

PA

INSTRUMENTO DE
POLÍTICA PÚBLICA
ANTIDISCRIMINATORIA

Guía para legislar contra la discriminación



GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



CONAPRED
CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR
LA DISCRIMINACIÓN



Guía para legislar contra la discriminación



GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



CONAPRED
CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR
LA DISCRIMINACIÓN

Coordinación: Julia Marcela Suárez Cabrera.

Personas autoras: Sara Emilia Vera López, Julia Marcela Suárez Cabrera y
Luisa Paola Flores Rodríguez.

Coordinación editorial y diseño: Génesis Ruiz Cota.

Cuidado de la edición: Armando Rodríguez Briseño y Luis Felipe Ramos Martínez.

Primera edición: diciembre de 2023.

© 2023. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Londres 247, colonia Juárez, alcaldía Cuauhtémoc,

06600, Ciudad de México

www.conapred.org.mx

ISBN: 978-607-8864-15-7 (Colección Instrumento de Política Pública Antidiscriminatoria)

ISBN: 978-607-8864-16-4 (Guía para legislar contra la discriminación)

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.

Editado en México.

Índice

Presentación.....	5
Introducción	7
Capítulo 1. Marco de obligaciones del derecho a la igualdad y no discriminación.....	12
1.1. Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.....	12
1.2. Obligaciones del Estado en materia del derecho a la igualdad y no discriminación.....	14
Capítulo 2. Marco conceptual antidiscriminatorio	20
2.1. Concepto de <i>discriminación</i>	21
2.2. Tipos de discriminación	24
Capítulo 3. Política pública antidiscriminatoria.....	31
3.1. La obligación positiva del Estado en materia del derecho a la igualdad y no discriminación	32
3.2. La política pública antidiscriminatoria en la legislación antidiscriminatoria integral	36
3.3. El principio de igualdad y no discriminación en la política pública	38
Capítulo 4. Órgano antidiscriminatorio especializado.....	41
4.1. La institucionalización del derecho a la igualdad y no discriminación.....	41

4.2. Elementos clave para el establecimiento y operación de los órganos antidiscriminatorios especializados.....	43
Capítulo 5. Mecanismo de protección contra cualquier forma de discriminación	47
5.1. El derecho de acceso a la justicia y a un recurso eficaz contra violaciones al derecho a la igualdad y no discriminación.....	48
5.1.1. Sobre la efectividad del recurso	49
5.1.2. Sobre la idoneidad de la vía para interponer el recurso	50
5.1.3. Sobre la reparación integral.....	51
5.2. Elementos clave para la previsión del mecanismo de protección contra la discriminación en la ley antidiscriminatoria integral.....	53
Capítulo 6. Conclusiones	56
6.1. Lista de verificación de elementos mínimos que deben contener las leyes antidiscriminatorias integrales.....	58
Bibliografía.....	61

Presentación

El Estado mexicano requiere de un marco legal antidiscriminatorio armonizado con los más altos estándares de derechos humanos que permita contrarrestar prácticas discriminatorias prevalentes y fomentar un cambio cultural a través de las generaciones.

Desde la década de los 2000, México cuenta con un marco legal antidiscriminatorio que emana del artículo primero constitucional, así como de las cláusulas antidiscriminatorias previstas en las Constituciones locales, en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) y en las 32 leyes estatales en la materia.

A nivel local, las medidas legislativas destinadas a la prevención, investigación, sanción, reparación y eliminación de la discriminación son heterogéneas, lo que representa la superación de múltiples desafíos. En particular, la creación de marcos conceptuales antidiscriminatorios actualizados y acordes a las normas internacionales de derechos humanos; la definición de modelos de protección efectivos del derecho a la igualdad y no discriminación, y la consolidación de una estructura institucional contra la discriminación.

Frente a esta realidad, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) ha centrado sus esfuerzos en promover el fortalecimiento de los marcos legales contra la discriminación, para que estos estén armonizados con los más altos estándares de protección.

Esta *Guía* ofrece recomendaciones y referencias a considerar para la revisión y construcción de leyes antidiscriminatorias a nivel estatal, de conformidad con el marco de obligaciones del Estado para garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación.

El Conapred espera con ella promover el avance en las agendas legislativas de las entidades federativas para la adopción de marcos legales antidiscriminatorios efectivos

en todo el territorio nacional, a fin de contar con leyes que se traduzcan en acciones que permitan alcanzar una sociedad donde el respeto al derecho a la igualdad y no discriminación sea garantizado a todas las personas y comunidades, para que nadie se quede atrás y nadie se quede afuera.

¡Pamparios!

Claudia Olivia Morales Reza
Presidenta del Consejo Nacional
para Prevenir la Discriminación

Introducción

En México, la discriminación es un fenómeno dinámico y extendido con dimensiones estructurales. Constituye una forma de exclusión que se manifiesta en acciones generalizadas que restringen los derechos humanos y las libertades fundamentales. Debido a ello, la discriminación aleja a las personas de alcanzar su pleno potencial y de vivir en dignidad, lo que impide al Estado mexicano consolidar la democracia y cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Frente a este fenómeno discriminatorio, resulta necesario la adopción de medidas urgentes que busquen revertir esa situación y avanzar progresivamente hacia la garantía plena del derecho a la igualdad y no discriminación. En ese sentido, el Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (en adelante Conapred o Consejo) considera que uno de los cimientos esenciales de una estrategia nacional efectiva contra la discriminación se encuentra en la *legislación*.

Por ello, es preciso fortalecer la existencia de *leyes antidiscriminatorias integrales*, al ser una de las medidas más efectivas contra la discriminación,¹ toda vez que constituyen

¹ Criterio que también fue sostenido por diversos mecanismos del Sistema de Naciones Unidas que, en 2022, realizaron un pronunciamiento público exhortando a los Estados miembros a emitir, adoptar e implementar, con carácter de prioridad, leyes antidiscriminatorias. En dicho pronunciamiento señalaron que las leyes antidiscriminatorias integrales permiten traducir los compromisos legales internacionales en materia de igualdad en derechos aplicables y exigibles en virtud de la legislación nacional. Asimismo, destacaron que la ausencia de tales marcos jurídicos perpetúa la discriminación por innumerables motivos en todos los ámbitos de la vida. ONU, “Comprehensive anti-discrimination legislation must be a priority, say UN experts ahead of Universal Declaration anniversary”, ONU [en línea], 7 de diciembre, 2022.

normas cuyo propósito es cumplir con las obligaciones internacionales de los Estados en materia del derecho a la igualdad y no discriminación, previstas, entre otros instrumentos, en las Convenciones Interamericanas contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia y Contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.² Obligaciones que se traducen en la adopción de medidas para *prevenir, investigar, sancionar, reparar y eliminar* todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona, así como para garantizar la igualdad sustantiva a fin de que todos los derechos humanos sean garantizados para todas las personas sin dejar a nadie atrás.

Es así como las *leyes antidiscriminatorias integrales* tienen un potencial transformador, ya que proporcionan un marco jurídico nacional necesario para establecer el contenido y alcance del derecho a la igualdad y no discriminación; definir las diversas formas de discriminación a través de un marco conceptual antidiscriminatorio; adoptar una política pública antidiscriminatoria; crear un organismo o instancia especializada antidiscriminatoria, así como proporcionar orientaciones sobre los recursos efectivos y garantías procesales para garantizar la justicia a las víctimas de actos discriminatorios.

Ahora bien, no se debe perder de vista que el marco legal antidiscriminatorio nacional encuentra su fundamento en el artículo 1, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en diversas cláusulas antidiscriminatorias previstas en las Constituciones locales estatales, así como en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED)³ y en las 32 leyes estatales para prevenir y eliminar la discriminación.

<<https://www.ohchr.org/en/statements/2022/12/comprehensive-anti-discrimination-legislation-must-be-priority-say-un-experts>> [Consulta: 10 de abril, 2023].

² En vigor para el Estado mexicano desde febrero de 2020. Decreto promulgatorio de la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de febrero de 2020. Decreto promulgatorio de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de febrero de 2020.

³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003, cuyo texto fue actualizado mediante una reforma integral en 2014.

Sin embargo, a pesar de ese marco jurídico antidiscriminatorio, en concreto, de la existencia de la LFPED y de las leyes estatales contra la discriminación, esos ordenamientos aún presentan desafíos en su contenido para que se constituyan en *leyes antidiscriminatorias integrales* que traduzcan los compromisos jurídicos internacionales en materia de igualdad y no discriminación en derechos aplicables y exigibles en la legislación nacional.

Esta necesidad de armonización del marco jurídico nacional sobre igualdad y no discriminación con los más altos estándares internacionales en la materia ha sido constatada por este Consejo derivado del análisis que ha realizado respecto de las leyes antidiscriminatorias locales, de las asesorías que ha brindado a las entidades federativas a fin de promover el fortalecimiento de su marco legal antidiscriminatorio y del amplio proceso de reflexión interno que, en los últimos años, ha desarrollado acerca de la necesidad de revisar y actualizar la LFPED.

En este contexto, el Conapred ha desarrollado la *Guía para legislar contra la discriminación*, con el objetivo de ofrecer una herramienta que detone la reflexión y discusión en torno a la legislación antidiscriminatoria en México, que facilite y permita incorporar al orden jurídico nacional las obligaciones de *prevenir, investigar, sancionar, reparar y eliminar* cualquier violación al derecho a la igualdad y no discriminación, así como identificar y desarrollar estrategias para garantizar la igualdad sustantiva de todas las personas.

En especial, se busca que esta *Guía* se convierta en un material de referencia para las personas legisladoras —así como para otros actores interesados— en todos los procesos de revisión de las leyes antidiscriminatorias existentes y reflexiones locales que a cada entidad federativa le corresponde, que les permita identificar los elementos mínimos que deberán contener las *leyes antidiscriminatorias para ser integrales*.

Aunado a lo anterior, el Conapred desea, como fin último, que esta obra contribuya al proceso de concientización y modificación de patrones históricos de exclusión y discriminación que permitan al país lograr la igualdad sustantiva a partir de la adopción de medidas legislativas.

¿A quién está dirigida esta *Guía*?

Esta *Guía* está dirigida, principalmente, a las personas legisladoras que modifican o actualizan leyes existentes y/o desarrollan nuevos ordenamientos, enfocados en prevenir, investigar, reparar, sancionar y eliminar la discriminación, en sintonía con el derecho internacional de los derechos humanos y de nuestro orden constitucional. Asimismo, esta obra puede ser útil para personas de la sociedad civil, interesadas en promover y monitorear esfuerzos legislativos dirigidos a eliminar ciclos de discriminación histórica.

¿Qué contiene esta *Guía*?

Con la finalidad de que las personas lectoras tengan una comprensión más amplia acerca de las leyes antidiscriminatorias integrales, en los siguientes capítulos se desarrollarán los elementos esenciales de esos ordenamientos, aportando una breve explicación acerca de su contenido y fundamentación jurídica.

El capítulo 1 desarrolla las obligaciones relativas al derecho a la igualdad y no discriminación. El capítulo 2 proporciona los elementos mínimos que deberían contener las leyes de esta naturaleza en lo que respecta al marco conceptual, particularmente acerca del concepto de discriminación y de los tipos de discriminación. El capítulo 3 aborda los elementos que son necesarios para la creación de políticas públicas antidiscriminatorias.

