

Modelo para la defensa de casos de discriminación



Patricia Colchero Aragonés • Hilda Téllez Lino
Karla Verónica Calcáneo Treviño • Enrique Ventura Marcial
Nuriney Mendoza Aguilar • Karen Iliana Ruiz Flores

Modelo para la defensa de casos de discriminación

Patricia Colchero Aragonés
Hilda Téllez Lino
Karla Verónica Calcáneo Treviño
Enrique Ventura Marcial
Nuriney Mendoza Aguilar
Karen Iliana Ruiz Flores

Coordinación editorial:

Carlos Sánchez Gutiérrez

Cuidado de la edición:

Armando Rodríguez Briseño y

Carlos Martínez Gordillo

Diseño:

Génesis Ruiz Cota

Formación:

Karla María Estrada Hernández

Primera edición: agosto de 2015

© 2015. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Dante 14, col. Anzures,

del. Miguel Hidalgo,

11590, México, D. F.

www.conapred.org.mx

ISBN: 978-607-8418-07-7

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

Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.

Impreso en México. *Printed in Mexico*

Índice

Presentación	9
Introducción	13
Parte I. Marco conceptual y jurídico sobre la discriminación	17
1. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	19
<i>Objetivo del capítulo</i>	21
<i>Naturaleza y mandato</i>	21
<i>Atribuciones</i>	25
<i>Principios de actuación</i>	29
<i>Obligaciones internacionales</i>	30
2. Derecho a la igualdad y no discriminación	39
<i>Objetivo del capítulo</i>	41
<i>Igualdad de derechos</i>	41
<i>Igualdad de oportunidades y de trato</i>	47
<i>No discriminación</i>	50
<i>Medidas afirmativas</i>	62
3. Víctimas y personas peticionarias	65
<i>Objetivo del capítulo</i>	67
<i>Víctimas directas e indirectas de la discriminación</i>	67
<i>Personas peticionarias</i>	75
4. Responsabilidades y medidas	79
<i>Objetivo del capítulo</i>	81
<i>Responsabilidades por discriminación</i>	81
Responsabilidad del Estado	82
Deberes de las personas	88
<i>Medidas administrativas</i>	93
<i>Medidas de reparación del daño</i>	95
Restitución del derecho conculcado	100
Compensación por el daño ocasionado	101

Daño material.....	101
Daño inmaterial o moral.....	103
Rehabilitación	108
Atención médica y psicológica.....	109
Medidas de rehabilitación jurídica.....	109
Medidas de rehabilitación social.....	110
Medidas o acciones de satisfacción.....	110
Amonestación pública	111
Disculpa	112
Garantías de no repetición	112
Parte II. Método y procedimientos	115
5. Atención a personas peticionarias	117
<i>Objetivo del capítulo</i>	119
<i>Recepción</i>	120
<i>Entrevista personal y telefónica</i>	122
<i>Contención en estado de crisis</i>	124
<i>Medidas precautorias</i>	126
Seguimiento de medidas precautorias	131
<i>Suplencia u orientación</i>	132
Suplencia.....	132
Orientación	133
<i>Admisibilidad</i>	134
6. Calificación y preparación del caso	137
<i>Objetivo del capítulo</i>	139
<i>Calificación inicial</i>	139
Competencia en razón de la materia	140
Competencia temporal.....	143
Competencia personal y espacial	144
<i>Estudio del caso</i>	145
<i>Ratificación y contacto con la persona peticionaria</i> <i>y la víctima</i>	146
<i>Notificación a la parte presuntamente responsable y solicitud</i> <i>de informe</i>	147

<i>Vista a la persona peticionaria del informe rendido por la parte presuntamente responsable</i>	149
<i>Determinación de trámite o conclusión en el procedimiento de queja</i>	150
7. Procedimiento de conciliación	151
<i>Objetivo del capítulo</i>	153
<i>Qué es una conciliación</i>	153
<i>El papel del Conapred</i>	154
<i>Procedimientos y técnicas para la conciliación</i>	155
Propuesta conciliatoria	155
Audiencia de conciliación	156
Celebración del convenio	158
<i>Conclusión del expediente por conciliación</i>	159
8. Investigación y resolución	161
<i>Objetivo del capítulo</i>	163
<i>Investigación</i>	164
Facultades para la investigación	166
Problema de investigación	167
Hipótesis del caso	168
Búsqueda y recopilación de evidencias	169
Prueba del caso	172
Estándares internacionales de derechos humanos	173
Daños y reparación	173
<i>Conclusiones de la queja</i>	175
Causales de conclusión	175
Resolución por disposición	179
Contenido de las resoluciones	179
Descripción de los hechos de la queja	180
Análisis del caso	181
Medidas administrativas y de reparación del daño	181
Plazos para respuesta y cumplimiento	182
<i>Área responsable del seguimiento</i>	183
Respuesta a la resolución	183
Informe especial	183

