persona, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o la razón, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana.³¹ El mismo organismo indica que debe aplicarse el principio de igualdad de oportunidades en el sentido de que “hay que tratar desigual a los desiguales, para convertirlos en iguales”.³²

La Corte IDH diferencia los términos *distinción* y *discriminación*: emplea *distinción* para lo admisible, cuando es “razonable, proporcional y objetivo”, y utiliza *discriminación* para hacer referencia a una “distinción inadmisibles que vulnera los derechos humanos”.³³

Así, con la visión de que la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona, es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. De tal manera que sólo es discriminatoria una

³⁰ *Ibid.*, párrafo 13.

³¹ Corte IDH, *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84*, 19 de enero de 1984, párrafo 57.

³² Corte IDH, *Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02*, 28 de agosto de 2002.

³³ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-18/03, op. cit.*, párrafo 84.

distinción cuando carece de justificación proporcional, objetiva y razonable.³⁴

Medidas positivas o especiales

La normatividad nacional e internacional establece que para erradicar la discriminación sustantiva en ocasiones se debe considerar la obligación de adoptar medidas especiales –generalmente de carácter temporal– que sirven para equiparar las condiciones de desigualdad que ciertos grupos o personas enfrentan en el disfrute de sus derechos.

Diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, ratificados por México, incluyen disposiciones especiales que buscan garantizar la igualdad real en el ejercicio y goce de los derechos humanos que en ellos se consagran.³⁵ Según el Comité DESC:

esas medidas serán legítimas siempre que supongan una forma razonable, objetiva y proporcionada de combatir la discriminación *de facto* y se dejen de emplear una vez conseguida una igualdad sustantiva sostenible. Aun así, algunas medidas positivas quizás deban tener carácter permanente, por ejemplo, la prestación de servicios de interpretación a los miembros de minorías lingüísticas y a las personas con deficiencias sensoriales en los centros de atención sanitaria.³⁶

³⁴ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-4/84, op. cit.*, párrafo 56.

³⁵ Entre los instrumentos que incluyen medidas especiales temporales se encuentran: la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Los convenios y convenciones surgidos de la OIT y la UNESCO en la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 y el examen de seguimiento del año 2000. También los diversos comités emanados de los pactos y convenios del sistema de Naciones Unidas han señalado en sus observaciones y recomendaciones finales a los países que reporten y utilicen estas medidas.

³⁶ ONU, *Observación General No. 20, op. cit.*, párrafo 9.

Los instrumentos internacionales establecen claramente que los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias o son necesarias para corregir la discriminación de hecho.³⁷

Según el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) estas medidas especiales tienen como objetivo la realización progresiva de cambios estructurales –en los ámbitos económico, social, jurídico y cultural– necesarios para modificar las causas y efectos de la discriminación contra determinados grupos, ya sea de manera histórica o en la actualidad, y buscan también compensarlos.³⁸

Se han utilizado, tanto entre los Estados como en los mismos comités, diferentes términos para referirse a estas medidas, tales como acción afirmativa, acción positiva, medidas positivas o discriminación en sentido inverso o positiva, aunque cabe señalar que éstas última han sido señaladas por los comités como contradictorias en el contexto de las normas internacionales de derechos humanos, por lo que deben evitarse. En cuanto a su relación con la legislación, el CEDAW ha señalado que:

Los Estados partes deberán incluir en sus constituciones o en su legislación nacional disposiciones que permitan adoptar medidas especiales de carácter temporal. [...] la legislación, como las leyes generales que prohíben la discriminación, las leyes sobre la igualdad de oportunidades o los decretos sobre la igualdad de la mujer, puede ofrecer orientación respecto del tipo de medidas especiales de carácter temporal que deben aplicarse para lograr el objetivo o los objetivos propuestos en determinados ámbitos. Esa orientación

³⁷ En este sentido ver: Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-18/03*, op. cit., párrafo 104; ONU, *Observación General No. 18*, op. cit., párrafos 5 y 18.

³⁸ ONU, *Recomendación General No. 25*, párrafo 1 del artículo 4 de la CEDAW, referente a medidas especiales de carácter temporal, *Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, 20º periodo de sesiones, 1999, párrafos 15 y 38.

también puede figurar en la legislación referente específicamente al empleo o la educación. La legislación pertinente sobre la prohibición de la discriminación y las medidas especiales de carácter temporal debe ser aplicable al sector público y también a las organizaciones o empresas privadas.³⁹

Para entender a qué hacen referencia estas medidas, el CEDAW ha explicado que pueden abarcar una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa, y reglamentaria,⁴⁰ que su carácter “especial” recae en que son medidas destinadas a alcanzar un objetivo específico y son temporales porque deben estar creadas para la solución de un problema concreto y suspenderse cuando los resultados deseados se hayan logrado y, además, se hayan mantenido durante un tiempo. El término temporal no significa que el resultado final se fije a partir de un plazo determinado, sino de un fin específico.⁴¹

Al analizar qué medidas son las más adecuadas para lograr la igualdad sustantiva, los Estados deben considerar y evaluar el ámbito específico del grupo al que van dirigidas (esto implica la situación real de la vida de la persona, así como el contexto nacional), las posibles repercusiones de dichas medidas respecto al objetivo concreto que busca lograrse considerando el contexto nacional y su relación con medidas de carácter general que abonen a ese propósito. Para entender el contexto específico del grupo al que van dirigidas tales medidas, deben considerarse también las condiciones que influyen o conforman su vida y sus oportunidades o del grupo y las formas de discriminación múltiple a las que pueden ser objeto.⁴²

³⁹ *Ibid.*, párrafo 31.

⁴⁰ “Cómo pueden ser los programas de divulgación o de apoyo; la asignación o reasignación de recursos; el trato preferencial; la determinación de metas en materia de contratación y promoción; los objetivos cuantitativos relacionados con plazos determinados y los sistemas de cuotas”, *ibid.*, párrafo 22.


⁴¹ *Ibid.*, párrafos 20, 21 y 22.

⁴² *Ibid.*, párrafo 27.

Finalmente, es obligación de las autoridades del Estado mexicano identificar las necesidades específicas de la sociedad para retomar aquellos aspectos considerados en las recomendaciones internacionales que sirvan para legislar y, posteriormente, poner en marcha las medidas positivas que respondan de la mejor manera a la realidad mexicana y a sus desigualdades.

Por ejemplo, el CEDAW, en 2012, señaló que reiteraba: [...] sus recomendaciones anteriores y exhorta al Estado parte a que: Adopte medidas especiales de carácter temporal para tener en cuenta las disparidades que enfrentan las mujeres indígenas de las zonas rurales en su acceso a las tierras y la propiedad, y a los servicios sociales básicos, como la educación y la salud, así como su participación en los procesos de adopción de decisiones.⁴³

⁴³ ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Informe de recomendaciones emitidas al Estado mexicano*, Doc. CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 7 de agosto de 2012, párrafo 35 (b).



**RECOMENDACIONES PARA
LEGISLAR CON PERSPECTIVA
DE NO DISCRIMINACIÓN Y
DERECHOS HUMANOS**

Entre las tareas que tiene encomendadas el Conapred, se encuentra realizar estudios sobre propuestas de reforma a ordenamientos jurídicos relacionadas con la igualdad y no discriminación, proponiendo las modificaciones que sean acordes con la garantía y respeto del derecho a la igualdad y la no discriminación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20, fracciones v y vi, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPEd), así como en el artículo 39, fracciones iv y ix, del Estatuto Orgánico del Conapred.

Con motivo del ejercicio de sus atribuciones, este Consejo, además de identificar iniciativas de ley o de reformas que resultan discriminatorias, ha detectado una serie de inconsistencias en la técnica legislativa, mismas que aplican tanto a la forma como al contenido de las propuestas jurídicas, que de manera inadvertida y en la mayoría de las ocasiones se convierten en elementos que generan discriminación o perpetúan la ya existente, como el uso de lenguaje sexista o la ausencia de una perspectiva de género.

Lo anterior podría deberse, entre otras causas, a la falta de elementos para identificar conductas o actos discriminatorios, pues al resultar en acciones que se desarrollan en la vida diaria con tanta naturalidad —lo que en el capítulo II se definió como discriminación sistémica—, parecería que deben ser normalmente aceptadas y, por lo tanto, reguladas.

Un ejemplo de ello es el empleo de forma extendida del género masculino en el lenguaje, uso que, sin tomar en cuenta aspectos de la perspectiva de género, en muchas ocasiones descarta a las mujeres. Otro ejemplo es que en la elaboración de iniciativas no se hacen consultas con aquellos sectores de la población más afectados por las mismas, o que no se consideran las obligaciones internacionales contraídas por el Estado mexicano, entre otros.

El Conapred, con casi diez años de experiencia en la materia, se ha dado a la tarea de identificar las fallas más frecuentes que se cometen en la redacción de los textos legislativos, en la legislación vigente, las iniciativas o los dictámenes de ley, analizando tanto la parte de exposición de motivos y considerandos, como

la sección propositiva de las modificaciones. Esto con el objetivo de aportar una serie de recomendaciones o lineamientos, que, sin el afán de pretender su obligatoriedad, puedan aportar una guía a las personas responsables de presentar iniciativas de ley o de reforma —aun cuando éstas no aborden de forma explícita el derecho a la igualdad y la no discriminación—, a fin de que elaboren sus proyectos desde una perspectiva antidiscriminatoria.

Tales recomendaciones se describen a continuación, sin pretender una lista exhaustiva pero sí abierta a tantas otras como resulte de la dinámica legislativa, y recordando en todo momento que algunas de ellas se enfocan particularmente en la formulación de iniciativas y dictámenes vinculados con la igualdad y no discriminación y derechos humanos en general, en tanto que otras sirven para la elaboración de cualquier iniciativa de ley o reforma.

En los diversos tomos que conforman la colección Legislar sin Discriminación, será posible observar cómo las recomendaciones señaladas en esta sección pueden aplicarse en casos concretos.

RECOMENDACIÓN 1: Legislar para transversalizar la perspectiva de no discriminación y de derechos humanos.

Por virtud del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas en el territorio nacional, sin discriminación alguna, son titulares de todos los derechos humanos reconocidos por ella y por los tratados internacionales en la materia, ratificados por México.¹

En ese sentido, el Poder Legislativo debe desarrollar sus funciones desde una perspectiva transversal que permita proteger, garantizar y respetar la igualdad y no discriminación, así como los derechos humanos que gozan todas las personas (ver capítulo II para más detalles sobre estos conceptos).

¹ De acuerdo con la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

En relación con la transversalización de los derechos humanos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) ha señalado que “deben impregnar por completo la actividad parlamentaria. Dentro de su esfera de competencia, cada comité parlamentario debe tener sistemáticamente en consideración los derechos humanos y evaluar las repercusiones de proyectos de ley y otras propuestas de normas jurídicas para el disfrute de los derechos humanos de la población”.²

Por consiguiente, la actividad legislativa debe buscar como fin su garantía, protección y respeto, sin discriminación alguna. De esta manera, las legislaciones que integran el marco jurídico nacional deben reforzar el reconocimiento de derechos a todas las personas y la promoción, respeto, protección y garantía de los mismos, tal como se desprende del tercer párrafo del artículo 1 constitucional, como una de las obligaciones que tienen todas las autoridades en sus respectivos ámbitos de competencia, entre las que se encuentra el Poder Legislativo de los distintos órdenes de gobierno.

Asimismo, se debe tener presente que las propuestas de ley o reforma, en el caso de las legislaciones que comprenden la situación de un grupo en situación de discriminación³ en particular, deben elaborarse tomando en cuenta no sólo un enfoque integral de derechos,⁴ sino también la situación particular que enfrentan o

² OACNUDH / UIP, *Derechos humanos. Manual para parlamentarios (No. 8)*, op. cit., p. 69.

³ Mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas con discapacidad; personas migrantes; personas adultas mayores; pueblos y comunidades indígenas; trabajadoras del hogar; jornaleros agrícolas; población LGTBTTI (lésbico, gay, bisexual, travesti, transgénero, transexual e intersex), por citar sólo algunos grupos.

⁴ Es decir, que se contemplen todos los derechos y no sólo algunos específicos. En ocasiones parece que por pertenecer a cierto grupo en situación de discriminación, a las personas se les reconocen los derechos más emblemáticos o significativos para ese colectivo, dejando de lado o sin reconocimiento al resto de sus derechos; por ejemplo: para las personas con discapacidad, los derechos más destacados son los de la accesibilidad y la salud, olvidándose de otros que fomentan su participación plena y efectiva en la sociedad, como lo son el derecho al trabajo, los derechos políticos, el derecho al

viven esas personas, con la finalidad de identificar los principales problemas y obstáculos que tienen para el ejercicio de sus derechos, o bien para señalar cuáles son los más violentados desde una visión integral de su condición de vida, pues ello permitirá instrumentar acciones y medidas de índole legislativo que, además de reconocerles sus derechos, fomenten que los ejerzan en igualdad de condiciones a las del resto de la población que no se encuentra en sus circunstancias, o bien para que no les sean vulnerados ciertos derechos en particular.

A partir del desarrollo de las actividades del Conapred, se ha detectado que en las iniciativas de ley o reforma en algunas ocasiones las y los legisladores utilizan un tipo de discurso que en lugar de enfatizar el reconocimiento de derechos, parece propio de una política asistencialista, lo que conlleva a que ciertos grupos en situación de discriminación sean vistos más como sujetos de protección por parte del Estado mexicano que como titulares de derechos, legislando sin que se atiendan los problemas a los que efectivamente se enfrentan o los derechos que tradicionalmente les son violentados.

Un ejemplo de esta recomendación son aquellas iniciativas que proponen de manera aislada cuotas laborales para las personas con discapacidad. No es suficiente con que se les brinden ese tipo de medidas para disfrutar sin discriminación su derecho al trabajo, pues no lo harán en igualdad de condiciones hasta que se implementen otro tipo de acciones, como la accesibilidad en las instalaciones laborales, tanto físicas como de equipo o material de trabajo, o los ajustes razonables necesarios o procesos de sensibilización por parte de la empresa o institución empleadora al resto de las personas trabajadoras con la finalidad de que no discriminen a las personas con discapacidad por su condición, de acuerdo con lo que dispone la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

trabajo y a la educación, por mencionar algunos; en el caso de las mujeres, tradicionalmente se enfocan a reconocerles el derecho a la igualdad y a una vida libre de violencia.

RECOMENDACIÓN 2: Conocer y contextualizar las obligaciones señaladas en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Como resultado de las obligaciones derivadas de la reforma al artículo 1 constitucional, es fundamental que legisladoras y legisladores, para el desarrollo de sus funciones, tengan conocimiento de las disposiciones contenidas en los tratados internacionales en materia de derechos humanos a los que el Estado mexicano se ha vinculado, así como también resulta importante atender a lo dispuesto por los instrumentos internacionales en dicha materia. Lo anterior con el objetivo de que los mismos sean aplicados en el actuar legislativo como fundamento de la exposición de motivos de iniciativas y consideraciones de dictámenes, y para incorporar su contenido directamente en la parte propositiva de las reformas.

Un siguiente paso consiste en contextualizar las obligaciones internacionales con la situación concreta de nuestro país, ya que un “principio básico del derecho internacional es que los Estados partes en un tratado internacional deben hacer que su propia legislación y sus prácticas nacionales sean coherentes con lo que dispone el tratado. En algunos casos, puede que el tratado ofrezca orientación general sobre las medidas que han de adoptarse. En otros casos, el tratado contiene estipulaciones específicas”.⁵

En este sentido, la obligación particular de las y los legisladores en relación con el principio de igualdad es la de respetarlo en la ley. El Comité DESC ha señalado al respecto que:

la igualdad sustantiva de hombres y mujeres no se logrará sólo con la promulgación de leyes o la adopción de principios que sean a primera vista indiferentes al género [...] los Estados partes deben tener en cuenta

⁵ OACNUDH et al., *De la exclusión a la igualdad. Hacia el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Manual para parlamentarios (No. 14)*. Ginebra, OACNUDH / Unión Interparlamentaria / ONU, 2007, p. 55.

que las leyes, los principios y la práctica pueden dejar a un lado la desigualdad entre hombres y mujeres o incluso perpetuarla, si no tienen en cuenta las desigualdades económicas, sociales y culturales existentes, en especial las que sufren las mujeres.⁶

Para lograr esto existe un nutrido y extenso andamiaje de derecho internacional de derechos humanos que deriva de las distintas disposiciones internacionales⁷ en la materia, generadas por organismos del Sistema Universal (ONU) y del Sistema Regional (OEA), que sirve de referencia básica para la armonización legislativa.

Además de utilizar como base los contenidos de los tratados internacionales y regionales ratificados por México (referidos en el capítulo II), se sugiere consultar los documentos, informes, estudios e investigaciones elaborados y emitidos por diversos mecanismos creados dentro de los organismos internacionales y regionales para el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de derechos humanos que emanan tanto de los organismos de los tratados internacionales como de mecanismos especiales o temáticos, bajo figuras de: comités de derechos humanos, relatorías y representantes especiales, grupos de trabajo, observadores y expertos independientes, entre otros. En el Sistema Regional hay que considerar las resoluciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y las opiniones consultivas y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

⁶ ONU, *Observación General No. 16. Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Ginebra, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, E/C.12/2005/4, 11 de agosto de 2005, párrafo 8.

⁷ De derecho vinculante (conocido en el ámbito académico como *hard law*) y no vinculante (*soft law*).

Cuadro 3. Organismos internacionales que generan insumos en temas de igualdad y no discriminación

TIPO DE ORGANISMO		EJEMPLOS
SISTEMA DE NACIONES UNIDAS		
Órganos de los tratados	Comités	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)
		Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)
Procedimientos especiales*	Relatoría Especial	Relator Especial con el Acceso al Agua Potable y el Saneamiento
	Representante Especial del Secretario General	Representante Especial del Secretario General sobre la Cuestión de los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales y otras Empresas Comerciales
	Experto Independiente	Experto Independiente sobre las Consecuencias de la Deuda Externa y de las Obligaciones Financieras Internacionales Conexas de los Estados para el Pleno Goce de Todos los Derechos Humanos, sobre Todo los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<p>* El Sistema de Naciones Unidas ha establecido diversos mecanismos especiales para examinar, supervisar, asesorar o informar sobre cuestiones temáticas particulares a nivel mundial (mandatos temáticos), así como sobre la situación de derechos humanos en países específicos (mandatos por país), lo que en su conjunto se ha denominado como “procedimientos especiales”. Estos mecanismos tienen como fundamento la Carta de las Naciones Unidas y se crean a partir de resoluciones emitidas por el Consejo de Derechos Humanos en las cuales se define también su mandato. Los mecanismos pueden estar integrados por una persona (denominada “Relator Especial”, “Representante Especial del Secretario General”, “Representante del Secretario General” o “Experto Independiente”), o por un grupo de trabajo compuesto por lo general con cinco miembros (uno de cada región). Actualmente hay 33 mandatos temáticos y 8 mandatos por país. Véase <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/index.htm> [Consulta: 23 de octubre, 2012].</p>		

Procedimientos especiales (continuación)	Grupo de Trabajo	Grupo de Trabajo sobre la Cuestión de la Discriminación contra la Mujer en la Legislación y en la Práctica, entre Muchos Otros
	Grupo de Trabajo de Expertos	Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes
Organismos de la Organización de las Naciones Unidas	Programas y fondos	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
Organismos de la Organización de las Naciones Unidas	Institutos de investigación y capacitación	Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Desarrollo Social (UNRISD)
	Comisiones orgánicas, regionales y permanentes que dependen de los Consejos	Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer
SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS		
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Relatorías especiales	Existen ocho relatorías sobre derechos de: los pueblos indígenas; mujeres; migrantes; niñez; personas privadas de libertad; afrodescendientes y contra la discriminación racial; libertad de expresión; sobre las y los defensores de derechos humanos
	Sistema de Peticiones y Casos	Informes de fondo, resoluciones amistosas, medidas cautelares
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Opiniones consultivas	Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A, núm. 4.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (continuación)	Casos contenciosos	Caso <i>Atala Riffo y Niñas vs. Chile</i> . Fondo, reparaciones y costas, sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C, núm. 239.
Organismos de la Organización de Estados Americanos	Organismos especializados	Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IINN) Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) Organización Panamericana de la Salud (OPS) Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)

Se hace particular énfasis en la consulta de las observaciones y recomendaciones finales emitidas por los comités creados en virtud de los convenios y pactos internacionales de Naciones Unidas⁸ por la diversidad de temáticas que abordan y que están relacionadas con las disposiciones incluidas en dichos instrumentos. Tales observaciones y recomendaciones se basan en la amplia experiencia de los comités, derivada de su conformación por personas expertas y de la revisión de cientos de informes presentados por gran parte de los Estados partes, que implica el estudio y análisis de una amplísima gama de contextos nacionales en los ámbitos socioeconómico, histórico, cultural, político y jurídico. Esto les ha permitido identificar los problemas y dificultades respecto a la aplicación de los tratados, según se refleja en los informes finales de los países.

⁸ El Estado mexicano ha aceptado la competencia de dichos comités para someterse al escrutinio sobre el cumplimiento de las obligaciones del tratado respectivo. Los comités creados hasta ahora son: Comité de Derechos Humanos; Comité de los Derechos del Niño; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; CEDAW; CERD; Comité contra la Tortura; Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes; Subcomité en la Prevención de la Tortura; Comité sobre Desapariciones Forzadas, y Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad (los últimos datos, de reciente creación, no han emitido observaciones generales hasta el momento).

Los comités han señalado que estas observaciones tienen como objetivo:⁹

- › Transmitir la experiencia adquirida, a fin de facilitar y promover la aplicación ulterior del Pacto por parte de los Estados.
- › Estimular las actividades de los Estados partes, las organizaciones internacionales y los organismos especializados interesados en lograr de manera progresiva y eficaz la plena realización de los derechos humanos, así como su promoción y protección.
- › Sugerir mejoras del procedimiento de presentación de informes por parte de los Estados.

En las observaciones y recomendaciones finales, los comités interpretan el contenido de los artículos y los derechos consagrados en los instrumentos internacionales de los que emanan, sobre disposiciones en cuestiones temáticas particulares y en relación con sus métodos de trabajo. Cabe señalar que los diversos comités han aclarado que sus observaciones sólo ponen en relieve algunas cuestiones, sin tener un carácter limitativo ni buscar atribuir prioridades de aplicación de los tratados (considerando la indivisibilidad de los derechos), y son observaciones que podrán irse revisando y actualizando a medida que el tiempo y la experiencia lo permitan.¹⁰

⁹ Véase ONU. *Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, Volumen I y Volumen II. Organización de las Naciones Unidas. Documento HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. II), 27 de mayo de 2008, pp. 9 y 202.

¹⁰ Su uso puede servir, por ejemplo, si se busca impulsar o analizar la obligación del Estado en cuanto a la protección de los derechos humanos de las y los niños indígenas, en virtud de las disposiciones derivadas de la Convención sobre los Derechos del Niño; en este caso se puede consultar la *Observación General No. 11. Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención* (CRC/C/GC/11), del Comité de los Derechos del Niño, que ofrece un panorama y algunas recomendaciones para desarrollar mecanismos y herramientas que permitan reconocer y garantizar los derechos de esta población, considerando los distintos factores que convergen en su circunstancia.

RECOMENDACIÓN 3: Utilizar datos confiables y actuales sobre el tema para guiar la actuación legislativa en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos.

Las propuestas legislativas en materia de derechos humanos, así como aquellas que versen concretamente en materia antidiscriminatoria, que emanen tanto del Congreso de la Unión como de las legislaturas locales, deberían considerar en la elaboración de sus propuestas fuentes estadísticas o datos fidedignos actualizados de organismos nacionales o internacionales, públicos o privados, que tengan reconocimiento o prestigio sobre el tema.

Comúnmente, el Conapred ha identificado que la exposición de motivos de las iniciativas analizadas se fundamenta en notas periodísticas que no indican las fuentes de donde toman sus datos, o bien en buscadores de internet que arrojan páginas de dudosa procedencia, además de que exhiben datos muy antiguos y desactualizados que no reflejan la situación concreta que pretende reformarse.

RECOMENDACIÓN 4: Consultar a los principales actores involucrados para guiar la actuación legislativa en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos.

En el diseño y elaboración de las propuestas legislativas se deben tomar en cuenta la opinión de los grupos o sectores afectados directamente por la reforma legislativa, que se manifiesta a través de procesos de consulta.

Tanto en las disposiciones contenidas en instrumentos internacionales como en las recomendaciones que los comités y diversos órganos de instancias universales y regionales han emitido al Estado mexicano, se desprende que en la elaboración de propuestas legislativas, desde su formulación inicial, es fundamental considerar la opinión del grupo objetivo o sobre quienes pueda tener un efecto particular la aplicación de dicha legislación.

Ello implica la generación de mecanismos viables y eficaces que permitan hacer llegar a legisladoras y legisladores las inquietudes, problemas identificados, causas, circunstancias y consecuencias que deben ser considerados de manera especial en la elaboración de propuestas legislativas.

La ausencia de algunas de las fuentes señaladas anteriormente debilita la iniciativa y le resta contundencia al momento de promoverla, generando cierto desinterés en el resto de las y los legisladores; la ausencia de datos o una limitada fundamentación que efectivamente refleje la realidad que se pretende modificar genera propuestas legislativas que en poco o nada ofrecen soluciones a la problemática que abordan.

RECOMENDACIÓN 5: Las iniciativas, dictámenes y minutas deben elaborarse con un lenguaje incluyente, es decir, no sexista y no discriminatorio.

El lenguaje es un elemento que no se escapa de las conductas discriminatorias, y en algunas ocasiones su uso puede llegar a mantener o fomentar condiciones de subordinación de ciertos grupos de personas sobre otros, particularmente de los hombres por encima de las mujeres.

El Conapred ha identificado que se presentan problemas de lenguaje sexista en la redacción legal (que afecta principalmente a las mujeres) y lenguaje que se relaciona con grupos de población minoritarios que fomentan prejuicios y estigmas.

El lenguaje sexista¹¹ se vale del uso de estereotipos de género para excluir o tornar invisibles a las mujeres del escenario público

¹¹ Cabe aclarar que el sexismo es una forma de discriminación que consiste “en el trato desigual y en la segregación de las personas de un sexo por considerarlas inferiores a las de otro”. *10 recomendaciones para el uso no sexista del lenguaje*. México, Conapred, 2009, p. 5 [Textos del Caracol, 1]. Las mujeres son quienes tradicionalmente enfrentan ese tipo de desigualdad. Por lo tanto, por lenguaje sexista se entiende aquel “que fomenta la discriminación de género contra las mujeres” [Héctor Islas Azaiz, *Lenguaje y discriminación*. México, Conapred, 2005, p. 29, [Cuadernos de la Igualdad, 4]].

y privado, desvalorando o minimizando su actuación, en tanto que exalta la presencia de los hombres dentro de la sociedad, fomentando con ello relaciones de dominación que se ocultan dentro de condiciones aparentemente normales.¹²

Por ejemplo, generalmente se considera “normal” que la dirección de una institución pública o de un centro de investigación recaiga en un hombre, mientras que lo inusual es que esa persona sea una mujer, pues es inesperado que el género femenino se desarrolle en otro tipo de ámbitos diferentes del doméstico, como puede serlo un puesto directivo.¹³ Por consiguiente, es algo común que dichos cargos sean redactados o expresados en género masculino, inhibiendo nuevamente a través del lenguaje, verbal o escrito, que las mujeres ocupen puestos de dirección.

Para salvar este tipo de redacciones y expresiones sexistas,¹⁴ se pueden emplear diferentes formas de lenguaje (para mayores detalles, se recomienda consultar la publicación del Conapred denominada *10 recomendaciones para el uso no sexista del lenguaje*).¹⁵

A continuación se dan algunos ejemplos:

- › Cuando el grupo al que se hace referencia está integrado tanto por hombres como por mujeres, se pueden usar sustantivos colectivos no sexuados: “el personal de la entidad” o “la población”.

¹² *Ibid.*, p. 21.

¹³ La exclusión de las mujeres de la vida pública atiende a patrones culturales por motivo de género, incuestionados a lo largo del tiempo, que consideran que las mujeres no tienen la capacidad ni la formación para desarrollar actividades que tradicionalmente le han sido asignadas a los hombres. La omisión de incluir a las mujeres en el lenguaje, atiende, en la mayoría de las ocasiones, a la falta de visibilización del género femenino en ciertos ámbitos de la vida, particularmente dominados por los hombres, por considerar que a las mujeres únicamente les corresponde desempeñar actividades propias de su género, como el cuidado de hijas e hijos y las tareas domésticas en el hogar.

¹⁴ Además del hecho de quitarse el velo que minimiza la inclusión y aportes de la mujer en la vida pública y privada.

¹⁵ *10 recomendaciones para el uso no sexista del lenguaje*, pp. 11 a 16. <http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/C-01-2.pdf>.

- › Cuando un cargo es ocupado por hombres y/o mujeres de manera indistinta se recomienda el uso de abstractos, por ejemplo: “la persona titular de la Dirección...” o “las Coordinaciones de Área”, o bien el uso de ambos artículos (femenino y masculino) de la manera siguiente: “el o la directora”; “los y las legisladoras”.
- › Si se desconoce el sexo de la persona a la que se hace referencia, en lugar de utilizar pronombres masculinos, se pueden emplear las palabras “quien” o “quienes”, como se indica en este ejemplo: “quien supervise emitirá su opinión” (y no “el supervisor emitirá su opinión”).
- › Para referirse a títulos académicos y ocupaciones, se sugiere no utilizar el masculino genérico; en tanto que en aquellas profesiones que tradicionalmente son asociadas con las mujeres, se sugiere evitar el uso exclusivo del género femenino, pues también resulta discriminatorio.¹⁶

Otro tipo de lenguaje que a lo largo del trabajo del Conapred también se ha identificado como reiterativo, es aquel que estigmatiza y replica prejuicios que afectan a ciertos sectores de la población. Esto implica en algunos casos que se minimice su presencia o resulte ofensiva la forma de referirse a dichas personas. Por lo tanto, para evitar reproducir expresiones estigmatizantes y perjudicadas, se estima necesario denominarlos según los criterios internacionalmente aceptados, para evitar generar situaciones de discriminación por el simple hecho de nombrarlos erróneamente. A continuación se exponen algunos de los casos más emblemáticos de discriminación expresados en el lenguaje:

¹⁶ *Idem.*

EXPRESIONES QUE SE DEBEN EVITAR	EXPRESIONES QUE SE RECOMIENDAN EN SU LUGAR
Ancianos, personas de la tercera edad, personas de edad	Personas adultas mayores
Sirvientas, servidumbre, señoras de la limpieza	Trabajadoras o trabajadores del hogar Trabajadores o trabajadoras domésticos*
Menores, menores de edad, infantes	Niñas, niños y adolescentes Población infantil o adolescente Personas menores de 18 años
Discapacitados, lisiados, cojos, inválidos, minusválidos, idiotas, incapaces, imbéciles, personas con capacidades diferentes, personas especiales	Personas con discapacidad (motriz, intelectual, mental, sensorial o múltiple)
Sidosos, personas infectadas con VIH/sida, enfermos de sida	Personas que viven con VIH/sida
Indios	Personas indígenas Pueblos o comunidades indígenas
<p>* La legislación internacional y nacional utilizan el término trabajo doméstico, sin embargo las propias trabajadoras han reivindicado el término trabajo del hogar para referirse a esta labor, por considerar que el vocablo doméstico, en culturas como la nuestra, refiere a animales adiestrados para vivir en hogares, y en general se ha utilizado de manera despectiva e insultante para referirse a personas que realizan este trabajo. Cabe señalar que la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT ha señalado que, vista la diversidad de la terminología legal que se utiliza en el idioma español, se considera para efectos del Convenio 189 sobre Trabajo Doméstico que el trabajo del hogar es sinónimo del trabajo doméstico. Véase Convenio 189, edición oficial de la OIT: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_168267.pdf>. [Consulta: 26 de febrero, 2013].</p>	

Jotos, maricones	Personas de la diversidad sexual, personas de la comunidad LGBTITI (lesbiana, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersex)
Morenos, morenas, prietos, prietas, gente de color	Población/persona afrodescendiente, afromexicana o africana**
<p>** Aún no hay un consenso en relación con el término más correcto para denominar a estas poblaciones. Para más información, ver la <i>Guía para la acción pública contra la discriminación y para la promoción de igualdad e inclusión de la población afrodescendiente en México</i>. México, Conapred, 2011, p. 23.</p>	

El Conapred no omite mencionar que la presente recomendación debe ser utilizada no sólo para la redacción de las propuestas legislativas, sino para el actuar cotidiano al interior del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales.