El capítulo 4 examina y provee referencias mínimas para la creación de órganos antidiscriminatorios especializados. El capítulo 5 expone los elementos mínimos para la creación de mecanismos de protección contra cualquier forma de discriminación y establece algunas referencias en cuanto a la efectividad del recurso y sobre la reparación integral.

Finalmente, el capítulo 6 sistematiza los elementos mínimos que deben contener las leyes antidiscriminatorias integrales e incluye una propuesta metodológica práctica para facilitar el diagnóstico de las reformas necesarias en las leyes antidiscriminatorias estatales.

¿Cómo se desarrolló esta *Guía*?

Para la elaboración de esta *Guía* se llevaron a cabo distintos procesos de investigación, reflexión interna institucional, análisis y sistematización de información. En particular, su elaboración coincide con un proceso de estudio y documentación más amplio, que se ha dado en el seno de las Naciones Unidas y que se consolidó con la emisión de la *Guía práctica para desarrollar legislación antidiscriminatoria integral* de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (OACNUDH), publicada en 2023, la cual ha sido una referencia fundamental para la elaboración de esta obra.

Igualmente, se tomaron como base las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), así como las observaciones de los diversos órganos de las Naciones Unidas especializados en la materia. Las jurisprudencias, los artículos académicos e informes de reuniones de personas expertas también son citados en este documento.

Marco de obligaciones del derecho a la igualdad y no discriminación

Este capítulo desarrolla las obligaciones antidiscriminatorias a cargo del Estado a partir de las obligaciones generales de derechos humanos, como uno de los elementos de las leyes antidiscriminatorias integrales.

1.1. Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos

Los Estados son los principales titulares que asumen obligaciones en relación con los derechos humanos.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), derivado de la reforma de 2011 en materia de derechos humanos, y en armonía con los diversos tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte,⁴ dispone que *todas*

⁴ Como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros. En particular, esta última establece que los Estados están obligados a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté

las autoridades tienen la obligación de *promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos* y, en consecuencia, *prevenir, investigar, sancionar y reparar* las violaciones o vulneraciones que se cometan en su contra.

Por lo tanto, las autoridades se encuentran obligadas a cumplir con el mandato constitucional y convencional de garantía, protección y respeto de los derechos humanos, lo cual trae consigo tanto obligaciones positivas como negativas.

El deber de *garantía* de los derechos presupone las siguientes obligaciones positivas:

Adoptar todas las *medidas necesarias y apropiadas* para que las personas sujetas a su jurisdicción puedan gozar y ejercer efectivamente sus derechos humanos.

Entre otras:

- » Diseño e instrumentación de políticas públicas, planes y estrategias.
- » Adopción de medidas de acción afirmativa.
- » Recolección de datos y su análisis.
- » Diseño e instrumentación de un *programa estatal para prevenir y eliminar la discriminación*.
- » Realización de actividades educativas, de capacitación y sensibilización.

El deber de *proteger* los derechos presupone obligaciones positivas:

- » Que las autoridades investiguen, sancionen y reparen los derechos humanos cuando estos hayan sido violados o vulnerados (mecanismo de protección/ recurso eficaz).

El deber de *respeto* de los derechos presupone obligaciones negativas:

- » Que las autoridades no perpetren violaciones a los derechos humanos.

sujeta a su jurisdicción sin discriminación alguna. DOF, Decreto de promulgación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la Ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

Señaladas las obligaciones en materia de derechos humanos en general, es necesario precisar cómo se materializan para el caso específico del derecho a la igualdad y no discriminación, toda vez que ese deber de actuación por parte de todas las autoridades del Estado se traduce en el fundamento de las disposiciones que, en su conjunto, conforman una legislación antidiscriminatoria integral.

La eficacia de las leyes antidiscriminatorias integrales se relaciona estrechamente con la previsión, en su contenido, del marco de obligaciones derivadas del derecho a la igualdad y no discriminación, con la finalidad de que las autoridades, en sus diversos ámbitos de competencia, adopten todas las medidas a su cargo para prevenir, investigar, sancionar, reparar y eliminar la discriminación.

1.2. Obligaciones del Estado en materia del derecho a la igualdad y no discriminación

La igualdad y no discriminación constituye uno de los pilares de cualquier sistema democrático. Al mismo tiempo es un *principio* y un *derecho humano* cuya trascendencia impacta en la garantía de todos los demás derechos y libertades consagrados a nivel del derecho interno y del derecho internacional.⁵ Lo anterior, toda vez que el derecho a ser tratado/a con igual consideración y respeto, a no recibir un trato discriminatorio y a que el Estado promueva las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva ocupa un lugar central

⁵ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No. 6 (2018) sobre igualdad y no discriminación [en línea]. CRPD/C/GC/6. Aprobado en su 19º periodo de sesiones. Del 14 de febrero al 9 de marzo de 2018. <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/6&Lang=en> [Consulta: 10 de abril, 2023].

en todo el sistema jurídico al tratarse de un presupuesto necesario para el goce y ejercicio efectivo y universal de los restantes derechos humanos.^{6,7}

De esta manera, el principio y derecho a la igualdad y no discriminación han evolucionado: no sólo se limitan a la noción formal de igualdad, restringida a exigir criterios de distinción objetivos y razonables y, por lo tanto, a prohibir diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias, sino que han avanzado hacia un concepto de *igualdad sustantiva*.

La *igualdad sustantiva* parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren la adopción de medidas inmediatas para prevenir y eliminar las conductas y actitudes que generan o perpetúan la discriminación en su contra. Esto implica la necesidad de adoptar tratos diferenciados justificados para lograr una igualdad en los hechos cuando, debido a las circunstancias, la igualdad de trato conlleva suspender o limitar el acceso a un servicio, o bien el ejercicio de un derecho.⁸

En México, el principio y derecho a la igualdad y no discriminación están reconocidos en el artículo primero, párrafo quinto, de la CPEUM y en diversas cláusulas antidiscriminatorias contenidas en los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.^{9,10} También está reconocido en el artículo primero, párrafo segundo, fracción III de la LFPED, así como en diversas legislaciones locales antidiscriminatorias y en otros ordenamientos legales.

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe Número 48/16*. Caso 12.799. Fondo. Miguel Ángel Millar Silva y otros vs Chile. 29 de noviembre de 2016, párrs. 59 y 60.

⁷ CIDH, *Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares interamericanos* [en línea]. OEA/ser. L/V/II.171. Doc. 31, 2019, párr. 29. <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf>> [Consulta: 10 de abril, 2023].

⁸ CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 2007, párrs. 89-99; ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No. 6 (2018) sobre igualdad y no discriminación, *op. cit.*, párr. 10.

⁹ Tesis 1ª/J.156/2022 (11ª), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, t. I, diciembre de 2022, p. 805.

¹⁰ Tesis 2a. LXXXII/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 448.

En consecuencia, a partir del reconocimiento y regulación jurídica del principio y derecho a la igualdad y no discriminación, así como de las obligaciones generales en materia de derechos humanos de *prevenir, promover, respetar y garantizar*, para el caso particular del de igualdad y no discriminación, se derivan las siguientes obligaciones:

1. *Prohibición de discriminar/prohibición de realizar tratos diferenciados injustificados o arbitrarios* (obligación negativa – no hacer).¹¹
 - » Mandata que toda persona reciba el mismo trato y goce de los mismos derechos en igualdad de circunstancias, *siempre que se encuentre en una situación similar que sea jurídicamente relevante*.¹²
 - » Por lo tanto, derivada de esta obligación, las autoridades tienen el deber de no introducir en el ordenamiento jurídico disposiciones que resulten discriminatorias.
2. *Crear condiciones para asegurar la igualdad sustantiva entre las personas/adopción de medidas contra la discriminación* (obligación positiva – hacer).

De esta obligación se deriva la necesidad de adoptar *tratos diferenciados justificados* para lograr una igualdad en los hechos, cuando, debido a las circunstancias, la igualdad de trato conlleva suspender o limitar el acceso a un servicio, o bien el ejercicio de un derecho.¹³ Implica:

- La obligación del Estado de crear condiciones de igualdad real frente a grupos de población que han sido históricamente discriminados o que se encuentran en

¹¹ A este respecto, el artículo 7 de la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia prevé que los Estados se comprometen a adoptar la legislación que prohíba claramente la discriminación.

¹² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 63/2017, pp. 105 y 106; Amparo en Revisión 710/2016, párr. 24, y Amparo en Revisión 750/2018, párr. 18.

¹³ CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, op. cit., párrs. 89-99.

mayor riesgo de serlo. Por lo que requiere la adopción inmediata de medidas de todo tipo, entre otras, legislativas, administrativas, de política pública y judiciales¹⁴ para prevenir y eliminar las conductas, actitudes y condiciones contextuales de desventaja que generan o perpetúan la discriminación.

Esas medidas incluyen:

- El diseño e instrumentación de una *política pública antidiscriminatoria*.
 - La adopción de *acciones afirmativas*.
 - La adopción de programas especiales (transversales) sobre igualdad y no discriminación.
 - La obligación de transversalizar la perspectiva antidiscriminatoria en todo el ciclo de las políticas públicas.
3. *Prevenir, investigar, reparar, sancionar y eliminar la discriminación* (obligación positiva – hacer).
- » Además de su prohibición, las autoridades están obligadas a prevenir conductas discriminatorias y a combatir las ante una eventual violación del derecho a la igualdad y no discriminación, por lo que deben investigarla, repararla, sancionarla y eliminarla.

¹⁴ El término *medidas* abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria, como pueden ser los programas de divulgación o apoyo; la asignación o reasignación de recursos; el trato preferencial; los ajustes razonables; la determinación de metas en materia de contratación y promoción. También puede implicar la recolección de datos y su análisis; la creación de informes públicos; la realización de actividades educativas, capacitación y sensibilización, y el establecimiento de instituciones especializadas. La elección de una medida en particular dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo concreto que se trate de lograr. ONU, *Recomendación General N° 25 medidas especiales de carácter temporal del Comité CEDAW*, párr. 23.

- » Para lo cual es necesario contar con un órgano antidiscriminatorio especializado con atribuciones y facultades para prevenir, investigar, sancionar, reparar y eliminar la discriminación, así como
- » Con un mecanismo de protección del derecho a la igualdad y no discriminación que imponga sanciones efectivas, disuasorias y proporcionales, además de medidas de *reparación integral* (recurso eficaz).
- » Asimismo, tienen el deber de eliminar las disposiciones que resulten discriminatorias del ordenamiento jurídico.

En resumen, las obligaciones del Estado en materia del derecho a la igualdad y no discriminación son las siguientes:

1. Prohibición de discriminar (no hacer)
 - » Prohibir expresamente la discriminación en el texto legislativo.
 - » No introducir en el ordenamiento jurídico disposiciones discriminatorias.
2. Adopción inmediata de todo tipo de medidas —legislativas, de política pública, administrativas, judiciales, reglamentarias— para combatir la discriminación y asegurar la igualdad sustantiva (hacer)
 - » Adopción de tratos diferenciados justificados para el logro de una igualdad real y efectiva entre los grupos históricamente excluidos y discriminados.
 - » Adopción de acciones afirmativas.
 - » Adopción de una política pública antidiscriminatoria.
 - » Adopción de programas estatales para la igualdad y no discriminación.
 - » Transversalización de la perspectiva antidiscriminatoria en todo el ciclo de las políticas públicas.