9. Seguimiento de conciliaciones y resoluciones	185
<i>Objetivo del capítulo</i>	187
<i>Estudio del caso</i>	187
<i>Contacto con las partes</i>	188
<i>Verificación de las pruebas</i>	189
<i>Apoyo para el cumplimiento</i>	190
<i>Intervención de otras instancias</i>	190
<i>Evaluación del cumplimiento</i>	191
<i>Conclusión del seguimiento</i>	191
Anexos.....	193
<i>Anexo 1. Formato de suplencia u orientación</i>	195
<i>Anexo 2. Formato de calificación</i>	201
<i>Anexo 3. Formato de convenio de conciliación</i>	203
<i>Anexo 4. Formato de investigación</i>	211
<i>Anexo 5. Formato de acuerdo de conclusión</i>	215
<i>Anexo 6. Lineamientos que regulan la aplicación de las medidas administrativas y de reparación del daño en casos de discriminación</i>	221
Bibliografía.....	243

Presentación

La cultura de la no discriminación es reciente en nuestro país. La reforma constitucional del 2001 incluyó, por vez primera, una cláusula antidiscriminatoria en México que permitió la emisión de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) y la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Sin embargo, fue la reforma del 2011 la que marcó un antes y un después en materia de reconocimiento de los derechos humanos. Esto cobra una especial importancia si tomamos en cuenta que en la década de los sesentas el tema de la igualdad y no discriminación obtuvo carta de naturalización en otros países, pero el nuestro se incorporó hasta entrado el nuevo siglo al reconocimiento del derecho de las personas a no ser discriminadas. La reforma del 2011 estableció la obligatoriedad para toda autoridad pública de promover y respetar los derechos humanos, además de prohibir expresamente todo tipo de discriminación.

La discriminación es un cáncer que daña la convivencia democrática y el tejido social. Su práctica cotidiana invisibiliza el esfuerzo institucional y social por erradicarla y evitar que los prejuicios y los estereotipos impidan el desarrollo personal y profesional de las personas debido a sus rasgos fisonómicos, origen social, identidad de género o preferencia sexual, edad o apariencia física, entre otros motivos. Por ello es loable el círculo virtuoso logrado por las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil para ensanchar el reconocimiento de los derechos de las personas, entre ellos el de la igualdad y

no discriminación. Su confluencia se ha plasmado en las reformas constitucionales, en la promulgación del Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pronaind) y en la emisión de leyes y reglamentos, pero sobre todo, en el caso concreto de la reforma a la LFPED, que amplió las facultades del Conapred para incidir no sólo en casos de discriminación en el ámbito público, sino también en el privado.

La reforma a la LFPED y la promulgación del Pronaind son herramientas fundamentales para el cumplimiento de la responsabilidad que tienen todas las entidades de la Administración Pública Federal para llevar a cabo, desde el ámbito de sus atribuciones, acciones permanentes cuantificables (cualitativa y cuantitativamente) en favor de la igualdad y no discriminación de las personas.

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación presenta este *Modelo para la defensa de casos de discriminación* para atender cualquier queja sobre probables violaciones al derecho a la igualdad y no discriminación y, en la medida de lo posible, restablecer el derecho conculcado y reparar el daño producido, de acuerdo con el mandato constitucional y la LFPED. Este modelo señala las bases mínimas para el procedimiento de investigación e integración de las violaciones al derecho a la no discriminación, con el fin de guiar a servidoras y servidores públicos en el momento de conocer e investigar un acto de discriminación en el ámbito de su competencia.