RECOMENDACIÓN 6: La armonización del derecho interno con los tratados e instrumentos internacionales no sólo se logra a través de la repetición de términos o cambios de mera forma en el lenguaje.

Usualmente se ha detectado que en las iniciativas de ley se considera que una legislación nacional se armoniza con los tratados e instrumentos internacionales que le son aplicables incorporando a aquélla, de forma reiterativa, una serie de términos empleados por algún tratado o instrumento de derechos humanos, o bien mediante una transcripción literal de su contenido, sin tomar conciencia de que dicha obligación no se cumple de esa manera.

Sin embargo, tal como se explica en este capítulo, homologar un texto normativo con las obligaciones contraídas por México en el ámbito internacional, implica atender las recomendaciones que se plantean en este documento, como son: realizar un estudio y análisis del contexto histórico, político y social que caracterice la situación de que se trate, con la finalidad de que esas obligacio-

nes se incorporen adaptándolas a las circunstancias propias del Estado mexicano.

Un ejemplo de esto lo detectó el Conapred en el análisis de las múltiples iniciativas que pretendían armonizar la entonces Ley General de los Derechos de las Personas con Discapacidad con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,¹⁷ pues legisladoras y legisladores promoventes se limitaban a incluir vocablos tales como “personas con discapacidad”, “discapacidad” o “diseño universal”, sin que se hiciera una valoración del cambio de paradigma que la Convención implicaba respecto de las personas con discapacidad,¹⁸ ni mucho menos de las obligaciones que se generaban para las autoridades competentes de los distintos niveles de gobierno respecto del tema.

RECOMENDACIÓN 7: Legislar con una perspectiva de género.

Toda iniciativa, dictamen o minuta debe elaborarse bajo una perspectiva de género, que sea transversal a todo el documento. La categoría del género se emplea para analizar y comprender tanto la condición de las mujeres (y lo femenino), como la de los hombres (y lo masculino);¹⁹ en ese sentido, los “diferentes roles, responsabilidades, formas de acceso y control de los recursos, participación en la toma de decisiones y necesidades de hombres y mujeres”.²⁰

¹⁷ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2006 y en vigor a partir de mayo de 2008.

¹⁸ El cambio de paradigma que implicó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fue que se les reconociera la titularidad de derechos, dejando de lado la postura médico-asistencial que giraba en torno de ellas, misma que sustituía su voluntad en cualquier decisión que les afectara.

¹⁹ Fragmento literal de “La perspectiva de género”, en Marcela Lagarde, *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Madrid, Horas y Horas, 1996, p. 14.

²⁰ Andrea Estela Serret Bravo, *Estrategia de prevención y sanción a la discriminación de género. Análisis y propuestas a partir de la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México de Sedesol-Conapred*. México, Conapred, 2007, p. 24.

En julio de 1997 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc, por su siglas en inglés) definió el concepto de la transversalización de la perspectiva de género en los términos siguientes:

Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros.²¹

Por consiguiente, la perspectiva de género, además de analizar y comprender esas diferencias entre géneros y entre las personas integrantes de un mismo género,²² de manera simultánea tiene como finalidad lograr que los beneficios de cualquier acción, plan o programa instrumentado por el Estado mexicano en cualquier ámbito de la vida pública, llegue a ambos géneros por igual, tomando conciencia de la diferenciación de roles que tradicionalmente ha existido entre hombres y mujeres, con fundamento en estereotipos incuestionables, que deben ser superados.

²¹ Esta definición se cita en diversas páginas de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales, por ejemplo, ver <<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>>. [Consulta: 23 de octubre, 2012.]

²² Marcela Lagarde, "La perspectiva de género", *op. cit.*, p. 16.

Lo anterior implica que, aun cuando el contenido de la reforma o la legislación que se modifique no tenga relación directa con el tema de género, y en específico con derechos de las mujeres, las disposiciones que la conforman deben estar diseñadas tomando en consideración las diversas necesidades que sobre el tema tienen las mujeres respecto de los hombres, ya que partiendo de la histórica situación de discriminación que han enfrentado las primeras, y su invisibilidad en el actuar público, es muy común que los ordenamientos jurídicos se construyan de manera exclusiva con una visión androcéntrica, lo cual trae como resultado que la legislación quede a medias, volviéndose discriminatoria para un sector de la población.

Relacionado con lo anterior, el Comité DESC ha señalado que para la interpretación y cumplimiento de las disposiciones del Pacto, debe leerse cada derecho en conjunto con lo estipulado en el artículo tercero, el cual establece que la mujer y el hombre deben disfrutar en igualdad los derechos enunciados en él.

Así, por ejemplo, para que un Estado cumpla con su obligación de garantizar el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido u aceptado (artículo 6), en condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias y a contar con un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor (artículo 7), en lectura conjunta con el artículo 3, implica que no bastará con que esto se estipule en la normativa laboral. El Estado debe proporcionar aptitudes, información y conocimiento necesarios para que toda persona pueda beneficiarse de estos derechos, garantizar que exista igualdad en el acceso no sólo al empleo sino también a programas de formación profesional (públicos y privados); a identificar y eliminar aquellas causas que puedan ser subyacentes al acceso inequitativo al trabajo y a la formación, como la evaluación del empleo según el género o prejuicios basados en el género o en el sexo (considerar, por ejemplo, razones biológicas como la maternidad o la idea preconcebida de que existen diferencias de productividad entre el hombre y la mujer, y además deberán considerarse las y los trabajadores con responsabilidades fami-

liares, las cuales generalmente son asumidas por las mujeres en la familia.²³

RECOMENDACIÓN 8: Examen tripartito como guía para las legislaturas: legalidad de la medida, fin legítimo de la medida y proporcionalidad en sentido amplio de la medida (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto).

Cuando el cumplimiento de una obligación derivada de un derecho atenta contra el ejercicio de otro derecho, se está en presencia de una colisión de derechos. Ante ese supuesto, es preciso acudir a la técnica de análisis empleada tanto por la Corte IDH, la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH), como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Esto implica realizar un análisis tripartito de la forma siguiente:

- a) Legalidad de la medida
- b) Fin legítimo de la medida
- c) Proporcionalidad en sentido amplio de la medida, que incluye:
 - i) Idoneidad
 - ii) Necesidad
 - iii) Proporcionalidad (en sentido estricto)

a) *Legalidad de la medida*

Una medida es considerada legal cuando no violenta el propio orden jurídico del Estado en que se emite o, más específicamente, cuando está acorde con la ley que es aplicable al acto. En la aplicación del esquema aquí expresado no es necesario analizar la legalidad de la medida hasta

²³ ONU, Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 16*, *op. cit.*, pp. 23 y 24.

llegar, en la jerarquía normativa, a los tratados y a la Constitución, salvo que se trate de una violación directa de una regla taxativa. Esto es así porque lo contrario volvería al resto del análisis un ejercicio ocioso. Lo que se busca en este primer nivel de análisis es determinar si existe un trato de ilegalidad o no; el análisis de constitucionalidad y convencionalidad se reserva para los dos pasos siguientes.

b) *Fin legítimo de la medida*

Puede establecerse de dos formas: por interpretación del sistema constitucional y convencional y por limitación por delimitación. En la primera se busca conocer si el fin perseguido por la autoridad que limita un derecho fundamental es razonable, en general, en un sistema democrático y constitucional. En la segunda, los posibles fines legítimos se encuentran predeterminados y limitados por la propia norma que establece el derecho fundamental.

c) *Proporcionalidad en sentido amplio*

Se compone de tres elementos:

- i) *Idoneidad* de la medida se refiere a la exigencia de que la medida pueda efectivamente lograr el fin legítimo que se busca.
- ii) *Necesidad* de la medida quiere decir que ésta sea el único medio o el menos lesivo para lograr el fin buscado, es decir, que si la satisfacción de un fin puede alcanzarse a través de distintas medidas o actos de autoridad, debe elegirse aquel que menos perjuicios cause a otro derecho o a otro elemento del derecho.
- iii) *Proporcionalidad (en sentido estricto)* de la medida se refiere a la capacidad de la misma de respetar un equilibrio entre los beneficios que se obtienen con la medida restrictiva y los daños que dicha medida

puede causar al ejercicio de un derecho;²⁴ este sentido de la proporcionalidad se conoce como ley de la ponderación e indica que “Cuando mayor sea el grado de no satisfacción o restricción de uno de los principios, tanto mayor deberá ser el grado de la importancia de la satisfacción del otro”.²⁵

RECOMENDACIÓN 9: Asignar y aprobar presupuestos específicos para situaciones particulares de desigualdad.

Existen diversas acciones que los Estados deben realizar para reconocer, proteger y garantizar, sin discriminación, el ejercicio de los derechos humanos reconocidos por México. Estas acciones son tanto de carácter formal como las que generen una igualdad sustantiva.

La garantía formal inicia a partir del reconocimiento en los distintos ordenamientos jurídicos que existen en el país. Sin embargo, esto por sí sólo no genera condiciones que permitan a todas las personas el ejercicio de sus derechos. Para lograrlo, en muchas ocasiones es necesario que se asignen presupuestos específicos. La asignación y aprobación del presupuesto, tal como se explica en este apartado, es una atribución explícita que tiene el Poder Legislativo y es un elemento fundamental para la aplicación efectiva de los derechos humanos en todos los niveles: federal, estatal y municipal.

La asignación y aprobación del presupuesto se deberá realizar considerando las dificultades identificadas por las instancias correspondientes, la población afectada o involucrada y la información que permita generar un diagnóstico de la situación. La OACNUDH ha señalado que:

²⁴ Luis Prieto Sanchís, “El juicio de ponderación constitucional”, en Miguel Carbonell (coord.), *El principio de proporcionalidad y la protección de los derechos fundamentales*. México, CNDH / CEDH Aguascalientes, 2008, pp. 100-102.

²⁵ Robert Alexy, “La fórmula del peso”, en Miguel Carbonell (coord.), *El principio de proporcionalidad y la protección de los derechos fundamentales*, op. cit., p. 13.

La garantía del disfrute de los derechos humanos por toda la población no es gratuita. Las medidas eficaces para la protección de los derechos humanos y, en especial, para prevenir las violaciones de los derechos humanos entrañan costos considerables. Al aprobar el presupuesto nacional y con ello establecer prioridades nacionales, el parlamento debe velar por que se reserven fondos suficientes para la observancia de los derechos humanos. A continuación, cuando supervise el gasto del gobierno, el parlamento puede en caso necesario hacer responsable a éste de una actuación inadecuada en la esfera de los derechos humanos.²⁶

Es importante señalar que para poder garantizar un derecho resultan necesarias diversas medidas, por lo que el presupuesto debe incluir, por ejemplo, procesos de consulta y diagnóstico que permitan al Estado mexicano tener un panorama de qué derechos han sido o están siendo violados o vulnerados, a qué población y cuáles son sus afectaciones. Esto permite detectar, planear y aplicar estrategias para asegurar que esos derechos sean garantizados y protegidos, lo que en algunas ocasiones podrá implicar ya sea modificaciones a la legislación o la creación de nuevos marcos normativos.

RECOMENDACIÓN 10: Supervisar el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos.

El Poder Legislativo tiene la facultad de supervisar y revisar la actuación del Poder Ejecutivo a niveles federal y estatal, a través, por ejemplo, de la revisión de su actuación con base en lo señalado en el informe anual presidencial o de gobierno, o de la actuación de las secretarías que conforman la administración pública.

²⁶ OACNUDH / UIP, *Derechos humanos. Manual para parlamentarios (No. 8)*, op. cit., p. 69.

La OACNUDH ha señalado, en relación con esta facultad, que el Poder Legislativo debe “someter las políticas y la acción del poder ejecutivo a un escrutinio constante, los parlamentos y sus miembros pueden y deben velar por que las leyes sean efectivamente aplicadas por la administración y otros órganos competentes”.²⁷ Esto con fundamento tanto en las propias facultades que la Constitución nacional y las leyes de actuación del Congreso señalan, como en la obligación previa del Poder Legislativo de armonizar el derecho interno en los distintos niveles de gobierno con el marco jurídico internacional, como se menciona en la Recomendación 2.

Por ejemplo, si quisiera saberse cómo se han implementado las disposiciones de la legislación educativa a fin de que el derecho a la educación se garantice y ejerza de manera armonizada con la Convención de los Derechos del Niño, cualquiera de las Cámaras puede solicitar información por escrito a las secretarías de Educación Pública federal y estatales sobre los mecanismos que se han generado con ese fin. Esto además podría abrir un diálogo efectivo con el Poder Ejecutivo que permita identificar aquellos espacios en materia de derechos humanos que requieren mayor atención por parte de los distintos Poderes de la Unión. Esta información será útil también para la recomendación anterior, es decir, el establecimiento de prioridades en la asignación de presupuesto.

RECOMENDACIÓN 11: Considerar la incorporación de medidas especiales para atajar las desigualdades como una herramienta para legislar.

Una herramienta eficaz para dar cumplimiento a las obligaciones de garantía de derechos, a partir del artículo primero constitu-

²⁷ OACNUDH-México, *Palabras del Señor Alberto Brunori, Representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la inauguración del seminario Retos Legislativos y Perspectiva de los Derechos Humanos*, 10 de noviembre de 2009, Monterrey, Nuevo León. Ver apartado sobre la supervisión del Ejecutivo, p. 2, <<http://www.hchr.org.mx/Documentos/Ponencias%202009/11/PAB101109.pdf>>. [Consulta: 21 de mayo, 2013.]

cional, es el uso de las medidas especiales. Tal como se explicó en el capítulo II, diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, ratificados por México, incluyen disposiciones específicas que buscan garantizar la igualdad real en el ejercicio y goce de los derechos humanos que en ellos se consagran, y a las cuales se les ha dado el nombre de *medidas especiales* o *medidas positivas*.

Es importante señalar que estas medidas no son consideradas discriminatorias. El CEDAW ha señalado que su aplicación debe verse no como excepción a la regla de igualdad y no discriminación sino como parte de una estrategia necesaria de los Estados para lograr una igualdad sustantiva o *de facto* en el goce de los derechos humanos y libertades fundamentales.²⁸ Como se indicó en la Recomendación 10, no toda distinción implica discriminación. Y estas medidas no son consideradas discriminación en los términos descritos por nuestra Constitución, ya que, por el contrario, buscan acelerar la igualdad sustantiva y “de ningún modo entañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”.²⁹

Para el desarrollo de estas medidas deben considerarse factores económicos, sociales, jurídicos, culturales, étnicos, geográficos, de género o de cualquier otro carácter, a fin de garantizar los derechos sin discriminación, lo cual no puede lograrse a partir de una “garantía estandarizada”, es decir, que se busque garantizar los derechos humanos a todas las personas basándose en un “ciudadano o ciudadana modelo”, y omitiendo las múltiples condiciones que convergen en las personas y en la población de un país.³⁰

En consecuencia, en el actuar legislativo se debe considerar la incorporación de medidas positivas o especiales en el texto de la ley, ya que no hacerlo conlleva un acto de discriminación directa y formal (en los términos referidos en el capítulo II). Al redactar el texto legal se deberán realizar procesos de consulta con las

²⁸ ONU, *Recomendación General No. 25*, *op. cit.*, párrafo 18.

²⁹ *Ibid.*, párrafo 14.

³⁰ Patsilí Toledo Vásquez, *Feminicidio*. México, OACNUDH, 2009, pp. 42-43.

personas interesadas a fin de atender las necesidades específicas para facilitarles el disfrute de sus derechos sin discriminación.

RECOMENDACIÓN 12: Identificar cuáles obligaciones del Estado no pueden considerarse medidas especiales.

A través del trabajo del Conapred, se ha identificado que las medidas especiales de carácter temporal –referidas en la recomendación anterior y explicadas en el capítulo II– que más se utilizan en las propuestas legislativas en el país son las redacciones generales, que se refieren a derechos ya reconocidos en leyes y tratados e instrumentos internacionales vigentes y no tanto a medidas que buscan atajar las desigualdades históricas enfrentadas por las mujeres y ciertos sectores de la población. Algunas propuestas en las que se incorporan este tipo de medidas se han hecho basadas en una concepción errónea de lo que éstas son en realidad.

Los comités del Sistema de Naciones Unidas y los organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han señalado que los Estados deben distinguir con claridad entre aquellas medidas de carácter temporal que buscan acelerar un objetivo concreto relacionado con la igualdad sustantiva de un grupo en particular y la realización de cambios estructurales que permiten lograrlo, a fin de diferenciarlas de aquellas políticas sociales de carácter general que son adoptadas para mejorar la situación de un grupo en particular.

Es decir, los Estados deben tener en cuenta que: 1) no todas las medidas, pueden ser o serán favorables para ciertos grupos, sino que son especiales de carácter temporal (como acciones afirmativas, medidas positivas) y 2) tampoco lo son el establecimiento de condiciones generales que garanticen los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de esos grupos y que tengan por objeto asegurarles una vida digna y sin discriminación.³¹

³¹ ONU, *Recomendación General No. 25, op. cit.*, párrafos 19 y 26.

Por ejemplo, no es posible considerar que los derechos derivados de la protección a la maternidad son acciones afirmativas o medidas de carácter temporal, porque no cumplen con los criterios señalados en la recomendación anterior. Tampoco podrían considerarse discriminatorios por no contemplar un trato idéntico de mujeres y hombres con base en diferencias biológicas.³²

Asimismo, no podrán considerarse como acciones afirmativas las desarrolladas por el Estado para garantizar el derecho al voto de personas con discapacidad visual o la modificación en la infraestructura para garantizar la libertad de desplazamiento de personas con discapacidad motriz, porque si el Estado no adoptara estas medidas para garantizar los derechos humanos de todas las personas, estaría cometiendo discriminación indirecta, ya que también el trato idéntico ante situaciones desiguales es discriminación.³³

Este tipo de medidas “difícilmente pueden considerarse como formas de *medidas especiales temporales*, a menos que se crea o se aspire a que en un futuro no existan estas personas”.³⁴

RECOMENDACIÓN 13: Utilizar un método de análisis para la armonización legislativa.

Esta recomendación plantea una propuesta de método de análisis diseñada por el Conapred para aplicar la perspectiva de igualdad y no discriminación en el actuar legislativo. Está basado en el *método de comparación de modelos*, el cual comparará un *modelo normativo óptimo* con el *modelo normativo actual* existente en el país, identificando/confrontando las diferencias entre ambos y concluyendo en una propuesta de modificación legislativa. El método contendrá fuentes de derecho y obligaciones del aparato

³² *Ibid.*, párrafo 16.

³³ Patsilí Toledo Vásquez, *Feminicidio*, op. cit., p. 43.

³⁴ *Ibid.*, pp. 44-45.

legislativo, así como líneas generales para la elaboración de una propuesta legislativa.

Los apartados que integrarán el análisis de cada uno de los temas son los siguientes:

- a) **Modelo normativo óptimo.**
 - a.1) *Fuentes de derecho*: marco normativo y teórico o doctrinal.
- b) **Modelo normativo vigente.**
 - b.1) *Legislación vigente.*
 - b.2) *Conductas de autoridades o particulares* (realidad social/ acciones u omisiones).
- c) **Diagnóstico y comparación.**
- d) **Determinación/ propuesta legislativa.**

a) Modelo normativo óptimo

El primer paso para poder aplicar este método es generar el *modelo normativo óptimo*, considerando que es uno de los elementos a comparar y que constituye una situación normativa ideal para el tema de interés.

a.1) *Fuentes de derecho*

El modelo normativo óptimo se genera a partir de una investigación realizada sobre distintas fuentes de derecho de los ámbitos nacional e internacional y de derecho comparado, que hayan regulado de manera exitosa el tema de interés, identificando los máximos estándares de protección del derecho o derechos de que trate el tema analizado. Tales fuentes se enlistan a continuación:

- i) Orden jurídico nacional.
 - » Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - » Resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (tesis aisladas y/o jurisprudencia).
 - » Doctrina.

*ii) Derecho internacional.*³⁵

- » Tratados internacionales en materia de derechos humanos (sin importar si son vinculantes o no, pues ello influirá únicamente en el mayor o menor peso para efectos del orden jurídico nacional).
- » La interpretación legal o cuasi legal sobre la aplicación de los tratados por órganos constituidos para tal fin:³⁶
 - Sentencias de organismos internacionales.
 - Opiniones consultivas.
 - Observaciones generadas por los órganos de los tratados de las Naciones Unidas (observaciones generales y observaciones finales).
- » Informes de casos ante órganos derivados de los tratados (jurisprudencia).
- » Declaraciones, resoluciones, pronunciamientos y demás instrumentos internacionales de la ONU y la OEA.
- » Recomendaciones de los mandatos temáticos del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (relatorías especiales y grupos de trabajo).
- » Principios académicos especialmente legitimados (por ejemplo, los Principios de Yogyakarta

³⁵ Las fuentes de derecho internacional reconocidas por la Corte Internacional de Justicia, en el artículo 38 de su Estatuto, son tres: "a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes; b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas; d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho".

³⁶ Las observaciones finales, sentencias, opiniones e informes no tienen que referirse a México en tanto contengan interpretaciones jurídicas de normas legales aplicables al país.

sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género).

» Doctrina.

iii) Derecho comparado.

» Comparación de otros sistemas normativos regionales, por ejemplo el sistema de derechos humanos del Consejo de Europa.

» Comparación de diversos sistemas legales nacionales relacionados con el tema en estudio.

» Doctrina.

Este conjunto de fuentes dará como resultado un marco normativo y otro teórico o doctrinal, que servirán de sustento, previo análisis y síntesis de ambos, para fijar el estándar de normatividad deseada para la regulación del tema de interés, así como para establecer los argumentos sobre los que se fijará dicha postura, misma que, entre otras aspectos, considerará el contenido del núcleo esencial y no esencial del derecho, así como las obligaciones para el Estado mexicano derivadas del ejercicio de ese derecho. Estos elementos se detallan a continuación.

b) Modelo normativo actual

Una vez generado el modelo normativo óptimo se debe proceder a elaborar el *modelo normativo actual* o *vigente*, el cual se construye a partir de la investigación de la regulación del tema de interés en nuestro país, atendiendo no sólo a fuentes jurídicas del ámbito nacional —específicamente legislación de carácter secundaria (federal o estatal), reglamentos, circulares, normas oficiales mexicanas, entre otras—,³⁷ sino también al análisis de las acciones u omisiones en que incurran tanto las autoridades como los particulares respecto del tema, con la finalidad de conocer la realidad actual de México.

³⁷ Cabe aclarar que la investigación que se lleve a cabo sobre la regulación jurídica puede dar como resultado la ausencia de disposiciones normativas del tema de interés.

En relación con este último punto, es pertinente señalar que un insumo o herramienta que puede emplearse para esa finalidad son los informes de la sociedad civil o situaciones concretas de preocupación del Conapred, que exponen información detallada de la problemática en estudio.

Una vez que se cuente con esa información, se procederá a realizar un análisis y síntesis de la misma para obtener una situación normativa vigente que englobe no sólo aspectos jurídicos sino también sociales del tema de interés. El siguiente esquema sintetiza los elementos anteriormente descritos para la conformación del modelo normativo actual:

b.1) Legislación vigente.

b.2) Conductas de autoridades o particulares (realidad social/ acciones u omisiones).

b.3) Análisis y síntesis.

c) Diagnóstico y comparación

Una vez generados ambos modelos, es decir, el normativo óptimo y el normativo actual, se deberán *confrontar* entre sí para realizar un *diagnóstico* de ambas situaciones y determinar los puntos de *comparación* y *diferenciación* entre cada uno de ellos, principalmente con la finalidad de exponer las fortalezas y carencias regulatorias del sistema jurídico analizado (modelo normativo vigente) en comparación con el modelo normativo óptimo y, de esa manera, establecer líneas de acción legislativa tendientes a eliminar aquellas carencias y alcanzar una regulación óptima del tema de interés, aplicada al modelo normativo actual mexicano. Visto en un esquema, el resultado que arroje el diagnóstico permitirá identificar:

1. Que la situación actual es totalmente distinta al modelo óptimo:

Modelo normativo vigente ≠ Modelo normativo óptimo

2. Que existen algunos elementos de la situación actual acordes al modelo óptimo:

Modelo normativo vigente \geq Modelo normativo óptimo

Se requiere, en cualquiera de esos casos, la formulación de propuestas legislativas para lograr:

Modelo normativo vigente = Modelo normativo óptimo

Una vez delimitado lo anterior, y previa explicación de la siguiente etapa del método de confrontación de modelos, se procede a la elaboración de la propuesta legislativa.

D) Propuesta legislativa

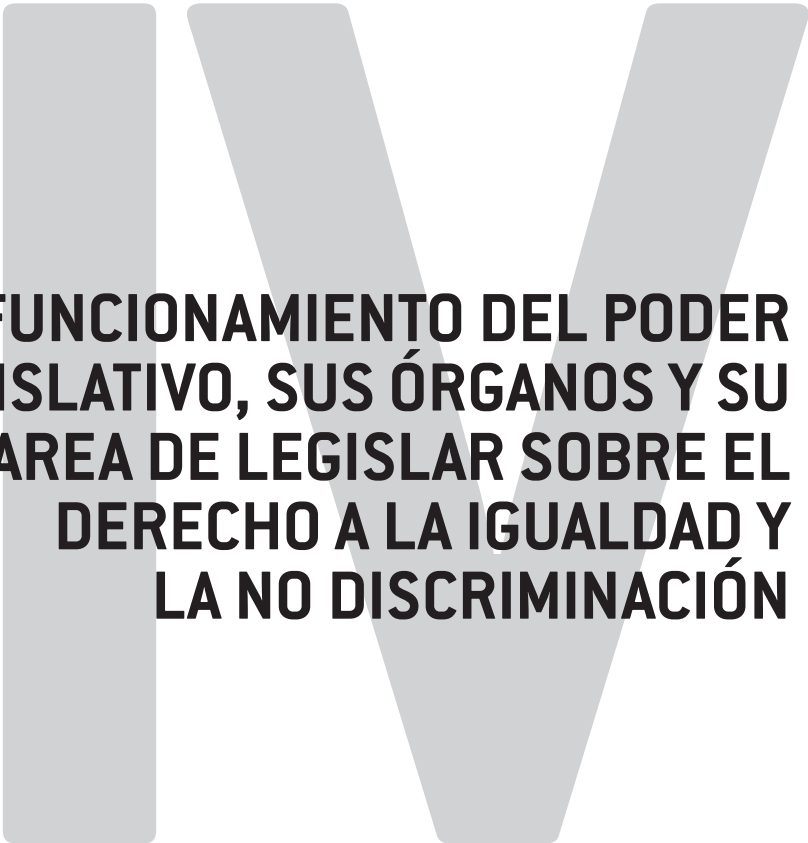
Una vez que se ha llevado a cabo la confrontación de modelos para realizar un *diagnóstico* de ambas situaciones y que se han señalado las diferencias o deficiencias esenciales del sistema jurídico analizado (modelo normativo actual), la última etapa del método de confrontación consiste en la elaboración de propuestas legislativas con la finalidad de eficientar la regulación normativa actual del tema de interés, tomando como fundamento las fuentes del modelo normativo óptimo.

Para ello es necesario identificar las normas o legislaciones que deben modificarse, así como precisar el tipo de reformas que se sugieren, las cuales pueden ser generales, indicando las características universales que una legislación óptima debe contener, o bien específicas, señalando concretamente las sugerencias de modificación a los textos normativos.

En todo caso, la propuesta legislativa debe expresar qué legislación es preciso reformar; en qué sentido requiere operar dicho cambio; quién o quiénes son responsables y corresponsables del cambio, y el nivel de prioridad de la reforma (atendiendo a si se trata o no de una obligación inmediata). Estos datos deben anotarse en un esquema como el que se presenta a continuación:

Cuadro 4. Esquema analítico sobre el tema de interés

TEMA DE INTERÉS	Derecho(s) afectados
	Grupo(s) en situación de discriminación
	Motivo(s) prohibidos de discriminación
	Legislación a modificar (federal/local)
	Responsables (comisiones del Congreso de la Unión / de los congresos estatales / o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal)



**FUNCIONAMIENTO DEL PODER
LEGISLATIVO, SUS ÓRGANOS Y SU
TAREA DE LEGISLAR SOBRE EL
DERECHO A LA IGUALDAD Y
LA NO DISCRIMINACIÓN**

La función del órgano legislativo tiene tres vertientes fundamentales. La primera y más importante es la legislativa, de la que toma su nombre. Desde este punto de vista, el Poder Legislativo se encuentra por encima de los demás órganos de poder, ya que la ley obliga a todas las autoridades.¹ La segunda función es la de control, que ejerce fundamentalmente sobre el Poder Ejecutivo.² Finalmente, una tercera función es la de representación.³ Las tres son como un trípode en el que se basa la fuerza y legitimidad del Poder Legislativo. Conforme a esta visión, debe analizarse su funcionalidad y las propuestas de mejora.

Refiriéndonos a la primera de sus funciones, la legislativa, ésta se ve influida tanto por los aspectos orgánicos como por las capacidades que se reúnan en los cuerpos legislativos para producir la legislación necesaria. Aunque la función legislativa recae en el pleno del Congreso, y por lo tanto una ley debe ser aprobada por la mayoría de ambas cámaras, las instancias que generan los dictámenes o proyectos que se pondrán a votación son las comisiones que integran cada Cámara; por ello, si se pretende incidir en mejorar la calidad de la producción legislativa es necesario hacer una revisión sobre la estructura y operatividad de las comisiones. Cabe apuntar que en México no existen comisiones enfocadas específicamente al tema de la

¹ Susana Pedroza de la Llave, "La administración del Poder Legislativo, organización, principales funciones genéricas y modernización", *Revista de Administración Pública*. México, INAP, <www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/92/pr/pr3.pdf>. [Consulta: 11 de octubre, 2012.]

² Jesús Orozco Henríquez, "Organización y funciones del Congreso de la Unión", <biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/961/22.pdf> [Consulta: 11 de octubre, 2012].

³ Cf. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz, *Derecho parlamentario constitucional mexicano*. México, Themis, 1999; cf. María Lila Iwasaki, "Las funciones del Congreso. Informe sobre las funciones del Congreso y de los congresistas", *Informativo Reflexión Democrática*, Perú, 12 de octubre de 2007, núm 112, pp.3-9, <<http://www.reflexiondemocratica.org.pe/documentos/informativo112.pdf>> [Consulta: 8 de marzo, 2013]. Representación quiere decir "hacer presente en algún sentido algo que no está presente literalmente o de hecho". La idea que subyace en esta definición, aplicándola al Parlamento, es que quienes lo integran, es decir, las y los congresistas o parlamentarios (representantes), deben hacer presentes en aquél las demandas y expectativas de sus representados.

igualdad y no discriminación ni en la Cámara de Diputados ni en el Senado.

Legislar en materia de igualdad y no discriminación es un tema marginal en las legislaturas federal y estatales. Salvo por la promulgación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) por el Congreso, prácticamente no se han logrado grandes cambios con la finalidad de legislar para combatir la discriminación. En contraste, en opinión del Conapred, en los últimos años se ha generado en el ámbito federal una creciente legislación que no tiene un enfoque antidiscriminatorio, y lo mismo sucede en las entidades federativas.

Por ello es necesario hacer una revisión que permita encontrar soluciones, en el marco de la conformación actual del Congreso, para mejorar cuantitativa y cualitativamente la producción legislativa en estos temas.

Obligación de armonizar el derecho interno con los estándares internacionales en materia de derechos humanos y de lograr su cumplimiento

Como se mencionó en el capítulo 1, a partir de la reforma constitucional de 2011 los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales y los que establece la Constitución forman parte de un solo orden que goza de la misma jerarquía y valor.

En ese sentido es muy importante tener presente que el artículo primero de la Constitución establece claramente el derecho a la igualdad y prohíbe todo tipo de discriminación, a la vez que incorpora todos los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Sin embargo, esta disposición constitucional y lo establecido en el marco jurídico internacional sobre el tema no siempre logran permear en las disposiciones legales.