3. Prevenir, investigar, reparar, sancionar y eliminar la discriminación (hacer).
 - » Contar con un órgano antidiscriminatorio especializado, con atribuciones para prevenir y combatir la discriminación.
 - » Contar con un mecanismo de defensa del derecho a la igualdad y no discriminación que imponga, además de medidas de reparación, sanciones efectivas, disuasorias y proporcionales.
 - » Eliminar normativa de carácter discriminatorio.

Marco conceptual antidiscriminatorio

Este capítulo aborda la definición de discriminación y presenta los diferentes tipos en que ésta se manifiesta, como un segundo elemento esencial de las leyes antidiscriminatorias integrales.

De acuerdo con la OACNUDH, una legislación antidiscriminatoria integral debe contar con un marco conceptual actualizado de lo que es la discriminación y de las diferentes formas en que ésta se manifiesta, que responda a lo establecido por los estándares internacionales —como lo son, entre otros, los previstos en la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia—¹⁵ y los desarrollos jurisprudenciales en materia de derechos humanos.¹⁶

Lo anterior, ya que el término *discriminación* es central para la definición de la política pública antidiscriminatoria, así como para el trabajo cotidiano de los mecanismos de protección del derecho a la igualdad y no discriminación, pues constituye la base sobre la cual se analizan los hechos denunciados para determinar si una conducta es discriminatoria o no.

¹⁵ A este respecto, su artículo 7 prevé que los Estados se comprometen a adoptar la legislación que defina claramente la discriminación.

¹⁶ ONU, *Protecting Minority Rights. A practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* [en línea], Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2023. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/2022-11-28/OHCHR_ERT_Protecting_Minority%20Rights_Practical_Guide_web.pdf> [Consulta: 10 de abril, 2023].

2.1. Concepto de *discriminación*

El concepto de *discriminación* contenido en las legislaciones antidiscriminatorias integrales debe estar *compuesto por tres elementos* que resultan esenciales para diferenciar las *distinciones* de las *discriminaciones*. Mientras las *distinciones* constituyen diferencias de trato que son razonables y objetivas (puesto que persiguen un fin legítimo y emplean medios proporcionales a la finalidad de esa distinción), las *discriminaciones* son *diferencias arbitrarias* que redundan en *detrimento de los derechos humanos*.¹⁷

A continuación, se enuncian y explican los elementos de la definición de discriminación:¹⁸

1. Trato diferenciado que es arbitrario o injustificado.
 - » Es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia entre las personas.
 - » Que no sea objetivo, razonable y proporcional (injustificado).
 - » Cometido:
 - Por acción u omisión.
 - Con intención o sin ella.
 - En el ámbito público o privado.
 - Por particulares —personas físicas o morales—¹⁹ o por autoridades y personas servidoras públicas —federales, estatales o municipales.

¹⁷ IDH, *Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares interamericanos*, op. cit., párrs. 35 y 36.

¹⁸ Cfr. Artículo 1º, fracción III, de la LFPED; artículo 1º de la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia y artículo 1º de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.

¹⁹ “Respecto del principio de igualdad y no discriminación, establecido en los artículos 24 y 1, párrafo 1 de la Convención [Americana sobre Derechos Humanos], la Comisión y la Corte Interamericanas han señalado reiteradamente [...] que ‘acarrea obligaciones *erga omnes* de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares’”. CIDH, *Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares interamericanos*, op. cit., párr. 29, página 25.

2. Basado en motivos prohibidos de discriminación, también llamadas *categorías protegidas contra la discriminación*.²⁰

- » Como mínimo, la definición de discriminación contenida en las leyes antidiscriminatorias integrales debe incluir las categorías previstas en las Convenciones Interamericanas contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia y Contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.

Lo anterior, por considerar que constituyen los más altos estándares en materia antidiscriminatoria al enunciar motivos prohibidos de discriminación que no contemplan expresamente otros tratados internacionales como la orientación sexual, identidad de género, expresión de género, o las categorías relacionadas con la condición de movilidad humana, como el ser apátrida, refugiado o refugiada, desplazado o desplazada interna, entre otras.

- » El listado de categorías protegidas contra la discriminación debe ser abierto, es decir, debe permitir incluir más categorías en el futuro para otorgar una amplia protección, toda vez que el problema público de la discriminación varía según el contexto y evoluciona con el tiempo y con el desarrollo del derecho.

Por tanto, no es necesario que en la definición de discriminación se detallan explícitamente todos los posibles motivos de discriminación, sino que basta que se incluya la expresión “cualquier otro motivo” o “cualquier otra condición” para que se puedan incorporar otras categorías.²¹

²⁰ Christian Courtis, “Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación”, en *Revista Derecho del Estado*, enero-junio de 2010, núm. 24, pp. 105-142, y Sandra Fredman, *Discrimination Law* (2a. ed.), Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 2.

²¹ Anne Bayefsky, “El principio de igualdad o no discriminación en el derecho internacional”, en *Human Rights Law Journal*, 1990, vol. 11, núm. 1-2, pp. 5 y 6. La afirmación de tener un listado abierto de categorías protegidas contra la discriminación resulta plenamente coincidente con lo establecido por los órganos internacionales de derechos humanos que han reconocido que la prohibición de discriminación “por cualquier otro motivo” incluye un rango extenso de características no señaladas explícitamente en los primeros tratados internacionales de derechos humanos.

Características de las categorías protegidas

- » Constituyen atributos o rasgos permanentes de las personas de los cuales no pueden prescindir, a riesgo de perder su identidad, tales como el sexo, el género, la religión, el origen étnico, el tono de piel, entre otras.
- » Casi siempre se relacionan con grupos histórica y tradicionalmente marginados, excluidos o subordinados, sobre los que pesan estereotipos o prejuicios discriminatorios.
- » Resultan criterios que no deben utilizarse para establecer tratos diferenciados arbitrarios entre las personas para la distribución igualitaria de bienes, derechos o acceso a los servicios.

Silvia Serrano, “La adjudicación de casos de igualdad y no discriminación por la Corte IDH”, en Ana María Ibarra (Coord.), *Discriminación. Piezas para armar*, México, Centro de Estudios Constitucionales, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021, pp. 283 y 284.

3. Consecuencia: vulneración de derechos humanos.

- » El trato diferenciado, arbitrario e injustificado, basado en categorías protegidas contra la discriminación, tiene como objeto o efecto el obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar, anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

2.2. Tipos de discriminación

La discriminación puede expresarse de distintas formas, lo que se traduce en un abanico de posibilidades de impacto en la población y, por lo tanto, de medios para su comprobación, ya sea que su resultado esté señalado en el propio trato diferenciado injustificado, o que se requiera de un análisis más completo para determinar los efectos de la conducta discriminatoria.

Por lo tanto, resulta necesario que en las *leyes antidiscriminatorias integrales* se incluyan los diferentes *tipos de discriminación*, así como su definición, los cuales encuentran su fundamento tanto en los tratados internacionales de derechos humanos como en la doctrina desarrollada por los órganos de las Naciones Unidas encargados de la vigilancia y aplicación de dichos tratados, así como por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte IDH;²² con la finalidad de que los Estados cumplan con su obligación de prevenir, investigar, reparar, sancionar y eliminar *todas las formas de discriminación* atendiendo a sus características e impactos diferenciados.

1. Discriminación directa

Se refiere a aquellos casos en que la distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta deriva de las normas y prácticas de manera explícita, es decir, invocan claramente un motivo o factor prohibido de discriminación. En este tipo de discriminación podría derivarse una intención clara de discriminar.²³

²²El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (Comité CERD) ha sido enfático en recomendar al Estado mexicano en incluir, en las legislaciones locales, disposiciones relativas a los actos de discriminación directa e indirecta en todas las esferas del derecho y de la vida pública. Incluso, este Comité ha recomendado la adopción de legislaciones integrales de lucha contra la discriminación que establezca recursos efectivos contra los casos de discriminación interseccional, reconociendo así otros tipos de discriminación. ONU, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 18º y 21º combinados de México*. CERD/C/MEX/CO/18-21. Aprobadas en la sesión número 2765ª, del 23 de agosto de 2019, párrs. 8 y 9.

²³De acuerdo con la SCJN la discriminación directa es aquella en la que existe una invocación evidente

2. Discriminación indirecta

Es aquella que se produce en la esfera pública o privada cuando una disposición, un criterio o una práctica, aparentemente neutra, es susceptible de implicar una desventaja particular para las personas que pertenecen a un grupo específico, o los pone en desventaja, a menos que dicha disposición, criterio o práctica tenga un objetivo o justificación razonable y legítimo.²⁴

De conformidad con la SCJN, los elementos de la discriminación indirecta son:²⁵

1. Una norma, criterio o práctica aparentemente neutral,
2. cuyo resultado de su contenido o aplicación afecta negativamente y de forma desproporcionada a personas o grupos en situación de desventaja —justo por esa desventaja—, en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar, y
3. sin que exista una justificación objetiva y razonable de ese impacto desproporcional de acuerdo con la CPEUM.

y explícita de un factor prohibido de discriminación —categoría sospechosa— como causa motivadora de la distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria. Acción de Inconstitucionalidad 8/2014, párrafo 7, y Tesis P.VII/2016 (10^ª), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, septiembre de 2016, p. 225.

²⁴ Cfr. SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 8/2014, párrafo 72; OEA, Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, artículo 1, párrafo 2.

²⁵ SCJN, Discriminación indirecta o por resultados. Elementos que la configuran. Primera Sala, tesis 1a./J.100/2017 (10a). Décima Época. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, página 225. Registro Digital: 2015597.

Diferencias entre la discriminación directa e indirecta

Directa	Indirecta
Distinción expresa, notoria, manifiesta.	Tácita. No se manifiesta en la norma, ni en la práctica.
Está inserta en la propia norma o en la práctica, por lo que basta verla para identificarla.	No se ve de forma expresa, sólo se ve en los resultados.
Tiene detrás una idea de igualdad formal, en el sentido de que todas las leyes sean iguales para todas las personas. Sostiene la existencia de leyes iguales para todas las personas.	Tiene detrás una idea de igualdad material o sustantiva, para que se proyecte en los resultados.

Fuente: Ana María Ibarra Olguín, "El derecho contra la discriminación", en Ana María Ibarra Olguín (Ed.), *Curso de derechos humanos*, México, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación / Tirant lo Blanch, 2022.

3. Discriminación estructural o sistémica

Se refiere al conjunto de normas, reglas, rutinas, patrones, actitudes y pautas de comportamiento que dan paso a una situación de inferioridad y exclusión contra un grupo de personas de forma generalizada, las cuales son perpetuadas a lo largo del tiempo e, incluso, por generaciones; es decir, no se trata de casos aislados, esporádicos o episódicos, sino que se trata de actos que están fuertemente arraigados en el comportamiento y la organización de la sociedad.²⁶

²⁶ CIDH, *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147, 7 de septiembre de 2017, párrafo 393.

De acuerdo con la CIDH, en las situaciones donde existen patrones o prácticas de carácter estructural, se debe realizar una valoración amplia del contexto histórico, temporal y geográfico que rodea la situación²⁷ para poder combatirla.