En ese sentido, el *Modelo para la defensa de casos de discriminación* es una importante contribución al abordaje de las investigaciones de hechos en los que ocurra la vulneración del derecho a la no discriminación, pues incorpora los instrumentos y estándares internacionales y regionales en materia de derechos humanos, centra los parámetros de actuación en torno a las víctimas y establece procedimientos específicos que deben seguir en su actuación las personas servidoras públicas.

Con la publicación de este modelo, el Conapred cumple un doble objetivo, pues apoya el ejercicio del servicio público en el respeto a los derechos humanos, entre ellos el de la igualdad y no

discriminación, y coadyuva para que todas las personas, sin distinciones de ningún tipo, sean tratadas en condiciones de igualdad y sin discriminación.

Ricardo Bucio Mújica

Presidente del Consejo Nacional
para Prevenir la Discriminación

Introducción

Este documento presenta los criterios y procedimientos generales que utiliza el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred o Consejo) para la defensa de los casos de discriminación, en apego al marco jurídico y conceptual en la materia.

El Conapred es un organismo de la Administración Pública Federal que tiene la responsabilidad de prevenir y eliminar la discriminación en México, para lo cual se le otorga personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía técnica y de gestión.

La discriminación debe entenderse como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo.

También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia.

La Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis 2010), publicada en abril de 2011 por el Conapred, revela en su presentación que “la discriminación niega el ejercicio igualitario de libertades, derechos y oportunidades a cualquier persona; la excluye y la pone en desventaja para desarrollar de forma plena su vida; la coloca, además, en una situación de alta vulnerabilidad”.¹

La igualdad y no discriminación, además de ser derechos, son principios generales de los derechos humanos, en tanto que representan una condición indispensable para que cualquier derecho pueda ser ejercido cabalmente. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha dictaminado que “los dos grandes principios que rigen los derechos humanos son los de ‘no discriminación’ e ‘igualdad ante la ley’, cuyo reconocimiento debe realizarse a favor de todas las personas”.²

La labor del Conapred en materia de defensa de personas víctimas de discriminación es prioritaria. Dada la magnitud de este problema en nuestro país, se requiere una intervención efectiva en la resolución de los casos que se denuncian ante este organismo. Paralelamente, es necesario fomentar una cultura de no discriminación, con la acción conjunta de otras instituciones del Estado, de las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía.

Si bien el respeto de los derechos humanos es una obligación del Estado, que debe garantizarlos a través de la adopción de medidas específicas que erradiquen los factores que propician la discriminación, no debemos olvidar que también es un deber de todas las personas y grupos sociales.

La conceptualización de este *Modelo para la defensa de casos de discriminación* tiene como objetivo retomar la experiencia de la

¹ Conapred, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, Enadis 2010. Resultados generales*. México, Conapred, 2011, p. 6.

² Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-17/2002* de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Ver <www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.doc>.

labor del Conapred y materializarla en un documento que sirva como guía conceptual y procedimental para la atención de las personas y la tramitación de los casos en sus diferentes etapas: recepción, orientación, admisibilidad, calificación, conciliación, investigación, conclusión y seguimiento de las quejas.

El documento está dividido en dos partes: 1) Marco conceptual y jurídico de la discriminación y 2) Método y procedimientos. En la primera se revisan los conceptos de igualdad y no discriminación a la luz de la normatividad aplicable –leyes, reglamentos, jurisprudencia y estándares internacionales de derechos humanos– y de la obligación del Conapred de garantizar estos derechos, dada su naturaleza y mandato. En esta parte se destaca también que los principios de ética pública, profesionalismo y debida diligencia deberán orientar el actuar del personal del área de defensa, a fin de dar una respuesta efectiva a las víctimas de discriminación.

En la segunda parte se revisan los siguientes aspectos nodales para la defensa de los casos de discriminación:

1. La atención adecuada y oportuna de las personas que son víctimas y denuncian un acto, omisión o práctica social de discriminación, desde la admisión del caso o bien de su orientación hacia otras instancias, si éste no fuera competencia del Conapred.
2. La calificación inicial de los hechos discriminatorios denunciados, considerando su gravedad, las afectaciones a otros derechos, los presuntos responsables y las posibles medidas administrativas y de reparación del daño.
3. La búsqueda de una conciliación, cuando resulte procedente, entre las partes mediante un acuerdo que resuelva la problemática.
4. Una investigación profesional, que determine con certeza si hubo o no un acto, omisión o práctica social de discriminación, en los casos de las quejas que no pudieron resolverse por el procedimiento conciliatorio.
5. La emisión de la resolución que corresponda, de manera fundada y motivada.