Si bien nuestro país ha ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales que protegen derechos humanos, aún

no se ha dado un proceso de armonización de las leyes, por lo que las normas internacionales de derechos humanos, que son vinculantes para México, no suelen tener correspondencia con el derecho interno. Debe tomarse en cuenta, además, que como nuestro sistema constitucional no establece un mecanismo automático de incorporación de tratados o instrumentos internacionales, a través de la revisión de normas específicas por ejemplo, lo que sucede es que la armonización, si se da, tiene una fuente separada.

El resultado final es que en el Estado mexicano, a niveles federal y local, existe hoy un sinnúmero de leyes con disposiciones de carácter discriminatorio que a todas luces resultan violatorias de los derechos humanos protegidos tanto por nuestra Constitución como por los tratados internacionales de los que México es parte.⁴

Atendiendo al principio *pacta sunt servanda*, contenido en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”.⁵ Además, existe otro principio de derecho internacional, plasmado en el numeral 27 de la misma Convención de Viena de 1969, que establece que un Estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. En este sentido, el Estado mexicano y sus autoridades deben respetar y garantizar los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales ratificados por México, de buena fe y de ninguna manera podrían incumplir las disposiciones de un tratado ratificado, alegando el estricto cumplimiento del principio de legalidad, con base en su derecho interno, ya que esto implicaría la responsabilidad internacional del Estado. Además, deberá atender las disposiciones contenidas en los instrumentos de derechos humanos en los que se haga referencia al Estado mexicano.

⁴ Primer informe de México al mecanismo de examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011, p. 101.

⁵ Cf. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

La ratificación formal de un tratado internacional en materia de derechos humanos conlleva obligaciones que requieren acciones en el ámbito interno para cumplir con las disposiciones del mismo. El principal compromiso radica en incorporar y aplicar dichas disposiciones en el orden jurídico nacional. Esto evitaría la responsabilidad internacional de nuestro país como consecuencia del incumplimiento de los tratados internacionales, pero sobre todo proveería de un marco jurídico completo y eficaz para la protección y defensa de los derechos humanos.

En cuanto al contenido de la obligación de armonización legislativa se debe advertir que el compromiso hecho por el Estado mexicano hacia las personas bajo su jurisdicción,⁶ demanda, como se advirtió en el capítulo 1, la revisión de la legislación nacional para su posterior armonización con los valores y principios contenidos en los instrumentos internacionales. Se ha considerado en el ámbito académico que las legislaciones nacionales en ocasiones se convierten en obstáculos para la protección de los derechos humanos por diversos factores, tales como una mala redacción de las mismas o incluso por ser contradictorias a los textos convencionales.⁷ Para evitar esto, se deben llevar a cabo las modificaciones correspondientes de aquellas disposiciones apartadas de los derechos humanos.

La obligación de adecuar la ley interna a la internacional impone también la necesidad de modificar las leyes de carácter local, las disposiciones municipales y las administrativas de cualquier orden de gobierno, ya que el compromiso es del Estado mexicano y no de sus autoridades en particular. Además de lo anterior, en lo que respecta a la legislación interna armonizada a los estándares internacionales, conviene subrayar el principio de prevención de violaciones a derechos humanos, pues no basta

⁶ En materia de tratados relacionados con derechos humanos, el Estado no se obliga a cumplir frente a otro Estado, sino que se obliga a cumplir en relación con las personas bajo su jurisdicción.

⁷ Mario Ignacio Álvarez Ledesma, "La lucha contra la tortura. Los niveles de análisis", en *Memorias del Seminario Instrumentos Nacionales e Internacionales para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura*. Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, SRE-Unión Europea, 2005, pp. 193-199.

con que un Estado prevea en su ordenamiento jurídico las disposiciones para reparar una vulneración de derechos, sino que también debe tener disposiciones para evitarla en primera instancia.

Con los anteriores argumentos de fuente internacional queda claro el fundamento y los alcances de la obligación que tiene el Estado mexicano de llevar a cabo una tarea de armonización en el tema de los derechos humanos. Sin embargo, es conveniente referir que esta obligación también debe realizarse por mandato constitucional, ya que al existir la obligación para todas las autoridades de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (artículo 1), se torna necesario remover todos los obstáculos para evitar vacíos y contradicciones en su protección. Los problemas de falta de armonización se traducen en una dificultad para su protección que, para resolverse, exige la participación de la persona juzgadora o autoridad administrativa, a fin de que resuelva el conflicto de normas, aunque se trate de una contradicción aparente.

Al otorgarle a la norma internacional de derechos humanos –tratados ratificados por México– un nivel de norma constitucional, la reforma al artículo 1 de junio de 2011 exige del legislador una actitud activa y progresiva en cuanto a la expedición de normas. En este sentido, legisladoras y legisladores deben promover, de acuerdo principalmente con su función legislativa, el desarrollo de una política de Estado en materia de derechos humanos, a través del establecimiento de sus bases, la que deberá ser el marco de referencia para las autoridades y para la sociedad en general en el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos.

Si atendemos al contenido de la normatividad internacional y nacional sobre derechos humanos y lo confrontamos con los ámbitos o sectores donde se materializa una gran cantidad de violaciones, identificamos una serie de obstáculos para lograr la armonización legislativa en esta materia.

Obstáculos para la armonización. Dificultades en el funcionamiento orgánico del Congreso

A pesar de la fuerza que tiene la obligación de expedir una legislación acorde con los principios de igualdad y no discriminación, establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales, la práctica señala que siguen existiendo muchas deficiencias en la legislación, lo que obliga a revisar cuáles son los factores que pueden estar incidiendo en esto.⁸

Las limitaciones que tiene nuestra legislación pueden resultar, en parte, por la falta de conocimientos sobre la igualdad y no discriminación, sin soslayar el hecho de que también en parte provienen de la débil cultura y educación social en materia de igualdad y no discriminación y derechos humanos. Lo que interesa en este documento es tratar de identificar las causas estructurales que inciden de manera negativa en la legislación sobre derechos humanos e igualdad y no discriminación.

En nuestro país, la práctica ha demostrado que en los congresos existe una serie de resistencias, dificultades internas y, sobre todo, problemas de estructura que priman e impiden un mejor desempeño legislativo sobre la protección de los derechos fundamentales de las personas en igualdad de condiciones. Sin embargo, la deficiencia en la legislación sobre esta materia debe considerarse como una tarea prioritaria a resolver por tratarse de un tema de necesidad básica, en donde las afectaciones son especialmente graves para el bienestar de las personas y de la sociedad en su conjunto.

En términos generales podemos considerar que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que rige sus actuaciones, no establece las herramientas necesarias para que el Poder Legislativo pueda cumplir adecuadamente

⁸ Cf. Primer informe de México al mecanismo de examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *op. cit.*

te con la tarea de legislar en materia de igualdad y no discriminación. A continuación desarrollaremos tres aspectos específicos en los que la actual estructura genera dificultades.

No existe una instancia especializada con funciones de dictamen legislativo en materia de igualdad y no discriminación

La Ley Orgánica del Congreso de la Unión no prevé una comisión especializada en materia de igualdad y no discriminación que pueda ser la instancia que permita hacer una revisión exhaustiva de las leyes expedidas por el Congreso, con la finalidad no sólo de evitar que del Poder Legislativo emanen leyes con contenido discriminatorio, sino también de promover la modificación de aquéllas que vulneren el derecho a la igualdad y la no discriminación que hoy en día se encuentran vigentes, así como de expedir la nuevas normas y reformas en aras de prevenir la comisión de violaciones al derecho a la igualdad y la no discriminación.

Las comisiones vigentes no son suficientes para evitar los contenidos discriminatorios de la legislación interna

Las comisiones ordinarias elaboran dictámenes, informes y opiniones respecto de los asuntos que se les turnan, y ejercen las facultades de información, control y evaluación que les corresponden. Aunque existen temáticas que pueden resultar coincidentes, en principio hay una distribución entre las mismas por materias, que resulta excluyente. Actualmente no hay ninguna comisión ordinaria, ni en la Cámara de Diputados ni en el Senado, especializada en materia de igualdad y no discriminación.

Las comisiones de derechos humanos de ambas cámaras, no obstante que son competentes de conocer sobre los asuntos re-

lacionados con los derechos fundamentales –uno de ellos es el de la igualdad y la no discriminación–, en realidad no resultan espacios idóneos para llenar esta necesidad, como lo demuestra el hecho de que la producción legislativa registrada en las últimas legislaturas no ha logrado abordar con suficiente profundidad el tema de la igualdad y no discriminación.

Una de las razones de esta limitación se debe a que una sola comisión no logra encargarse con eficacia de todos los asuntos de una materia tan amplia como los derechos humanos; el resultado es una notoria deficiencia en lo que se refiere a la protección del derecho de igualdad y no discriminación.

Uno de los signos que permite llegar a esta conclusión son los programas de trabajo de dichas comisiones en ambas cámaras. Si tomamos, por ejemplo, el programa de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados,⁹ únicamente previó cinco materias cuando se refiere a temáticas específicas: *i*) materia de derechos de los niños, niñas y de los adolescentes, *ii*) materia de derechos de las víctimas del delito, *iii*) materia de derecho a una vida libre de violencia, *iv*) materia de derechos y cultura indígenas y *v*) materia de vinculación.

En relación con el tema de la igualdad y no discriminación, el programa de esta Comisión únicamente refiere lo siguiente:

En virtud de que el derecho a la igualdad y la no discriminación es transversal a todos los derechos humanos sustantivos, se considerarán en las tareas por realizar los siguientes grupos:

- a) Mujeres;
- b) Niñas y niños;
- c) Adolescentes y jóvenes;
- d) Personas adultas mayores;

⁹ El periodo de esta Legislatura fue del 1 de septiembre de 2009 al 31 de agosto de 2012.

- e) Personas con discapacidad;
- f) Personas, pueblos y comunidades indígenas;
- g) Personas con VIH/sida/ITS;
- h) Personas y comunidades afromexicanas;
- i) Trabajadores migrantes y sus familias;
- j) Personas y colectivos LGTBTT;
- k) Grupos religiosos no hegemónicos;
- l) Personas refugiadas y asiladas;
- m) Personas privadas de la libertad y sus familias; y
- n) Apariencia física.

Asimismo, de los siguientes temas:

- a) Trata de personas; y
- b) Derechos colectivos, sobre todo los ambientales.¹⁰

Lo anterior muestra que quedó prácticamente excluida la materia de igualdad y no discriminación.

En suma, si analizamos el número de asuntos tratados por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y del Senado de la LXI legislatura¹¹ se puede observar que resulta imperiosa la creación de una comisión ordinaria dedicada a los temas de igualdad y no discriminación, distinta de la de derechos humanos, que pueda, por un lado, promover una legislación armónica en materia de igualdad y no discriminación y, por otro, servir de filtro para evitar que se generen productos legislativos con elementos discriminatorios.

¹⁰ Programa de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, 14 de diciembre de 2009.

¹¹ Primer informe semestral de actividades del segundo año de ejercicio de la LXI Legislatura, septiembre de 2010-febrero de 2011. Durante este periodo, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión turnó a la Comisión de Derechos Humanos ocho iniciativas y once proposiciones con punto de acuerdo. Segundo informe semestral de actividades del segundo año de ejercicio de la LXI Legislatura, del mes de marzo de 2011 a agosto de 2011, *Gaceta Parlamentaria*, año XV, número 3404, viernes 2 de diciembre de 2011. Durante este periodo la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión turnó a la Comisión de Derechos Humanos dos minutas, seis iniciativas y seis proposiciones con puntos de acuerdo.

Por otra parte, debe revisarse el desempeño de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados, ya que sobre ella recaen muchas veces los asuntos relacionados con la igualdad y no discriminación, y aun cuando tiene competencia para atender temáticas relacionadas con el derecho a la igualdad y la no discriminación, como lo pueden ser los derechos a la igualdad de las personas con discapacidad, de las personas adultas mayores, de las niñas y los niños, etc., no abarca el derecho en su conjunto, e inclusive puede generar una percepción equivocada al identificar la situación de vulnerabilidad con la de discriminación, cuando no son realidades que se puedan unificar.

Con lo anterior, cabe enfatizar la necesidad de una modificación a la estructura del Congreso para poder atender los asuntos particulares de la igualdad y la no discriminación, lo cual se podría lograr con el establecimiento de comisiones ordinarias competentes en este tema en ambas Cámaras, o bien a través de subcomisiones que tengan esta competencia dentro de las comisiones de derechos humanos.

No existen mecanismos eficientes de comunicación entre las comisiones ordinarias que permitan legislar en materias transversales, como lo es la de la igualdad y no discriminación

En la práctica existen muy pocos mecanismos de comunicación y de coordinación horizontal entre las comisiones de las Cámaras, lo que hace muy difícil atender de manera coordinada asuntos que tienen carácter transversal, como es el caso del derecho a la igualdad y la no discriminación. Uno de los mecanismos para lograr que se compaginen las visiones de dos o más comisiones en un determinado asunto corresponde a la Mesa Directiva, que turna a comisiones unidas. Este mecanismo, aunque efectivamente puede ayudar a que se trabaje de manera coordinada, tiene serias limitaciones, ya que depende de la decisión discrecional de la Mesa Directiva. Otra instancia es la Junta de Coordinación

Política en ambas Cámaras, sin embargo sus funciones son dirigidas a la coordinación política y no alcanza al contenido temático de las iniciativas.

Las mayores dificultades que se derivan de esta situación son las legislaciones contradictorias y, en el caso que nos ocupa, la falta de perspectiva de derechos que pueden tener algunas leyes que no pasan por las comisiones competentes en el tema. Esto puede ser tan grave que dé lugar a que en una comisión se esté dictaminando una iniciativa de reforma constitucional y en otra se esté preparando una ley, que versen sobre la misma materia y sean contradictorias,¹² o leyes que generen interpretaciones diferentes, etcétera.

Propuestas de modificación a la estructura interna del Congreso para atender las obligaciones en materia de legislación sobre el derecho a la igualdad y la no discriminación

Una solución que puede ayudar a mejorar la legislación en materia de derecho a la igualdad y la no discriminación consiste en la creación de una comisión ordinaria –en cada Cámara– especializada en este tema y, simultáneamente, innovar un mecanismo de coordinación que vincule a estas comisiones con el resto cuando se trate un asunto legislativo que les corresponda conjuntamente.

Para realizar lo anterior es necesario reformar las leyes que contemplan la estructura orgánica del Congreso, sus atribucio-

¹² Esto ocurrió, por ejemplo, en el caso de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y la reforma constitucional en materia de derechos humanos, las cuales fueron aprobadas con cinco meses de diferencia, y sin embargo no se tomaron en cuenta las discusiones habidas para cada una de ellas, porque fueron dictaminadas en comisiones diferentes de la Cámara de Diputados. La primera fue aprobada el 9 de diciembre de 2010 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011, mientras que la reforma constitucional fue aprobada el 18 de mayo de 2011 y publicada el 10 de junio de 2011.

nes y obligaciones, esto es, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento de la Cámara de Diputados y el Reglamento del Senado de la República.

Creación de una comisión ordinaria de igualdad y no discriminación en cada una de las Cámaras del Congreso

Cámara de Diputados

De acuerdo con el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las comisiones de la Cámara de Diputados son órganos constituidos por el pleno, que contribuyen a que ésta cumpla sus atribuciones constitucionales y legales, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones. Estas comisiones se consideran las instancias concentradoras del trabajo legislativo.

La Ley Orgánica del Congreso actual prevé la existencia de cuarenta comisiones ordinarias. Dentro de las enunciadas en su artículo 39,¹³ no se prevé una comisión de igualdad y no discriminación.

¹³ Artículo 39.

1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.
2. La Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura y son las siguientes: I. Agricultura y Ganadería; II. Asuntos Indígenas; III. Atención a Grupos Vulnerables; IV. Ciencia y Tecnología; V. Comunicaciones; VI. Cultura; VII. Defensa Nacional; VIII. Derechos Humanos; IX. Desarrollo Metropolitano; X. Desarrollo Rural; XI. Desarrollo Social; XII. Economía; XIII. Educación Pública y Servicios Educativos; XIV. Energía; XV. Equidad y Género; XVI. Fomento Cooperativo y Economía Social; XVII. Fortalecimiento al Federalismo; XVIII. Función Pública; XIX. Gobernación; XX. Hacienda y Crédito Público; XXI. Justicia; XXII. Juventud y Deporte; XXIII. Marina; XXIV. Medio Ambiente y Recursos Naturales; XXV. Participación Ciudadana; XXVI. Pesca; XXVII. Población, Fronteras y Asuntos Migratorios; XXVIII. Presupuesto y Cuenta Pública; XXIX. Puntos Constitucionales; XXX. Radio, Televisión y Cinematografía; XXXI. Recursos Hidráulicos; XXXII. Reforma Agraria; XXXIII. Relaciones Exteriores; XXXIV. Salud; XXXV. Seguridad Pública; XXXVI. Seguridad Social; XXXVII. Trabajo y Previsión Social; XXXVIII. Transportes; XXXIX. Turismo y XL. Vivienda.

A pesar de que la Comisión de Derechos Humanos, incluida en la fracción VIII del artículo 39 del ordenamiento antes mencionado y la de Atención de Grupos Vulnerables, prevista en la fracción III del numeral citado, atienden temas relativos a derechos humanos, por las limitaciones expuestas es necesario que exista una comisión especializada en el tema del derecho a la igualdad y la no discriminación. Para ello habría que adicionar una fracción al artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso a fin de establecer la comisión ordinaria de igualdad y no discriminación al interior de la Cámara de Diputados.

Cámara de Senadores

En el caso del Senado, el artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso establece la existencia de treinta comisiones ordinarias, entre las que se encuentra la Comisión de Derechos Humanos; sin embargo, no es suficiente para los efectos de lograr una salvaguarda efectiva del derecho de igualdad y no discriminación.

Con independencia de lo establecido en el artículo 95 de la Ley en cita, que faculta a la propia Cámara de Senadores a aumentar el número de las comisiones, el reglamento interior del Senado refiere que las comisiones pueden ser constituidas ya sea por mandato de ley o por acuerdo del pleno.¹⁴ Por lo anterior, se sugiere una modificación a la Ley Orgánica que establezca la comisión ordinaria de igualdad y no discriminación. Cabe señalar que el artículo 85 de esta misma Ley determina que las comisiones ordinarias del Senado de la República analizarán y dictaminarán las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del área de su competencia.

3. Las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

¹⁴ Artículo 113 del Reglamento del Senado de la República.

Mecanismo de coordinación entre comisiones

El objetivo de coordinación para lograr una mejor legislación en materia de derecho a la igualdad y la no discriminación tiene dos incisos específicos:

- a) Evitar que se genere legislación contradictoria entre diversas comisiones de una misma Cámara.
- b) Generar un mecanismo de vigilancia o monitoreo para los aspectos relacionados con el tema del derecho a la igualdad y la no discriminación incluidos en otras piezas legislativas.

Hoy en día las comisiones de ambas cámaras del Congreso trabajan de manera independiente; la única excepción es el caso de las comisiones unidas o conjuntas. El hecho de que no exista un mecanismo de coordinación, sumado a la inexistencia de una “comisión coordinadora”, traen como consecuencia la ausencia de enfoques o criterios específicos sobre el derecho a la igualdad y la no discriminación en la legislación actual.

El papel que puede realizar el Conapred como la única instancia administrativa competente, especializada en la materia a nivel federal, es muy limitado al estar fuera del Congreso y en la órbita del Poder Ejecutivo.¹⁵

¹⁵ Las atribuciones del Conapred, según el artículo 20 de la LFPED, son: I. Diseñar estrategias e instrumentos, así como promover programas, proyectos y acciones para prevenir y eliminar la discriminación; II. Proponer y evaluar la ejecución del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, conforme a la legislación aplicable; III. Verificar la adopción de medidas y programas para prevenir y eliminar la discriminación en las instituciones y organizaciones públicas y privadas, así como expedir los reconocimientos respectivos; IV. Desarrollar, fomentar y difundir estudios sobre las prácticas discriminatorias en los ámbitos político, económico, social y cultural; V. Realizar estudios sobre los ordenamientos jurídicos y administrativos vigentes en la materia, y proponer, en su caso, de conformidad con las disposiciones aplicables, las modificaciones que correspondan; VI. Emitir opinión en relación con los proyectos de reformas en la materia que envíe el Ejecutivo Federal al Congreso

Es necesario generar mecanismos idóneos para lograr una mejora cualitativa en el trabajo legislativo. Hay que advertir que no se trata de una problemática exclusiva de esta materia, sino que puede ser trasladada al mejoramiento de la legislación en lo general. Es una tendencia actual encontrar mecanismos de revisión legislativa que surgen al interior de los Congresos con el objetivo de examinar diversos aspectos de la legislación: económicos, financieros, legales, etcétera.

Una de estas experiencias, que resulta especialmente interesante al referirse al tema de los derechos humanos, es la del llamado Joint Committee for Human Rights o Comité Conjunto

de la Unión, así como los proyectos de reglamentos que elaboren las instituciones públicas; VII. Divulgar los compromisos asumidos por el Estado mexicano en los instrumentos internacionales que establecen disposiciones en la materia; así como promover su cumplimiento en los diferentes ámbitos de Gobierno; VIII. Difundir y promover contenidos para prevenir y eliminar las prácticas discriminatorias en los medios de comunicación; IX. Investigar presuntos actos y prácticas discriminatorias, en el ámbito de su competencia; X. Tutelar los derechos de los individuos o grupos objeto de discriminación mediante asesoría y orientación, en los términos de este ordenamiento; XI. Promover la presentación de denuncias por actos que puedan dar lugar a responsabilidades previstas en ésta u otras disposiciones legales; XII. Conocer y resolver los procedimientos de queja y reclamación señalados en esta Ley; XIII. Establecer relaciones de coordinación con instituciones públicas federales, locales y municipales, así como con personas y organizaciones sociales y privadas. Asimismo, podrá coordinarse con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y demás órganos públicos, con el propósito de que en los programas de gobierno, se prevean medidas positivas y compensatorias para cualquier persona o grupo; XIV. Solicitar a las instituciones públicas o a particulares, la información para verificar el cumplimiento de este ordenamiento, en el ámbito de su competencia, con las excepciones previstas por la legislación; XV. Aplicar las medidas administrativas establecidas en esta Ley; XVI. Asistir a las reuniones internacionales en materia de prevención y eliminación de discriminación; XVII. Elaborar y suscribir convenios, acuerdos, bases de coordinación y demás instrumentos jurídicos con órganos públicos o privados, nacionales o internacionales en el ámbito de su competencia; XVIII. Diseñar y aplicar el servicio de carrera como un sistema de administración de personal basado en el mérito y la igualdad de oportunidades que comprende los procesos de Reclutamiento, Selección, Ingreso, Sistema de Compensación, Capacitación, Evaluación del Desempeño, Promoción y Separación de los Servidores Públicos, y XIX. Las demás establecidas en la Ley, en el Estatuto Orgánico y demás disposiciones aplicables.

para los Derechos Humanos (traducción propia) que se estableció como un órgano en el parlamento inglés. Este Comité es competente de conocer asuntos relacionados con los derechos humanos –excluyendo casos individuales– en iniciativas, proyectos y leyes hechas, a fin de corregir la incompatibilidad de la legislación interna del Reino Unido y la Convención Europea de Derechos Humanos. Integrado por doce miembros –seis de la Cámara de los Comunes y seis de la Cámara de los Lores–, tiene la facultad de hacer reportes, conocidos como *remedial orders*,¹⁶ para cada una de las Cámaras. En ellos plasma sus recomendaciones que incluyen la investigación e interpretación relacionadas con la protección de los derechos humanos en el Reino Unido.

El Comité Conjunto para los Derechos Humanos ha demostrado ser un mecanismo con gran impacto preventivo, ya que la sola posibilidad de su intervención propicia que las autoridades a cargo de presentar iniciativas hagan una reflexión en torno, a este tema. La publicación de los reportes o recomendaciones del Comité inglés se publican por ambas cámaras del parlamento, lo cual hace que tengan un impacto mayor en su cumplimiento.

Respecto al tema de discriminación, el Comité mencionado instaló a su vez una comisión llamada Equality and Human Rights Commission (Comisión de Igualdad y Derechos Humanos, traducción propia), que representó un avance importante en el marco regulatorio de derechos humanos en el Reino Unido. Fue creada en abril de 2006, justo después de la ratificación de la ley Equality Act del mismo año. Cuando la Comisión entró en funciones se responsabilizó de la Comisión para la Equidad Racial y de la correspondiente a Equidad de Oportunidades y Derechos de los Discapacitados.

En resumen, la tarea del Comité Conjunto para los Derechos Humanos en el Reino Unido ha sido realmente efectiva, tan es así que en 2009 la ONU lo acreditó como una Institución Nacional de Derechos Humanos por su trascendencia.

¹⁶ Portal oficial del Parlamento del Reino Unido: <<http://www.parliament.uk/jchr>>. [Consulta: 11 de octubre, 2012.]

En el caso de nuestro Congreso, particularmente en la Cámara de Diputados, han surgido centros de estudio orientados a enriquecer el contenido del trabajo legislativo y, con ello, lograr mayor consistencia en la producción legislativa. De manera un tanto limitada, estos centros contribuyen a mejorar la calidad del trabajo del Congreso, pero no tienen funciones ejecutivas.

Recomendaciones

Es necesario generar mecanismos al interior del Congreso que permitan hacer más efectivo el trabajo legislativo en lo general y de manera prioritaria en los temas del derecho a la igualdad y la no discriminación.

Para ello puede considerarse lo siguiente:

- a) La creación de comisiones ordinarias, en cada Cámara, especializadas en el tema de la igualdad y la no discriminación. Podría ser igualmente viable la creación de subcomisiones al interior de las comisiones de derechos humanos.
- b) La creación de una instancia coordinadora que tenga funciones también de revisión, como el caso del modelo inglés. Esta instancia podría emitir opiniones acerca de iniciativas relacionadas con la igualdad y no discriminación, ya sea cuando sea solicitada su intervención o de manera oficiosa cuando conozca de la existencia de un proyecto de dictamen que tenga impacto en la materia.

Esta función podría ser desempeñada, en cada Cámara, por una comisión de igualdad y no discriminación. Para fortalecer las tareas de coordinación bicameral puede establecerse un principio de comunicación entre las comisiones de ambas Cámaras desde la Ley Orgánica del Congreso. Para efectos de que esto no resulte una modificación antisistémica o totalmente aislada, puede proponerse simultáneamente que se adopte un esquema similar para el tema de derechos humanos.

- c) Darle atribuciones a algunos de los centros de estudio existentes en la Cámara de Diputados, y ampliarlo a la Cámara de Senadores, para que asuman el tema de investigación sobre la igualdad y no discriminación, de forma que contribuyan a generar un desarrollo conceptual armonioso e integrador.
- d) Desarrollar programas de capacitación en la materia, principalmente para los miembros de las comisiones respectivas, pero abierto a todas y todos los legisladores, al menos a quienes participen en comisiones sobre temas afines o relacionados.

Se trata de un esfuerzo integral que debe hacerse para lograr un cambio en la cultura de la igualdad y la no discriminación, que aún adolece de grandes rezagos en nuestro país, tal como lo señala la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2010.¹⁷ El Congreso debe ser la pauta para este cambio, entre otras razones para marcar un rumbo que pueda ser seguido por los Congresos locales. En general, los derechos humanos, pero de manera especial la igualdad y no discriminación, resultan condiciones de principio para el avance de toda sociedad.

¹⁷ *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010*. México, Conapred, 2011. <http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=424&id_opcion=436&op=436>. [Consulta: 11 de octubre, 2012.]



**INCORPORACIÓN
DE LA CLÁUSULA
ANTIDISCRIMINATORIA
EN LA LEGISLACIÓN**

La inclusión de disposiciones relativas a la igualdad y no discriminación en diversos instrumentos internacionales de protección de derechos humanos ha impulsado la necesidad de analizar las acepciones más recientes de este derecho, con la finalidad de incorporarlo en la cultura jurídica de los Estados. Los tratados internacionales dan un panorama general de la necesidad y obligación de los Estados de normativizar la igualdad y la no discriminación con el fin de ejercer una tutela antidiscriminatoria,¹ así como la utilidad de incorporar lo dispuesto por los instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables, tal como quedó asentado en el capítulo II de este estudio. En México, el derecho a la igualdad y la no discriminación se ha reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) mediante una prohibición de discriminación conocida como cláusula antidiscriminatoria, misma que se ha reglamentado en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED). Por su parte, diversos estados de la República Mexicana también han incorporado cláusulas antidiscriminatorias en sus constituciones estatales y creado leyes en materia de igualdad y no discriminación.

En este capítulo se analiza, en un primer apartado titulado “Modelo normativo óptimo”, cómo se ha incorporado y desarrollado el derecho a la igualdad y la no discriminación en los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos, en los ámbitos tanto internacional como regional, al igual que el reconocimiento que ha tenido ese derecho en otros países del mundo. En el segundo apartado, denominado “Modelo normativo vigente”, se estudia la forma en que se ha dado el reconocimiento del derecho a la igualdad y la no discriminación en el sistema jurídico nacional, a niveles federal y estatal, en lo que se refiere a las cláusulas antidiscriminatorias constitucionales y las definiciones de

¹ María Amparo Ballester Pastor, “La lucha contra la discriminación en la Unión Europea”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, Madrid, marzo 2011, núm. 92, p. 248, <http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/anyo2011/Revista_MTIN_92.pdf>.

discriminación contenidas en las leyes locales de la materia.

En ese sentido, considerando como referencias óptimas los elementos del derecho internacional de la primera sección, en el tercer apartado se desarrollan propuestas de modificaciones legislativas en materia del marco jurídico nacional del derecho a la igualdad y la no discriminación, basadas en el diagnóstico surgido del análisis de los dos modelos mencionados.

En otras palabras, el objetivo de este capítulo es aportar elementos fundamentados en el derecho internacional acerca de la importancia de armonizar la cláusula antidiscriminatoria de la CPEUM y la legislación que la reglamenta con el derecho internacional de los derechos humanos. Reconocer, proteger y garantizar el derecho de toda persona a la igualdad y no discriminación es una tarea que abarca e involucra diversos ámbitos de competencia.

Cuadro 5. Análisis sobre la incorporación de la cláusula antidiscriminatoria

<p>INCORPORACIÓN DE LA CLÁUSULA ANTIDISCRIMINATORIA EN LA LEGISLACIÓN</p>	<p>Derechos afectados: Igualdad No discriminación Cualquier otro</p>
	<p>Grupos en situación de discriminación: Personas adultas mayores Mujeres Niñas, niños y adolescentes Personas con discapacidad Pueblos y comunidades indígenas Población LBGTTTI Minorías religiosas Migrantes Trabajadoras y trabajadores del hogar Personas ex convictas</p>

INCORPORACIÓN DE LA CLÁUSULA ANTIDISCRIMINATORIA EN LA LEGISLACIÓN	Bases prohibidas de discriminación: Origen étnico o nacional, raza, color de piel, cultura, sexo, género, edad, discapacidades, condición social, económica, de salud o jurídica, religión, opiniones, preferencias sexuales, identidad de género, estado civil, situación familiar, responsabilidades familiares, apariencia física, talla pequeña, características genéticas, condición migratoria, embarazo, lengua, idioma, identidad y filiación política, antecedentes penales o cualquier otro motivo.
	Legislación a modificar: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, constituciones locales, leyes estatales antidiscriminatorias
	Responsables: El Congreso de la Unión y los Congresos Estatales. Comisión de Atención a Grupos Vulnerables Comisión de Derechos Humanos Comisión de Puntos Constitucionales

Modelo normativo óptimo

La no discriminación y la igualdad son considerados como componentes fundamentales de las normas internacionales de derechos humanos, ya que son esenciales para el goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.

Fuentes de derecho internacional

El derecho a la igualdad y la no discriminación en los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos a niveles internacional y regional

Los primeros documentos en la ONU que incluyeron elementos iniciales de la obligación de los Estados de garantizar, sin discrimi-

minación, el goce de derechos humanos e incorporaron motivos prohibidos de discriminación fueron la Carta de las Naciones Unidas (1945) y la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) en distintos artículos:

- › Carta de las Naciones Unidas

Artículo 1.3 [Los propósitos de las Naciones Unidas son] realizar la cooperación internacional [...] en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

- › Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 2.1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción 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.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (1948), en su artículo 5.1, establece este derecho, el cual se refuerza con el artículo 29, que indica que los Estados desarrollarán legislación social sobre una base de igualdad y no discriminación:

- › Carta de la Organización de los Estados Americanos

Artículo 5. (1) Los Estados Americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo.