4. Discriminación interseccional

Es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, basada, de forma simultánea y concomitante, en dos o más motivos prohibidos de discriminación, que produce un efecto mayor al de la suma simple de cada uno de aquellos motivos.²⁸ El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha señalado que la *discriminación interseccional* se refiere a una situación en la que varios motivos operan e interactúan al mismo tiempo de forma que son inseparables y, de ese modo, exponen a las personas afectadas a tipos singulares de desventajas y discriminación.²⁹

5. Discriminación por asociación

La discriminación no sólo ocurre en contra de las personas que tienen características, estatus o identidades particulares. Las personas también pueden experimentar discriminación debido a su asociación con una persona o un grupo con dicha característica. A esto se le conoce como *discriminación por asociación*, que es aquella que se produce debido a la relación y/o asociación a una persona o grupo de personas que tengan o les sean atribuidos motivos prohibidos de discriminación.³⁰

²⁷ *Idem*.

²⁸ OEA, Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, artículo 1.

²⁹ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No. 3 sobre las mujeres y las niñas con discapacidad, 2016, párrs. 4, inciso c, y 16.

³⁰ ONU, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No. 6 (2018) sobre igualdad y no discriminación, *op. cit.*, párr. 20.

6. Discriminación por percepción

En este tipo de discriminación la distinción, exclusión, restricción o preferencia se basa en alguna o algunas de las categorías protegidas contra la discriminación; sin embargo, la persona a la que se le vincula con ellas no tiene relación o no se autoidentifica con dicha categoría o categorías en la realidad —no hay un vínculo real—, sino que se trata de una percepción por parte de quien realiza la diferencia injustificada.

Sobre este tipo de discriminación, la Corte IDH ha señalado que “la discriminación por percepción tiene el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona objeto de dicha discriminación, independientemente de si dicha persona se autoidentifica o no con una determinada categoría”.³¹ Toda vez que el motivo principal para llevar a cabo la distinción injustificada es la “percepción que otras [personas] tengan acerca de su relación con un grupo o sector social, independientemente de que ello corresponda con la realidad o con la auto identificación de la víctima”.³²

7. Otras formas de discriminación

Las *leyes antidiscriminatorias integrales* también deben incluir la prohibición de otras formas de discriminación tales como la *homofobia*, *lesbofobia*, *bifobia*, *transfobia*, *interfobia*, *misoginia*, cualquier forma de manifestación de *xenofobia*, *segregación racial*, *antisemitismo*, *islamofobia*, así como el *racismo*, la *discriminación racial* y *otras formas conexas de intolerancia*. Lo anterior, en atención al dinamismo de los fenómenos discriminatorios que afectan de manera desproporcionada a ciertas personas y grupos sociales en situaciones de desventaja histórica o víctimas de prejuicios y violencias persistentes que deben ser enunciados en el texto legislativo antidiscriminatorio.

³¹ Corte IDH, *Caso Flor Freire vs. Ecuador (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C, No. 315, párr. 120.

³² *Idem*.

8. Denegación de ajustes razonables

Las *leyes antidiscriminatorias integrales* también deben reconocer y prohibir expresamente la *denegación de ajustes razonables* como una forma de discriminación establecida en el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

A este respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha señalado que, con frecuencia, la ampliación de las leyes contra la discriminación sigue siendo imperfecta e incompleta, o bien, refleja un conocimiento insuficiente del modelo de discapacidad basado en los derechos humanos, al no reconocer que la *denegación de ajustes razonables* constituye discriminación.³³

Los *ajustes razonables* son las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular para garantizar a las personas con discapacidad —entre otras— el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.³⁴ Dichos ajustes son una parte intrínseca de la obligación, de cumplimiento inmediato, de no discriminar en el contexto de la discapacidad, y su denegación es considerada como discriminación por motivos de discapacidad.³⁵

La *denegación de ajustes razonables* se asocia principalmente a los derechos de las personas con discapacidad; sin embargo, derivado de la interpretación evolutiva de los derechos humanos, en algunos países se comienza a extender el concepto de *ajustes razonables* hacia otras categorías protegidas contra la discriminación, por ejemplo, con respecto a la edad, la etnicidad, el sexo y el género.³⁶

³³ ONU, *Observación General N° 6 sobre la igualdad y no discriminación*. CRPD/C/GC/6. Aprobada en el 19º periodo de sesiones. Ginebra, del 14 de febrero al 9 de marzo de 2018, párr. 3.

³⁴ ONU, *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* [en línea]. Aprobada por la Asamblea General el 13 de diciembre de 2006, artículo 2. <<https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>> [Consulta: 3 de abril, 2023].

³⁵ ONU, *Observación General N° 6 sobre la igualdad y no discriminación*, *op. cit.*, p. 7.

³⁶ ONU, *Protecting Minority Rights*, *op. cit.*, p. 40.

Incluso, la SCJN ha destacado que la metodología para el estudio de casos sobre la posible existencia de un tratamiento normativo diferenciado incluye el análisis de ajustes razonables para lograr la igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas.³⁷

En resumen, los tipos de discriminación que deben ser incluidos en las leyes antidiscriminatorias integrales son los siguientes:

1. Discriminación directa
2. Discriminación indirecta
3. Discriminación estructural o sistémica
4. Discriminación interseccional
5. Discriminación por asociación
6. Discriminación por percepción
7. Otras formas de discriminación
8. Denegación de ajustes razonables

³⁷ Tesis 1a./J.44/2018 (10a), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, t. I, julio de 2018, p. 171.

Política pública antidiscriminatoria

En este capítulo se desarrolla la previsión de la política pública antidiscriminatoria como el tercer elemento esencial que deben incluir las leyes antidiscriminatorias integrales.

La previsión de la política pública antidiscriminatoria desarrolla el contenido de la obligación positiva del derecho a la igualdad y no discriminación relacionada con la creación de condiciones de igualdad real o sustantiva que posibiliten, en los hechos, la realización de todos los derechos para todas las personas en igualdad de condiciones, en particular, de aquellos grupos que han sido históricamente discriminados y se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados.

De esta manera, la inclusión de la política pública antidiscriminatoria en la legislación antidiscriminatoria integral puede ser su punto de origen, o bien, el marco de referencia que fundamente la política existente.

3.1. La obligación positiva del Estado en materia del derecho a la igualdad y no discriminación

La obligación positiva del Estado en materia del derecho a la igualdad y no discriminación se materializa en la toma de decisiones y ejecución de acciones concretas tendientes a la realización práctica de la igualdad sustantiva y la institucionalización de ese derecho. A esto se le denomina política pública en materia de igualdad y no discriminación o *política pública antidiscriminatoria*.

Política pública antidiscriminatoria

Se refiere al conjunto de acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa, a partir de un proceso de participación social, con el objeto de contrarrestar el problema de la discriminación estructural en el país y cumplir con las obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación de todas las personas, grupos o colectividades.

Cfr. CIDH, Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 191, 15 de septiembre de 2018, párrafo 151.

La *política pública antidiscriminatoria* —como cualquier política pública— no debe entenderse como un ejercicio circunstancial, sino como un conjunto de acciones deliberadas y coherentes, encaminadas a garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación.

La política pública antidiscriminatoria implica:

- Adoptar medidas fundadas en el reconocimiento de la dignidad y derechos de todas las personas en condiciones de igualdad y sin distinción alguna, que man-

- data que toda persona reciba el mismo trato y goce de los mismos derechos, siempre que se encuentre en una situación similar que sea jurídicamente relevante,³⁸ y
- Adoptar *acciones afirmativas*³⁹ que aceleren el logro de la igualdad sustantiva para grupos discriminados en diversos ámbitos en los que se encuentren subrepresentados, a la vez que remedien situaciones estructurales de discriminación histórica y eviten que dicha discriminación se perpetúe.

¿Qué son las acciones afirmativas?

Las acciones afirmativas o medidas positivas —como también se les conoce— son medidas especiales, de carácter temporal, para remediar o compensar situaciones estructurales de discriminación histórica contra ciertos grupos discriminados y evitar que dicha discriminación se perpetúe.

El término *medidas* abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva y reglamentaria, como pueden ser los programas de divulgación o 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 para la participación política, entre otras. La elección de una medida en particular dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo concreto que se trate de lograr.

³⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de Inconstitucionalidad 63/2017*, pp. 105 y 106; Amparo en Revisión 710/2016, párr. 24; y Amparo en Revisión 750/2018, párr. 18.

³⁹ El artículo 1º de la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, en su numeral 4, establece: “No constituyen discriminación las medidas especiales o acciones afirmativas adoptadas para garantizar en condiciones de igualdad, el goce o ejercicio de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales de grupos que así lo requieran, siempre que tales medidas no impliquen el mantenimiento de derechos separados para grupos distintos y que no se perpetúen después de alcanzados sus objetivos”. Cfr., CIDH, *Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares interamericanos*, op. cit., p. 79.

Se caracterizan como especiales por tener un objetivo específico y su temporalidad está sujeta a que los resultados hayan sido alcanzados y se hayan mantenido por un periodo de tiempo. El criterio de temporalidad no equivale a que las medidas sean “breves”. La adopción de acciones afirmativas no debe considerarse, bajo ningún concepto, como discriminatoria.

Fuentes: CIDH, *Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares interamericanos*. OEA/Ser.L/V/II.171. Doc. 31, 2019, p. 79; *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 2007, párr. 112. ONU, *Protecting Minority Rights. A practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation*. Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2023, p. 56.

A su vez, la *política pública antidiscriminatoria* debe regirse por una serie de principios, perspectivas y enfoques que favorezcan su diseño e implementación de manera progresiva, los cuales también deben contemplarse en las *leyes antidiscriminatorias integrales*.

Principios, enfoques y perspectivas que deben regir la política pública antidiscriminatoria

Principio de participación
Principio *pro persona*
Principio del interés superior de la niñez
Enfoque diferenciado
Enfoque de derechos humanos
Enfoque del curso de vida
Perspectiva interseccional
Perspectiva de género
Perspectiva intercultural

Para consultar el contenido y alcance de cada uno de estos enfoques, perspectivas y principios se sugiere consultar: *Glosario de igualdad y no discriminación*, México, Conapred, 2023. https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Glosario%20sobre%20igualdad%20y%20no%20discriminacion_FINAL.pdf

Entre los principios, enfoques y perspectivas que deben regir la política antidiscriminatoria, destacan el *principio de participación* y el *enfoque diferenciado*.

El *principio de participación* —derecho en sí mismo— implica la *participación efectiva* de las personas en todo el ciclo de las políticas públicas, pues además de generar mecanismos de consulta y deliberación directa —para canalizar demandas, deliberar, intercambiar perspectivas y generar acuerdos—, requiere incorporar las contribuciones que resulten de esos espacios en todas las etapas de las políticas públicas, tanto en su diseño como implementación y evaluación.⁴⁰

El principio (y derecho) a la participación

La participación está íntimamente relacionada con otros derechos como son la libertad de opinión, de asociación y de reunión, y el derecho a la información. Para los pueblos indígenas y afroamericanos, la participación y la consulta constituyen derechos fundamentales relacionados con el derecho a la autodeterminación.

En tanto que, para las personas con discapacidad, la participación y consulta también resultan en un derecho y principio de especial importancia en los procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones que les afecten.