6. El seguimiento eficaz y preciso del cumplimiento de las medidas administrativas y de reparación establecidas en los convenios conciliatorios y las resoluciones por disposición, a fin de que se cumplan cabalmente.

Como con cualquier procedimiento, es necesario realizar periódicamente una evaluación del Modelo y enriquecerlo a partir de los nuevos aprendizajes y la especialización que se adquiere durante la tramitación de los casos particulares.

Parte I

Marco conceptual y jurídico sobre la discriminación



El Consejo Nacional
para Prevenir la
Discriminación

Objetivo del capítulo

En este capítulo se revisa la naturaleza, mandato, atribuciones y principios de actuación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), en tanto que organismo de la Administración Pública Federal, defensor y promotor del derecho a la igualdad y no discriminación.

Se analizan también las obligaciones y compromisos que adquieren los Estados que, como México, forman parte de los organismos internacionales y han aprobado y ratificado los correspondientes instrumentos de derechos humanos.

La revisión se aborda desde las tareas de las áreas de defensa y se especifican los vínculos con las áreas de educación y de políticas públicas, cuya intervención apoyará la integralidad y eficacia de las acciones del Consejo a favor de las víctimas de discriminación.

Naturaleza y mandato

El artículo 1º, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho a la no discriminación al señalar lo siguiente:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el

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

A fin de reglamentar dicho precepto, se expidió la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), la cual en su artículo 16 establece la creación del Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, señalando lo siguiente:

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, en adelante el Consejo, es un *organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios*. Para el desarrollo de sus atribuciones, el Consejo gozará de *autonomía técnica y de gestión*, y contará con los recursos suficientes que anualmente se le asignen en el Presupuesto de Egresos de la Federación. De igual manera, para dictar las resoluciones que en términos de la presente Ley se formulen en el procedimiento de queja, *el Consejo no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia*.

Conforme al artículo anterior, el Conapred es una autoridad que forma parte del Ejecutivo Federal, pero cuya naturaleza en el tema de autonomía se asemeja a un organismo público autónomo, como el Instituto Federal Electoral (IFE) o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), definidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de la forma siguiente:

IFE: La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un *organismo público autónomo* denominado Instituto Federal Electoral, dotado de *personalidad jurídica y patrimonio propios* [...] El Instituto Federal Electoral será autoridad

en la materia, *independiente en sus decisiones y funcionamiento* y profesional en su desempeño.¹

CNDH: El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán *organismos* de protección de los derechos humanos [...] *con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.*²

Los tres organismos son públicos, gozan de autonomía de gestión, tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, y adoptan de manera independiente sus decisiones. Sin embargo, a diferencia de la CNDH, que sólo supervisa el respeto y garantía de los derechos humanos y emite recomendaciones que pueden ser o no aceptadas, el Conapred tiene la responsabilidad no sólo de supervisar sino también de prevenir y eliminar la discriminación como autoridad administrativa que forma parte del Ejecutivo Federal y emite resoluciones por disposición que son de carácter vinculante. Esto le da una doble función como responsable y rector de la política de Estado sobre discriminación.

Conforme a la LFPED, el Conapred tiene cuatro objetivos fundamentales:³

- I. Contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país;
- II. Llevar a cabo, las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación;

¹ CPEUM, DOF, 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 29-07-2010. Título Segundo. Capítulo I. De la soberanía nacional y de la forma de gobierno. Artículo 41, III, apartado B. Ver <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>.

² *Ibid.*, artículo 102, apartado B.

³ LFPED, artículo 17.

- III. Formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional, y
- IV. Coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación.

La LFPED mandata al Conapred coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal para combatir la discriminación, mismas que a su vez tienen la obligación de adoptar medidas adecuadas con el fin de que las personas gocen de los derechos humanos sin discriminación y con igualdad de oportunidades:⁴

Cada uno de los poderes públicos federales adoptará las medidas que estén a su alcance, tanto por separado como coordinadamente, de conformidad con la disponibilidad de recursos que se haya determinado para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente, para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes y en los tratados internacionales de los que el estado mexicano sea parte.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación, para cada ejercicio fiscal, se incluirán las asignaciones correspondientes para promover las acciones de nivelación, de inclusión y las acciones afirmativas.