Artículo 29. (a) [Los Estados Miembros están de acuerdo en la conveniencia de desarrollar su legislación social sobre la base de que] todos los seres humanos, sin distinción de raza, nacionalidad, sexo, credo o condición social, tienen el derecho de alcanzar su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidad y seguridad económica.

Posteriormente, con el desarrollo del derecho internacional de derechos humanos, este derecho se consolidó en los diversos tratados internacionales adoptados a través de la incorporación de disposiciones relativas a la igualdad y la no discriminación bajo distintas modalidades. Entre estos instrumentos, ratificados por el Estado mexicano, se pueden citar, del Sistema de Naciones Unidas:

- › Convenio No. 111 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (1960).²
- › Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
- › Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
- › Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1969).
- › Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1981).

² El derecho a la no discriminación es un principio fundamental del desarrollo normativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y existen diversos convenios y recomendaciones emitidas por la OIT que incluyen este principio de manera explícita; sin embargo, para efectos de este trabajo, sólo se mencionará el Convenio No. 111 por ser rector en la materia y abordar de manera exclusiva la no discriminación en materia de empleo y ocupación, además de ser uno de los ocho Convenios Fundamentales de la OIT, en el que se desarrollan los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Véase OIT, *Principios y derechos fundamentales en el trabajo. Del compromiso a la acción*. Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012. Informe VI. Documento ILC.101/VI.

- › Convención sobre los Derechos del Niño (1989).
- › Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2003).
- › Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2008).

En cuanto al Sistema Interamericano de Derechos Humanos:

- › Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (1978).
- › Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (1988).
- › Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994).
- › Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999).

La igualdad y la no discriminación son derechos inherentes que se incorporan en todos los instrumentos de derechos humanos bajo diversas formas, que sin omitir las particularidades de cada una, a grandes rasgos se agrupan como se indica a continuación.

Los primeros instrumentos vinculantes adoptados de derechos humanos, a niveles internacional y regional, incluyeron el derecho de igualdad y no discriminación a través de la obligación de los Estados de garantizar a todas las personas el ejercicio de los derechos que se enuncian en ellos sin discriminación, exponiendo bases, causas o motivos prohibidos de discriminación. Por otro lado, si bien incluyen explícitamente el término de *discriminación*, ninguno ofrece una definición del mismo.³

³ Sin embargo, la interpretación que se haría posteriormente de estos instrumentos por parte de los órganos creados para ello, otorgaría un término de

En este primer grupo se encuentran:

- › Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2)

Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

- › Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 2)

Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

- › Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José) (art. 1.1)

Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos

discriminación para efectos de lo dispuesto en los tratados internacionales. Véase Comité de los Derechos del Niño. *Observación General No. 12. El derecho del niño a ser escuchado*. Doc. CRC/C/GC/12., 20 de julio de 2009; párrafo 75; *Observación General No. 18* del Comité de Derechos Humanos de 1989 y la *Observación General No. 20* del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 2009. En cuanto al Sistema Interamericano, véase la Opinión Consultiva OC-4/84 de la Corte, del 19 de enero de 1984. *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*.

en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

- › Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (art. 3)

Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.⁴

Cabe mencionar que estos instrumentos incluyen, en otras de sus disposiciones, preceptos de igualdad y no discriminación en relación con determinadas categorías de derechos humanos o derechos individuales.⁵

El desarrollo normativo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que llevó a una especificación⁶ de las dis-

⁴ Véase Organización de los Estados Americanos (OEA), Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [Protocolo de San Salvador] artículo 3 [en línea], 1988. <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>>. [Consulta: 05 de noviembre, 2012.]

⁵ Véase *Observación General No. 18* del Comité de Derechos Humanos, párrafo 3, y la *Observación General No. 20* del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 4.

⁶ Este proceso de especificación se produciría en relación con los titulares de los derechos y de los contenidos de los mismos, con el fin de que estén más vinculados a las personas concretas de sus titularidades. Esto no elimina ni contradice el principio de universalidad de los derechos humanos, por el contrario, es una medida

posiciones internacionales en relación con ciertos derechos o sectores de la población, implicó en algunos casos que tomara como eje el derecho a la igualdad y la no discriminación. En este segundo grupo encontramos los instrumentos siguientes:

- › Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 1.1)

A los efectos de la presente Convención, “discriminación racial” denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

- › Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 1)

A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o 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 liber-

para reforzarlo. Norberto Bobbio ha señalado que “La especificación se ha producido sobre todo en el campo de los derechos humanos en la medida en que la igualdad y la libertad genéricamente expresadas no han sido suficientes para proteger los intereses de grandes grupos humanos marginados o que conviven en la sociedad de forma desventajosa. La especificación se refiere tanto a los destinatarios –a los sujetos, por tanto– de los derechos, como a los bienes que protegen los derechos –el objeto de los mismos, por tanto”, en Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, p. 274.

tades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

- › Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 2)

A los efectos de la presente Convención, “discriminación por motivos de discapacidad” se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables.

- › Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (No. 111, OIT, art. 1)

A los efectos de este Convenio, el término “discriminación” comprende: Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación.

- › Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (art. 1.2 a)

El término “discriminación contra las personas con discapacidad” significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada,

que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

› Convención sobre los Derechos del Niño (art. 2.1)

Los Estados partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

› Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (art. 1)

Los Estados partes se comprometerán, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

Los instrumentos en que la palabra discriminación forma parte de su nombre, se centran en garantizar, sin discriminación, el ejercicio de derechos específicos (como el trabajo o la educación)

o en establecer garantías para hacer efectivo el derecho a la igualdad y la no discriminación en relación con grupos o sectores de la sociedad (en particular mujeres, personas con discapacidad, niñas y niños, migrantes) o situaciones específicas (racismo). Al ser la igualdad y no discriminación eje fundamental de esos tratados e instrumentos internacionales, en su mayoría incluyen una definición de discriminación, ligada sobre todo a la materia que los crea.

Este segundo grupo de tratados integran una serie de obligaciones de los Estados partes para prevenir, combatir y eliminar la discriminación que se presenta contra sectores o grupos específicos de la población, explicitando y especificando sobre diversos derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, en los cuales el sector o grupo que busca protegerse ha sido más violentado.

Prohibición de discriminación

A partir de la importancia de proteger y garantizar el derecho a la igualdad y la no discriminación de todas las personas, diversos tratados e instrumentos internacionales han estipulado la obligación de los países de contar con una política integral de Estado para cumplir ese objetivo a través de medios apropiados, como prohibir abstenerse de realizar acciones o revisar su normatividad para eliminar aspectos discriminatorios, entre otros, a fin de hacer efectivo el derecho en cuestión.

De los tratados e instrumentos internacionales mencionados, cuatro de ellos incluyen de manera expresa la obligación de los Estados de prohibir la discriminación en sus ordenamientos internos:

- › Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 26)

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y

efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

- › Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 2 d)

Cada Estado parte prohibirá y hará cesar por todos los medios apropiados, incluso, si lo exigieran las circunstancias, medidas legislativas, la discriminación racial practicada por personas, grupos u organizaciones. Artículo 5. En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos.

- › Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 2 b)

Los Estados partes se comprometen a: Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer.

- › Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 5.2)

Los Estados partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.

También los comités de Naciones Unidas se han manifestado al respecto, instando a los Estados partes a adoptar la prohibición expresa de discriminación en sus disposiciones constitucionales y/o legislativas.⁷ “Esa legislación debe tener por fin eliminar la discriminación formal y sustantiva, atribuir obligaciones a los poderes públicos y privados y abarcar los motivos prohibidos de discriminación”.⁸

Sobre el carácter autónomo o dependiente de las disposiciones antidiscriminatorias

La incorporación del principio de igualdad y no discriminación se ha realizado de manera distinta en los tratados e instrumentos internacionales. Una variación particular (también observable en las cláusulas antidiscriminatorias de los países) refiere a que en algunos casos estas disposiciones se han estipulado –de manera explícita– sólo como garantías de igualdad y no discriminación en relación con el goce y ejercicio de los derechos que se incluyen en el instrumento en cuestión, lo que significa que sean reconocidas de manera dependiente o subordinada al tratado y su contenido. Esto implica, en principio, que exista una relación o vínculo directo entre la aplicación de la disposición antidiscriminatoria y los alcances del instrumento normativo.

⁷ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. Doc. E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párrafo 37. También véase lo señalado por el Comité de los Derechos del Niño en su *Observación General No. 9*, donde puede entenderse la obligación de los Estados de contar con disposiciones constitucionales y/o leyes o disposiciones jurídicas especiales que prohíban la discriminación: Comité de Derechos del Niño. *Observación General No. 9. Los derechos de los niños con discapacidad*. Doc. CRC/C/GC/9, 27 de febrero de 2007, párrafo 9, y *Observación General No. 11. Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención*. Doc. CRC/C/GC/11., 12 de febrero de 2009, párrafo 23.

⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, op. cit.*, párrafo 37.

Por otro lado, existen disposiciones que establecen –explícita o implícitamente– que aplicarán de forma general a cualquier derecho humano, lo que les da un carácter autónomo o independiente de lo contenido en el tratado en el que se incluyen, esto es, su autonomía permite su aplicación a cualquier derecho, sin importar si está o no incluido en el tratado.⁹

De los tratados internacionales señalados, seis de ellos establecen disposiciones de igualdad y no discriminación dependientes. El PIDCP, el PIDESC, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador, la Convención de los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Estos instrumentos concluyen sus disposiciones antidiscriminatorias como se indica en el cuadro 6.

Cuadro 6. Tratados internacionales con disposiciones de igualdad y no discriminación dependientes

INSTRUMENTO INTERNACIONAL	DISPOSICIÓN: ESTOS INSTRUMENTOS ESTABLECEN LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE GARANTIZAR Y RESPETAR SIN DISTINCIÓN O DISCRIMINACIÓN
PIDCP	Art. 2: “el ejercicio de los derechos reconocidos en el presente Pacto”
PIDESC	Art. 2: “el ejercicio de los derechos que en él se enuncian”
Pacto de San José	Art. 1(1): “los derechos y libertades reconocidos en ella”

⁹ Interights, *Non-Discrimination in International Law. A Handbook for Practitioners*. Londres, The International Centre for the Legal Protection of Human Rights, 2011, p. 24 [traducción propia]. <<http://www.interights.org/document/153/index.html>>.

Protocolo de San Salvador	Art. 3: “el ejercicio de los derechos que en él se enuncian”
Convención de los Derechos del Niño	Art. 2{1}: “los derechos enunciados en la presente convención”
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios	Art. 7: “los derechos previstos en la presente convención”

Por otro lado, en lo que respecta a los instrumentos relativos al combate a la discriminación racial, contra la mujer, contra personas con discapacidad, en la educación y en el empleo y trabajo, éstos incorporan disposiciones de igualdad y no discriminación autónomas o independientes, establecen de manera general el derecho de las personas a no ser discriminadas en el goce o ejercicio de sus derechos humanos, sin condición de que esos derechos estén contenidos entre sus disposiciones. Por ejemplo, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece en su artículo 4 que:

Los Estados partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad.

En conclusión de este apartado, la incorporación de la igualdad y no discriminación en los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos ha tenido un importante desarrollo en el marco del Sistema de Naciones Unidas y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos desde mediados del siglo xx, el cual se ha ido fortaleciendo y evolucionando en función de

los cambios económicos, políticos, sociales, geográficos y culturales tanto nacionales como internacionales. Es claro que la incorporación de este derecho, que se ha realizado bajo diversas formas y esquemas, ha buscado, en su conjunto, que todas las personas puedan gozar del ejercicio de sus derechos en igualdad y sin discriminación alguna.

Componentes de la definición de discriminación de los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos a niveles internacional y regional

Un elemento fundamental a analizar en el estudio de la incorporación del principio de igualdad y no discriminación en los tratados internacionales y regionales en materia de derechos humanos, es el propio concepto que se ha dado a la discriminación, ya que brinda claridad respecto a los alcances de las disposiciones antidiscriminatorias que se han integrado en diversos instrumentos.

El concepto de discriminación tuvo un desarrollo importante en el seno de las Naciones Unidas, particularmente tras las primera y segunda Guerra Mundial, cuando el uso de la palabra se fue asociando a la situación de las minorías nacionales y religiosas y a su protección, debido a las repercusiones que estos sucesos tendrían sobre ellas.¹⁰ Un reflejo claro de esto fue la incorporación de definiciones de discriminación en instrumentos internacionales, aunque referidas a derechos o ámbitos específicos.¹¹ También diversos órganos internacionales han elaborado

¹⁰ Véase Ma. Ángeles Barrère Unzueta, “Normativa básica en el ámbito internacional, comunitario, estatal y autonómico”, en *Formación y acreditación en consultoría para la igualdad de mujeres y hombres*. Vitoria, Emakunde/Instituto Vasco de la Mujer, 2004, p. 231, <http://www.emakunde.euskadi.net/u72-publicac/es/contenidos/informacion/pub_jornadas/es_emakunde/adjuntos/formaci_acredi_es.pdf>.

¹¹ Véase V.1.1.1 El derecho a la igualdad y la no discriminación en los tratados internacionales de derechos humanos a niveles internacional y regional.

definiciones con base en los tratados analizados e interpretados y, a diferencia de los instrumentos específicos, han estipulado conceptos amplios.

Es observable que los elementos que componen las disposiciones de igualdad y no discriminación, así como las definiciones de discriminación de los tratados e instrumentos internacionales, son casi los mismos. Por ello, a fin de examinar y entender estos elementos que de manera general componen el conjunto de esas disposiciones y definiciones, se analizará a manera de ejemplo la definición que el Comité de Derechos Civiles y Políticos ofrece en su *Observación General No.18*,

[a] toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se [b] base en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y [c] que tengan por objeto o por resultado [d] anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.¹²

A continuación se analiza cada uno de los elementos de esta definición:

[a] “Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia”

Se considera que la discriminación puede presentarse a través de acciones de distinta índole, es decir, mediante exclusiones, restricciones, distinciones o preferencias para un grupo o persona sobre

¹² El Comité de Derechos Civiles y Políticos indica en su Recomendación que el concepto que desarrolla está basado en las definiciones que se incluyen en la CERD y en la CEDAW en sus artículos primeros, similares entre sí aun cuando se refieren a tipos de discriminación diferentes.

otras, “lo que nos alerta sobre la variedad de los comportamientos discriminatorios que se nos pueden presentar, a veces hasta en formas de ‘derechos’ o ‘protección’”.¹³ Estas acciones pueden ser realizadas tanto por personas como por actores estatales y no estatales. Al final de este listado de acciones, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales añade: “u otro trato diferente”.¹⁴

Un ejemplo de las formas que estas acciones pueden tomar es el caso *Plessy vs. Ferguson* (1896), en el que la Corte Suprema de los Estados Unidos dictaminó la constitucionalidad de una ley de segregación de espacios públicos por motivos raciales en el estado de Luisiana, al considerar que ésta no contravenía el principio de igualdad, creando la doctrina denominada *equal but separates* (iguales pero separados). Esto erigiría una base jurídica y constitucional discriminatoria para las leyes y políticas nacionales segregacionistas, sustentando que aun con la separación, las personas seguían siendo iguales y que el ejercicio de los derechos de las personas se reconocía para todas, sin que esto implicara que debiera hacerse en los mismos espacios. Fue hasta 1954 con el caso *Brown vs. Topeka Board of Education*, que esta jurisprudencia se eliminaría y se reconocería plenamente la cláusula de igualdad (enmienda XIV) por considerar que esa distinción creaba de manera inherente desigualdad.¹⁵

[b] “Que se base en determinados motivos de discriminación”

Para entender qué tipo de distinción, exclusión, restricción o preferencia puede o debe considerarse como discriminatoria, la

¹³ Alda Facio, *Igualdad en la CEDAW. 30 años de desarrollo de un derecho clave para las mujeres*. [en línea]. Unifem, noviembre 2009, p. 8, <<http://www.unifemweb.org.mx/documents/cendoc/cedaw/cedaw02.pdf>>.

¹⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales*, op. cit., párrafo 16.

¹⁵ Véase U.S. Supreme Court, *Plessy v. Ferguson*, 163 U.S. 537 (1896) y *Brown v. Board of Education of Topeka* - 347 U.S. 483 (1954), <<http://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/483/case.html>>.

definición establece que esa acción debe realizarse con fundamento en motivos, causas o bases que se consideran prohibidas y que responden a características, situaciones o a sectores de la población que son, o han sido históricamente, objeto de discriminación.¹⁶

Estos motivos, considerados prohibidos de discriminación, se han establecido explícitamente en las disposiciones y definiciones de los tratados e instrumentos internacionales analizados, con algunas diferencias en las causas prohibidas que incluyen, reflejo también del desarrollo que ha tenido el derecho internacional de los derechos humanos.

Los primeros documentos, como la Carta de la ONU y de la OEA, señaladas, establecieron un número limitado de motivos prohibidos de discriminación (raza, sexo, idioma, religión, nacionalidad, credo, condición social). A esto se le considera una disposición cerrada, en referencia a que se enuncian causas puntuales.¹⁷

En los tratados subsecuentes se fueron incrementando de manera considerable las causas prohibidas de discriminación, resultado también del reconocimiento progresivo de los derechos. Por ejemplo, se integraron motivos como la orientación sexual, la portación de VIH/sida (y no sólo la de estado de salud) y el género, este último al considerarse que a veces la discriminación es a causa de estereotipos culturales vinculados a lo femenino-masculino,

¹⁶ “La Convención [Americana de Derechos Humanos], al incluir una referencia expresa de criterios prohibidos de discriminación, representa una explícita interdicción de determinadas diferencias históricamente muy arraigadas que han situado, tanto por la acción de los poderes públicos como por la práctica social, a sectores de la población en posiciones desventajosas, y en muchos casos, contrarias a la dignidad humana. El catálogo convencional representa un reconocimiento expreso de la especial gravedad de las distinciones basadas en tales criterios y un llamado a que los grupos tradicionalmente discriminados con base a ellos reciban una protección especial mediante un estándar de revisión más estricto”. Ariel E. Dulitzky, “El principio de igualdad y no discriminación. Claroscuros de la jurisprudencia interamericana”, *Anuario de Derechos Humanos*. Chile, Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, 2007, núm. 3, p. 20, <<http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewArticle/13452/13720>>.

¹⁷ Interights, *op. cit.*, p. 24.

a diferencia de la discriminación basada en el sexo, que refiere a factores predominantemente biológicos.¹⁸

Aunado al aumento de causas prohibidas de discriminación, otro cambio fundamental fue que las disposiciones y/o definiciones en casi la mayoría de esos tratados establecieron de forma abierta o indeterminada el listado de causas. Así, tras enunciar dichos motivos, se incorporaron frases como “o cualquier otra índole/ condición/ esfera”, lo que implica que la lista no sea exhaustiva y que bajo la categoría de “cualquier otro” pueden incorporarse otros motivos.

Esto significa que en el análisis de una conducta discriminatoria es erróneo argumentar que si la causa no está incluida en la disposición de manera explícita, no puede considerarse discriminación.¹⁹ Por ejemplo, una ley que niegue de manera explícita un derecho o servicio a personas con discapacidad visual, si bien esta causa no se encuentra incluida en el listado de motivos prohibidos de discriminación de las disposiciones de los tratados o instrumentos internacionales, aun así se consideraría discriminatoria bajo los supuestos señalados.

Respecto al listado de causas prohibidas de igualdad y no discriminación, el Comité DESC ha enunciado y analizado los siguientes: raza y color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad, edad, nacionalidad, estado civil y situación familiar, orientación sexual e identidad de género, estado de salud, lugar de residencia y situación económica y social,²⁰ puntualizando que esta lista sólo enuncia, sin pretender reflejar la totalidad de los posibles motivos y necesidades de protección.

Es fundamental que se tome en cuenta la autoidentificación de las personas respecto a ciertas causas prohibidas de discri-

¹⁸ *Ibid.*, pp. 17-18.

¹⁹ Ariel E. Dulitzky, *op. cit.*, p. 18.

²⁰ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 20*, *op. cit.*, párrafos 18 al 35.

minación en el que se basa la distinción, exclusión, restricción o preferencia. El Comité DESC ha señalado que:

[a]l determinar si alguien está comprendido en una categoría respecto a la cual existen uno o distintos motivos prohibidos de discriminación, la decisión se basará, a menos que exista una justificación para no hacerlo, en la autoidentificación del individuo en cuestión. La pertenencia también incluye la asociación con un grupo afectado por uno de los motivos prohibidos (por ejemplo, el hecho de ser progenitor de un niño con discapacidad) o la percepción por otras personas de que un individuo forma parte de uno de esos grupos (por ejemplo, en el caso de una persona cuyo color de piel se asemeje al de los miembros de un grupo o que apoye los derechos de un grupo o haya pertenecido a ese grupo).²¹

Finalmente, se señala que la definición de discriminación, al establecer que el acto se basa en *determinados motivos*, implica que éste puede fundamentarse en una o varias bases prohibidas de discriminación. Esto tiene gran relevancia ya que existen diversos grupos o individuos que son discriminados por distintas causas vedadas, derivando en situaciones de discriminación múltiple, sobre lo cual debe tomarse especial atención.

En conclusión, los motivos de discriminación que se integran en los distintos instrumentos internacionales han ido evolucionando y adecuándose conforme al desarrollo progresivo de los derechos, así como al contexto económico, político,²² social,

²¹ *Ibid.*, párrafo 16.

²² “Por ejemplo, la legislación y jurisprudencia temprana de la Unión Europea se centró en la discriminación por sexo o género, particularmente en el empleo y la prestación de servicios sociales. Esto se debió al funcionamiento principalmente económico de la UE y el temor de que desequilibrios a causa de discriminación en los salarios y prestaciones sociales pudieran distorsionar los efectos de la integración del mercado”, Interights, *op. cit.*, p. 122.

histórico y cultural. Además, los comités de las Naciones Unidas han señalado que los tratados son instrumentos vivos que deben interpretarse y aplicarse teniendo en cuenta las circunstancias de la sociedad de nuestros días, lo que significa que las causas de discriminación prohibida y las categorías que se interpreten dentro de “cualquier otro motivo” deben ir conforme a lo mencionado.

[c] “Y que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”

El concepto de discriminación determina que la distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos prohibidos de discriminación tiene además como objetivo y/o resultado el menoscabo de los derechos humanos. Esto significa que son actos discriminatorios aquellos que de manera clara o de forma identificable discriminan, o bien aquellos que indirectamente o sin que necesariamente su objetivo haya sido ese, generan situaciones de discriminación en detrimento de un grupo o una persona.

En materia legislativa, una norma que tenga por objeto discriminar sería, por ejemplo, una ley que estipule que las mujeres solteras no pueden acceder a créditos hipotecarios por su estado civil, o que los servicios de salud sólo se otorgarán en el idioma español, restringiendo en ambos casos derechos a grupos específicos bajo motivos prohibidos.

Si fuera discriminatoria por resultado sería, por ejemplo, una norma que estableciese que los servicios de guardería fueran una prestación para la madre derechohabiente; si bien es posible que el objetivo de la norma no haya sido discriminatorio, su efecto excluye tácitamente de este servicio y derecho al padre derechohabiente.

Debe considerarse además que una ley o disposición puede resultar discriminatoria si en su elaboración no se consideran las diferencias que resultan de las desigualdades en el ejercicio y acceso a distintos derechos, particularmente para ciertos grupos discriminados. Por ejemplo, estipular como requisito obli-

gatorio presentar el acta de nacimiento para recibir atención médica o para realizar un registro escolar, implica que no se está considerando que hay personas que por circunstancias geográficas, sociales u otras no pueden cumplirlo. Considerando esto, el Comité DESC ha incluido en su definición de discriminación que dichos actos pueden “directa o indirectamente” tener por objeto o por resultado discriminar.²³

Por último, cabe señalar que otro elemento que se ha analizado respecto al objeto o resultado discriminatorio de un acto, es si la intencionalidad de discriminar es un factor importante a determinar en las definiciones y/o disposiciones de igualdad y no discriminación. Al respecto, de las definiciones contenidas en los tratados e instrumentos internacionales analizados puede concluirse que “el material jurídico internacional sugiere que una intención discriminatoria no es un elemento necesario ni de la discriminación ni de una negación de la igualdad”.²⁴

Un ejemplo ilustrativo es la revisión que hizo la Corte Internacional de Justicia de la política del *apartheid* en Sudáfrica, la cual –frente a los argumentos de la defensa sobre las causas que la motivaron– señalaría que “la arbitrariedad prohibida se refiere al hecho simplemente objetivo y no a la condición subjetiva de los involucrados. En consecuencia, la arbitrariedad puede establecerse independientemente del motivo o finalidad”.²⁵ Es decir, no puede juzgarse sobre la intención o no intención del sujeto activo del acto discriminatorio, ni puede argumentarse la arbitrariedad del mismo para no juzgar sobre el efecto causado. Por eso resulta de gran relevancia que las disposiciones antidiscriminatorias incluyan tanto objeto como resultado.

²³ Para mayor información acerca de los tipos de discriminación, se recomienda consultar el capítulo II, Nociones básicas sobre la igualdad y no discriminación.

²⁴ Anne F. Bayefsky, “El principio de igualdad o no discriminación en el derecho internacional”, en *18 ensayos de justicia transicional, Estado de derecho y democracia*. Santiago de Chile, Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, 2005, p. 8, <<http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/18/46.pdf>>.

²⁵ *Idem*.

Esto cobra particular importancia cuando el sujeto activo de la discriminación no es una persona, sino, por ejemplo, una empresa o el mismo Estado, pues ante el incumplimiento de su obligación de abstenerse de discriminar, si se considerara premisa fundamental la intención, el Estado podría buscar adjudicar la responsabilidad y las consecuencias de esa violación a la intención de la(s) persona(s) involucrada(s) y no sobre el incumplimiento de su obligación. Cuando las cortes regionales de derechos humanos emiten las sentencias sobre los Estados, lo hacen sobre su incumplimiento o violación de derechos, no sobre la intención de las personas involucradas.

[d] “Menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio”

Por último, se considera importante atender este componente de la definición de discriminación:

- › *Menoscabar o anular*: es decir, que la discriminación puede implicar la negación total de un derecho o la negación parcial de ciertos aspectos del mismo. “Ejemplo de esto son aquellas leyes que permiten a las mujeres ser nacionales de un país al tiempo que les niegan un aspecto importante del derecho a la nacionalidad, el cual es el poder pasar esa nacionalidad a las o los hijos”.²⁶
- › *Reconocimiento, goce o ejercicio*: el acto discriminatorio puede presentarse además en relación ya sea con el reconocimiento, o el goce, o el ejercicio de uno o varios derechos de la persona o grupo afectado, que son parte fundamental de las responsabilidades de los Estados.²⁷

El Comité DESC ha incluido en su definición que el objetivo o resultado sea “anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, *en condiciones de igualdad*”.

²⁶ Alda Facio, *Igualdad en la CEDAW*, op. cit., pág. 9.

²⁷ Véase el capítulo II de este documento.

En conclusión de lo analizado en este apartado, la igualdad y la no discriminación son, sin duda, elementos *sine qua non* para el ejercicio y goce de todos los derechos humanos de cualquier persona. Esto tiene un reflejo claro en el reconocimiento e incorporación progresivos del derecho a la igualdad y la no discriminación en los tratados e instrumentos internacionales y el desarrollo que éste ha tenido en el seno del derecho internacional de los derechos humanos. Es por ello que tanto en el Sistema de Naciones Unidas como en los regionales de derechos humanos, la igualdad y la no discriminación son transversales a todo su desarrollo y actuar normativo e institucional. Los Estados, como actores parte de esos sistemas, tienen la obligación de proteger, reconocer, respetar y garantizar el derecho a la igualdad y a la no discriminación de toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción, derivada de su vinculación con los tratados internacionales de los que son parte.

Los elementos que a nivel internacional se han determinado respecto al derecho a la igualdad y la no discriminación y que han sido analizados en este apartado, deben ser considerados en la armonización de la legislación nacional de los Estados con los tratados e instrumentos internacionales. Particularmente en el caso del derecho a la igualdad y la no discriminación, implica que los Estados deben garantizar ambos en sus marcos jurídicos, para la protección plena de los derechos de todas las personas, especialmente aquellas que se encuentran en mayor situación de discriminación.

Derecho comparado

Los Estados están obligados a respetar el derecho a la igualdad y la no discriminación de las personas en sus ordenamientos internos a través de diversas medidas, entre ellas las legislativas. Actualmente, casi todos los países han incorporado a sus marcos jurídicos nacionales cláusulas antidiscriminatorias en cumplimiento de esa obligación, bajo características propias

en función del contexto histórico, político, social y cultural de cada uno de ellos.

El concepto de discriminación se ha ido perfeccionando en el ámbito internacional, y esa tendencia impulsó que los Estados comenzaran a incorporar el derecho a la igualdad y la no discriminación de los tratados por medio de cláusulas antidiscriminatorias, estableciendo así disposiciones normativas locales donde constara la obligación del actuar de los tratados respecto a este derecho, pero siempre y cuando su aplicación normativa fuera cuidadosamente suscrita y reglamentada respetando el derecho interno de legislar.²⁸

Todos los Estados están obligados a adoptar medidas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias presentes en sus sociedades en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias. Una manera de cumplir con este deber de protección es legislar para prohibir la discriminación.²⁹

En este apartado se analiza cómo se ha incorporado el derecho a la igualdad y la no discriminación en diversos países de la Unión Europea y de América Latina a través de cláusulas antidiscriminatorias, a fin de identificar elementos comunes en esas disposiciones, considerando el sistema internacional de derechos humanos.

Sobre los preceptos constitucionales de igualdad y no discriminación en la legislación nacional de los países

La igualdad y la no discriminación son base fundamental de toda norma de derechos humanos a niveles internacional, regio-

²⁸ Cláusula *rebus sic stantibus*. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005, p. 5.

²⁹ OEA, Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-18/03. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, párrafo 4.

nal y nacional; distintos tratados y convenios internacionales de derechos humanos han establecido dos tipos de obligaciones al respecto: por un lado, se ha reconocido el derecho a la no discriminación mediante disposiciones antidiscriminatorias para el ejercicio, en igualdad, de los derechos y, por otro, se ha estipulado la obligación de los Estados de proteger, sin discriminación, el derecho a la igualdad en y ante la ley.

Un proceso paralelo a la incorporación del derecho a la igualdad y la no discriminación en el ámbito internacional ha sucedido en relación con el derecho a la igualdad ante la ley, que se incluye en todos los tratados e instrumentos internacionales analizados. Estas disposiciones refieren obligaciones de los Estados sobre su legislación nacional y la aplicación de sus leyes, al reconocer que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho, sin discriminación, a igual protección, lo que abarca cualquier esfera sujeta a la normativa y la protección de las autoridades públicas.³⁰

Si bien el derecho a la no discriminación y el derecho a la igualdad ante la ley emanan ambos del principio de igualdad,³¹ requieren de un análisis propio a efectos de lo comentado en este capítulo. No sólo por la importancia de cada uno, sino porque ambos también deben ser incorporados en los ordenamientos jurídicos nacionales, por lo que no se debe considerar que la simple estipulación del derecho a la igualdad ante la ley proteja el derecho a la igualdad y la no discriminación y viceversa.

Del análisis sobre diversos ordenamientos legislativos nacionales que incorporan el derecho a la igualdad y la no discriminación, puede observarse que la mayoría de los países lo han hecho

³⁰ ONU, *Observación General No. 18*, op. cit., párrafo 12.