Véanse: Artículo 6, numeral 1, incisos a y b del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁴⁰ CIDH, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, OEA/Ser.L./V/II. Doc. 191, 15 de septiembre de 2018, p. 23. Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>>.

Por su parte, el *enfoque diferencial*⁴¹ resulta de especial trascendencia en el ciclo de la *política pública antidiscriminatoria*, toda vez que atiende las condiciones particulares de grupos o poblaciones que han vivido discriminación histórica o sistemática, a fin de garantizar una protección suficiente para lograr la igualdad sustantiva.

¿Qué es el enfoque diferencial?

Es una metodología que parte del reconocimiento de la diversidad humana. Analiza las causas, consecuencias e impactos diferenciados debido al género, la pertenencia étnica, la edad, entre otros, a fin de tenerles en cuenta para garantizar el ejercicio de derechos de grupos específicos. El enfoque diferencial valora y busca garantizar el ejercicio de las diferencias

3.2. La política pública antidiscriminatoria en la legislación antidiscriminatoria integral

De acuerdo con la CIDH, es importante que las políticas públicas cuenten con un andamiaje jurídico que les dé sustento, y que esto puede ser en algunos casos su punto de origen o el marco que les fundamenta.⁴²

⁴¹De acuerdo con la SCJN, el enfoque diferencial es la introducción de una perspectiva de diversidad que analiza las causas, consecuencias e impactos diferenciados debido al género, la pertenencia étnica, la condición de discapacidad, la edad, entre otros factores de discriminación. En este sentido, el enfoque diferencial está constituido por acciones tendientes a valorar las diferencias de grupos particulares y por la necesidad de tomarlas en cuenta para el ejercicio de sus derechos. El enfoque diferencial responde a la necesidad de valorar y garantizar el ejercicio de las diferencias y, por ello, no se trata de medidas temporales ni de nivelación con respecto a otras personas. Amparo en Revisión 1077/2019, párr. 109. Protocolo para juzgar con perspectiva intercultural, p. 82.

⁴²Cfr. CIDH, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, op. cit.

En este sentido, la *legislación antidiscriminatoria integral*, por cuanto hace a la *política pública antidiscriminatoria*, debe prever:

- El reconocimiento explícito de la obligación positiva de las dependencias y entidades públicas, así como poderes públicos, de adoptar las medidas para garantizar la igualdad sustantiva, incluyendo las acciones afirmativas, en el ejercicio efectivo de los derechos humanos de todas las personas, así como de eliminar los obstáculos que limiten, en los hechos, su reconocimiento, goce y ejercicio.
- Su concepto: objetivos, principios y enfoques que la rigen.
- El mandato de que el principio de igualdad y no discriminación sea transversal en el ciclo de políticas públicas.
- La cláusula relativa a que la adopción de las acciones afirmativas no será considerada como discriminación.
- La especificación del ente encargado de su diseño y coordinación, así como las dependencias y entidades responsables de su implementación.
- La necesidad de contar con presupuesto en las dependencias y entidades públicas para la instrumentación de las políticas destinadas a prevenir y combatir la discriminación.
- La determinación de los mecanismos o herramientas para su implementación. Entre ellas, la generación de datos sobre la discriminación y la creación de un *programa especial para la igualdad y no discriminación*.
- La obligación de las dependencias y entidades públicas, así como de los poderes públicos de producir y utilizar información desagregada sobre grupos discriminados para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.⁴³
- Transparencia y rendición de cuentas.

⁴³ A este respecto, la SCJN, en la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 148/2017, ha señalado que la información relativa a los datos estadísticos relativos al rezago económico y educativo como los propios del contexto de violencia sistemática constituye una pieza clave para observar la problemática de manera integral, como otro elemento que moldee la definición de los derechos fundamentales y posibilite una revisión exhaustiva de las decisiones legislativas que trascienden tanto éstos como a las personas que fungen

Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pronaind)

México cuenta con un programa transversal (especial de acuerdo con la Ley de Planeación) denominado Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación, derivado del Plan Nacional de Desarrollo, tal como lo disponen los artículos 1º, fracción IX, y 20, fracción XXII, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Esta política pública toma como fundamento el artículo primero constitucional, que dispone que todas las personas gozarán de los derechos humanos y establece la prohibición de la discriminación. El Pronaind representa la política nacional del Ejecutivo Federal para la prevención y eliminación de la discriminación, así como para el avance progresivo de la igualdad en dignidad y derechos.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2021-2024*. Disponible en: <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/PRO-NAIND_2021-2024_final.Ax.pdf>.

Para mayor referencia acerca del contenido de un programa de igualdad y no discriminación, consulte la *Guía para elaborar programas estatales para la igualdad y no discriminación*, México, Conapred, 2023.

3.3. El principio de igualdad y no discriminación en la política pública

El *principio de igualdad y no discriminación* debe estar presente, de manera transversal, en todo el ciclo de las políticas públicas,⁴⁴ desde el momento mismo de la definición del

como sus destinatarios, sólo así podrá dotarse al derecho fundamental de una cualidad de transversalidad tanto en su proceso de constitucionalización como en el conjunto de acciones (legislativas y de política

problema público o de una situación sobre la cual el Estado planea intervenir, así como durante las fases subsecuentes de implementación, monitoreo y evaluación.

Ello implica:

1. *Definición del problema.* Enfocarse en identificar y visibilizar las situaciones de desigualdad y las brechas que existen entre distintos grupos sociales en el goce de los derechos humanos, así como en las condiciones que promueven y profundizan esas brechas desde un enfoque estructural. Para lo cual es indispensable contar con datos y estadísticas desagregados de los grupos discriminados, así como consultarles sobre los problemas de desigualdad que enfrentan.⁴⁵
2. *Diseño y formulación de soluciones.* Priorizar a los grupos que se encuentran en situación de desventaja en términos del goce y ejercicio de los derechos, así como en el diseño de medidas positivas o acciones afirmativas que tengan en

pública) que indispensablemente habrán de acompañar esta decisión. Resolución disponible en: <<https://www.2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=227921>>.

⁴⁴ CIDH, *Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares interamericanos*, op. cit.; y CIDH, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, op. cit.

⁴⁵ El artículo 31, numerales 1 y 2, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece: "1. Los Estados Partes recopilarán información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención. [...] 2. La información recopilada de conformidad con el presente artículo se desglosará, en su caso, y se utilizará como ayuda para evaluar el cumplimiento por los Estados Partes de sus obligaciones conforme a la presente Convención, así como para identificar y eliminar las barreras con que se enfrentan las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos". En el mismo sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, en su *Recomendación General No. 28 (2010)* ha sostenido que "los Estados partes tienen la responsabilidad internacional de crear y mejorar constantemente sus bases de datos estadísticos y profundizar el análisis de todas las formas de discriminación contra las mujeres en general y, en particular, contra las mujeres de determinados grupos vulnerables" (párr. 10). Por su parte, la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, en el artículo 15, fracción V, prevé: "con el objetivo de dar seguimiento a la implementación de los compromisos adquiridos por los Estados Partes en la presente Convención: los Estados Partes se comprometen a presentar un informe al Comité dentro del año de haberse realizado la primera reunión, con relación al cumplimiento de las obligaciones contenidas en la presente Convención. Los informes que presenten los Estados Partes al Comité deberán contener, además, datos y estadísticas desagregados de los grupos en condiciones de vulnerabilidad".

cuenta las diversas situaciones de las personas y grupos que deben atenderse para garantizar condiciones de igualdad y la remoción de los obstáculos en la realización de los derechos.

3. *Implementación.* Asegurar que las estrategias y su forma de implementación atiendan las situaciones que provocan o fomentan la discriminación y poner énfasis en que los objetivos propuestos en términos de acceso a derechos y disminución de brechas sean alcanzados con las acciones definidas llevadas a cabo por las instituciones, según su ámbito de atribuciones.
4. *Monitoreo y evaluación.* Medir cuantitativa y cualitativamente los avances y resultados que arroje la política, en términos de disminución de brechas, acceso universal a derechos y equiparación de condiciones.⁴⁶

⁴⁶El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que, “como parte de la supervisión [de las obligaciones contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] deben evaluarse las medidas adoptadas y los resultados obtenidos en lo que respecta a la eliminación de la discriminación. En las estrategias, las políticas y los planes nacionales deben utilizarse indicadores y elementos de comparación apropiados, desglosados en función de los motivos prohibidos de discriminación [Recomendación general 20 (2009)]. En el mismo sentido, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia ha señalado que: “los datos sobre igualdad resultan fundamentales en la evaluación comparativa de la situación de los grupos en riesgo de discriminación, así como para elaborar políticas públicas que puedan contribuir a la promoción de la igualdad, evaluar su aplicación y diseñar instrumentos sólidos contra la discriminación y la exclusión. Tales datos permiten aumentar la visibilidad de la situación de aquellos grupos que pese a encontrarse expuestos a sufrir discriminación, no figuran en las estadísticas o estudios generales” (*Lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y aplicación y seguimiento generales de la Declaración y el Programa de Acción de Durban*. Informe, A/71/301, 2016, párr. 48). Por su parte, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha señalado: “la recopilación y el análisis de datos son medidas fundamentales para hacer un seguimiento de las políticas y leyes de lucha contra la discriminación. Los Estados partes deben recopilar y analizar datos, que deben desglosarse por discapacidad y categoría interseccional. Los datos recopilados deben aportar información sobre todas las formas de discriminación. Esos datos deben ser amplios y abarcar estadísticas, descripciones y otros tipos de información como indicadores para evaluar la aplicación y el seguimiento de los progresos y la eficacia de iniciativas y políticas nuevas o en curso. Deben elaborarse indicadores que tengan en cuenta la cuestión de la discapacidad, y estos deben utilizarse con arreglo a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, *Observación General No. 6 (2018)*, párr. 71.

Órgano antidiscriminatorio especializado

En este capítulo se desarrolla el contenido y alcance de un órgano antidiscriminatorio especializado, que constituye un elemento esencial por incluir en la legislación antidiscriminatoria integral.

La institucionalización del derecho a la igualdad y no discriminación requiere que el Estado adopte formas concretas en su estructura organizacional —entre otras— para cumplir con sus obligaciones de respetar, promover, proteger y garantizar la igualdad y no discriminación.

4.1. La institucionalización del derecho a la igualdad y no discriminación

Los estándares internacionales⁴⁷ han establecido la importancia de contar con órganos especializados en la igualdad y combate a la discriminación, con un mandato amplio que se encuentre previsto en las *leyes antidiscriminatorias integrales*, que establezca claramente sus características y ámbito de competencia.

⁴⁷ ONU, *Protecting Minority Rights*, *op. cit.*, pp. 101-113.

El objetivo del órgano especializado es prevenir, investigar, sancionar, reparar y eliminar la discriminación, así como el alcance de la igualdad sustantiva. Para ello, como mínimo, se requieren: i) funciones de promoción de la igualdad y prevención de la discriminación; ii) diseño y coordinación de la política pública antidiscriminatoria, y iii) la previsión de un mecanismo de protección contra cualquier forma de discriminación.⁴⁸

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) ha explicado que el establecimiento de una institución nacional para la igualdad suele ser un objetivo clave de un plan nacional de acción contra la discriminación racial que permite la promoción e implementación de políticas públicas en esta materia.