De manera general, el Consejo tiene competencia para la resolución de todos los casos en los que tenga conocimiento de que se haya cometido una discriminación, cuando se atribuya a par-

⁴ *Ibid.*, artículo 3.

ticulares, personas físicas o morales, personas servidoras públicas federales y poderes públicos federales, excepto en aquellos donde se impute el acto, omisión o práctica social discriminatoria a una autoridad federal y que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ya esté conociendo de los mismos.⁵ De esta forma, el Conapred es la autoridad facultada por mandato de Ley para la defensa, protección y promoción del derecho a la igualdad y no discriminación.

Así, el *Conapred cuenta con atribuciones para pronunciarse sobre cualquier situación que considere discriminatoria dentro del territorio nacional*. En este sentido, el Consejo es la autoridad que en primera instancia puede determinar qué se considera como una conducta discriminatoria, al ser el organismo con facultades expresas para ello.⁶

Atribuciones

En resumen, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación encomienda –en su artículo 17, fracción II– al Conapred llevar a cabo *todas las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación*. Por lo cual, con fundamento en el artículo 20, fracción XXXVI, la LFPED le da atribuciones al Consejo para *establecer una estrategia que permita a las instituciones públicas, privadas y organizaciones sociales, llevar a cabo programas y medidas para prevenir y eliminar la discriminación en sus prácticas, instrumentos organizativos y presupuestos*.

Las atribuciones del Conapred se asemejan en algunos aspectos a las que tienen las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, establecidas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en los Principios de París y de las cuales se derivan las Defensorías del Pueblo o

⁵ *Ibid.*, artículo 63 Octavus.

⁶ Ver Conapred, Resolución por Disposición 1/2012 del 19 de abril de 2012. Puntos Resolutivos.

las Comisiones de Derechos Humanos,⁷ con la diferencia de que el Conapred puede intervenir entre particulares, lo cual resulta sumamente importante si partimos del hecho de que si bien el Estado tiene las obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos, también tiene la relativa a proteger tales derechos y, al respecto, todas las personas tenemos el deber de no atentar contra éstos, además de que, como se mencionó, sus resoluciones por disposición son actos de autoridad que deben cumplirse; asimismo, cabe destacar que uno de sus objetivos es formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato.

De acuerdo con dichos principios, las Instituciones Nacionales son competentes en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos, que en el marco de sus actuaciones, deben cumplir con lo siguiente:⁸

Examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia, que le sean sometidas por el gobierno o que decida conocer en virtud de sus atribuciones, a propuesta de sus miembros o de cualquier solicitante;

Recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia;

Dirigirse a la opinión pública, directamente o por intermedio de cualquier órgano de comunicación, especialmente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones;

⁷ ONU, Comisión de Derechos Humanos. Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París), marzo de 1992. Ver <<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Sparisprinciples.pdf>>.

⁸ *Ibid.*, Principios de París. A. Competencia y atribuciones.

Mantener la coordinación con los demás órganos de carácter jurisdiccional o de otra índole encargados de la promoción y protección de los derechos humanos (en particular, ombudsman, mediadores u otras instituciones similares);

Establecer relaciones con organizaciones no gubernamentales para ampliar la acción de las instituciones nacionales;

Tratar de hallar una solución amistosa mediante la conciliación o, dentro de los límites establecidos por ley, mediante decisiones obligatorias o, en su caso, cuando sea necesario, siguiendo un procedimiento de carácter confidencial;

Formular recomendaciones a las autoridades competentes, en particular proponer modificaciones o reformas de leyes, reglamentos y prácticas administrativas, especialmente cuando ellas sean la fuente de las dificultades encontradas por los demandantes para hacer valer sus derechos.

Al igual que una Institución Nacional de Derechos Humanos, el Conapred tiene la facultad de examinar libremente casos sobre discriminación; citar a testigos y personas presuntas responsables; conciliar; solicitar documentación oficial para realizar una investigación; emitir resoluciones y propuestas, y apoyarse en otras instituciones de gobierno, ombudsman, mediadores, organizaciones especializadas y organismos internacionales para cumplir con su mandato.