³¹ “Los conceptos de igualdad y de no discriminación se corresponden mutuamente, como las caras de una misma institución: la igualdad es la cara positiva de la no discriminación, la discriminación es la cara negativa de la igualdad, y ambas la expresión de un valor jurídico de igualdad que está implícito en el concepto mismo del Derecho como orden de justicia para el bien común”. Cejil, *Sumarios de jurisprudencia. Igualdad y no discriminación*. Argentina, Center for Justice and International Law, 2009, p. 10.

a través de la inclusión de cláusulas antidiscriminatorias en sus leyes fundamentales o constituciones. Estas cláusulas tienen las características siguientes:

1. La mayoría de ellas incorporan el derecho a la igualdad y la no discriminación de manera conjunta con el derecho a la igualdad ante la ley.
2. Establecen cláusulas antidiscriminatorias con la prohibición expresa o implícita de discriminar por los motivos prohibidos de discriminación, aunque en algunos casos se utilizan conceptos como distinción, restricción, diferencias, entre otros.
3. Las cláusulas antidiscriminatorias son de aplicación amplia (*i.e.* a todo ser humano) y en otras se condiciona su aplicación a sus “connacionales” o a sus “ciudadanos”.
4. El listado de motivos prohibidos de discriminación en algunos países se establece de manera abierta y en otros de manera cerrada o limitada (ver arriba).
5. Las cláusulas antidiscriminatorias se instauran de forma autónoma o de manera subordinada en relación con la normatividad constitucional, u otras dependiendo de la práctica normativa estatal (ver arriba).
6. Incorporan en sus cláusulas antidiscriminatorias elementos tanto de las disposiciones de igualdad y no discriminación como de las definiciones de discriminación de los diversos tratados e instrumentos internacionales en derechos humanos (ver arriba).

A continuación se analizarán los tres primeros puntos, considerando que los puntos 4, 5 y 6 revisten las mismas características comentadas en los análisis anteriores.

Incorporación de las cláusulas antidiscriminatorias en conjunto con el derecho a la igualdad

En una gran parte de los ordenamientos jurídicos de los países, las cláusulas antidiscriminatorias se han incorporado conjuntamente (a veces en el mismo artículo o en el mismo párrafo) con el derecho a la igualdad ante la ley, lo que puede dar lugar a la confusión respecto a si dichas cláusulas son sólo complemento o especificación del derecho de igualdad ante la ley. Por ello resulta fundamental señalar que la violación al principio de igualdad ante la ley, que opera a través de la igualdad de trato en circunstancias iguales o similares, no es la discriminación como resultado, sino el trato desigual de manera arbitraria o injustificada entre iguales. Por el contrario, las cláusulas antidiscriminatorias tienen:

un sentido emancipatorio y antisegregacionista en razón de determinados fenómenos históricos muy arraigados que han situado a determinados colectivos en situación de marginación, para cuya corrección se establece la tutela antidiscriminatoria. La prohibición de discriminación presenta, así, unos rasgos jurídicos propios que permite entenderla no como “una simple especificación del principio [de igualdad ante la ley], sino un mandato especial que, aun cuando derivado del principio de igualdad, va más lejos y dice algo distinto, del mandato de protección en el marco de la ley.”³²

Por ello resulta fundamental que las constituciones de los países incorporen, como lo han señalado ya diversos tratados e instrumentos internacionales, la prohibición expresa de discrimi-

³² Carmen María Cerdá Martínez-Pujalte, “Los principios constitucionales de igualdad de trato y de prohibición de la discriminación: un intento de delimitación”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*. Valencia, Universitat de València, año 2005, núms. 50-51, pp. 211, <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2538666>>.

minación, al considerar que “el fundamento de la prohibición no se encuentra en la interdicción de la arbitrariedad impuesta por el principio general de igualdad, sino en la consideración de que esta diferenciación, en esos supuestos [prohibidos de discriminación], está atentando o negando la propia dignidad del hombre”.³³

Finalmente cabe mencionar que las cláusulas antidiscriminatorias tienen un significado y elementos propios que lo caracterizan y diferencian del derecho a la igualdad ante la ley, a pesar de que se incorporen en conjunto en los ordenamientos jurídicos nacionales. Existen algunas distinciones que vale la pena mencionar:³⁴

- a) El derecho a la igualdad ante la ley (y la prohibición de desigualdad de trato) incide o aplica únicamente a los poderes públicos, mientras que las cláusulas antidiscriminatorias, por la naturaleza propia de la discriminación, obliga tanto a las esferas públicas como privadas. Es decir, estas cláusulas obligan al Estado a prevenir y prohibir la discriminación directa o indirecta por parte de los poderes públicos, así como la que exista en el ámbito privado.
- b) Los sujetos pasivos de la conducta desigual de trato abarcan tanto a sujetos como a campos en los que pueda presentarse un trato desigual, es decir, que incluye la igualdad entre personas, así como entre empresas, sociedades, etc. Mientras que los sujetos pasivos de la conducta discriminatoria podrán ser sólo seres humanos, en lo individual o grupalmente.
- c) La igualdad ante la ley no requiere un trato idéntico, es decir, no prohíbe las diferenciaciones de trato en sí, lo que prohíbe es que esto se haga de manera no razonable o arbitrariamente. Por el contrario, las cláusulas antidis-

³³ *Ibid.*, p. 214.

³⁴ Diferencias desarrolladas en el texto de Carmen María Cerdá Martínez-Pujalte, *op. cit.*, pp. 215-217.

criminatorias prohíben ciertas distinciones por características específicas, bajo los términos que la propia definición señala.³⁵

- d) Un último punto a analizar son los criterios que se toman en cuenta para determinar la existencia de un trato diferenciado o un trato discriminatorio. En el primer caso, se analiza si existe arbitrariedad en los motivos utilizados para la diferenciación entre las relaciones concretas que se comparan (ya sea en el trato desigual en circunstancias iguales o en trato igual en circunstancias desiguales). Sin embargo, y debido a la complejidad que reviste la discriminación y su carácter sistémico, los criterios que se utilizan para determinar un trato discriminatorio no son sólo las diferencias puntuales entre sujetos, sino la discriminación directa e indirecta causante o efecto de la misma.

En este sentido, puede señalarse que si bien existen diferencias claras entre ambos derechos, las cláusulas antidiscriminatorias sirven como puente entre la igualdad formal y la igualdad material.³⁶

Inclusión explícita del término discriminación

En diversas normativas nacionales europeas, el derecho o el principio de igualdad y no discriminación no se estipula de manera explícita, sino que a veces se utiliza el término “sin distinción”. En algunas ocasiones esto puede responder a las diferencias que derivan del idioma y el uso de conceptos distintos como resultado de cuestiones históricas y sociales propias de cada sistema jurídico nacional. Esto ha llegado a generar problemas en la inter-

³⁵ Véase el apartado “Componentes de la definición de discriminación de los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos a niveles internacional y regional” de este capítulo.

³⁶ *Ibid.*, p. 217.

pretación y ha dado lugar a aplicaciones restrictivas que podrían resultar en la inaplicabilidad de las medidas especiales.

Al respecto, es interesante la interpretación que hizo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en relación con el artículo 14 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que estipula, bajo el título de “prohibición de discriminación”, que “el goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación”. El Tribunal indicó que:

A pesar de la formulación muy general de su versión francesa (*sans distinction aucune*, sin distinción alguna), el artículo 14 no prohíbe toda diferencia de trato en el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos. Esta versión debe leerse a la luz del texto, más restrictivo, de la versión inglesa (*without discrimination*, sin discriminación). Además, y sobre todo, se llegaría a resultados absurdos si se diese al artículo 14 una interpretación tan amplia como la que su versión francesa parece implicar. Se llegaría así a considerar contrarias al Convenio cada una de las numerosas disposiciones legales o reglamentarias que no aseguran a todos una completa igualdad de trato en el goce de los derechos y libertades reconocidos. Ahora bien, las autoridades nacionales competentes se ven a menudo frente a situaciones o problemas cuya diversidad reclama soluciones jurídicas distintas; ciertas desigualdades de derecho, además, no tienden sino a corregir desigualdades de hecho. En consecuencia, la interpretación extensiva arriba citada no puede adaptarse.³⁷

³⁷ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Caso relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico de la enseñanza en Bélgica [Fallo]*. Sentencia del 23 de julio de 1968. Fundamentos de derecho, B. Interpretación adoptada por el Tribunal, párrafo

Es importante considerar que si bien existen diferencias lingüísticas respecto a los conceptos que se desarrollan en las cláusulas antidiscriminatorias en diversos países, el sentido que tengan debe ser el mismo.

Preceptos constitucionales de igualdad y no discriminación en países de la Unión Europea y América Latina

Unión Europea

El derecho o principio de igualdad y no discriminación ha sido reconocido en distintos instrumentos tanto de la Comunidad Europea como de la Unión Europea. La Carta Europea de Derechos Humanos y la Carta de Derechos Fundamentales incluyen cláusulas antidiscriminatorias, cuyos elementos han sido retomados por algunos países para el desarrollo de sus propias cláusulas. Del análisis de 26 países que integran la Unión Europea,³⁸ se encontró que, no obstante existir variaciones, en su mayoría consideran los componentes que fueron analizados anteriormente:

10. En el mismo párrafo, el Tribunal desarrolla los criterios que permiten determinar si una diferencia de trato relativa al ejercicio de uno de los derechos y libertades reconocidas, contraviene o no el artículo 14, esto es la justificación objetiva y razonable en relación con la igualdad de trato. Indica que “una diferencia de trato en el ejercicio de un derecho consagrado por el Convenio no sólo debe perseguir una finalidad legítima: el artículo 14 se ve también violado cuando resulta claramente que no existe una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida”, <http://www9.euskadi.net/euskara_araubidea/Legedia/legeak/gaztelan/europa/s23b001.pdf>.

³⁸ Se analizaron los preceptos constitucionales de Bélgica, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, Reino Unido y Malta (no se incluye información referente a Luxemburgo ni Croacia). El análisis se realizó con información de la base de datos de las constituciones europeas de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (European Union Agency for Fundamental Rights - FRA). La FRA es una agencia de la Unión Europea creada en el 2007, mediante Reglamento del Consejo Europeo No. 168/2007. En ella participan los 28 países de la Unión Europea. Véase <https://infoportal.fra.europa.eu/InfoPortal/infobaseShowContent.do?btnCat_10&btnCountryBread_169>. [Consulta: 6 de noviembre, 2012.]

- › Todos los países incluyen cláusulas antidiscriminatorias en sus constituciones o leyes fundamentales; la mayoría se establecen en los capítulos o secciones referentes a derechos fundamentales.
- › Casi la mitad de los países incluyen la cláusula antidiscriminatoria de manera conjunta con el derecho de igualdad ante la ley (16 países).
- › Casi la mitad incluyen explícitamente la no discriminación (12 países), mientras que la otra mitad utiliza otros conceptos como distinción, diferencias, etc. (14 países).
- › En la mayoría (17 países) la protección se garantiza de manera amplia a toda persona, mientras que otros lo hacen específicamente a sus ciudadanas y ciudadanos (seis países) y otros a sus connacionales (dos países).
- › En cuanto al listado de los motivos prohibidos de discriminación, encontramos que 11 de ellas la han establecido de manera abierta, es decir, que además del listado de motivos prohibidos de discriminación, la disposición aplica a cualquier otra condición; a su vez, 14 lo hacen de manera limitada, estableciendo sólo ciertas causas específicas de discriminación prohibidas.
- › En cuanto a si estas cláusulas se establecen de manera dependiente o autónoma, cabe señalar que la mayoría de ellas no las limita a los derechos consagrados en sus constituciones, 19 de ellas la estipulan de manera autónoma y sólo 7 de forma dependiente.
- › En algunos casos se establece también que la discriminación, así como la incitación a ésta, está prohibida de manera explícita y en algunos se incluye que será sancionada.
- › Chipre y el Reino Unido incluyen en su cláusula la discriminación directa e indirecta.
- › En la misma cláusula o en diversas disposiciones de las constituciones, se establece el derecho a la no discriminación en relación con un grupo específico (p. e. niñez, minorías religiosas) o un derecho específico (p. e. no discriminación con base en el sexo y el derecho al trabajo).

España

España ha incorporado en el artículo 14 de su Constitución la cláusula antidiscriminatoria, que tiene las características siguientes: 1) refiere sólo a la igualdad entre los españoles y no a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción; 2) determina de manera abierta o ilimitada las bases prohibidas de discriminación, y 3) se establece de manera autónoma. También se incluye la cláusula en el artículo 35, vinculándolo sólo con relación al derecho al trabajo y prohibiendo de manera exclusiva el derecho a la no discriminación por razones de sexo.

Artículo 14. Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Artículo 35 (1). Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.

Bélgica

Al igual que España, Bélgica incluye el derecho a la no discriminación en su Constitución (artículo 11), con las características siguientes: 1) refiere sólo al disfrute de los derechos reconocidos a los belgas; 2) no incluye bases prohibidas de discriminación; 3) se establece de manera dependiente en relación con los derechos y libertades que se reconocen a las y los belgas, y 4) de manera implícita determina que se debe tomar especial atención a la discriminación contra minorías ideológicas y filosóficas, estableciendo que para ello debe ponerse especial atención en leyes y decretos.

Artículo 11. El disfrute de los derechos y libertades reconocidos a los belgas deberá ser asegurado sin discriminación. Con este fin las leyes y decretos garantizarán especialmente los derechos y libertades de las minorías ideológicas y filosóficas.

Países Bajos

En los Países Bajos la cláusula antidiscriminatoria se ha incluido, al igual que en México, en el primer capítulo y artículo de su Constitución. En el capítulo I, denominado “Los derechos fundamentales”, establece en su artículo primero la cláusula antidiscriminatoria con las características siguientes: 1) protege de manera amplia a toda persona; 2) determina de manera abierta las bases prohibidas de discriminación, y 3) se establece de manera autónoma.

Artículo 1. Todos aquellos que se hallen en los Países Bajos serán tratados de manera igual en las mismas circunstancias. No se permitirá ninguna discriminación fundada sobre la religión, las convicciones personales, las opiniones políticas, la raza, el sexo o cualquier otro motivo.

Suecia

El Instrumento de Gobierno de Suecia alude a la no discriminación de la siguiente manera:

Artículo 2. [...] Las instituciones públicas promoverán la posibilidad de que todos puedan alcanzar la participación e igualdad social y [...] deberán combatir la discriminación por motivos del género, color, origen nacional o étnico, afiliación lingüística o religiosa, discapacidad funcional, orientación sexual, edad o cualquier otra circunstancia que afecta a la persona.

Artículo 12. Ningún acto legal o disposición podrá resultar en un trato menos favorable de persona alguna por su pertenencia a un grupo minoritario por razón de origen étnico, color o cualquier otra circunstancia similar o por su orientación sexual.

Artículo 13. Ningún acto legal o disposición podrá resultar en un trato menos favorable por motivos de género, a menos que la disposición sea un esfuerzo tendiente a promover la igualdad entre hombres y mujeres o si deriva del servicio militar obligatorio o tareas oficiales equiparables.

América Latina

En cuanto a los países latinoamericanos, algunos como Bolivia, Colombia y Nicaragua han incorporado también cláusulas antidiscriminatorias en sus legislaciones.³⁹

Bolivia

El caso de la Constitución de Bolivia es importante ya que el artículo que incluye la cláusula antidiscriminatoria estipula lo referente a la personalidad y capacidad jurídica de todas las personas, así como la igualdad ante la ley. Por otro lado, respecto a las características de la cláusula, se puede mencionar: 1) la protección es a toda persona; 2) se establece de manera abierta, además de enlistar una amplia gama de causas prohibidas de discriminación; 3) Se garantiza esta protección a derechos individuales y colectivos, y 4) establece la cláusula de manera autónoma y además incluye este derecho para las disposiciones de la Constitución, leyes y tratados internacionales en derechos humanos.

³⁹ La información se obtuvo de la consulta de a las constituciones en los portales electrónicos de los Congresos de estos países y estudio comparativo de las nuevas legislaciones nacionales y regionales en materia de lucha contra la discriminación.

Artículo 14

I. Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica con arreglo a las leyes y goza de los derechos reconocidos por esta Constitución, sin distinción alguna.

II. El Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona.

III. El Estado garantiza a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en esta Constitución, las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos.

Colombia

Por su parte, el artículo 13 de la Constitución colombiana establece explícitamente que: 1) la cláusula es para toda persona; 2) los motivos prohibidos de discriminación se estipulan de manera cerrada; 3) es autónoma, y 4) pone especial atención en grupos discriminados aunque no los define:

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

Nicaragua

En el caso de la Constitución de Nicaragua encontramos que: 1) ofrece protección a toda persona; 2) las causas de discriminación se estipulan de manera cerrada, y 3) se establece de manera autónoma.

Artículo 27. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección. No habrá discriminación por motivos de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma, religión, opinión, origen, posición económica o condición social.

Finalmente cabe mencionar que el modelo normativo óptimo que aquí se ha analizado da cuenta del desarrollo del principio de igualdad y no discriminación en el derecho internacional de los derechos humanos, así como de la importancia y obligación de todos los países de llevar a cabo procesos de armonización en relación con ese derecho y con la igualdad.

Este largo proceso requiere un compromiso por parte de los actores involucrados, tanto en su formulación normativa como en su ejecución. Es necesario que los Estados, en el cumplimiento de su obligación de armonizar su legislación interna con la internacional, incorporen disposiciones que de manera específica protejan el principio de igualdad y no discriminación, a través de un modelo que garantice plenamente este derecho, de acuerdo con los tratados e instrumentos internacionales, y asegure el acceso, goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.

Modelo normativo vigente

Cláusula antidiscriminatoria en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El 14 de agosto de 2001 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que señalaba lo siguiente:

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Esta reforma implícitamente reconoció la igualdad formal ante la ley de todas las personas, de acuerdo con lo señalado en el primer párrafo de ese artículo; así como incluyó en el orden jurídico nacional una cláusula antidiscriminatoria, mediante una prohibición de discriminación, según se desprende del contenido de su párrafo tercero, lo que implicó que a nivel constitucional se reconociera el derecho a la igualdad y la no discriminación de cualquier persona, en el goce y ejercicio de cualquier derecho.

Es decir, retomando lo señalado en el modelo normativo óptimo, la cláusula antidiscriminatoria se insertó en el sentido de ser aplicada a toda persona, y en relación con cualquier derecho y libertad, sin restringirla a alguna situación determinada o derechos en particular.

Por lo que respecta a las modificaciones que ha experimentado esa cláusula, el 4 de diciembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación su primera reforma, con la finalidad de sustituir el término de capacidades diferentes por el de discapacidades, considerando que el primero de ellos constituía una denominación incorrecta para referirse a las personas con discapacidad, atendiendo a los criterios universalmente aceptados y reconocidos por esas personas. En consecuencia el tercer párrafo quedó redactado de la manera siguiente:

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, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Durante los cinco años siguientes, el artículo 1 de la Constitución mexicana no tuvo modificación alguna, sino hasta junio de 2011 con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que, entre otras cosas:

- › Incorpora el término derechos humanos al texto constitucional;
- › Reconoce no sólo los derechos humanos previstos en la Constitución, sino también los contenidos en los tratados internacionales de los que México es parte.
- › Modifica la ubicación de la cláusula antidiscriminatoria, pasando del tercero al quinto párrafo.

- › Adiciona el calificativo de sexuales al término preferencias, reafirmando con ello lo señalado en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), en el sentido de que la causa por la cual se prohíbe discriminar, relacionado con las preferencias, es el que se tenga una, de tipo sexual, diferente de la “normal” o tradicionalmente aceptada, es decir, diversa a la heterosexual.⁴⁰

Su redacción quedó vigente como a continuación se transcribe:

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

⁴⁰ En este capítulo no se ahonda más en de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, ya que ese contenido se aborda en el capítulo I.

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

Delimitadas las reformas que ha experimentado desde su expedición hasta la fecha el artículo 1 de la CPEUM, por lo que respecta a la prohibición de discriminar (antes tercer párrafo, ahora quinto), a continuación se desarrolla un análisis de los principales elementos que lo componen, basándose en la exposición y clasificación que se empleó en el modelo normativo óptimo para referirse a las disposiciones y definiciones de discriminación, a excepción del primer elemento, que se particulariza en el caso de la prohibición de discriminar de la CPEUM.

Primer elemento. Prohibición de discriminar

El primer elemento de la cláusula antidiscriminatoria contenida en la Constitución federal, atiende precisamente a la forma en cómo se inserta en el orden jurídico nacional, es decir, a través de una prohibición expresa de la discriminación.

Si bien en ocasiones, según se desprende de lo señalado en el marco normativo óptimo, algunas cláusulas de igualdad y no discriminación se enfocan en señalar las acciones mediante las cuales se pueden cometer actos discriminatorios, como lo sería la distinción, exclusión o restricción, la cláusula contenida en el artículo 1 constitucional no delimita ese tipo de conductas, únicamente aporta una prohibición expresa de discriminar, sin entrar al detalle de la conceptualización o definición de la misma.

Segundo elemento. Motivos prohibidos para discriminar

La CPEUM, al prohibir de manera expresa la discriminación, incluye un listado de motivos vedados para ello, destacando aquellas causas que tradicional e históricamente han sido origen de distinción entre las personas en la sociedad mexicana de manera injustificada, tales como:

- › El 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

Al final de esa enumeración, se enfatiza una expresión muy característica de las cláusulas antidiscriminatorias, que es la frase “o cualquier otra”, con la que se plasma el carácter abierto de la misma. Es decir, considerando que los motivos por los cuales se discrimina a las personas varían a lo largo de los años, según las necesidades de la sociedad, y que en razón de ello resulta imposible elaborar una lista exhaustiva de los mismos (pues se correría el riesgo de dejar fuera a otros de gran relevancia en un futuro), se vuelve necesaria la señalización de que las causales contenidas en la cláusula antidiscriminatoria no agotan todos los supuestos prohibidos de discriminar y, por lo tanto, pueden considerarse incluidos en la misma tantos otros como conductas discriminatorias se vayan cometiendo en contra de las personas, atendiendo a ciertos atributos o características personales.⁴¹

⁴¹ Al respecto, el doctor Miguel Carbonell señala el carácter abierto del principio de igualdad en dos sentidos: uno histórico, al determinar que los motivos para discriminar

Tercer elemento. Consecuencias de derecho⁴²

De la lectura de la cláusula antidiscriminatoria se desprenden, como un tercer elemento, las consecuencias jurídicas de llevar a cabo un acto discriminatorio, siendo éstas:

- › Que dicha conducta atente contra la dignidad.
- › Que además tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Las consecuencias se explican por sí mismas atendiendo a la relevancia e impacto que la discriminación provoca al interior de la sociedad, no sólo para la colectividad sino también para las personas consideradas en lo individual, como es atentar contra la esencia misma de la persona, es decir, contra sus derechos y libertades fundamentales.

Señalado lo anterior, es preciso hacer una acotación sobre tales consecuencias, pues llama la atención en el sentido de que ambas se encuentran unidas por medio de la conjunción “y”, lo cual implica que es condición que las dos se presenten para estar ante un acto discriminatorio, ya que no se da la opción de una u otra.

Formulada esa aclaración se hace especial énfasis en la segunda de las consecuencias jurídicas, es decir, la referida a señalar que el acto discriminatorio “tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

a una persona han variado a lo largo de los años y, por lo tanto, no son siempre los mismos; en tanto que el segundo sentido lo deriva de aquél, ya que resulta imposible elaborar una lista exhaustiva de las causas que se deben considerar irrelevantes para discriminar. Miguel Carbonell, *Igualdad y constitución*. México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2004, pp. 19 y 20. [Cuadernos de la igualdad, 1]

⁴² Si bien en el modelo normativo óptimo los componentes de este tercer elemento —es decir, las consecuencias, que atienden al objeto o efecto de la conducta discriminatoria— quedaron plasmados en dos elementos distintos, para fines didácticos y atendiendo a la estructura que el orden jurídico nacional le ha dado a las prohibiciones y definiciones de discriminación, en este modelo normativo vigente ambas quedarán subsumidas en uno solo apartado, que constituirá el tercer elemento, denominado: “consecuencias de derecho”.

Para ello se retoma lo mencionado en el marco normativo óptimo de este capítulo, en el sentido de que el reconocimiento del derecho a la igualdad y la no discriminación en los tratados e instrumentos internacionales y en el derecho comparado, ya sea como prohibición de discriminar, expresa o tácita, o bien mediante la inclusión de definiciones de discriminación, pueden hacer referencia tanto al objeto y al resultado de discriminar en su conjunto, como sólo al objeto o al resultado de hacerlo; en otras palabras, pueden considerar la intención o finalidad discriminatoria claramente identificable (objeto-finalidad), o solamente señalar los efectos de esa conducta, que sin tener un propósito definido de discriminar provoca ese resultado en contra de una o varias personas (resultado-efecto).

En ese sentido se destaca que en el caso concreto del artículo 1 constitucional, la cláusula antidiscriminatoria contenida en él hace hincapié exclusivamente en el objeto o finalidad de la misma, es decir, en considerar las consecuencias derivadas de una intención manifiesta de discriminar a una o varias personas por alguno de los motivos prohibidos para ello, dejando de lado el reconocimiento de las consecuencias de una conducta, que sin tener la intención de discriminar, tiene por resultado un acto discriminatorio.

Por otra parte, se detalla que la afectación a los derechos y libertades, como consecuencia de la comisión de hechos discriminatorios, puede presentarse desde un punto de vista parcial y total, según se hable de un menoscabo o de una anulación, respectivamente.

Cláusula antidiscriminatoria en las constituciones locales

Derivado del artículo segundo transitorio del decreto del Congreso de la Unión, correspondiente a la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001⁴³ (por la cual se incorporó al orden jurídico

⁴³ Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1, se reforma el artículo 2, se deroga el párrafo primero del

mexicano la cláusula que prohíbe la discriminación), se obligó tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas de las entidades federativas a realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales para que reglamentaran lo señalado en la reforma.

A partir de entonces, por lo que toca al ámbito estatal, diversas entidades federativas incorporaron a su marco jurídico local una cláusula antidiscriminatoria, en términos de lo señalado en la CPEUM. Hasta la fecha, 19 estados de la República Mexicana han incluido expresamente la prohibición de discriminar en sus constituciones, a saber: Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas⁴⁴.

A continuación se transcriben los artículos correspondientes al ordenamiento de referencia por entidad federativa:

1. Baja California Sur. Artículo 8, párrafo 2

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, discapacidad, la condición social, las condiciones de salud, la re-

artículo 4 y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁴ El día 5 de junio de 2013, el Congreso del estado de Oaxaca aprobó reformas a la Constitución de esa entidad, entre ellas, el incluir una prohibición de discriminar. Sin embargo, a la fecha de cierre de este documento (12 de junio de 2013), no habían sido publicadas tales reformas en el Periódico Oficial del Estado.

A continuación se transcribe el texto del segundo párrafo del artículo 1 de la Constitución de Oaxaca, que el Conapred obtuvo como el presuntamente aprobado por el Congreso del estado de Oaxaca, derivado del dictamen emitido por la Comisión de Estudios Constitucionales:

Artículo 1... En el Estado queda prohibida toda discriminación con motivo del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, la condición de migrante, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra característica que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o reducir los derechos y libertades de los individuos.

ligión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos o libertad de las personas.

2. Chiapas. Artículo 7, párrafo 10

Se prohíbe toda forma de discriminación de origen étnico o por razón de lengua, sexo, religión, costumbre, o condición social. La contravención a esta disposición será sancionada en los términos de la legislación penal vigente.

3. Coahuila. Artículo 7, párrafo 3

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, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos humanos y libertades de estas personas. La ley establecerá mecanismos a favor de dichas personas, para que el goce de sus derechos de libertad, igualdad, seguridad jurídica y justicia social, sean reales, efectivos y equitativos dentro del estado humanista, social y democrático de derecho que salvaguarda esta Constitución.

4. Colima. Artículo 1, párrafo 4

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

5. Durango. Artículo 2, párrafo 1

En el Estado de Durango queda prohibida toda clase de servidumbre que implique la explotación o menoscabo de la dignidad de los trabajadores; igualmente queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opinión, 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.

6. Estado de México. Artículo 5, párrafo 4

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, 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. El Estado garantizará la vigencia del principio de igualdad, combatiendo toda clase de discriminación.

7. Guanajuato. Artículo 1, párrafo 3

Queda prohibido todo tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana o contra los derechos y libertades de la persona, con motivo de su origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra circunstancia, calidad o condición.

8. Hidalgo. Artículo 4, párrafos 4 y 5

Queda prohibida toda discriminación motivada por el origen étnico, nacional o regional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, el trabajo desempeñado, las costumbres, la raza, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Toda discriminación o toda intolerancia constituyen un agravio a la dignidad humana y un retroceso a su propia condición, que deberá combatirse.

9. Jalisco. Artículo 4, párrafo 5

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 de todo tipo, incluyendo las sexuales, el estado civil o cualquiera otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

10. Michoacán. Artículo 1, párrafo 4

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.

11. Morelos. Artículo 2 bis, fracción II

Queda prohibida toda discriminación que, por origen étnico o cualquier otro motivo, atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, así como su desarrollo comunitario.

12. Nuevo León. Artículo 1, párrafo 4

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, embarazo, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar sus derechos y libertades.

13. Puebla. Artículo 11, párrafo 2

Queda prohibida toda acción tendiente al menoscabo de los derechos humanos, en razón de discriminación por raza, origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, preferencias, filiación, instrucción y nivel cultural, apariencia física, estado civil, creencia religiosa, ideología política, opiniones expresadas o cualquier otra que atente contra la dignidad, la libertad o la igualdad.

14. Quintana Roo. Artículo 13, párrafo 2

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, la condición sexual, 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 que habitan en este Estado. El Estado diseñará, promoverá y llevará a cabo las acciones y medidas necesarias para garantizar el derecho a la no discriminación.

15. San Luis Potosí. Artículo 9, fracción I

Queda prohibida toda discriminación por origen étnico, o que por cualquier otro motivo atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

16. Tabasco. Artículo 4, párrafo 2

Queda prohibida en el Estado, toda forma de discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, la lengua o idioma, sexo, religión, costumbre, opiniones, preferencias, condición social, salud, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

17. Tlaxcala. Artículo 14, párrafo 4

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.

18. Yucatán. Artículo 2, párrafo 2

Queda prohibida toda discriminación por raza, origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapaci-

dad, condición física, social, económica o lingüística, preferencias, filiación, instrucción, religión, ideología política, o cualquier otra que menoscabe la dignidad humana, los derechos y libertades de las personas. Las niñas, niños y adolescentes no podrán ser objeto de medidas que con la pretensión de ser correctivas, se fundamenten en causas discriminatorias o que sean consecuencia de las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus demás familiares.

19. Zacatecas. Artículo 21, párrafo 4

Queda prohibida toda forma de discriminación motivada por origen étnico, nacional o regional, el género, la raza, el color de piel, las características físicas, el idioma, el estado civil, la edad, la profesión, el trabajo desempeñado, la condición social o económica, las discapacidades, las condiciones de salud, el estado de embarazo, las costumbres, las preferencias sexuales, las ideologías o creencias religiosas, la calidad migratoria o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

De la lectura de estas disposiciones es posible realizar un breve análisis de los elementos que conforman esas cláusulas antidiscriminatorias, tal como se realizó en el caso del artículo 1 de la CPEUM. A continuación se presentan los aspectos más destacados de ese análisis.

Primer elemento. Prohibición de discriminar

Las cláusulas antidiscriminatorias de las constituciones locales toman la forma de prohibición de discriminación. En ese sen-

tido, el primer elemento lo constituye la referencia expresa de dicha prohibición, sin aludir a las formas o medios a través de los cuales se podrían manifestar esos actos discriminatorios (distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias).

En ese supuesto se encuentran las entidades de Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

Cabe resaltar que el estado de Puebla es una excepción, ya que en su cláusula se aprecia que considera de manera general la forma en que pueden presentarse las conductas discriminatorias al señalar lo siguiente: “queda prohibida toda acción tendiente al menoscabo de los derechos humanos, por razón de discriminación”.

Segundo elemento. Motivos prohibidos para discriminar

Como sucede en el caso de la Constitución mexicana, el segundo elemento de las cláusulas antidiscriminatorias de las constituciones locales consiste en enlistar una serie de motivos vedados para discriminar, que si bien las entidades federativas homologan en su mayoría con los referidos en la CPEUM, en otros casos también incluyen los señalados exclusivamente en la LFPED, como lo son el sexo, la lengua, las condiciones económicas o el embarazo.

En tanto que, atendiendo a las particularidades de cada región, estas cláusulas consideran otras causales prohibidas para discriminar que reflejan el contexto histórico, social, cultural o económico que viven, por ejemplo, la costumbre (Chiapas, Hidalgo, Tabasco y Zacatecas); la raza (Hidalgo, Puebla, Yucatán y Zacatecas); la condición lingüística (Yucatán), el trabajo desempeñado (Hidalgo y Zacatecas), o el color de piel (Zacatecas).