ONU, *Elaboración de Planes Nacionales de Acción contra la Discriminación Racial. Guía Práctica* [en línea]. HR/PUB/13/3, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, 2014.

La Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos para las personas de edad ha recomendado el establecimiento de organismos nacionales independientes para monitorear e informar sobre cuestiones de discriminación, incluyendo la discriminación contra personas mayores, así como para promover la igualdad y atender denuncias de discriminación de manera expedita, asegurando el efectivo acceso a la justicia.

ONU, *Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos para las personas de edad. Visita a Mozambique*. A/HRC/42/43/Add. 2019. Párr. 93.

⁴⁸ *Ibid*, p. 101.

4.2. Elementos clave para el establecimiento y operación de los órganos antidiscriminatorios especializados

1. *Legalidad.* Que su creación esté prevista constitucional y/o legalmente, es decir, el órgano antidiscriminatorio debe ser creado mediante un texto legislativo en el que se establezcan aspectos claves como su naturaleza jurídica, atribuciones, la existencia de patrimonio propio, criterios de nombramientos de sus autoridades, entre otros.
2. *Independencia.* Para la toma de sus decisiones, sin que estén sujetas a alguna otra institución pública, y que se establezcan las condiciones para asegurar esa independencia.⁴⁹
3. *Recursos.* Que cuenten con asignaciones financieras y capital humano propios y suficientes, es decir, con una infraestructura adecuada para el desempeño efectivo de sus funciones y, en particular, de presupuesto y personal suficiente.⁵⁰
4. *Especialización.* Esto requiere que en la ley se incluyan las medidas necesarias a fin de garantizar que el personal de los órganos cuente con las aptitudes y los conocimientos requeridos relacionados con los derechos humanos y, particularmente, con el derecho a la igualdad y no discriminación.

⁴⁹ Cfr. ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 20, op. cit.*, párr. 40. Cfr. Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia. *Recomendación No. 2 de Política General: organismos de promoción de la igualdad para luchar contra el racismo y la intolerancia a nivel nacional.* Adoptada el 7 de diciembre de 2017.

⁵⁰ Cfr. ONU, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. *Lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y aplicación y seguimiento generales de la Declaración y el Programa de Acción de Durban.* Informe, A/71/301 (2016), párr. 47.

5. Objeto. Que su mandato prevea, cuando menos:

- » La promoción y alcance de la igualdad sustantiva.
- » La prevención y eliminación de la discriminación, incluyendo el combate al *discurso de odio* y la promoción de la diversidad humana.
- » La protección contra la discriminación, incluyendo las *categorías sospechosas o protegidas contra la discriminación*, previstas en la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia y la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.
- » Listado de categorías que sea además abierto y considere los diversos tipos de discriminación, como se ha explicado en el capítulo segundo.⁵¹
- » El alcance de su competencia, tanto en el ámbito público como privado.⁵²

6. *Atribuciones*. Que en sus facultades se prevea, cuando menos:

- » *Promoción*. Promover la igualdad.
- » *Prevención de la discriminación*. Promover el cambio cultural.
- » *Políticas públicas*. Diseñar y coordinar las políticas públicas destinadas a la prevención y el combate de la discriminación; entre ellas, la promoción y adopción de acciones afirmativas.
- » *Datos y estadísticas*. Coordinar la recopilación y generación de datos e información estadística desagregada por motivos prohibidos y grupos discriminados, en colaboración con los organismos nacionales de estadística y organismos de la administración pública.

⁵¹ Artículo 1º, numeral 1, párrafo segundo, de la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia y de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.

⁵² Artículo 1º, numeral 1, de la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia y artículo 1º, numeral 1, de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.

- » *Orientación.* Brindar orientación jurídica gratuita.
- » *Mecanismo de protección.* Prever un recurso efectivo, mediante el cual se puedan tramitar quejas y emitir resoluciones vinculantes en las que, en caso de comprobarse el acto o práctica discriminatoria, se establezcan medidas de reparación integral e impongan sanciones disuasivas, proporcionales y efectivas, a fin de que contribuyan con la garantía de no repetición.⁵³ Esta posibilidad, además de las vías civil y penal, permite contar con una vía más accesible, menos adversarial y más especializada para los casos de discriminación que la vía judicial.
- » *Medidas de apremio y ejecución.* Adoptar medidas que garanticen la ejecución y cumplimiento de sus determinaciones que les doten de eficacia.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

En 2003, con la expedición de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, se creó el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) como un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Con autonomía técnica y de gestión para el desarrollo de sus atribuciones. Entre sus atribuciones se encuentran: formular y promover políticas públicas para la igualdad; coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal en materia de prevención y eliminación de la discriminación; emitir opiniones sobre proyectos de reforma en materia legislativa; dictar resoluciones —de carácter reparatorio— en procedimientos de quejas instaurados ante él contra actos o prácticas discriminatorias cometidas por personal del servicio público federal o particulares, entre otras.

⁵³ Cfr. ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 20, op. cit.*, párr. 40. *Protecting Minority Rights, op. cit.* Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia. *Recomendación No. 2 de Política General: organismos de promoción de la igualdad para luchar contra el racismo y la intolerancia a nivel nacional.* Adoptada el 7 de diciembre de 2017. párr. 14-17.

El Comité CERD ha reconocido como positiva la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) y ha recomendado al Estado mexicano su fortalecimiento mediante la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros necesarios y suficientes.

ONU, Observaciones finales sobre los informes periódicos 18º y 21º combinados de México. CERD/ C/ MEX/CO/18-21. Aprobadas en la sesión número 2765ª, del 23 de agosto de 2019.

El Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas ha recomendado al gobierno establecer mecanismos administrativos de reclamación para que las autoridades públicas puedan detectar agravios en una etapa temprana y prevenir más eficazmente los abusos contra los derechos humanos, siguiendo el ejemplo del innovador mecanismo de reclamación administrado por el Conapred.

ONU, Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México. A/HRC/35/32/Add.2, del 27 de abril de 2017. Párr. 108 inciso t.

Mecanismo de protección contra cualquier forma de discriminación

Este capítulo aborda las características del mecanismo de protección del derecho a la igualdad y no discriminación, siendo este otro elemento esencial de las leyes antidiscriminatorias integrales.

Dentro de las obligaciones positivas que el Estado debe adoptar para garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra la de proteger a las personas que enfrentan cualquier forma de discriminación.

La obligación positiva de protección del derecho a la igualdad y no discriminación, implica —a su vez— las obligaciones de investigar, sancionar y reparar las violaciones a este derecho. Para ello, es necesario el establecimiento de un mecanismo de protección al cual las personas que enfrentan discriminación puedan acudir en busca de protección.

Esta obligación positiva del Estado se corresponde con el derecho de toda persona de contar con un recurso sencillo, rápido y efectivo que le proteja ante violaciones al derecho a la igualdad y no discriminación.

La existencia de este mecanismo de protección o recurso debe estar contenida en la ley, al igual que las reglas de su procedimiento y la previsión de las medidas de reparación

y de sanción que de él se deriven, a fin de resguardar —al mismo tiempo— otros derechos, como el de garantías judiciales y debido proceso.

5.1. El derecho de acceso a la justicia y a un recurso eficaz contra violaciones al derecho a la igualdad y no discriminación

El *derecho de acceso a la justicia* constituye uno de los pilares básicos de todo Estado y sociedad democrática.⁵⁴ Este derecho implica, entre otros, la protección efectiva en casos de violaciones a derechos humanos, como lo es el derecho a la igualdad y no discriminación.

Para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la justicia, el Estado está obligado a establecer mecanismos judiciales y/o administrativos de protección que provean recursos sencillos, rápidos y eficaces para: i) analizar las violaciones a los derechos humanos —en caso de acreditarse su existencia—, ii) ordenar la reparación integral del daño y iii) adoptar medidas para prevenir que las violaciones se repitan.⁵⁵

⁵⁴ CIDH, Caso Ana, Beatriz y Celia González Pérez vs. México, Informe N° 53/01, 4 de abril de 2001.

⁵⁵ El artículo 17 de la CPEUM reconoce el derecho de acceso a la justicia, el cual se traduce en el derecho público subjetivo en favor de toda persona para acudir ante los tribunales independientes e imparciales, a fin de plantear una pretensión o a defenderse de ella, para que dentro de los plazos legales y de manera expedita, previa instauración de un proceso en el que se respeten las formalidades esenciales, pueda resolverse aquélla mediante la emisión de una sentencia y su posterior ejecución. Cfr. Primera Sala de la SCJN, Amparo en Revisión 25/2020. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece que los gobiernos tienen la obligación “de garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados [pueda] interponer un recurso efectivo” (artículo 2, numeral 3, inciso a). El PIDCP exige a los Estados garantizar que “la autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial” (artículo 2, numeral 3, inciso b). La Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en el artículo 25 que toda persona tiene “derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales”.

En este sentido, ha sido reconocido el derecho de toda persona a un *recurso sencillo, rápido y efectivo*⁵⁶ que le proteja de actos que violen sus derechos fundamentales, como lo es el derecho a la igualdad y no discriminación.

5.1.1. Sobre la efectividad del recurso

De acuerdo con la Corte IDH, el derecho a un recurso *efectivo* no se satisface con la sola previsión de un mecanismo de defensa en la ley, sino que requiere ser *idóneo* para determinar si se ha incurrido o no en una violación a derechos fundamentales y proveer lo necesario para remediarla.⁵⁷

En el caso del derecho a la igualdad y no discriminación un recurso se considerará eficaz si es capaz de *resolver* la cuestión planteada, es decir, determinar si se acredita o no un presunto acto, omisión o práctica discriminatoria y, en su caso, de proporcionar una *reparación integral*.⁵⁸

⁵⁶ *Idem*.

⁵⁷ Corte IDH, Caso López Lone y otros vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 30221. párr. 245. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: “El derecho humano a un recurso judicial efectivo supone dos tipos de deberes a cargo del legislador: el deber de prever en las leyes mecanismos de defensa en contra de violaciones a los derechos fundamentales de los individuos; y, el deber de establecer una estructura legislativa que garantice la idoneidad de los medios de defensa conforme al fin para el que fueron creados. Es decir, para la satisfacción del derecho a un recurso judicial efectivo no basta la existencia formal en las leyes de un mecanismo de defensa, sino que además éste debe ser apto para que el órgano jurisdiccional analice si existen o no violaciones a los derechos fundamentales de los individuos”. Amparo en Revisión 25/2020. Párr. 65.

⁵⁸ Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. México, Sentencia de 6 de agosto de 2008. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

El Estado, además, tiene la obligación de *sancionar*⁵⁹ a quienes se determine como responsables de la violación al derecho a la igualdad y no discriminación, mediante sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas que coadyuven igualmente en la prevención de la discriminación.⁶⁰

Hecho lo anterior, el Estado debe adoptar las medidas que aseguren el cumplimiento de sus decisiones o determinaciones y garanticen su efectividad. En este sentido, la Corte IDH ha resaltado la obligación del Estado de garantizar los medios para *ejecutar* las decisiones definitivas sobre la vulneración de derechos humanos, pues la protección que plantea el acceso a un recurso efectivo se tornaría ilusoria si las decisiones que resuelven los recursos interpuestos por quienes han sufrido vulneraciones a derechos humanos no se implementan, o se implementan en forma tardía.⁶¹

5.1.2. Sobre la idoneidad de la vía para interponer el recurso

La vía administrativa es idónea para la protección contra la discriminación. Dada su naturaleza, posibilita procesos sencillos, accesibles y la aplicación de principios probatorios como el de *la carga dinámica de la prueba*, que reconoce la asimetría existente entre las partes y considera quién tiene mejores condiciones de probar.