Para la defensa de los casos de discriminación cometidos por particulares, personas físicas o morales, así como por personas servidoras públicas federales y los poderes públicos federales, el Conapred tiene la facultad de iniciar quejas a petición de parte o de oficio. En las quejas a petición de parte, una persona o grupo de

personas fungirán como peticionarias, mientras que en las de oficio, será el mismo Consejo el que decidirá investigar cuando tenga conocimiento de que se está cometiendo una discriminación.⁹

Para las labores de defensa, la Dirección General Adjunta de Quejas es el área del Conapred responsable de: atender a las personas que acudan a la institución a manifestar lo que ellos consideran un acto, omisión o práctica social discriminatoria; brindarles orientación; admitir e iniciar las quejas por presuntas conductas discriminatorias de las que tenga conocimiento; de ser procedente, conciliar, en su caso, investigar, así como emitir resoluciones por disposición e informes especiales y darle seguimiento al cumplimiento de los mismos.

Una queja es el procedimiento que se sigue ante el Consejo por presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias cometidos por particulares, personas físicas o morales, así como por personas servidoras públicas federales o por los poderes públicos federales.¹⁰

Si en la tramitación de algún caso existieran responsabilidades civiles, penales o administrativas, el Conapred tiene la facultad de promover las denuncias ante las autoridades correspondientes a fin de que se proceda a la investigación en estos ámbitos.

En caso de que el Consejo determine que se acreditaron actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias emitirá la resolución por disposición correspondiente, estableciendo dentro de la misma las medidas administrativas y de reparación contra las personas servidoras públicas federales, los poderes públicos federales o particulares que los hayan realizado.¹¹

Asimismo, cabe destacar que las atribuciones y responsabilidades que se analizarán en este Modelo serán las relativas a la defensa de los casos de discriminación, mismas que estarán invariablemente ligadas con aquellas para el estudio, promoción y formulación de políticas públicas, a fin de hacer una intervención integral para contribuir a la erradicación de este fenómeno.

⁹ LFPED, artículo 46.

¹⁰ *Ibid.*, artículo 43.

¹¹ *Ibid.*, artículo 20, fracción XLVI.

Principios de actuación

El personal del Consejo debe prestar el servicio con honestidad, profesionalismo y debida diligencia, inspirado en la promoción y respeto de los derechos fundamentales del ser humano, para garantizar el derecho de igualdad y no discriminación.

Los procedimientos de queja que se tramiten ante el Consejo serán breves y sencillos, y se regirán por los principios *pro persona* de inmediatez, concentración, eficacia, profesionalismo, buena fe, gratuidad y suplencia de la deficiencia de la queja.¹²

El personal que tiene a su cargo la tramitación de expedientes de queja, entre otros, tendrá en sus actuaciones fe pública para certificar la veracidad de los hechos con relación a las quejas presentadas ante dicho Consejo; las orientaciones que se proporcionen; la verificación de medidas administrativas y de reparación, entre otras necesarias para la debida sustanciación del procedimiento. La fe pública consistirá en la facultad de autenticar documentos preexistentes o declaraciones y hechos que tengan lugar o estén aconteciendo en su presencia.¹³

El personal debe contar con los conocimientos suficientes para detectar y actuar eficazmente frente a los fenómenos discriminatorios y evitar que algún prejuicio nuble su entendimiento, ya que de lo contrario estaría incurriendo en discriminación. Los prejuicios se van erradicando mediante la reflexión de los motivos que originan la discriminación; de las condiciones que propician la vulnerabilidad de los grupos de población más desprotegidos, así como de los efectos que la discriminación ha tenido para dichos grupos y para la población en general.

El personal no puede cometer discriminaciones; sin embargo, si en algún tema específico no hubiera la cabal comprensión de las condiciones que está viviendo algún grupo en situación de discriminación, debe estudiar a fondo y capacitarse sobre el tema. El personal debe aplicar los estándares y las medidas internacionales

¹² *Ibid.*, artículo 48 bis.