Sin perjuicio de la delimitación señalada, cabe resaltar que de las 19 entidades federativas en estudio, 18 de ellas (Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo

León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas) incluyen al final de la lista de motivos prohibidos la frase “cualquier otra” o “cualquier otro motivo”, con lo que se destaca el carácter abierto de las cláusulas antidiscriminatorias, al no limitar la lista de causales prohibidas a las señaladas expresamente en ellas.

Excepción a la regla anterior es el caso de Chiapas, única entidad que incluye en su cláusula una lista limitativa de motivos prohibidos para discriminar, como lo son el origen étnico, la condición social, la religión, el sexo, la lengua y las costumbres, siendo omisa en mencionar que podrán considerarse algunos otros.

Por lo que se refiere a las reformas que la Constitución federal ha experimentado en cuanto a los motivos prohibidos, concretamente en las “discapacidades” y las “preferencias sexuales”, es preciso mencionar que en el caso del primero de estos motivos, de los 15 estados que en sus constituciones locales lo prevén expresamente (Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas), sólo uno de ellos, Nuevo León, continúa empleando una denominación errónea del término al referirse a las “capacidades diferentes” en lugar de las “discapacidades”.⁴⁵

En relación con las preferencias sexuales, de las 15 constituciones que consideran esa causal de forma expresa (las de Baja California Sur, Coahuila, Colima, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas), sólo seis de ellas (Colima, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Tlaxcala y Zacatecas) lo hacen en su expresión correcta, es decir, “preferencias sexuales”, tal como lo mandata la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, pues el resto sigue haciendo alusión al vocablo “pree-

⁴⁵ Los estados de Morelos, San Luis Potosí y Tabasco, si bien no prevén expresamente el motivo de “discapacidades”, lo incluyen implícitamente al ser una cláusula de tipo abierto. Por su parte, Chiapas es el único estado que no lo prevé ni de manera implícita ni explícitamente.

rencias” sin calificativo alguno (Baja California Sur, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán).⁴⁶

Tercer elemento. Consecuencias de derecho

Retomando la exposición de este elemento en el caso de la CPEUM, con especial énfasis en el objeto-finalidad y efecto-resultado de la conducta discriminatoria, es preciso distinguir cuatro tipos de consecuencias derivadas de las cláusulas antidiscriminatorias en los estados.

1. El primer supuesto es aquella consecuencia:

- › Que constituye un atentado contra la dignidad.
- › Que tiene por objeto la anulación y menoscabo de los derechos y libertades de las personas.

Esta primera consecuencia se encuentra en estricta sintonía con la prevista en la CPEUM y que comparten 14 de los 19 estados con cláusula antidiscriminatoria: Colima, Coahuila, Durango, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.

2. El segundo supuesto es aquella consecuencia:

- › Que constituye un atentado contra la dignidad.
- › Que tiene por objeto la anulación y menoscabo de los derechos y libertades de las personas.

⁴⁶ Los estados de Durango, Morelos y San Luis Potosí no reconocen expresamente ese motivo o base prohibida, sin embargo, quedaría incluida al tener una cláusula de tipo abierta. Chiapas es la única entidad federativa que no la incluye ni explícita ni implícitamente.

Prevista en el estado de Baja California Sur y que, a diferencia de la anterior, está separada por la conjunción disyuntiva “o”, lo cual implica que no es necesario que se cumplan ambas consecuencias para estar en presencia de un acto discriminatorio.

3. El tercer supuesto es aquella consecuencia:

- Que constituye un atentado contra la dignidad, derechos, y/o libertades de la persona.

Como en el caso de Guanajuato, Puebla y Yucatán, en cuyas cláusulas no se enuncia si el atentado es por objeto o por resultado, como en los dos supuestos anteriores.

4. El cuarto supuesto es aquel en el que las consecuencias o la contravención a la prohibición de discriminar equivale a ser sancionada en los términos de la legislación penal vigente, como en el caso de Chiapas.

Definición de discriminación en la LFPED

El decreto promulgatorio de la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001, además de reglamentar su contenido en el ámbito estatal, planteaba la obligación de instrumentarlo en la legislación federal por parte del Congreso de la Unión.

Fue así que el Constituyente Permanente aprobó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), publicada en el Diario Oficial de la Federación *el 11 de junio de 2003*, para efectos de reglamentar el artículo 1 de la Constitución mexicana. Ese objeto quedó plasmado en la ley, así como los relativos a prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona y a promover la igualdad de oportunidades y de trato.

Para lograr ese cometido, la LFPED dio origen al Conapred, órgano rector del Estado mexicano en materia de igualdad y no

discriminación. El artículo 17 de esa ley delimita el objeto y atribuciones del Consejo, entre las que se encuentra llevar a cabo acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación, así como formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentran en territorio nacional.

Otras de las atribuciones que se le encomendaron son las relativas a proponer y evaluar la ejecución del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación; realizar estudios sobre los ordenamientos jurídicos vigentes; emitir opiniones acerca de iniciativas relacionadas con la materia; divulgar los compromisos asumidos por nuestro país en los instrumentos internacionales, así como conocer y resolver los procedimientos de queja y reclamación por presuntas violaciones al derecho a la igualdad y la no discriminación.⁴⁷

Con la finalidad de que en la práctica el Conapred estuviera en posibilidad de cumplir con sus atribuciones y hacer efectiva la observancia del ordenamiento que garantiza el respeto del derecho a la igualdad y la no discriminación, resultó necesario que la propia LFPED aportara un concepto acerca de lo que se entendería por discriminación, a fin de que existiera uniformidad en cuanto al principal objeto de estudio de la misma y de la propia cláusula antidiscriminatoria.

Por lo tanto, en el artículo 4 de la LFPED se incluyó la definición de discriminación, tal como se transcribe:

Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el

⁴⁷ Para mayor abundamiento sobre las atribuciones del Conapred, consultar el artículo 20 de la LFPED.

ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.

Al respecto, cabe señalar que el 12 de junio de 2013, el artículo 4 fue reformado, con la finalidad de incluir como un motivo prohibido de discriminación a la “talla pequeña”, siendo su redacción actual la siguiente:

Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, talla pequeña, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.

En ese sentido, retomando lo señalado en el marco normativo óptimo acerca de los elementos que integran las definiciones de discriminación contenidas en los instrumentos internacionales y en las leyes de diversos países, corresponde hacer un análisis de los componentes de la definición de discriminación contenida en la LFPED.

Primer elemento. Conducta⁴⁸

El primer elemento que debe contener toda definición de discriminación es el relativo a la conducta, es decir, la forma que revestirá el acto calificado como discriminatorio; siendo ésta, en el caso de la definición de la LFPED, la “distinción, exclusión o restricción”.

Cabe precisar, como se verá más adelante en el caso de las definiciones contenidas en las leyes locales antidiscriminatorias, que la conducta puede también delimitarse de otras formas, adicionales a una distinción, exclusión o restricción, como puede ser mediante una acción u omisión, a través de un hecho en general o de una ley.

Por su parte, aun cuando tampoco es el caso de la LFPED, las definiciones de discriminación también pueden hacer mención en este primer elemento a si la conducta se ha cometido de manera intencional o sin un motivo o causa racionalmente justificable.⁴⁹

Segundo elemento. Motivos prohibidos para discriminar

Al igual que el segundo elemento de las prohibiciones discriminatorias de la CPEUM y de las constituciones de las entidades federativas, el correspondiente a la definición de la LFPED consiste en señalar cuáles son los motivos por los cuales está vedado llevar a cabo conductas discriminatorias, tomando en cuenta distintos elementos particulares de las personas, que tradicionalmente provocan distinción entre ellas. Los motivos son:

⁴⁸ Si bien en el modelo normativo óptimo se establece que el primer elemento de las definiciones de discriminación es la distinción, exclusión, restricción o preferencia, para efectos del modelo normativo vigente, y considerando que en el ámbito local [como se verá más adelante] existen formas muy variadas a través de las cuales se manifiesta el acto discriminatorio, el primer elemento a considerar es la conducta.

⁴⁹ Para ahondar más acerca de esta última característica de la conducta, se sugiere revisar el capítulo II, “Nociones básicas sobre igualdad y no discriminación”.

- › El origen étnico o nacional
- › El sexo
- › La edad
- › La talla pequeña
- › La discapacidad
- › La condición social o económica
- › Las condiciones de salud
- › El embarazo
- › La lengua
- › La religión
- › Las opiniones
- › Las preferencias sexuales
- › El estado civil
- › La xenofobia
- › El antisemitismo

De esta lista se resaltan los relativos a la condición económica, el embarazo, la lengua, la xenofobia y el antisemitismo, pues son causales que, a diferencia de la CPEUM, se adicionan en la LFPED; mientras que por lo que respecta al “género”, previsto en el artículo 1 constitucional, dicho motivo se sustituye en el artículo 4 de la LFPED por el término sexo.

Sin perjuicio de la delimitación anterior, y al igual que en la prohibición de la CPEUM, la definición de discriminación, inmediatamente después del listado de motivos prohibidos, hace mención de la frase “o cualquier otra”, lo que conlleva, como se ha señalado en repetidas ocasiones a lo largo de este capítulo, que la misma tenga un carácter abierto, estableciendo la posibilidad de considerar tantos motivos como conductas discriminatorias se generen en el futuro.

Tercer elemento. Consecuencias de derecho

El último elemento que se desprende de la definición de discriminación consiste en la derivación de consecuencias jurídicas

por la comisión de hechos discriminatorios. Concretamente la definición de la LFPED prevé aquella consecuencia que tenga por efecto impedir o anular:

1. El reconocimiento o el ejercicio de los derechos.
2. La igualdad real de oportunidades de las personas.

En ese sentido, a diferencia de la cláusula antidiscriminatoria contenida en la CPEUM, la definición de discriminación de la LFPED es omisa en señalar como consecuencia de un acto de discriminación el atentado contra la dignidad, destacando únicamente la vulneración a los derechos, tanto en su reconocimiento como en su ejercicio, y adicionando la vulneración a la igualdad real de oportunidades; lo que se traduce en que ambas consecuencias deben estar presentes para estar ante un acto de discriminación.

Ahora bien, señalado lo anterior, cabe resaltar que a diferencia de la CPEUM, la LFPED no considera en la delimitación de las consecuencias del acto discriminatorio si éste se cometió con intencionalidad, pues señala particularmente el efecto o resultado del mismo, lo que amplía la protección del derecho a la igualdad y la no discriminación al no sujetar las consecuencias jurídicas a la finalidad de querer producir o no actos discriminatorios, pues basta con que se realice un menoscabo en los derechos y la igualdad de las personas sin importar si se tenía o no la intención de discriminar.

Leyes locales antidiscriminatorias

Así como la cláusula antidiscriminatoria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reglamentada a través de la creación de la LFPED, a nivel estatal la inclusión de la prohibición de no discriminar en las constituciones locales ha tenido su propia reglamentación en las leyes secundarias de carácter local, o la propia LFPED ha tenido su espejo en las entidades federativas, aun cuando no exista una cláusula antidiscriminatoria en las Constituciones locales.

Hasta marzo de 2013, 21 entidades federativas cuentan con una legislación para prevenir y eliminar la discriminación: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

En dichas legislaciones, al igual que en la LFPED, se estimó necesario incluir una definición de lo que se entendería por discriminación para estar en posibilidad de dotar de contenido y aplicación a esos ordenamientos.

En algunos casos, además de la definición, se volvió a reglamentar la cláusula antidiscriminatoria en el mismo ordenamiento de carácter secundario, incorporando la prohibición de discriminación.

Tal es el caso de los 18 estados siguientes: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas, mientras que los tres restantes, de Campeche, Michoacán y Yucatán, sólo cuentan con la definición de discriminación.

Otra acotación importante es que de las 18 entidades que incluyen la prohibición y definición de discriminación en sus ordenamientos antidiscriminatorios locales, tres de ellas, Aguascalientes, Distrito Federal y Durango, comparten esos elementos en un mismo artículo.

En ese orden de ideas, a continuación se expondrán las prohibiciones de discriminación, destacando sus componentes tal como se hizo en el caso de la CPEUM, y posteriormente se analizarán las definiciones de discriminación y sus elementos, al igual que lo examinado en la LFPED.

Prohibiciones de discriminación en las leyes estatales antidiscriminatorias

Con la finalidad de que las personas lectoras de este estudio identifiquen fácilmente los elementos que conforman las prohibiciones de discriminación contenidas en las leyes estatales en la materia, a continuación se exponen, por cada estado, los fundamentos legales de las mismas, comprendidos en los ordenamientos de referencia.

1. Aguascalientes. Artículo 4

En términos de esta Ley, queda prohibida en el Estado de Aguascalientes, toda forma de discriminación, entendiéndose como todo acto u omisión realizada por particulares, servidores públicos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; ayuntamientos, organismos autónomos o cualquier entidad de los poderes públicos estatales o municipales que generen negación, exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de los derechos fundamentales de las personas, minorías o grupos, con la intención o sin ella, por la acción u omisión, sin motivo o causa que sea racionalmente justificada, así como aquella basada en el origen étnico o social, la nacionalidad, características genéticas, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, opiniones, orientación sexual, género, estado civil, edad, apariencia física, ocupación o actividad, antecedentes penales o cualquier otra, que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales y la igualdad real de oportunidades entre las personas.

2. Baja California. Artículo 5

Queda prohibida toda discriminación motivada por el origen étnico, nacional o regional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil, el trabajo desempeñado, las costumbres, la raza, las ideologías o creencias, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

3. Baja California Sur. Artículo 5

Queda prohibida toda práctica discriminatoria, sea por acción u omisión, con intención o sin ella, y sin motivo o causa que sea racionalmente justificable, que tenga por objeto o produzca el efecto de privar de un bien, de anular, menoscabar o impedir tanto los derechos fundamentales, como la igualdad real de oportunidades y de trato, de las personas, minorías, grupos o colectividades, por los motivos a que se refiere el artículo 4 de esta ley.

4. Chiapas. Artículo 4

Queda prohibida toda forma de discriminación motivada por el origen étnico, nacional o regional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social o económica, las condiciones de salud, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, el trabajo desempeñado, las costumbres, la raza, el color, las ideologías o creencias religiosas, la condición migratoria o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

5. Chihuahua. Artículo 9

Queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir, obstaculizar, desconocer, o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad con equidad de oportunidades.

6. Coahuila. Artículo 13

Queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades.

7. Colima. Artículo 2

Queda prohibida toda forma de discriminación motivada por el origen étnico, nacional o regional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social o económica, las condiciones de salud, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, el trabajo desempeñado, las costumbres, la raza, las ideologías o creencias religiosas, la migración o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Toda discriminación o toda intolerancia constituyen un agravio a la dignidad humana y un retroceso a su propia condición, que deben combatirse.

8. Distrito Federal. Artículo 5

Queda prohibida cualquier forma de discriminación, entendiéndose por esta la negación, exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de alguno o algunos de los derechos humanos de las personas, grupos y comunidades en situación de discriminación

imputables a personas físicas o morales o entes públicos con intención o sin ella, dolosa o culpable, por acción u omisión, por razón de su origen étnico, nacional, lengua, sexo, género, identidad indígena, de género, expresión de rol de género, edad, discapacidad, condición jurídica, social o económica, apariencia física, condiciones de salud, características genéticas, embarazo, religión, opiniones políticas, académicas o filosóficas, identidad o filiación política, orientación o preferencia sexual, estado civil, por su forma de pensar, vestir, actuar, gesticular, por tener tatuajes o perforaciones corporales o cualquier otra que tenga por efecto anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, de los derechos y libertades fundamentales, así como la igualdad de las personas.

9. Durango. Artículo 9

Discriminación es [...] igualmente queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opinión, 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. Asimismo, se consideran como discriminación, la homofobia, xenofobia, antiarabismo y la islamofobia.

10. Estado de México. Artículo 7

Queda prohibida en el Estado de México cualquier forma de discriminación que tenga por objeto impedir o anular a cualquier persona en el goce y el ejercicio de los derechos fundamentales a que se refiere el orden jurídico mexicano y protege la presente ley.

11. Guerrero. Artículo 8

Queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades.

12. Hidalgo. Artículo 1

Queda prohibida en el Estado de Hidalgo cualquier forma de discriminación que tenga por objeto o resultado impedir o anular el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos a que se refiere el orden jurídico mexicano y que protege la presente Ley.

13. Nayarit. Artículo 2

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, 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.

14. Querétaro. Artículo 3

En el Estado de Querétaro queda prohibida toda forma de discriminación motivada por el origen étnico, nacional o regional, género, edad, discapacidad, condición social, económica o de salud, embarazo, opiniones, preferencias sexuales, estado civil, trabajo desempeñado, costumbres, raza, ideologías, creencias religiosas, migración o cualquier otra condición que dé origen a conductas que atentan contra la dignidad humana o que tengan por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

15. Quintana Roo. Artículo 3

En el Estado de Quintana Roo queda prohibida toda forma de discriminación, por tanto todo particular o servidor público que cometa actos de discriminación quedará sujeto a lo previsto en la Ley, sin perjuicio de las responsabilidades contenidas en otras disposiciones legales aplicables.

16. San Luis Potosí. Artículo 6

Queda prohibida toda forma de discriminación motivada por el origen étnico, nacional o regional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social o económica, las condiciones de salud, el embarazo, las opiniones, las preferencias, el estado civil, el trabajo desempeñado, las costumbres, la raza, las ideologías, las creencias religiosas, la migración o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Toda discriminación o toda intolerancia constituyen un agravio a la dignidad humana, y un retroceso a su propia condición, que deben combatirse.

17. Tamaulipas. Artículo 3

Queda prohibida toda discriminación motivada por el origen étnico, nacional o regional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil, el trabajo desempeñado, las costumbres, la raza, las ideologías o creencias, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Toda discriminación o toda intolerancia constituyen un agravio a la dignidad humana y un retroceso a su propia condición, que deben combatirse.

18. Zacatecas. Artículo 3

Queda prohibida toda forma de discriminación motivada por el origen étnico, nacional o regional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social o económica, las condiciones de salud, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, el trabajo desempeñado, las costumbres, la raza, las ideologías o creencias religiosas, la migración o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Toda discriminación o toda intolerancia constituyen un agravio a la dignidad humana y un retroceso a su propia condición, que deben combatirse.

Señalado lo anterior, se procede al análisis de los elementos que componen estos ordenamientos.

Primer elemento. Prohibición de discriminar

De los 18 estados que en sus leyes locales cuentan con una prohibición de discriminar, 17 de ellos (Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas) tienen como primer elemento esa prohibición de forma expresa, sin hacer mención alguna a la forma o los medios a través de los cuales se puede cometer un acto discriminatorio, es decir, la conducta.

Excepción de lo anterior es el estado de Baja California Sur que, además de la prohibición expresa, establece la conducta: “queda prohibida toda práctica discriminatoria, sea por acción

u omisión, con intención o sin ella, y sin motivo o causa que sea racionalmente justificable”. Este caso también destaca porque no sólo señala que la conducta se comete por una acción u omisión, sino que además hace referencia a la intencionalidad o no de la misma, así como a la justificación razonable.

Segundo elemento. Motivos prohibidos para discriminar

El segundo elemento de las definiciones de discriminación lo constituye la lista de motivos por los cuales se prohíbe discriminar. En el caso de las leyes locales, de los 18 estados que cuentan con prohibición discriminatoria en su ley local:

- › Ocho son omisos en establecer las causales por las que se prohíbe discriminar: Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo y Quintana Roo.
- › Sólo uno, que es Baja California Sur, remite a los motivos contenidos en su definición de discriminación.
- › En tanto que los nueve restantes, es decir, Baja California, Chiapas, Colima, Durango, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas, si bien consideran elementos diversos al desglosar los motivos prohibidos para discriminar, todos coinciden en incluir la frase “cualquier otra”, lo cual implica que las cláusulas tienen un carácter abierto y, por lo tanto, que la lista de elementos en ellas señalados no es limitativa, lo que da lugar a que se puedan incluir otros motivos que a futuro produzcan actos discriminatorios.

Respecto a las reformas al artículo 1 de la CPEUM en lo que se refiere a la prohibición de discriminación, específicamente en los motivos de “discapacidades” y “preferencias sexuales”, llama la atención que algunas de las entidades que los incluyen expresamente, todavía no llevan a cabo tales reformas, como es el caso

de Baja California y Tamaulipas, que refieren a las “capacidades diferentes” en lugar de hacerlo a las “discapacidades”, mientras que Baja California, San Luis Potosí y Tamaulipas mencionan el término de preferencias sin el calificativo de “sexuales”.

Por su parte, sin perjuicio de que contengan cláusulas abiertas, es pertinente resaltar que algunos de los motivos considerados de forma expresa resultan poco ordinarios en su uso, como los de “migración”, “condición migratoria”, “trabajo desempeñado”, “origen regional”, “costumbre”, “raza” o “color”, pero que en todo caso atienden a particularidades propias de cada región.

Tercer elemento. Consecuencias de derecho

El tercer y último elemento de las cláusulas antidiscriminatorias de las leyes locales son las consecuencias jurídicas que provoca la comisión de actos discriminatorios.

En ese sentido, de las 18 entidades con prohibición discriminatoria en sus leyes de igualdad y no discriminación, sólo 16 contemplan tales consecuencias: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas, ya que *las dos restantes*, Aguascalientes y Distrito Federal, únicamente prohíben la discriminación sin aportar mayores elementos como motivos vedados o consecuencias.

En cuanto a la exposición de este elemento en el caso de la CPEUM y de las constituciones locales, con especial énfasis en el objeto-finalidad y efecto-resultado de la conducta discriminatoria, es preciso distinguir las categorías siguientes:

- a) El primer supuesto es aquella consecuencia:
 - » Que constituye un atentado contra la dignidad.
 - » Que tiene por objeto la anulación y menoscabo de los derechos y libertades de las personas.

Consecuencia que se encuentra en estricta sintonía con la prevista en la CPEUM y que es compartida por ocho estados con prohibición en su ley local: Baja California, Chiapas, Colima, Durango, Nayarit, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.

b) El segundo supuesto es aquella consecuencia:

- » Que constituye un atentado contra la dignidad.
- » Que tiene por objeto la anulación y menoscabo de los derechos y libertades de las personas.

Prevista en el estado de Querétaro y que, a diferencia de la anterior, está separada por la conjunción disyuntiva “o”, lo cual implica que no es necesario que se cumplan ambas consecuencias para estar en presencia de un acto discriminatorio.

c) El tercer supuesto es aquella consecuencia:

- » Que tiene por objeto, vulnerar los derechos, o los derechos y la igualdad real de oportunidades, ya sea a través de un impedimento, obstáculo, desconocimiento o anulación.

Como sucede en el caso de cuatro entidades federativas: Chihuahua, Coahuila, Estado de México y Guerrero, y que a diferencia de las anteriores únicamente prevé la vulneración de derechos y de la igualdad real de oportunidades (sin considerar el atentado contra la dignidad), haciendo énfasis en la intencionalidad de la conducta discriminatoria (objeto / finalidad).

d) El cuarto supuesto es aquella consecuencia que tiene por objeto y efecto:

- » Privar de un bien.
- » Anular, menoscabar o impedir los derechos y la igualdad real de oportunidades y de trato.

Prevista por el estado de Baja California Sur, y que toma en cuenta tanto la afectación a derechos y la igualdad de oportunidades y de trato, como la afectación a un bien, además de la intencionalidad y la falta de ella en la comisión de conductas discriminatorias para la fijación de las consecuencias jurídicas.

e) El quinto supuesto es aquella consecuencia:

» Que remite directamente a lo previsto por la ley local, además de las responsabilidades contenidas en otras disposiciones aplicables.

Prevista por el estado de Quintana Roo.

f) El sexto supuesto es aquella consecuencia:

» Que tiene por objeto o resultado, impedir o anular el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos a que se refiere el orden jurídico mexicano y que protege la presente Ley.

Tal es el caso de Hidalgo.

Definiciones de discriminación en las leyes locales antidiscriminatorias

A continuación se transcriben las disposiciones de las leyes locales antidiscriminatorias relativas a la definición de *discriminación*, con el objetivo de facilitar el cotejo de las mismas durante la explicación de sus componentes.

1. Aguascalientes. Artículo 4

En términos de esta Ley, queda prohibida en el Estado de Aguascalientes, toda forma de discriminación,

entendiéndose como todo acto u omisión realizada por particulares, servidores públicos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; ayuntamientos, organismos autónomos o cualquier entidad de los poderes públicos estatales o municipales que generen negación, exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de los derechos fundamentales de las personas, minorías o grupos, con la intención o sin ella, por la acción u omisión, sin motivo o causa que sea racionalmente justificada, así como aquella basada en el origen étnico o social, la nacionalidad, características genéticas, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, opiniones, orientación sexual, género, estado civil, edad, apariencia física, ocupación o actividad, antecedentes penales o cualquier otra, que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales y la igualdad real de oportunidades entre las personas.

2. Baja California. Artículo 6

Para los efectos de esta ley se entiende por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico, nacional o regional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social o económica, las condiciones de salud, el embarazo, la lengua, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil, el trabajo desempeñado, las costumbres, la raza, las ideologías o creencias, o cualquier otra, tenga por efecto impedir, menoscabar o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas, y la igualdad real de oportunidades de los individuos.

Se considera discriminatoria toda ley o acto que, siendo de aplicación idéntica para todas las personas,

produzca consecuencias perjudiciales para las personas en situación de vulnerabilidad.

También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.

3. Baja California Sur. Artículo 4

Discriminación. Es la distinción, exclusión, rechazo o restricción que, por acción u omisión, con intención o sin ella, y sin motivo o causa que sea racionalmente justificable, produzca el efecto de privar de un bien, de anular, menoscabar o impedir, tanto los derechos o libertades, como la igualdad real de oportunidades y de trato, de las personas, de minorías, grupos o colectividades, sea por motivo de su origen étnico, nacionalidad, raza, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, identidad o filiación política, preferencias sexuales, identidad de género, estado civil o cualquiera otro.

También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.

4. Campeche. Artículo 6

Se considerará como discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o social, el sexo, la lengua, la religión, la condición social o económica, la edad, la discapacidad, las condiciones de salud, embarazo, la apariencia física, la orientación sexual, la identidad de género, el estado civil, la ocupación o actividad, o cualquier otra que tenga por efecto anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, de las garantías fundamentales, así como la igualdad real de oportunidades de las personas.

5. Chiapas. Artículo 3.

Para los efectos de esta ley, se entiende por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que basada en el origen étnico, nacional o regional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social o económica, las condiciones de salud, el embarazo, el idioma, las ideologías o creencias religiosas, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, el trabajo desempeñado, las costumbres, la raza, el color, los patrones de conducta social, o cualquier otra que tenga por objeto impedir, menoscabar o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de los individuos y la igualdad real de oportunidades de estos últimos.

Asimismo, serán considerados como discriminación, la xenofobia y el antisemitismo, en cualquiera de sus manifestaciones.

6. Chihuahua. Artículo 4

Para los efectos de esta ley se entenderá por:

Discriminación: Toda distinción, exclusión o restricción basada en el origen étnico, nacional o regional; en el sexo, la edad, discapacidad, condición social, económica o sociocultural, apariencia personal, ideologías, creencias, caracteres genéticos, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, orientación o preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que tenga por efecto impedir o anular, total o parcialmente, el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad con equidad de oportunidades de las personas, haciéndolas nugatorias al afectado.

7. Coahuila. Artículo 3

Discriminación: Toda ley, acto, hecho o conducta que provoque distinción, exclusión, restricción o rechazo, motivada por razones de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social o económica o de salud, estado de gravidez, lengua, religión, opiniones, preferencia sexual, estado civil, filiación o identidad política, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

8. Colima. Artículo 3

Para los efectos de esta Ley se entiende por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico, nacional o regional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social o económica, las condiciones de salud, el embarazo, la lengua, las ideologías o creencias religiosas, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, el trabajo desempeñado, las costumbres, la raza, o cualquier otra, tenga por efecto impedir, menoscabar o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de los individuos, y la igualdad real de oportunidades de los individuos.

Se considera discriminatoria toda ley o acto que, siendo de aplicación igual para todas las personas, produzca consecuencias perjudiciales para las personas o grupos en situación de vulnerabilidad.

9. Distrito Federal. Artículo 5

Queda prohibida cualquier forma de discriminación, entendiéndose por ésta la negación, exclusión, distin-

ción, menoscabo, impedimento o restricción de alguno o algunos de los derechos humanos de las personas, grupos y comunidades en situación de discriminación imputables a personas físicas o morales o entes públicos con intención o sin ella, dolosa o culpable, por acción u omisión, por razón de su origen étnico, nacional, lengua, sexo, género, identidad indígena, de género, expresión de rol de género, edad, discapacidad, condición jurídica, social o económica, apariencia física, condiciones de salud, características genéticas, embarazo, religión, opiniones políticas, académicas o filosóficas, identidad o filiación política, orientación o preferencia sexual, estado civil, por su forma de pensar, vestir, actuar, gesticular, por tener tatuajes o perforaciones corporales o cualquier otra que tenga por efecto anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, de los derechos y libertades fundamentales, así como la igualdad de las personas.

10. Durango. Artículo 9

Discriminación es la negación, exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de los derechos de las personas, minorías y grupos, por la comisión de hechos jurídicos ilícitos, de particulares, con intención o sin ella, por acción u omisión, sin motivo o causa que sea racionalmente justificable, igualmente queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opinión, 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. Asimismo, se consideran como discriminación, la homofobia, xenofobia, antiarabismo y la islamofobia.

11. Estado de México. Artículo 5

Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda forma de preferencia, distinción, exclusión, repudio, desprecio, incomprensión, rechazo o restricción que, basada en el origen étnico o nacional como el antisemitismo o cualquier otro tipo de segregación; sexo o género; edad; discapacidad; condición social o económica; condiciones de salud; embarazo; lengua; religión; opiniones; predilecciones de cualquier índole; estado civil o alguna otra que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos fundamentales en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades y de trato de las personas.

También se entenderá como discriminación toda forma de xenofobias.

12. Guerrero. Artículo 4

Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacionalidad, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, caracteres genéticos, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.

Los órganos públicos y las autoridades estatales y municipales adoptarán las medidas que tiendan a favorecer la igualdad real de oportunidades y a prevenir y eliminar las formas de discriminación de las personas a que se refiere el artículo cuarto de la presente Ley.

13. Hidalgo. Artículo 11

La discriminación, es toda conducta activa u omisiva que en forma de preferencia, distinción, exclusión, repudio, desprecio, rechazo o restricción, dirigida a una persona o grupo, basada en su origen o identidad indígena o nacional, sexo o género, edad, discapacidad, condición social o económica, condición de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencia sexual, estado civil, identidad política, apariencia física, características genéticas, situación migratoria o cualquier otra que tenga por efecto negar, obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de sus derechos humanos, en condiciones de equidad e igualdad.

14. Michoacán. Artículo 2

Se entiende por discriminación todo acto u omisión de exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción que, motivado por el origen étnico o nacional, de lengua, sexo, edad, género, identidad indígena, racial, discapacidad, condición social o económica, de salud, apariencia física, características genéticas, embarazo, religión, opiniones, preferencias sexuales, expresión de rol de género, estado civil o cualquier otra que anule el reconocimiento o el ejercicio de los derechos humanos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

La violencia a que se refiere esta Ley, derivada de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder, comprende todo acto que tenga o pueda tener como resultado un daño físico, sexual, económico, patrimonial, psicológico o cualquier otro análogo sobre quien se ejerce, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de algún

derecho, independientemente, de la modalidad y el tipo en que éstas se den.

15. Nayarit. Artículo 6

Para los efectos de esta Ley se entiende por discriminación, toda distinción, exclusión o restricción que, basada en las causas previstas en el artículo 2 del presente ordenamiento, tenga por efecto impedir, menoscabar o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas, y la igualdad real de oportunidades de los individuos.