El derecho civil parte de dos premisas que no se corresponden con los casos de discriminación: 1) la igualdad de condiciones de las partes y 2) el principio probatorio de que “quien afirma, está obligado a probar”. Ambos no consideran la situación de asimetría de poder existente entre las partes en los casos de discriminación.

⁵⁹ La Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia en el artículo 4 establece: “Los Estados se comprometen a prevenir, eliminar, prohibir y sancionar, de acuerdo con sus normas constitucionales y con las disposiciones de esta Convención, todos los actos y manifestaciones de discriminación e intolerancia, incluyendo: [...]”.

⁶⁰ El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su *Observación General 6* (2018), párrafo 31 (f) ha señalado que las sanciones en los casos de violaciones al derecho a la igualdad y no discriminación deben ser efectivas, proporcionales y disuasorias, y deben estar señaladas en la ley.

⁶¹ Corte IDH, Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 14468. Párr. 215.

Por su parte, el nivel de prueba exigido por el derecho penal no es apropiado en los casos de discriminación dada la dificultad de quien denuncia para acceder a las pruebas necesarias para cumplir el nivel “más allá de toda duda razonable”. De acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, la vía penal debería reservarse a aquellos casos que involucren violencia o *crímenes de odio*.⁶²

Los mecanismos de protección contra la discriminación están destinados a proteger a todas las personas, de manera especial a grupos históricamente discriminados, quienes se enfrentan a barreras estructurales —sociales, económicas, jurídicas o actitudinales— que les han impedido el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad a las del resto de la sociedad, por lo que resulta fundamental que el recurso al que tengan acceso para su protección considere las asimetrías de poder entre las partes, sea sencillo, accesible, rápido y efectivo.

5.1.3. Sobre la reparación integral

El Estado, como hemos visto, tiene la obligación de reparar las violaciones a los derechos humanos. La reparación integral implica el restablecimiento de la situación anterior a la violación del derecho —cuando ello es viable— y la eliminación de los efectos producidos por ésta, así como una indemnización como compensación por los daños causados.⁶³ La reparación debe ser proporcional a la gravedad de las violaciones ocurridas y del daño sufrido.⁶⁴

⁶² ONU, *Protecting Minority Rights*, *op. cit.*

⁶³ Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs México, Sentencia del 16 de noviembre de 20019, párr. 450.

⁶⁴ CIDH, *Informe violencia policial contra afrodescendientes en Estados Unidos* [en línea]. OEA/ Ser. L/V/II. Doc. 156, 2018, párr. 292. <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPolicialAfrosEEUU.pdf>>. [Consulta: 3 de abril, 2023].

La reparación integral comprende 5 medidas:

1. *Restitución.* Buscan el restablecimiento de los derechos y condiciones de las víctimas a la situación en que se encontraban antes de que ocurriera el hecho violatorio. Sin embargo, no en todos los casos es suficiente regresar a las condiciones en que se encontraba la víctima antes de la violación, como son los casos de discriminación por las razones que más adelante se comentarán.
2. *Indemnización.* Se refiere a la compensación económica por los daños sufridos.
3. *Rehabilitación.* Consiste en la atención de carácter médico, psicológico o social que busca facilitar a la víctima hacer frente a los efectos producidos por las violaciones.
4. *Medidas de satisfacción.* Buscan proporcionar bienestar y contribuir a mitigar la afectación de las víctimas a través del restablecimiento de su dignidad y difusión de la verdad sobre lo sucedido.
5. *Garantías de no repetición.* Medidas que buscan que no vuelvan a ocurrir las violaciones a los derechos humanos. Tienen por finalidad transformar o modificar las causas estructurales que permitieron que ocurriera la violación del derecho.

Ahora bien, en los casos de violaciones al derecho a la igualdad y no discriminación es importante considerar que no en todos es viable —ni pertinente— el restablecimiento de la situación anterior a la violación, pues en muchas ocasiones los hechos se enmarcan en situaciones de discriminación estructural —normas, actitudes y pautas de comportamiento fuertemente arraigados, no sólo hechos aislados, que producen situaciones de

exclusión en contra de ciertos grupos—, por lo que no se buscaría regresar simplemente a esa situación anterior, sino que las reparaciones deberían tener una vocación transformadora de dicha discriminación, esto es, un efecto *no sólo restitutivo* sino *también correctivo*, como lo ha señalado la Corte IDH.⁶⁵

5.2. Elementos clave para la previsión del mecanismo de protección contra la discriminación en la ley antidiscriminatoria integral

- Aplicado por el órgano especializado antidiscriminatorio.
- Que sea de naturaleza *administrativa*.
- Que prevea el principio de la *carga dinámica de la prueba*, así como *ajustes al procedimiento*.
- Que establezca el carácter *vinculante u obligatorio* de sus decisiones o determinaciones y prevea *medidas de apremio y ejecución* que garanticen su cumplimiento.
- Que prevea el establecimiento de *medidas de reparación integral* para quienes han enfrentado discriminación.
- Que prevea la imposición de *sanciones proporcionales y disuasivas* a quienes hayan cometido actos, omisiones o prácticas discriminatorias.

Ajustes al procedimiento consisten en la adopción de medidas para que todas las personas puedan acceder a la justicia en condiciones de igualdad sustantiva.

- Los sujetos obligados a adoptarlos son cualquier autoridad ante quien se desarrolle un procedimiento de defensa de derechos humanos, sin importar la naturaleza de ese procedimiento.

⁶⁵ Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

- Los ajustes al procedimiento deben adoptarse en todo momento y sin sujetarse a ninguna condición. Es decir, no pueden aducirse criterios presupuestales o de austeridad para no adoptarlos. Lo anterior, a diferencia de los ajustes razonables que, de conformidad con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, su satisfacción está sujeta a criterios de necesidad y a que no constituyan cargas desproporcionadas e indebidas.
- Los ajustes al procedimiento pueden ser solicitados por las personas que los requieran, o bien, adoptados por los sujetos responsables de proveerlos, sin que exista una petición de por medio, desde el primer momento en que se den cuenta o perciban la necesidad de su previsión. En cualquier caso, es importante que para asegurar la efectividad de los ajustes al procedimiento se tenga un diálogo con la persona o personas que los requieran, para que sean ellas mismas quienes expresen las medidas o adaptaciones que mejor se ajusten a sus necesidades.

Algunos ejemplos son:

- Utilizar un lenguaje sencillo, no técnico, y de fácil entendimiento para todas las personas que no necesariamente cuenten con conocimientos jurídicos.
- Describir el espacio en el que se desenvuelven las audiencias, si está presente una persona con discapacidad visual.
- Explicar en lenguaje fácil y sencillo el contexto del proceso si se trata de niñas o niños, personas mayores o personas con discapacidad intelectual o psicosocial.
- Leer de forma pausada los escritos, así como explicar el acto que se celebre, tantas veces como lo solicite la persona, utilizando un lenguaje sencillo y de fácil comprensión.
- Redactar todos los acuerdos y resoluciones en lectura fácil, es decir, empleando un lenguaje sencillo, con frases cortas, sin utilizar tecnicismos.

- Llevar a cabo las audiencias en horarios que sean accesibles para todas las personas.

Principio de la carga dinámica de la prueba

Este principio parte de la desigualdad procesal en la que se pueden encontrar las partes ante violaciones al derecho a la igualdad y no discriminación, ya sea por relaciones asimétricas de poder o por la pertenencia de una de ellas a grupos históricamente discriminados o excluidos.

Por lo tanto, la carga de la prueba se vuelve dinámica atendiendo a la disponibilidad y facilidad probatoria que posea cada una de las partes o su mejor posición y condición para aportarlas, considerando las circunstancias particulares del caso, entre otras:

- La dificultad de probar o el desequilibrio procesal de la parte presuntamente discriminada frente a la persona a quien se atribuyen los hechos discriminatorios, por pertenecer a un grupo discriminado o estar en situación de vulnerabilidad.
- La existencia de una relación de subordinación o de autoridad entre las partes involucradas en la violación.
- La naturaleza jurídica de la prueba de que se trate y la parte que tenga a su cargo la obligación de su resguardo o preservación.
- La gravedad y naturaleza de los hechos denunciados.
- Cualquier otra que sobrevenga durante el trámite del procedimiento y que motive la necesidad de distribuir la carga de la prueba.

Conclusiones

La prevención y el combate a la discriminación estructural en el país requiere emprender un proceso de armonización del marco jurídico antidiscriminatorio en las entidades federativas, en sintonía con los más altos estándares internacionales en la materia, de forma que se pueda contar con leyes integrales que favorezcan el desarrollo de la política pública de igualdad y no discriminación, así como con las capacidades institucionales para su implementación.

El cuadro siguiente sintetiza los elementos mínimos que deben ser incluidos en las leyes antidiscriminatorias para que califiquen como leyes integrales, de manera que permitan al Estado cumplir con las obligaciones de prevenir, investigar, sancionar, reparar y eliminar cualquier violación al derecho a la igualdad y no discriminación, así como identificar y desarrollar estrategias para garantizar la igualdad sustantiva de las personas.

Contenido mínimo de leyes antidiscriminatorias integrales

- Marco de obligaciones del derecho a la igualdad y no discriminación
 - » Prohibición de discriminar (obligación de no hacer).
 - » Adopción de medidas para garantizar la igualdad sustantiva (obligación de hacer).
 - » Prevenir, investigar, sancionar, reparar, eliminar (obligación de hacer).

- Marco conceptual antidiscriminatorio
 - » Prohibición de todas las formas y manifestaciones de discriminación, con base en una lista abierta y amplia de motivos prohibidos de discriminación y en todos los ámbitos de vida.
 - » Definición de todas las formas de discriminación.

- Adopción de la política pública antidiscriminatoria
 - » Medidas inmediatas para el logro de la igualdad sustantiva.
 - » Acciones afirmativas.
 - » Programa especial (transversal) de igualdad y no discriminación.

- Órgano antidiscriminatorio especializado
 - » Previsión de un organismo independiente y especializado en materia de igualdad y no discriminación, dotado de recursos, atribuciones y funciones dirigidas a prevenir, investigar, sancionar, reparar y eliminar la discriminación.

- Mecanismo de protección
 - » Recurso efectivo contra cualquier forma de discriminación.
 - » Aplicado por un órgano especializado.
 - » Que imponga sanciones efectivas, disuasorias y proporcionales, así como medidas de reparación integral.

ONU, *Protecting Minority Rights. A practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* [en línea]. Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2023, pág. xi. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/2022-11-28/OHCHR_ERT_Protecting_Minority%20Rights_Practical_Guide_web.pdf> [Consulta: 10 de abril, 2023].

Por último, se presenta una metodología práctica para la realización del diagnóstico de las necesidades de reforma de las leyes antidiscriminatorias estatales, en función de los cinco componentes de las *leyes integrales* expuestos anteriormente, que incluye un total de 27 preguntas para identificar la presencia de los elementos mínimos de leyes integrales, que deben ser respondidas mediante un esquema binario (Sí/No). En los casos en que la respuesta sea Sí, significa que la ley vigente ya incorpora ese elemento mínimo; en el caso de que la respuesta sea No, se identifica la necesidad de reforma legislativa para incorporar ese elemento.