16. Querétaro. Artículo 2

Discriminación, toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico, nacional o regional, género, edad, discapacidad, condición social, económica o de salud, por embarazo, opiniones, preferencias sexuales, estado civil, trabajo desempeñado, costumbres, raza, ideologías, creencias religiosas, migración o cualquier otra condición que dé origen a conductas que atentan contra la dignidad humana o que tengan por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

17. Quintana Roo. Artículo 7

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por Discriminación, toda distinción, exclusión, restricción o preferencia, por acción u omisión, que no sea objetiva, racional y proporcional y que, basada en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico, racial o nacional, idioma o lengua, el género, sexo, la orientación o preferencia sexual, la edad, la discapacidad, la condición social, económica, de salud o jurídica, la apa-

riencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la religión, las opiniones, la identidad o filiación política, el estado civil, la profesión o trabajo, o cualquier otra condición, que tenga por efecto obstaculizar, restringir, impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos humanos y la igualdad real de oportunidades de las personas, o cualquier otro efecto que ataque la dignidad humana.

También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como de discriminación racial y de otras formas conexas de intolerancia.

18. San Luis Potosí. Artículo 7

Para los efectos de esta Ley se entiende por discriminación, toda: distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico, nacional o regional; el género, la edad, las discapacidades, la condición social o económica, las condiciones de salud, el embarazo, la lengua, las ideologías, las creencias religiosas, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, el trabajo desempeñado, las costumbres, la raza, o cualquier otra, tenga por efecto impedir, menoscabar o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas, y la igualdad real de oportunidades de los individuos. Asimismo, se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones. De igual forma, se considerará discriminatoria toda ley y todo acto, que siendo de aplicación idéntica para todas las personas, produzca consecuencias que perjudiquen a las personas o grupos que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

19. Tamaulipas. Artículo 4

Para los efectos de esta ley se entiende por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico, nacional o regional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social o económica, las condiciones de salud, el embarazo, la lengua, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, el trabajo desempeñado, las costumbres, la raza, las ideologías o creencias, o cualquier otra, tenga por efecto impedir, menoscabar o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas, y la igualdad real de oportunidades de los individuos.

Se considera discriminatoria toda ley o acto que, siendo de aplicación idéntica para todas las personas, produzca consecuencias perjudiciales para las personas en situación de vulnerabilidad.

20. Yucatán. Artículo 4

Para los efectos de esta ley, se entiende por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico, social, nacional o regional, el color o cualquier otra característica genética, en el sexo, la lengua, la religión o creencias, opiniones o ideología política, la condición social o económica o sociocultural, la edad, la discapacidad, el estado de salud, el embarazo, la apariencia física, la orientación sexual, la identidad de género, el estado civil, la ocupación o actividad, o cualquier otra que tenga por efecto anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos fundamentales, así como la igualdad de oportunidades de las personas. También se considerarán como discriminatorios, toda ley o acto, que siendo de aplicación general, produzca efectos discriminatorios a otros ciudadanos.

21. Zacatecas. Artículo 4

Para los efectos de esta Ley se entiende por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico, nacional o regional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social o económica, las condiciones de salud, el embarazo, la lengua, las ideologías o creencias religiosas, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, el trabajo desempeñado, las costumbres, la raza, o cualquier otra, tenga por efecto impedir, menoscabar o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas, y la igualdad real de oportunidades de los individuos.

Se considera discriminatoria toda ley o acto que, siendo de aplicación idéntica para todas las personas, produzca consecuencias perjudiciales para las personas o grupos en situación de vulnerabilidad.

Señalado lo anterior, se procede al análisis de los elementos de estas definiciones.

Primer elemento. Conducta

Atendiendo a las diversas formas en que se puede plasmar este elemento en las definiciones de discriminación, de acuerdo con lo señalado en el análisis de la LFPED, a continuación se enlistan las que derivan de las previstas en las leyes locales en la materia:

1. La discriminación es todo acto u omisión, con intención o no, sin motivo o causa que sea racionalmente justificable: descripción empleada por el estado de Aguascalientes.
2. La discriminación es toda distinción, exclusión, negación, menoscabo, impedimento, rechazo y/o restricción, por acción u omisión, con intención o sin ella, y sin motivo o

causa que sea racionalmente justificable: tal como se utiliza en el caso de Baja California Sur y Durango, y cuya diferencia con la anterior es que además incluyen la distinción, exclusión, negación, menoscabo, impedimento, rechazo o restricción.

3. La discriminación es toda negación, menoscabo, impedimento o restricción, por acción u omisión, con intención o sin ella: señalada en el caso del Distrito Federal, cuya diferencia con la anterior es que no se hace alusión a que sea sin motivo o causa justificable.
4. La discriminación es toda distinción, exclusión, restricción o preferencia, por acción u omisión, que no sea objetiva, racional y proporcional: descripción empleada por el estado de Quintana Roo, cuya diferencia con la anterior es que no hace alusión a si es con intención o sin ella, y sí hace hincapié en el motivo o causa justificable.
5. La discriminación es todo acto u omisión, o toda conducta activa u omisiva de exclusión, distinción, menoscabo, impedimento, preferencia, desprecio, rechazo, repudio y/o restricción: utilizada por los estados de Hidalgo y Michoacán, siendo omisa en señalar si es con intención o sin ella, y sin motivo o causa que sea racionalmente justificable.
6. La discriminación es toda distinción, exclusión, restricción, preferencia, repudio, rechazo, desprecio y/o incompreensión: conducta que es omisa en señalar si es por acción u omisión, con intención o no, y sin motivo o causa justificable. Es empleada por los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Guerrero, Nayarit y Querétaro.
7. La discriminación es toda distinción, exclusión o restricción, así como toda ley o acto, que siendo de aplicación idéntica para todas las personas, produce consecuencias perjudiciales para las personas o grupos en situación de vulnerabilidad: conducta que se emplea en las definiciones de los estados de Baja California, Colima, San

Luis Potosí, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas, y que se caracteriza por señalar como conductas discriminatorias, además de las distinciones, exclusiones o restricciones, a las leyes y actos que siendo “neutros” en su diseño y aplicación producen discriminación.

8. La discriminación es toda ley, acto, hecho o conducta que provoca distinción, exclusión, restricción o rechazo. Es empleada en el estado de Coahuila.

Segundo elemento. Motivos prohibidos para discriminar

El segundo elemento de las definiciones de discriminación lo constituye la lista de motivos por los cuales se prohíbe discriminar. En el caso de las leyes locales, de las 21 existentes:

- › Sólo una, la de Durango, es omisa en señalar los motivos prohibidos para discriminar al momento de definir la discriminación, ya que únicamente lo hace en la prohibición de la misma, contenida en la ley antidiscriminatoria, pero sin que remita a ellos.
- › Por su parte, las 20 leyes restantes sí incluyen en la definición las causales que están vedadas para discriminar, destacando el caso de Nayarit que, a diferencia de Durango, si bien no los incluye de manera expresa, sí remite a los contenidos en la prohibición de discriminación de la ley local en la materia.
- › Asimismo, la totalidad de esas 20 leyes, si bien consideran entre ellas motivos diversos para discriminar, tomando en cuenta tanto los de la CPEUM como los de la LFPED y otros característicos de cada región, coinciden en incluir la frase “cualquier otra”, lo cual implica que las definiciones tienen un carácter abierto y, por lo tanto, que la lista de elementos señalados no es exhaustiva, para dar lugar a que se puedan incluir otros motivos que a futuro produzcan actos discriminatorios.

Tercer elemento. Consecuencias de derecho

De la lectura de las 21 definiciones que las leyes locales establecen acerca de la discriminación, se destaca que 20 de ellas contienen este tercer elemento de consecuencias jurídicas, puesto que en el estado de Durango las consecuencias están previstas de manera exclusiva en la prohibición de discriminar, sin que la definición remita a aquélla.

En ese tenor, del conjunto de las 20 definiciones que consideran este tercer elemento se obtienen las siguientes categorías, haciendo especial énfasis en el objeto-finalidad y el resultado-efecto de los actos discriminatorios.

a) El primer supuesto es aquella consecuencia:

- » Que constituye un atentado contra la dignidad.
- » Que tiene por objeto la anulación y menoscabo de los derechos y libertades de las personas.

Esta consecuencia se encuentra en estricta sintonía con la prevista en la CPEUM y que se contempla en el estado de Querétaro.

b) El segundo supuesto es aquella consecuencia:

- » Que constituye un atentado contra la dignidad.
- » Que tiene por efecto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades.

Prevista en el estado de Coahuila, y que a diferencia de la anterior, en lugar de considerar el objeto, se prevé el efecto de la conducta discriminatoria.

c) El tercer supuesto es aquella consecuencia:

- » Que constituye un atentado contra la dignidad.
- » Que tiene por efecto obstaculizar, restringir, impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades.

Prevista en el estado de Quintana Roo, y que a diferencia de la anterior no es necesario que se cumplan las dos consecuencias, ya que puede afectar en lo individual a la dignidad, o sólo atentar contra los derechos y la igualdad real de oportunidades.

d) El cuarto supuesto es aquella consecuencia:

- » Que tiene por efecto impedir, negar, obstaculizar, restringir, anular y/o menoscabar, el reconocimiento o ejercicio de los derechos y/o libertades y/o la igualdad real de oportunidades.

Prevista en el estado de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, San Luis Potosí, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas, y que a diferencia de la anterior no considera el atentado contra la dignidad.

e) El quinto supuesto es aquella consecuencia:

- » Que tiene por objeto impedir, anular y/o menoscabar, el reconocimiento o ejercicio de los derechos y libertades, y la igualdad real de oportunidades.

Prevista en el estado de Chiapas, y que a diferencia de la anterior considera la intencionalidad de las conductas discriminatorias (objeto).

f) El sexto supuesto es aquella consecuencia:

» Que anula el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades.

Prevista en el estado de Michoacán, y que a diferencia de las dos anteriores no establece de manera expresa si considera el objeto o resultado de las conductas discriminatorias.

g) El séptimo supuesto es aquella consecuencia que tiene por efecto:

» 1. Privar de un bien.

» 2. Anular, menoscabar o impedir los derechos o libertades, como la igualdad real de oportunidades y de trato.

Prevista por el estado de Baja California Sur, y que toma en cuenta tanto la afectación a derechos y la igualdad de oportunidades y de trato, como la afectación a un bien, sin importar la intencionalidad del acto discriminatorio.

Propuesta legislativa

Una vez delimitados el modelo normativo óptimo y el modelo normativo vigente, a continuación se exponen las principales reformas que se sugieren llevar a cabo al orden jurídico nacional en materia de igualdad y no discriminación, derivadas precisamente de la confrontación de ambos modelos, junto con una explicación acerca del fundamento de esas modificaciones.

Reformas constitucionales

Derecho a la igualdad formal ante la ley

Se propone incorporar de forma expresa la igualdad formal ante la ley de todas las personas. Si bien de la lectura del párrafo primero del artículo 1 constitucional se podría desprender de manera implícita la igualdad formal de las personas ante la ley,⁵⁰ se consi-

⁵⁰ De acuerdo con las interpretaciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha formulado respecto al artículo 1 constitucional, siendo algunas de ellas las siguientes:

DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES. El artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad. [TA]; 9a. Época; Pleno; *S. J. F. y su Gaceta*; XXX, diciembre de 2009; p. 8.

IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL. Si bien es cierto que estos conceptos están estrechamente vinculados, también lo es que no son idénticos aunque sí complementarios. La idea de que la ley no debe establecer ni permitir distinciones entre los derechos de las personas con base en su nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social es consecuencia de que todas las personas son iguales; es decir, la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes

dera trascendental para la vida democrática de la sociedad mexicana el plasmar de manera expresa en el máximo ordenamiento jurídico de nuestro país la igualdad formal, sobre todo tomando en cuenta lo señalado en el desarrollo del apartado de derecho comparado,⁵¹ donde se resalta la importancia de ese reconocimiento expreso y la armonía que debe tener con el derecho a la igualdad y la no discriminación. Con base en lo anterior se sugiere la siguiente redacción:

PROPUESTA DE REFORMA. Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas son iguales ante la ley y gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Cláusula antidiscriminatoria

Motivos prohibidos para discriminar

- a) Se considera que la cláusula antidiscriminatoria debe incluir, una vez establecida la prohibición de discriminar, la

no se consideran en tal situación de inferioridad. Así pues, no es admisible crear diferencias de trato entre seres humanos que no correspondan con su única e idéntica naturaleza; sin embargo, como la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona, no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Por tanto, la igualdad prevista por el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, más que un concepto de identidad ordena al legislador no introducir distinciones entre ambos géneros y, si lo hace, éstas deben ser razonables y justificables. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; libro XI, agosto de 2012, tomo 1; p. 487.

⁵¹ Véase V.1.1.2 Derecho comparado.

referencia a discriminación múltiple, a través de la frase: “basada en uno más de los motivos siguientes”.

- b) Se sugiere incorporar otras causales de discriminación, además de las ya previstas actualmente, atendiendo a la armonización con los motivos previstos en los tratados internacionales referidos en el marco normativo óptimo,⁵² así como las causales contenidas en la definición de discriminación de la LFPED que se prevén de manera exclusiva en ella, y las propias de las cláusulas antidiscriminatorias de las constituciones locales y de leyes estatales en la materia.

Consecuencias jurídicas de los actos discriminatorios

Con la finalidad de propiciar una armonía entre la CPEUM y su ley reglamentaria con las prohibiciones de discriminación de las constituciones locales y las previstas en las leyes estatales de la materia –toda vez que, como se mencionó en el modelo normativo vigente, existe una serie de categorías de esas prohibiciones que consideran uno u otro tipo de consecuencias–, se sugiere reformar este elemento de la cláusula federal de la manera siguiente:

- a) Se sugiere eliminar como consecuencia de la comisión de un acto discriminatorio el atentado contra la dignidad humana, puesto que al ser un concepto que carece de una definición jurídica universalmente aceptada y ubicarse principalmente en un ámbito filosófico, en la práctica podría llegar a presentar problemas de índole interpretativo y de comprobación, pudiendo aducir que ante la falta

⁵² El Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han solicitado en su *Observación General No. 18* y su *Observación General No. 20*, respectivamente, que los Estados armonicen sus ordenamientos jurídicos con los motivos prohibidos de discriminación mencionados en los pactos.

de afectación a la misma, no se podría estar ante un acto discriminatorio.

- b) En razón de lo anterior, se sugiere proponer como única consecuencia de la comisión de conductas discriminatorias que éstas produzcan una afectación al reconocimiento o ejercicio de los derechos y libertades de las personas, con el propósito de homologar las consecuencias previstas por la cláusula antidiscriminatoria federal y la definición de discriminación de la LFPED, al ser este último ordenamiento el reglamentario de la CPEUM.
- c) Por lo tanto, respecto a la forma en que se traducirá esa vulneración de derechos y libertades, se sugiere que además de considerar la anulación y el menoscabo previstos actualmente, se adicionen las relativas a “obstaculizar”, “restringir” e “impedir”, además de indicar que el atentado contra los mismos aplica tanto para su reconocimiento como para su ejercicio.
- d) Asimismo, se propone que las consecuencias jurídicas de la comisión de actos discriminatorios abarquen no sólo a aquellos con la intencionalidad de cometer una conducta discriminatoria, sino también a aquellos que carecen de dolo o intención.

PROPUESTA DE REFORMA. Artículo 1. [...] Queda prohibida toda discriminación *basada en uno o más de los siguientes motivos*: por origen étnico o nacional, *la raza, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad de género, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, la apariencia física, las características genéticas, la condición migratoria, el embarazo, la lengua, el idioma, la identidad y filiación política, los antecedentes penales o cualquier otro motivo que tenga por objeto o resultado*

obstaculizar, impedir, anular o menoscabar el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y libertades de las personas.

Reforma a la LFPED

En atención a lo descrito en el marco normativo óptimo y en el vigente, por lo que se refiere a los elementos que integran las definiciones de discriminación tanto en los tratados e instrumentos internacionales como en las leyes de diversos países, incluido México así como al considerar la anterior sugerencia de modificación al artículo 1 de la Constitución mexicana, el Conapred propone reformar la definición contenida en el artículo 4 de la LFPED, con la finalidad de reforzar su conceptualización y, por lo tanto, la garantía y respeto del derecho a la igualdad y la no discriminación.

Conducta

En primer lugar, se sugiere modificar lo que en los apartados anteriores se denominó como primer elemento de la definición: la conducta.

Particularmente, dicho componente fue uno de los que más diferencias tuvo en la conformación de las definiciones contenidas tanto en la LFPED como en las leyes locales antidiscriminatorias, con un total de siete formas distintas de delimitar las conductas discriminatorias tan sólo en este último ámbito, que abarcan desde:

- » La distinción, exclusión, restricción, negación, preferencias, menoscabo, impedimento, rechazo, repudio, desprecio o bien incomprensión.
- » Las leyes o actos.
- » Hasta si la conducta se manifiesta a través de una acción u omisión; si se lleva a cabo con in-

tención o sin ella; así como si existe un motivo o causa que sea racionalmente justificable para su realización.

En ese sentido, se considera pertinente que la conducta que describe un acto discriminatorio contenga, en su mayoría, las diversas maneras en cómo se puede presentar, así como las características que la definen, retomando con ello no sólo las experiencias de las entidades federativas que aportan una definición más completa de la discriminación, sino también el contenido de los tratados e instrumentos internacionales acerca de dicho concepto, con el propósito de evitar dejar fuera elementos que en repetidas ocasiones determinan si se está o no en presencia de una conducta discriminatoria y, que al no manifestarse de manera expresa y contenerse implícitamente, conlleva problemas de interpretación jurídica que pueden implicar que se deje de considerar como discriminatoria una conducta que sí lo es y, por lo tanto, se vulnere el derecho a la igualdad y la no discriminación.

Motivos prohibidos para discriminar

En relación con el segundo elemento de la definición de discriminación, correspondiente a los motivos prohibidos para discriminar, el Conapred estima pertinente incorporar al texto del artículo 4 de la LFPED algunos de los elementos contenidos tanto en los tratados e instrumentos internacionales aplicables en la materia que reflejan situaciones concretas de discriminación que se enfrentan en el territorio nacional, como aquellos que de forma expresa se enlistan en la cláusula antidiscriminatoria de la CPEUM y que no están referenciados en la LFPED; además de los que han sido propuestos en la reforma a esa cláusula constitucional y otros que se incluyen en las prohibiciones y las definiciones de discriminación de las constitucionales locales y leyes estatales antidiscriminatorias.

Esta propuesta considera que algunos de esos motivos son un reflejo de diversas situaciones de distinción que enfrentan las personas que habitan en el territorio nacional, mismos que deben visibilizarse para prevenir y eliminar la discriminación.

En ese sentido, se considera oportuno incluir, entre otros, como motivos prohibidos de discriminación:

- » El color de piel, atendiendo las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, emitidas el 9 de marzo de 2012 al Estado mexicano, en las que se recomienda que la definición de discriminación contenida en la LFPED debe hacer mención de la discriminación racial, contenida en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.⁵³
- » El género, a fin de homologar el texto de la LFPED con la cláusula antidiscriminatoria de la Constitución federal, toda vez que en la redacción vigente sólo se considera al sexo como un motivo prohibido para discriminar, dejando de lado al llamado “sexo social”, es decir el género, que es el asignado por la sociedad, según se nazca hombre o mujer.

⁵³ “Si bien el Estado parte ha llevado a cabo importantes reformas legislativas, el Comité toma nota con preocupación de que la definición de discriminación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación no contiene la mención de discriminación racial y no está en línea con la Convención. El Comité toma nota con interés del proyecto de reforma a dicha ley, el cual cuenta con una definición de discriminación acorde al artículo 1 de la Convención y tiene el objetivo de impulsar leyes locales en el país y anima vivamente al Estado parte a finalizar el proceso de su aprobación”. ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. México*, CERD/C/MEX/CO/16-17, 9 de marzo de 2012, párrafo 11.

» La identidad de género, atendiendo la resolución AG/RES2600 (XL-O/10), emitida por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, acerca de los derechos humanos, orientación sexual e identidad de género, en la que se resuelve alentar a los Estados a que consideren medios para combatir la discriminación contra las personas a causa de su orientación sexual e identidad de género.

Lo anterior, sin perjuicio de la frase: “cualquier otro motivo”, que se mantiene en el artículo 4 de la LFPED para indicar que, aun cuando algún elemento no se encuentre considerado de forma expresa en la definición de discriminación, no puede aceptarse una interpretación en el sentido de que no será tomado en cuenta como un elemento de discriminación, tal como se mencionó en el modelo normativo óptimo.

Consecuencias jurídicas

Acerca del último elemento de la definición, referido a las consecuencias jurídicas de llevar a cabo un acto discriminatorio, se considera oportuna la propuesta para reformarlo, atendiendo a que ese componente también es otro elemento respecto del cual más diferencias se encontraron no sólo entre la Constitución mexicana y la propia LFPED, sino entre ésta y las definiciones contenidas en las leyes locales para prevenir y eliminar la discriminación, al considerar como consecuencia el atentado contra la dignidad y/o la vulneración a los derechos y libertades y/o a la igualdad real de oportunidades, sea por objeto, efecto o por ambos.

Lo anterior se debe principalmente a que no existe un consenso o armonía a nivel federal ni estatal, acerca de los tipos de consecuencias que se derivan de una conducta discriminatoria, particularmente si las mismas se cometen o no con intencionalidad alguna.

Por lo tanto, tomando en cuenta la propuesta de reforma que en su momento se explicó acerca de la cláusula antidiscriminatoria de la CPEUM, se sugiere que los mismos componentes se reflejen en la definición de discriminación de la LFPED, pues siendo este ordenamiento el reglamentario del artículo 1 constitucional, necesariamente debe existir una correspondencia entre ambos.

De esa manera se propone que las consecuencias sean aquellas que se deriven tanto de la intención de cometer un acto discriminatorio, como de los supuestos en que sin tener el dolo de discriminar, se produzca una conducta de esa naturaleza, reconociendo no sólo el objeto, sino también el efecto o resultado de la misma; en tanto que se sugiere que la consecuencia sea únicamente aquella que vulnera el reconocimiento o ejercicio de los derechos, dejando de lado la vulneración a la igualdad real de oportunidades, tal como se encuentra en la redacción vigente, ya que dicho atentado no es otra cosa más que una afectación a los derechos de las personas. En relación con la vulneración de derechos, además del impedimento y anulación que se prevé actualmente, se recomienda que sea a través de un obstáculo o menoscabo.

Señalado lo anterior, el Conapred propone la definición de discriminación que a continuación se transcribe, con la finalidad de que en el ámbito federal exista un criterio armonizado de lo que debe entenderse por una conducta discriminatoria para facilitar su delimitación e identificación.

PROPUESTA DE REFORMA. Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o *preferencia* que, *por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional* y tenga por objeto o resultado *obstaculizar, impedir, anular o menoscabar* el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y *libertades cuando se base en uno o más de los motivos siguientes: origen étnico o nacional, la raza, el color de piel, la cultura, el sexo, el*

género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad de género, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, la apariencia física, las características genéticas, la condición migratoria, el embarazo, la lengua, el idioma, la identidad y filiación política, los antecedentes penales o cualquier otro motivo. También se entenderá como discriminación las actitudes de odio hacia ciertos sectores de la población como la homofobia, la misoginia, la xenofobia y el antisemitismo, así como otras formas conexas de intolerancia.

Reformas a las constituciones locales

En cuanto a la armonización legislativa respecto de la cláusula antidiscriminatoria en las constituciones locales, diferentes comités del Sistema ONU constantemente se han pronunciado en la necesidad de que los estados de la federación armonicen sus constituciones locales con la CPEUM y los tratados e instrumentos internacionales. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer manifestó en sus Recomendaciones Finales, emitidas al Estado mexicano el 7 de agosto de 2012, su preocupación por que “los diferentes niveles de autoridad y competencias dentro de la estructura federal del Estado [mexicano], acarreen una aplicación diferenciada de la ley, según se haya llevado a cabo o no una armonización adecuada de la legislación pertinente en el plano estatal, por ejemplo con respecto al principio de la no discriminación”.⁵⁴ Por ello, el Comité instó a las autoridades federales del Estado parte a “adoptar las medidas necesarias para eliminar las incoherencias en los marcos jurídicos

⁵⁴ ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. México*, CEDAW/C/MEX/CO/7-8; 7 de agosto de 2012, párrafo 13.

entre los planos federal, estatal y municipal, entre otras cosas, integrando en la legislación estatal y municipal pertinente el derecho a la no discriminación”.⁵⁵

En función de lo anterior se sugiere:

- › Que las cláusulas existentes contenidas en las constituciones locales de las entidades federativas se armonicen con la propuesta de reforma a la cláusula antidiscriminatoria del artículo 1 de la CPEUM, destacando sus componentes principales, es decir, prohibición expresa de discriminar, motivos vedados para ello, con la consideración de la frase “cualquier otro motivo”, así como las consecuencias jurídicas de llevar a cabo un acto discriminatorio, considerando no sólo el objeto sino también el resultado de los actos discriminatorios.
- › Que en las entidades federativas en donde no existe una cláusula antidiscriminatoria se incluya una en las constituciones locales, atendiendo al modelo anterior.
- › Que en relación con los motivos prohibidos de discriminación, además de los propuestos en la Constitución mexicana, se inserten aquellas causales que, atendiendo a los contextos políticos, sociales, culturales o geográficos, reflejen las características particulares de la región o territorio de que se trate.

Reformas a las leyes locales antidiscriminatorias

De acuerdo con la propuesta de reforma de las constituciones locales en materia de la prohibición de discriminación, se sugiere:

- › Que las definiciones de discriminación contenidas en las leyes locales antidiscriminatorias se armonicen con las pro-

⁵⁵ *Ibid.*, párrafo 14.

hibiciones de discriminar contenidas en las Constituciones locales, en el sentido de que los primeros ordenamientos son los reglamentarios de estos últimos, por lo que deben estar acordes en relación con los motivos prohibidos de discriminar y con las consecuencias jurídicas de cometer actos discriminatorios; elementos que, si se retoma lo señalado en las propuestas anteriores, estarán armonizados con la CPEUM y la LFPED.

- › Que estén armonizadas con la conducta descrita en la LFPED por lo que se refiere al primer elemento de las definiciones, para evitar que en el ámbito federal se considere como discriminatoria un tipo de conducta y en el estatal se parta de una totalmente distinta.
- › Que en las entidades federativas en donde aún no exista una legislación en la materia se proponga su creación para armonizar el tema de la igualdad y no discriminación en todo el territorio nacional.
- › Que en relación con los motivos prohibidos de discriminación, además de los propuestos en la Constitución mexicana, se inserten aquellas causales que, atendiendo a los contextos políticos, sociales, culturales o geográficos, reflejen las características particulares de la región o territorio de que se trate.
- › En razón de los puntos anteriores, se sugiere derogar aquellas prohibiciones de discriminación que se encuentran contenidas en las legislaciones estatales en la materia, con la finalidad de evitar doble regulación de un mismo tema y que pudiera resultar contradictorio.

Conclusiones

El Estado mexicano está obligado a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas que se encuentran en su jurisdicción. Esta obligación implica crear nuevas leyes o reformar aquéllas que resulten incompatibles con los derechos humanos y el deber de garantizarlos sin discriminación.

La colección *Legislar sin Discriminación* apoya esta tarea fundamental, como herramienta al servicio del Congreso federal y las legislaturas locales a fin de armonizar las leyes con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos e incluir una perspectiva antidiscriminatoria en los textos legislativos. La tarea del poder legislativo en este sentido es trascendental, ya que deberá trabajar para que las leyes y normas en México no contravengan estándares internacionales ni contengan aspectos discriminatorios.

A lo largo de esta investigación se plantean lineamientos para legislar y recomendaciones internacionales en la materia; se explican los alcances de la reforma constitucional vinculados con los derechos humanos, y se presentan las nociones básicas sobre igualdad y no discriminación, junto con propuestas concretas de reformas legales. El conjunto de estos elementos ayudará a legisladoras y legisladores, a organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, organismos públicos de derechos humanos, entre otros, a impulsar reformas legales en el país que fortalezcan el marco jurídico para prevenir la discriminación.

Contar con marcos normativos y legales armonizados con los más altos estándares en la materia es la base para que las políticas públicas, presupuestos, acciones del gobierno en general y las decisiones judiciales tengan la perspectiva adecuada y pongan a las personas en el centro del quehacer público. El Objetivo es que esta investigación sirva para avanzar hacia un México más igualitario y garante de los derechos de todas las personas que habitan y transitan por él.



Tratados e instrumentos internacionales y organismos en materia de igualdad y no discriminación de los que México es parte

1	Nombre del instrumento	Convención sobre Nacionalidad de la Mujer (OEA)
	Adopción internacional	26 de diciembre de 1933
	Entrada en vigor internacional	29 de agosto de 1934
	Vinculación de México	27 de enero de 1936 (ratificación)
	Publicación en el DOF (promulgación)	7 de abril de 1936

2	Nombre del instrumento	Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (OEA)
	Adopción internacional	2 de mayo de 1948
	Entrada en vigor internacional	17 de marzo de 1949
	Vinculación de México	24 de marzo de 1981 (adhesión)
	Publicación en el DOF (promulgación)	29 de abril de 1981

3	Nombre del instrumento	Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (OEA)
	Adopción internacional	2 de mayo de 1948
	Entrada en vigor internacional	17 de marzo de 1949
	Vinculación de México	11 de agosto de 1954 (ratificación)
	Publicación en el DOF (promulgación)	16 de noviembre de 1954

4	Nombre del instrumento	Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (ONU)
	Documento	A/RES/260 (III)
	Adopción internacional	9 de diciembre de 1948
	Entrada en vigor internacional	12 de enero de 1951
	Vinculación de México	22 de julio de 1952 (ratificación)
	Publicación en el DOF (promulgación)	11 de octubre de 1952

5	Nombre del instrumento	Convenio sobre igualdad de remuneración (OIT)
	Documento	C100
	Adopción internacional	29 de junio de 1951
	Entrada en vigor internacional	23 de mayo de 1953
	Vinculación de México	23 de agosto de 1952 (ratificación)
	Publicación en el DOF (promulgación)	9 de octubre de 1952

6	Nombre del instrumento	Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (ONU)
	Documento	A/RES/640 (VII)
	Adopción internacional	31 de marzo de 1953
	Entrada en vigor internacional	7 de julio de 1954
	Vinculación de México	23 de marzo de 1981 (ratificación)
	Publicación en el DOF (promulgación)	28 de abril de 1981

7	Nombre del instrumento	Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) (OIT)
	Documento	C111
	Adopción internacional	25 de junio de 1958
	Entrada en vigor internacional	15 de junio de 1960
	Vinculación de México	11 de septiembre de 1961 (ratificación)
	Publicación en el DOF (promulgación)	11 de agosto de 1962

8	Nombre del instrumento	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ONU)
	Documento	A/RES/2106 (XX)
	Adopción internacional	7 de marzo de 1966
	Entrada en vigor internacional	4 de enero de 1969
	Vinculación de México	20 de febrero de 1975 (ratificación)
	Publicación en el DOF (promulgación)	13 de junio de 1975

9	Nombre del instrumento	Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (ONU)
	Documento	A/RES/3068 (XXVIII)
	Adopción internacional	30 de noviembre de 1973
	Entrada en vigor internacional	18 de julio de 1976
	Vinculación de México	4 de marzo de 1980 (adhesión)
	Publicación en el DOF (promulgación)	3 de abril de 1980

10	Nombre del instrumento	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ONU)
	Documento	A/RES/34/180
	Adopción internacional	18 de diciembre de 1979
	Entrada en vigor internacional	3 de septiembre de 1981
	Vinculación de México	23 de marzo de 1981 (ratificación)
	Publicación en el DOF (promulgación)	12 de mayo de 1981

11	Nombre del instrumento	Convención Internacional contra el <i>Apartheid</i> en los Deportes (ONU)
	Documento	A/RES/32/105
	Adopción internacional	10 de diciembre de 1985
	Entrada en vigor internacional	3 de abril de 1988
	Vinculación de México	18 de junio de 1987 (ratificación)
	Publicación en el DOF (promulgación)	17 de septiembre de 1987

12	Nombre del instrumento	Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ONU)
	Documento	A/RES/54/4
	Adopción internacional	6 octubre 1999
	Entrada en vigor internacional	22 diciembre 2000
	Vinculación de México	15 de marzo de 2002 (ratificación)
	Publicación en el DOF (promulgación)	3 de mayo de 2002

13	Nombre del instrumento	Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (OEA)
	Documento	7 de junio de 1999
	Adopción internacional	14 de septiembre de 2001
	Entrada en vigor internacional	14 de septiembre de 2001
	Vinculación de México	25 de enero de 2001 (ratificación)
	Publicación en el DOF (promulgación)	12 de marzo de 2001

Tratados e instrumentos internacionales y organismos en materia de derechos humanos y con disposiciones antidiscriminatorias de los que México es parte

1	Nombre del instrumento	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (ONU)
	Documento	A/RES/429 (V)
	Adopción internacional	28 de julio de 1951
	Entrada en vigor internacional	22 de abril de 1954
	Vinculación de México	7 de junio de 2000 (adhesión)
	Publicación en el DOF (promulgación)	25 de agosto de 2000

2	Nombre del instrumento	Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (OIT)
	Documento	C105
	Adopción internacional	25 de junio de 1957
	Entrada en vigor internacional	17 de noviembre de 1959
	Vinculación de México	1 de junio de 1959 (ratificación)
	Publicación en el DOF (promulgación)	21 de agosto de 1959

3	Nombre del instrumento	Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (ONU)
	Documento	A/RES/526 A (XVII)
	Adopción internacional	28 de septiembre de 1954
	Entrada en vigor internacional	6 de junio de 1960
	Vinculación de México	7 de junio de 2000 (adhesión)
	Publicación en el DOF (promulgación)	25 de agosto de 2000

4	Nombre del instrumento	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU)
	Documento	A/RES/2200 (XXI)
	Adopción internacional	16 de diciembre de 1966
	Entrada en vigor internacional	23 de marzo de 1976
	Vinculación de México	23 de marzo de 1981 (adhesión)
	Publicación en el DOF (promulgación)	20 de mayo de 1981

5	Nombre del instrumento	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU)
	Documento	A/RES/2200 (XXI)
	Adopción internacional	16 de diciembre de 1966
	Entrada en vigor internacional	3 de enero de 1976
	Vinculación de México	23 de marzo de 1981 (adhesión)
	Publicación en el DOF (promulgación)	12 de mayo de 1981

6	Nombre del instrumento	Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) (OEA)
	Adopción internacional	22 de noviembre de 1969
	Entrada en vigor internacional	18 de julio de 1978
	Vinculación de México	24 de marzo de 1981 (adhesión)
	Publicación en el DOF (promulgación)	7 de mayo de 1981

7	Nombre del instrumento	Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas (OIT)
	Documento	C159
	Adopción internacional	20 de junio de 1983
	Entrada en vigor internacional	20 de junio de 1985
	Vinculación de México	5 de abril de 2001 (ratificación)
	Publicación en el DOF (promulgación)	22 de abril de 2002

8	Nombre del instrumento	Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (ONU)
	Documento	A/RES/39/46
	Adopción internacional	10 de diciembre de 1984
	Entrada en vigor internacional	26 de junio de 1987
	Vinculación de México	23 de enero de 1986 (ratificación)
	Publicación en el DOF (promulgación)	6 de marzo de 1986

9	Nombre del instrumento	Convención sobre los Derechos del Niño (ONU)
	Documento	A/RES/44/25
	Adopción internacional	20 de noviembre de 1989
	Entrada en vigor internacional	2 de septiembre de 1990
	Vinculación de México	21 de septiembre de 1990 (ratificación)
	Publicación en el DOF (promulgación)	25 de enero de 1991

10	Nombre del instrumento	Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (OIT)
	Documento	C169
	Adopción internacional	27 de junio de 1989
	Entrada en vigor internacional	5 de septiembre de 1991
	Vinculación de México	5 de septiembre de 1990 (ratificación)
	Publicación en el DOF (promulgación)	24 de enero de 1991

11	Nombre del instrumento	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) (OEA)
	Documento	A-61
	Adopción internacional	9 de junio de 1994
	Entrada en vigor internacional	5 de marzo de 1995
	Vinculación de México	12 de noviembre de 1998 (ratificación)
	Publicación en el DOF (promulgación)	19 de enero de 1999

12	Nombre del instrumento	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (OEA)
	Adopción internacional	17 de noviembre de 1988
	Entrada en vigor internacional	16 de noviembre de 1999
	Vinculación de México	16 de abril de 1996 (ratificación)
	Publicación en el DOF (promulgación)	1 de septiembre de 1998

13	Nombre del instrumento	Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (ONU)
	Documento	A/RES/45/158
	Adopción internacional	18 de diciembre de 1990
	Entrada en vigor internacional	1 de julio de 2003
	Vinculación de México	8 de marzo de 1999 (ratificación)
	Publicación en el DOF (promulgación)	13 de agosto de 1999

14	Nombre del instrumento	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU)
	Documento	A/RES/61/106
	Adopción internacional	13 de diciembre de 2006
	Entrada en vigor internacional	3 de mayo de 2008
	Vinculación de México	17 de diciembre de 2007 (ratificación)
	Publicación en el DOF (promulgación)	2 de mayo de 2008

15	Nombre del instrumento	Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía (ONU)
	Documento	A/RES/54/263
	Adopción internacional	25 de mayo de 2000
	Entrada en vigor internacional	18 de enero de 2002
	Vinculación de México	15 de marzo de 2002 (ratificación)
	Publicación en el DOF (promulgación)	22 de abril de 2002

16	Nombre del instrumento	Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (ONU)
	Documento	A/CONF.183/9
	Adopción internacional	17 de julio de 1998
	Entrada en vigor internacional	1 de julio de 2002
	Vinculación de México	28 de octubre de 2005 (ratificación)
	Publicación en el DOF (promulgación)	31 de diciembre de 2005

17	Nombre del instrumento	Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas (ONU)
	Documento	A/RES/61/177
	Adopción internacional	20 de diciembre de 2006
	Entrada en vigor internacional	23 de diciembre de 2010
	Vinculación de México	18 de marzo de 2008 (ratificación)
	Publicación en el DOF (promulgación)	22 de junio de 2011

A large, light gray letter 'B' is centered on the page, serving as a background for the title. The letter is bold and has a slight shadow effect.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ LEDESMA, Mario Ignacio, “La lucha contra la tortura. Los niveles de análisis”, en *Memorias del Seminario Instrumentos nacionales e internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura*, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, SRE-Unión Europea, 2005.
- BALLESTER PASTOR, Amparo María, “La lucha contra la discriminación en la Unión Europea”, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* [en línea]. Madrid, 2011, núm. 92, 2011. <http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/anyo2011/Revista_MTIN_92.pdf>. [Consulta: 22 de mayo 2013.]
- BARRÈRE UNZUETA, Ma. Ángeles, “Normativa básica en el ámbito internacional, comunitario, estatal y autonómico”, en *Formación y acreditación en consultoría para la igualdad de mujeres y hombres* [en línea]. Vitoria, 2004. <http://cdd.emakumeak.org/ficheros/0000/0156/legal_1_c.pdf>. [Consulta: 15 de enero, 2012.]
- BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín, *Filosofía del Derecho Internacional. Iusfilosofía y politosofía de la sociedad mundial*. 2ª ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001.
- BAYEFSKY, Anne F., “El principio de igualdad o no discriminación en el derecho internacional”, en *18 Ensayos de Justicia Transicional, Estado de Derecho y Democracia*. Santiago de Chile, Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, 2005, p. 8. <<http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/18/46.pdf>>. [Consulta: 22 de mayo, 2013.]
- BLANC ALTEMIR, Antonio, “Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal”, en *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*. Lleida, Universitat de Lleida/Tecnos / ANUE, 2001.
- CARBONELL, Miguel, *Igualdad y Constitución. 1. Cuadernos de la igualdad*. México, Conapred, 2004.

- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2012.
- CARBONELL, Miguel, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011.
- CENTRO POR LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL, *Sumarios de Jurisprudencia. Igualdad y no discriminación* [en línea]. Argentina, Center for Justice and International Law, 2009. <<http://cejil.org/publicaciones/sumarios-de-jurisprudencia-igualdad-y-no-discriminacion>>. [Consulta: 14 de noviembre, 2012.]
- CERDÁ MARTÍNEZ-PUJALTE, Carmen María, “Los principios constitucionales de igualdad de trato y de prohibición de la discriminación: un intento de delimitación”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* [en línea]. Valencia, Universitat de València, 2005, núms. 50-51. <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2538666>>. [Consulta: 12 de noviembre, 2012.]
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Armonización de la legislación de las entidades federativas respecto de los instrumentos internacionales de derechos humanos* [en línea]. México, CNDH, 2008. <<http://200.33.14.34:1005/presentacion.html>>. [Consulta: 23 de octubre, 2012.]
- CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN, *10 recomendaciones para el uso no sexista del lenguaje* [en línea]. 2ª ed. México, Conapred, 2009. (Textos del Caracol, 1). <http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/C-01-2.pdf>. [Consulta: 3 de octubre, 2012.]
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF, 15 de octubre de 2012.

- COOK, Rebecca J. y Simone Cusack, *Gender Stereotyping. Transnational Legal Perspectives*. Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2010.
- CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS, Caso *Inze vs. Austria*, sentencia del 28 de octubre de 1987.
- CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS, Caso *Marckx vs. Bélgica*, sentencia del 13 de junio de 1978.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso *Acosta Calderón vs. Ecuador* [en línea], sentencia del 24 de junio de 2005. <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_129_esp1.pdf>. [Consulta: 23 de octubre, 2012.]
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso *Atala Riffo y niñas vs. Chile* [en línea], sentencia del 24 de febrero de 2012. <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf>. [Consulta: 23 de octubre, 2012.]
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso *Baez Ricardo y otros vs. Panamá* [en línea], sentencia del 2 de febrero de 2001. <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf>. [Consulta: 23 de octubre, 2012.]
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso *Barríos Altos vs. Perú* (interpretación de sentencia de fondo), [en línea], sentencia del 3 de septiembre de 2001. <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_83_esp.pdf>. [Consulta: 21 de mayo de 2013.]
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, CASO *Boyce y otros vs. Barbados* [en línea], sentencia del 20 de noviembre de 2007. <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_169_esp.pdf>. [Consulta: 23 de octubre, 2012.]
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso *Caiballero Delgado y Santana vs. Colombia* [en línea], sentencia del 8 de diciembre de 1995. <<http://www.corteidh>

- or.cr/docs/casos/articulos/seriec_22_esp.pdf>. [Consulta: 23 de octubre, 2012.]
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso *Castillo Petruzzzi y otros vs. Perú* [en línea], sentencia del 4 de septiembre de 1998. <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_41_esp.pdf>. [Consulta: 23 de octubre, 2012.]
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso “*Cinco Pensionistas*” vs. Perú [en línea], sentencia del 28 de febrero de 2003. <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_98_esp.pdf>. [Consulta: 23 de octubre, 2012.]
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, CASO *Gomes Lund y otros vs. Brasil* [en línea], sentencia del 24 de noviembre de 2010. <http://www.tc.gob.pe/corte_interamericana/seriec_219_esp.pdf>. [Consulta: 23 de octubre, 2012.]
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso *Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago* [en línea], sentencia del 21 de junio de 2002. <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_94_esp.pdf>. [Consulta: 23 de octubre, 2012.]
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, CASO *La Cantuta vs Perú* [en línea], sentencia del 20 de noviembre de 2006. <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_162_esp.pdf>. [Consulta: 23 de octubre, 2012.]
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso *Olmedo Bustos y otros vs. Chile* [en línea], sentencia del 5 de febrero de 2001. <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_73_esp.pdf>. [Consulta: 23 de octubre, 2012.]
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso *Suárez Rosero vs. Ecuador* [en línea], sentencia del 12 de noviembre de 1997. <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_35_esp.pdf>. [Consulta: 23 de octubre, 2012.]

- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Trabajadores cesados del Congreso vs. Perú* [en línea], sentencia del 30 de noviembre de 2007. <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_174_esp.pdf>. [Consulta: 23 de octubre, 2012.]
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Opinión Consultiva OC-4/84. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización* [en línea], 19 de enero de 1984. <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_esp.pdf>. [Consulta: 23 de octubre, 2012.]
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Opinión Consultiva OC-18/03. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, [en línea], 17 de septiembre de 2003. <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf>. [Consulta: 23 de octubre, 2012.]
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Voto concurrente del Juez A. A. Cançado Trindade en el caso *Olmedo Bustos y otros vs. Chile* [en línea], sentencia del 5 de febrero de 2001. <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_73_esp.pdf>. [Consulta: 22 de mayo, 2013.]
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Voto razonado del Juez A. A. Cançado Trindade en relación al caso de la “*Masacre de Mapiripán*” vs. *Colombia*, [en línea], sentencia del 15 de septiembre de 2005, párrafo 2. <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_134_esp.pdf>. [Consulta: 22 de mayo, 2013.]
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Voto razonado del Juez A. A. Cançado Trindade en relación al caso *Yatama vs. Nicaragua*, [en línea], sentencia del 23 de junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 7. <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf>. [Consulta: 21 de mayo, 2013.]

- CRUZ REVUELTAS, Juan Cristóbal, *Estudio comparativo de las nuevas legislaciones nacionales y regionales en materia de lucha contra la discriminación (casos de la Unión Europea)*. México, Conapred, 2004. (Documento de trabajo, 1).
- DULITZKY, Ariel E., “El principio de igualdad y no discriminación. Claroscuros de la jurisprudencia interamericana”, en *Anuario de Derechos Humanos*. Chile, Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, 2007, núm. 3.
- FACIO, Alda. *Igualdad en la CEDAW: 30 años de desarrollo de un derecho clave para las mujeres* [en línea]. Unifem, 2009. <<http://www.unifemweb.org.mx/documents/cendoc/cedaw/cedaw02.pdf>>.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario jurídico mexicano*. México, IJ-UNAM, 2005.
- INTERIGHTS, *Non-Discrimination in International Law. A Handbook for Practitioners* [en línea]. Londres, The International Centre for the Legal Protection of Human Rights, 2011. <<http://www.interights.org/document/153/index.html>>.
- ISLAS AZAÏZ, Héctor, *Lenguaje y discriminación*. México, Conapred, 2005. (Cuadernos de la Igualdad, 4).
- IWASAKI CAUTI, María Lila, “Las funciones del Congreso. Informe sobre las funciones del Congreso y de los congresistas”, en *Informativo Reflexión Democrática*, Perú, 12 de octubre de 2007, núm. 112. <<http://www.reflexiondemocratica.org.pe/documentos/informativo112.pdf>>. [Consulta: 8 de marzo, 2013.]
- LAGARDE, Marcela, “La perspectiva de género”, en *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Madrid, Horas y Horas, 1996.
- LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN (LFPED), en *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2003. Última reforma publicada en DOF 09-04-2012.
- LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en *Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre de 1999.

- LEY SOBRE REFUGIADOS Y PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA, en *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 2011.
- NILLÁN DURÁN, Carlos, *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*. Madrid, Trotta, 2002.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS y Unión Interparlamentaria, *De la exclusión a la igualdad. Hacia el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Manual para parlamentarios (No. 14)* [en línea]. Carouge (Suiza), OACNUDH / Unión Interparlamentaria/UN-DESA, 2005. <<http://www.un.org/spanish/disabilities/documents/toolaction/handbookspanish.pdf>>. [Consulta: 12 de noviembre, 2012.]
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS y Unión Interparlamentaria, *Derechos humanos. Manual para parlamentarios (No. 8)* [en línea]. Carouge (Suiza), OACNUDH/Unión Interparlamentaria 2005. <http://www.ipu.org/PDF/publications/hr_guide_sp.pdf>. [Consulta: 12 de noviembre, 2012.]
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS y Unión Interparlamentaria, *Palabras del Señor Alberto Brunori, Representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la Inauguración del Seminario Retos Legislativos y Perspectiva de los Derechos Humanos*, 10 de noviembre de 2009, Monterrey, Nuevo León. <<http://www.hchr.org.mx/Documentos/Ponencias%202009/11/PAB101109.pdf>>. [Consulta: 21 de mayo, 2013.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Declaración Universal de Derechos Humanos [en línea], aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. <<http://www.un.org/es/documents/udhr/>>. [Consulta: 12 de noviembre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Declaración y Programa de Acción de Viena [en línea], aprobados por la

- Conferencia Mundial de Derechos Humanos en 1993. <[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp)>. [Consulta: 12 de noviembre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos del Niño, *Observación General No. 9. Los derechos de los niños con discapacidad* [en línea]. Doc. CRC/C/GC/9, 27 de febrero de 2007. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC9_sp.doc>. [Consulta: 7 de noviembre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos del Niño, *Observación General No. 11. Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención* [en línea]. Doc. CRC/C/GC/11., 12 de febrero de 2009. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.GC.C.11_sp.doc>. [Consulta: 7 de noviembre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos del Niño, *Observación General No. 12. El derecho del niño a ser escuchado* [en línea]. Doc. CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12_sp.doc>. [Consulta: 4 de octubre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 16*, [en línea], E/C.12/2005/4, 11 de agosto de 2005. <<http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47ebcbca2>>. [Consulta: 22 de mayo, 2013.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, *Observación General No. 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)* [en línea], Doc. E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009. <<http://www2.ohchr>

- org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.GC.20_sp.doc>. [Consulta: 4 de octubre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 5. Artículo 4. Suspensión de las obligaciones* [en línea], 13^{er} periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 142, 1981. <<http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom5.html>>. [Consulta: 25 de marzo, 2013.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 18. No discriminación* [en línea], Doc. HRI/ GEN/1/Rev.7 at 168, 37^o periodo de sesiones, 10/11/1989, 1989. <http://www.oacnudh.org.gt/cd_estandares_disc/observaciones%20generales%20de%20Comit%C3%A9s/Comit%C3%A9%20de%20Derechos%20Humanos/OG18nodiscriminacion.pdf>. [Consulta: 22 de mayo, 2013.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 21. Artículo 10. Trato humano de las personas privadas de libertad* [en línea], 44^o periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 176, 1992. <<http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom21.html>>. [Consulta: 25 de marzo, 2013.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. México* [en línea], Doc. CCPR/C/MEX/CO/5, 7 de abril de 2010. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.MEX.CO.5_S.pdf>. [Consulta: 22 de mayo, 2013.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Informe de recomendaciones emitidas al Estado Mexicano* [en línea], Doc. CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 7 de agosto de 2012. <<http://www.awid.org/esl/Media/Files/CEDAW-C-MEX-CO-7-8>>. [Consulta: 22 de mayo, 2013.]

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*. México. [en línea], Doc. CERD/C/MEX/CO/15, 4 de abril de 2006. <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.MEX.CO.15.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.MEX.CO.15.Sp?Opendocument)>. [Consulta: 27 de marzo, 2013.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial [en línea], *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*. México, Doc. CERD/C/MEX/CO/16-17, 4 de abril de 2012. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.MEX.CO.16-17_sp.pdf>. [Consulta: 25 de marzo, 2013.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes [en línea]. Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984. <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cat.htm>>. [Consulta: 12 de noviembre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Convención de Viena sobre el derecho de los tratados [en línea], U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1969. <<http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html>>. [Consulta: 12 de noviembre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes [en línea], adoptada en Nueva York, 10 de diciembre de 1985. <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=443&depositario=&PHPSESSID=0842bb8038cb1a08e7160a3a42bc242f>. [Consulta: 12 de noviembre, 2012.]

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial [en línea], Resolución 2106 A (XX), 1969. <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>>. [Consulta: 12 de noviembre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares [en línea], resolución 45/158, 2003. <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm>>. [Consulta: 12 de noviembre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza [en línea], 1960. <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1427>>. [Consulta: 12 de noviembre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados [en línea], adoptada el 28 de julio de 1951. <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/refugiados.htm>>. [Consulta: 12 de noviembre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer [en línea], resolución 34/180, 1981. <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>>. [Consulta: 12 de noviembre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad [en línea], resolución A/RES/61/106, 2008. <<http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>>. [Consulta: 12 de noviembre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Convención sobre los Derechos del Niño [en línea], resolución 44/25, 1989. <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>>. [Consulta: 12 de noviembre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer [en línea], resolución

- 640 (VII), del 20 de diciembre de 1952. <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0019>>. [Consulta: 12 de noviembre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Convenio Internacional del Trabajo No. 100 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la igualdad de remuneración [en línea], adoptado el 29 de junio de 1951. <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/remuneracion.htm>>. [Consulta: 29 de octubre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Convenio Internacional del Trabajo No. 105 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Abolición del Trabajo Forzoso [en línea], adopción: Ginebra, 40ª reunión CIT, 25 junio 1957. <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312250:NO>. [Consulta: 29 de octubre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Convenio Internacional del Trabajo No. 111, relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (1960) [en línea], documento ILC.101/VI. <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_decl_fs_108_es.pdf>. [Consulta: 29 de octubre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Convenio Internacional del Trabajo No. 159 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas [en línea], Ginebra, 69ª reunión CIT 20 junio 1983. <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312304:NO>. [Consulta: 29 de octubre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Convenio Internacional del Trabajo No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes [en línea], Ginebra, 70ª

- reunión CIT, 26 junio 1984. <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312314:NO>. [Consulta: 29 de octubre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *¿Qué son los derechos humanos?* [en línea], <<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>>. [Consulta: 16 de noviembre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [en línea], resolución 2200 A (XXI), 1966. <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>>. [Consulta: 12 de noviembre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [en línea], resolución 2200 A (XXI), 1966. <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.h>>. [Consulta: 22 de mayo de 2013.]
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, vols. I y II*. Organización de las Naciones Unidas. Documento HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.II), 27 de mayo de 2008.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Carta de la Organización de Estados Americanos* [en línea]. 1985. <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0035>>. [Consulta: 05 de noviembre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Convención Americana sobre Derechos Humanos Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos [en línea], San José de Costa Rica, 1969. <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm>. [Consulta: 05 de noviembre, 2012.]

- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, Guatemala [en línea], 1999. <<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-65.html>>. [Consulta: 05 de noviembre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), [en línea], 6 de septiembre, de 1994, <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>>. [Consulta: 12 de noviembre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer [en línea], adoptada en Bogotá, Colombia, el 5 de febrero de 1948. <<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-45.html>>. [Consulta: 05 de noviembre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre [en línea], 1978. <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>>. [Consulta: 05 de noviembre, 2012.]
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) [en línea], 1988. <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>>. [Consulta: 05 de noviembre, 2012.]
- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, “*Organización y funciones del Congreso de la Unión*” [en línea]. <biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/961/22.pdf>. [Consulta: 11 de octubre, 2012.]
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana, “La administración del Poder Legislativo, organización, principales funciones genéricas y modernización”, en *Revista de Administración Pública*, México, INAP [en línea]. <www.juridicas.unam>.

- mx/publica/librev/rev/rap/cont/92/pr/pr3.pdf>. [Consulta: 11 de octubre, 2012.]
- PECES-BARBA, Gregorio, “La universalidad de los derechos humanos”, en Rafael Nieto, ed., *La Corte y el sistema interamericano de derechos humanos*. Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1994.
- PRIETO SANCHÍS, L. “El constitucionalismo de los derechos”, en Miguel Carbonell, *Teoría del neoconstitucionalismo*. Madrid, Trotta, 2007.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, *Iguales y diferentes. La discriminación y los retos de la democracia incluyente*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- SÁIZ, Alejandro, *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos*. Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Tesis aislada, Décima Época, Rubro: Control de convencionalidad *ex officio* en modelo de control difuso de constitucionalidad, pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro III, tomo 1, pág 535. No. de registro: 160589. 2011.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Tesis aislada en materia constitucional, P. xxiv/2011, en *Gaceta Oficial de la entidad*, 29 de diciembre de 2009.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES y Organización de las Naciones Unidas, *Primer informe de México al mecanismo de examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU*. México, SRE/ ONU, 2011.
- SEPÚLVEDA IGUÍNIZ, Ricardo Jesús, “El derecho constitucional de los derechos humanos”, en *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM* [en línea]. <biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2557/4.pdf>. [Consulta: 11 de octubre, 2012.]
- SEPÚLVEDA IGUÍNIZ, Ricardo Jesús, “En defensa de la reforma de derechos humanos” [en línea]. <<http://ricardosepulveda.org.mx/?p=1>>. [Consulta: 12 de noviembre, 2012.]

- SEPÚLVEDA IGUÍNIZ, Ricardo Jesús, *Derecho parlamentario constitucional mexicano*. México, Themis, 1999.
- SERRET BRAVO, Andrea Estela, “La reforma constitucional de derechos humanos. El fortalecimiento de la CNDH y de los organismos protectores de derechos humanos”, en José Pablo Abreu Sacramento *et al.* (coords.), *La reforma humanista, derechos humanos y cambio constitucional en México*. México, Porrúa/Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.
- SERRET BRAVO, Andrea Estela, *Estrategia de prevención y sanción a la discriminación de género. Análisis y propuestas a partir de la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México de Sedesol-Conapred*. México, Conapred, 2007.
- TOLEDO VÁSQUEZ, Patsilí, *Feminicidio* [en línea]. México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos, 2009. <<http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/feminicidio.pdf>>. [Consulta: 22 de mayo, 2013.]
- TRIEPEL, H., “Les rapports entre le droit interne et le droit international”, en A. Cassese, trad., *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Natinus Nijhoff Publishers, vol. 1, 1923.
- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Diccionario jurídico mexicano. T. A-B*. México, Porrúa/UNAM, 2007.



ÍNDICE

Agradecimientos	5
Presentación	7
Introducción	11
I. Alcances de la reforma constitucional de derechos humanos en el ámbito del derecho a la igualdad y la no discriminación	17
Una visión general de la reforma y sus alcances	19
Reglas de interpretación y de aplicación de los principios constitucionales de derechos humanos para las autoridades	23
Criterios generales	23
Criterios aplicables a la autoridad jurisdiccional	29
Criterios aplicables a las autoridades administrativas	32
Criterios aplicables a las autoridades legislativas	35
Armonización del marco jurídico en derechos humanos.....	36
Armonización en materia de igualdad y no discriminación	38
Conclusiones	44
II. Nociones básicas sobre la igualdad y no discriminación	47
Naturaleza de la igualdad y la no discriminación	49
Definición de discriminación y motivos prohibidos.....	58
Tipos de discriminación	61
Estereotipos, prejuicios y estigmas.....	63
Obligaciones del Estado en relación con la igualdad y la no discriminación.....	65
Igualdad de trato e igualdad de oportunidades	68
Medidas positivas o especiales	71
III. Recomendaciones para legislar con perspectiva de no discriminación y derechos humanos	75
<i>Recomendación 1.</i> Legislar para transversalizar la perspectiva de no discriminación y de derechos humanos.....	78
<i>Recomendación 2.</i> Conocer y contextualizar las obligaciones señaladas en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.....	81
<i>Recomendación 3.</i> Utilizar datos confiables y actuales sobre el tema para guiar la actuación legislativa en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos	87

<i>Recomendación 4.</i> Consultar a los principales actores involucrados para guiar la actuación legislativa en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos.....	87
<i>Recomendación 5.</i> Las iniciativas, dictámenes y minutas deben elaborarse con un lenguaje incluyente, es decir, no sexista y no discriminatorio.....	88
<i>Recomendación 6.</i> La armonización del derecho interno con los tratados e instrumentos internacionales no sólo se logra a través de la repetición de términos o cambios de mera forma en el lenguaje.....	92
<i>Recomendación 7.</i> Legislar con una perspectiva de género.....	93
<i>Recomendación 8.</i> Examen tripartito como guía para las legislaturas: legalidad de la medida, fin legítimo de la medida y proporcionalidad en sentido amplio de la medida (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto).....	96
<i>Recomendación 9.</i> Asignar y aprobar presupuestos específicos para situaciones particulares de desigualdad.....	98
<i>Recomendación 10.</i> Supervisar el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos.....	99
<i>Recomendación 11.</i> Considerar la incorporación de medidas especiales para atajar las desigualdades como una herramienta para legislar.....	100
<i>Recomendación 12.</i> Identificar cuáles obligaciones del Estado no pueden considerarse medidas especiales.....	102
<i>Recomendación 13.</i> Utilizar un método de análisis para la armonización legislativa.....	103
iv. Funcionamiento del Poder Legislativo, sus órganos y su tarea de legislar sobre el derecho a la igualdad y la no discriminación.....	111
Obligación de armonizar el derecho interno con los estándares internacionales en materia de derechos humanos y de lograr su cumplimiento.....	114
Obstáculos para la armonización. Dificultades en el funcionamiento orgánico del Congreso.....	118
No existe una instancia especializada con funciones de dictamen legislativo en materia de igualdad y no discriminación.....	119

Las comisiones vigentes no son suficientes para evitar los contenidos discriminatorios de la legislación interna	119
No existen mecanismos eficientes de comunicación entre las comisiones ordinarias que permitan legislar en materias transversales, como lo es la de la igualdad y no discriminación	122
Propuestas de modificación a la estructura interna del Congreso para atender las obligaciones en materia de legislación sobre el derecho a la igualdad y la no discriminación	123
Creación de una comisión ordinaria de igualdad y no discriminación en cada una de las Cámaras del Congreso.....	124
Cámara de Diputados.....	124
Cámara de Senadores	125
Mecanismo de coordinación entre comisiones	126
Recomendaciones.....	129
v. Incorporación de la cláusula antidiscriminatoria en la legislación	131
Modelo normativo óptimo.....	135
Fuentes de derecho internacional.....	135
El derecho a la igualdad y la no discriminación en los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos a niveles internacional y regional.....	135
Prohibición de discriminación.....	144
Sobre el carácter autónomo o dependiente de las disposiciones antidiscriminatorias.....	146
Componentes de la definición de discriminación de los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos a niveles internacional y regional	149
Derecho comparado.....	158
Sobre los preceptos constitucionales de igualdad y no discriminación en la legislación nacional de los países	159

Incorporación de las cláusulas antidiscriminatorias en conjunto con el derecho a la igualdad.....	162
Inclusión explícita del término discriminación.....	164
Preceptos constitucionales de igualdad y no discriminación en países de la Unión Europea y América Latina	166
Modelo normativo vigente.....	173
Cláusula antidiscriminatoria en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	173
Primer elemento. Prohibición de discriminar.....	176
Segundo elemento. Motivos prohibidos para discriminar	177
Tercer elemento. Consecuencias de derecho.....	178
Cláusula antidiscriminatoria en las constituciones locales.....	179
Primer elemento. Prohibición de discriminar.....	186
Segundo elemento. Motivos prohibidos para discriminar.....	187
Tercer elemento. Consecuencias de derecho.....	189
Definición de discriminación en la LFPED.....	190
Primer elemento. Conducta.....	193
Segundo elemento. Motivos prohibidos para discriminar.....	193
Tercer elemento. Consecuencias de derecho.....	194
Leyes locales antidiscriminatorias	195
Prohibiciones de discriminación en las leyes estatales antidiscriminatorias	197
Primer elemento. Prohibición de discriminar.....	203
Segundo elemento. Motivos prohibidos para discriminar.....	204
Tercer elemento. Consecuencias de derecho.....	205
Definiciones de discriminación en las leyes locales antidiscriminatorias	207
Primer elemento. Conducta.....	218
Segundo elemento. Motivos prohibidos para discriminar.....	220
Tercer elemento. Consecuencias de derecho.....	221

Propuesta legislativa	223
Reformas constitucionales.....	224
Derecho a la igualdad formal ante la ley.....	224
Cláusula antidiscriminatoria	225
Motivos prohibidos para discriminar.....	225
Consecuencias jurídicas de los actos discriminatorios.....	226
Reforma a la LFPED	228
Conducta	228
Motivos prohibidos para discriminar.....	229
Consecuencias jurídicas.....	231
Reformas a las constituciones locales.....	233
Reformas a las leyes locales antidiscriminatorias.....	234
Conclusiones	236
Anexos	237
1. Tratados e instrumentos internacionales y organismos en materia de igualdad y no discriminación de los que México es parte.....	239
2. Tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y con disposiciones antidiscriminatorias de los que México es parte.....	243
Bibliografía	249

*Fundamentos de la armonización legislativa con
enfoque antidiscriminatorio*, tomo I de la colección
Legislar sin Discriminación, se terminó de imprimir
en octubre de 2013 en los talleres gráficos de Impresora y
Encuadernadora Progreso (IEPSA), S. A. de C. V., San Lorenzo 244,
col. Paraje San Juan, del. Iztapalapa, 09830, México, D. F.

Se tiraron 3 000 ejemplares