6.1. Lista de verificación de elementos mínimos que deben contener las leyes antidiscriminatorias integrales

Componentes	Elemento esencial	Preguntas	Sí	No
Obligaciones	Incluir el marco de obligaciones del derecho a la igualdad y no discriminación.	¿Se prevé la prohibición expresa de discriminar?		
		¿Se incluye la obligación de adoptar medidas inmediatas para el logro de la igualdad sustantiva?		
		¿Se prevé la obligación de investigar, sancionar y reparar las violaciones al derecho a la igualdad y no discriminación (a través de un recurso efectivo / mecanismo de defensa)?		
Marco conceptual	Incluir un marco conceptual antidiscriminatorio actualizado.	¿Se prevé la definición de discriminación conforme a los parámetros establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos?		
		¿Se incluyen de manera explícita las categorías protegidas contra la discriminación contenidas en las Convenciones Interamericanas (CIDI y CIRDI) y se prevé un listado abierto?		
		¿Se definen los diferentes tipos de discriminación?		
		¿Se prevén otras formas de discriminación?		

(Continúa tabla)				
Componentes	Elemento esencial	Preguntas	Sí	No
Política pública	Prever expresamente la obligación positiva de las autoridades.	¿Se incluye la obligación positiva de adopción de medidas para garantizar la igualdad sustantiva?		
	Prever definición, objetivos, principios y enfoques de la política pública antidiscriminatoria.	¿Se incluye una definición de política pública antidiscriminatoria?		
		¿Se prevén sus objetivos, principios, enfoques?		
		¿Se prevé la transversalidad de la política pública antidiscriminatoria?		
	Prever la autoridad responsable de la coordinación de la política pública antidiscriminatoria.	¿Se prevé la autoridad encargada de la coordinación de la política pública antidiscriminatoria?		
	Prever la adopción de acciones afirmativas.	¿Se prevé explícitamente la obligación de adoptar acciones afirmativas para garantizar la igualdad sustantiva?		
		¿Se establece expresamente que las acciones afirmativas no serán consideradas como discriminación?		
	Prever recursos para la implementación de la política pública antidiscriminatoria.	¿Se prevé expresamente la dotación de recursos para la implementación de la política pública antidiscriminatoria?		
	Prever la obligación de producir información desagregada.	¿Se prevé la obligación de las autoridades de producir y utilizar información desagregada sobre grupos discriminados para el diseño, implementación y evaluación de la política pública antidiscriminatoria?		
	Prever instrumentos para la implementación de la política pública antidiscriminatoria / Programa especial.	¿Se prevén los instrumentos para la implementación de la política pública antidiscriminatoria?		
¿Se prevé un programa especial (transversal) contra la discriminación?				

(Continúa tabla)				
Componentes	Elemento esencial	Preguntas	Sí	No
Órgano especializado	Crear o designar órganos antidiscriminatorios especializados.	¿Se crea un órgano antidiscriminatorio que cumple con las características de independencia, especialización y con personalidad y patrimonio propios?		
		¿Se especifican como facultades mínimas del órgano especializado la creación y coordinación de las políticas públicas antidiscriminatorias?		
		¿Se especifican como facultades mínimas del órgano especializado la posibilidad de tramitar quejas y emitir medidas reparatorias y sanciones proporcionales y efectivas?		
Mecanismo de protección	Prever recurso efectivo.	¿Se prevé un recurso que brinde protección frente a actos, omisiones o prácticas discriminatorias, que resuelva la cuestión planteada y pueda reparar integralmente la violación cometida?		
	Establecer modelos sancionadores.	¿Se establece un modelo sancionador de naturaleza administrativa?		
	Incluir medidas de reparación integral.	¿Se incluyen medidas de reparación integral?		
	Prever el principio de la carga probatoria dinámica.	¿Se incluye el principio de la carga probatoria dinámica?		
	Garantizar la aplicación de ajustes de procedimiento.	¿Se garantiza la aplicación de ajustes al procedimiento?		
	Garantizar la efectividad de las determinaciones o resoluciones.	¿Se prevé la imposición de medidas de apremio y de ejecución para el cumplimiento de las determinaciones durante el trámite y las resoluciones finales?		

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (Comp.), "Introducción". En *Políticas públicas* (pp. 17-59). México, Siglo XXI, 2012. <https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w25351w/M1AP113_S4_AGUILAR.pdf>.
- BAYEFESKY, ANNE, "El principio de igualdad o no discriminación en el derecho internacional". En *Human Rights Law Journal*, 1990, vol. 11, núm. 1-2, pp. 1-34.
- COMISIÓN EUROPEA CONTRA EL RACISMO Y LA INTOLERANCIA, *Recomendación No. 2 de Política General: organismos de promoción de la igualdad para luchar contra el racismo y la intolerancia a nivel nacional*. Adoptada el 7 de diciembre de 2017.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH), *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 2007.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH), *Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares interamericanos*. OEA/Ser.L/V/II.171. Doc. 31, 2019.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH), *Informe Número 48/16. Caso 12.799. Fondo. Miguel Ángel Millar Silva y otros vs Chile*. 29 de noviembre de 2016.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH), *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147, 7 de septiembre de 2017.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH), *Informe violencia policial contra afrodescendientes en Estados Unidos* [en línea]. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 156, 2018, párr. 292. <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPolicialAfrosEEUU.pdf>>. [Consulta: 3 de abril, 2023].
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH), *Lineamientos principales para una política integral de reparaciones*, OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 1, 19 de febrero de 2009.

- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH), *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, San José, CIDH, 2018.
- COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, *Proyecto de Recomendación General N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 2010. <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FGC%2F28&Lang=en>.
- COURTIS, CHRISTIAN, "Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación", en *Revista Derecho del Estado*, enero-junio de 2010, núm. 24, pp. 105-142.
- FREDMAN, SANDRA, *Discrimination Law* (2a. ed.). Oxford, Oxford University Press, 2011.
- GLOSARIO SOBRE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, México, Conapred, 2023.
- MERINO HUERTA, MAURICIO, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2013.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General el 13 de diciembre de 2006.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 20*. E/C.12/GC/20. Aprobada en su 42º periodo de sesiones, del 2 al 22 de mayo de 2009.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), *Recomendación General N° 25 medidas especiales de carácter temporal*, del Comité CEDAW.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General N° 6 (2018) sobre la igualdad y no discriminación*. CRPD/C/GC/6. Aprobada en su 19º periodo de sesiones. Del 14 de febrero al 9 de marzo de 2018.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), "Comprehensive anti-discrimination legislation must be a priority, say UN experts ahead of Universal Declaration anniversary", ONU, 7 de diciembre, 2022 [en línea]. <<https://www.ohchr.org/en/statements/2022/12/comprehensive-anti-discrimination-legislation-must-be-priority-say-un-experts>>. [Consulta: 10 de abril, 2023].
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), *Elaboración de planes nacionales de acción*

- contra la discriminación racial. Guía práctica* [en línea]. HR/PUB/13/3, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2014. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HR-PUB-13-03_sp.pdf> [Consulta: 18 de abril, 2023].
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), *Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos para las personas de edad. Visita a Mozambique*. A/HRC/42/43/Add., 2019.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México*. A/HRC/35/32/Add.2, del 27 de abril de 2017.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), *Observaciones finales sobre los informes periódicos 18º y 21º combinados de México*. CERD/C/MEX/CO/18-21. Aprobadas en la sesión número 2765ª, del 23 de agosto de 2019.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), *Protecting Minority Rights. A practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* [en línea]. Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (OACNUDH), 2023. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/2022-11-28/OHCHR_ERT_Protecting_Minority%20Rights_Practical_Guide_web.pdf>. [Consulta: 10 de abril, 2023].
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. *Lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y aplicación y seguimiento generales de la Declaración y el Programa de Acción de Durban*. Informe. A/71/301, 2016.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
- SERRANO, SILVIA, “La adjudicación de casos de igualdad y no discriminación por la Corte IDH”. En Ana María Ibarra (Coord.), *Discriminación. Piezas para armar*, México, Centro de Estudios Constitucionales, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021.

Instrumentos Jurídicos

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM).

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN E INTOLERANCIA.

CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA EL RACISMO, LA DISCRIMINACIÓN RACIAL Y FORMAS CONEXAS DE INTOLERANCIA.

LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN (LFPED). Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003.

LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 9 de enero de 2013.

DIRECTORIO

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Luisa María Alcalde Luján
Secretaria

CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN

Claudia Olivia Morales Reza
Presidenta

JUNTA DE GOBIERNO

Representantes del Poder Ejecutivo Federal

Félix Arturo Medina Padilla
Secretaría de Gobernación

Juan Pablo De Botton Falcón
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Alethse De la Torre Rosas
Secretaría de Salud

Martha Velda Hernández Moreno
Secretaría de Educación Pública

Quiahuitl Chávez Domínguez
Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Mayra Guadalupe Chávez Jiménez
Secretaría de Bienestar

Patricia Estela Uribe Zúñiga
Instituto Nacional de las Mujeres

REPRESENTANTES DESIGNADOS POR LA ASAMBLEA CONSULTIVA ANTE LA JUNTA DE GOBIERNO

Sandra Silvina Lorenzano Schifrin
Lilián Paola Ovalle Marroquín
Ramón Martínez Coria
Isabel Margarita Nemecio Nemesio
Diego Petersen Farah
Irma Pineda Santiago
Mauricio Meschoulam Uziel

INSTITUCIONES INVITADAS

Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH y el Sida
Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad
Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
Instituto Mexicano de la Juventud
Instituto Nacional de Migración
Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

ÓRGANO DE VIGILANCIA

Manuel Peralta García
Saúl Bolaños Bolaños
Secretaría de la Función Pública

ASAMBLEA CONSULTIVA

Sandra Silvina Lorenzano Schifrin
Presidenta

Integrantes
Ricardo Baruch Domínguez
Marcelina Bautista Bautista
Rosa María Castro Salinas
Javier Garza Ramos
Ramón Martínez Coria
Mauricio Meschoulam Uziel
Isabel Margarita Nemecio Nemesio
Lilian Paola Ovalle Marroquín
Bertha Pech Polanco
Diego Petersen Farah
Irma Pineda Santiago
Marion Renate Reimers Tusche
Jesús Rodríguez Zepeda
Patricio Solís Gutiérrez
Estefanía Vela Barba
Izack Alberto Zacarias Najar

Personas Invitadas Honorarias
Mariclaire Acosta Urquidi
Miguel Álvarez Gándara
Elena Azaola Garrido
Celia del Palacio Montiel
Daniel Giménez-Cacho García
Camerina Haidé Robles Cuéllar

Guía para legislar contra la discriminación,
se terminó de formar en el mes de diciembre de 2023
en la Ciudad de México. Para su composición se utilizó
la tipografía Whitney Book de Tobias Frere-Jones.

PA

INSTRUMENTO DE
POLÍTICA PÚBLICA
ANTIDISCRIMINATORIA

Guía para legislar contra la discriminación



GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



CONAPRED
CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR
LA DISCRIMINACIÓN