¹³ *Ibid.*, artículo 63 bis.

mente aprobadas para la defensa de los derechos humanos y, en particular, del derecho a la igualdad y no discriminación. Cuando existan diferentes interpretaciones sobre la aplicación de la norma, se debe optar por aquella que proteja con mayor eficacia los derechos humanos.¹⁴

En el proceso de defensa, el Conapred debe colocar siempre a las víctimas como el centro de sus actuaciones en: la orientación; la recepción de las quejas; la conciliación; la investigación, la resolución y el seguimiento. Para evitar la dilación de las comunicaciones escritas y de las actuaciones no indispensables, el Conapred procurará el contacto directo entre peticionarias y autoridades o particulares presuntamente responsables de la discriminación.

En todo lo no previsto en la Ley respecto a los procedimientos que la misma establece, se estará a lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles.¹⁵ Queda reservado a los Tribunales Federales el conocimiento y resolución de todas las controversias en que sea parte el Consejo.¹⁶

Obligaciones internacionales

La LFPED hace explícito que las actuaciones del Conapred deben ser congruentes con los instrumentos internacionales aplicables en materia de discriminación de los que México es parte, así como con las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos internacionales de derechos humanos –multilaterales y regionales– y demás legislación aplicable.¹⁷

Lo anterior está acorde con el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que:

¹⁴ El artículo 1º de la CPEUM y el artículo 7 de la LFPED señalan la obligatoriedad de la interpretación *pro persona*, es decir, la interpretación más amplia y favorable a los derechos de las personas, de todas las normas en materia de derechos humanos.

¹⁵ LFPED, artículo 47.

¹⁶ *Ibid.*, artículo 41.

¹⁷ *Ibid.*, artículo 6.

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

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

En concordancia con lo anterior, para efecto de dar alcance y contenido a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, es necesario acudir a los tratados internacionales de la materia, los cuales refieren derechos que se incluyen en el orden jurídico nacional, formando el llamado “bloque de constitucionalidad”.¹⁸

Los Estados que, como México, forman parte de la ONU y de la Organización de los Estados Americanos (OEA), han adoptado tratados internacionales de derechos humanos en los que se explicitan los principios y estándares que guían las acciones de éstos para que se respeten y garanticen los derechos humanos en su jurisdicción.

Un tratado es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional;¹⁹ un Estado parte de un tratado es aquel que ha consentido en obligarse por éste y con respecto al cual el tratado está en vigor.²⁰

¹⁸ Al respecto ver la Tesis LXIX. PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Emitida el 25 de octubre de 2011 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

¹⁹ ONU, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Convención de Viena). U. N. Doc. A/CONF.39/27 (1969), 1155 U. N. T. S. 331, entrada en vigor en enero 27, 1980. Viena, 23 de mayo de 1969. Parte I. Introducción. 2. Términos empleados. 1. a.

²⁰ *Ibid.*, Parte I. Introducción. 2. Términos empleados. 1. c.

Conforme a la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de la ONU, la aceptación, aprobación, adhesión o ratificación es el acto internacional por el cual un Estado parte de un tratado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse a éste²¹ y cumplirlo de buena fe.²²

Un Estado parte tiene entonces la obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en los tratados y de garantizar su ejercicio. El artículo 2 de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)²³ y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),²⁴ establecen dichas obligaciones. Asimismo, los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), especifican estas dos obligaciones generales de los Estados:²⁵

Artículo 1. Obligación de respetar los derechos

Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

²¹ *Ibid.*, Parte I. Introducción. 2. Términos empleados. 1. b.

²² *Ibid.*, 26. Pacta Sunt Servanda.

²³ ONU, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49.

²⁴ ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

²⁵ OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos. Suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

Artículo 2. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno

Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

De acuerdo con la interpretación de la Corte IDH:

Los Estados Partes en la Convención tienen obligaciones *erga omnes* de respetar y hacer respetar las normas de protección y de asegurar la efectividad de los derechos allí consagrados en toda circunstancia y respecto de toda persona.²⁶ Esas obligaciones del Estado proyectan sus efectos más allá de la relación entre sus agentes y las personas sometidas a su jurisdicción, pues se manifiestan también en la obligación positiva del Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones inter-individuales.²⁷

²⁶ Cfr. Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, Serie A, No. 18, párrafo 140. Respecto a la utilización de las sentencias por dicho Tribunal, ver la Tesis LXVI. CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE Y CUANDO SEAN MÁS FAVORABLES PARA LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1º DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Emitida el 25 de octubre de 2011 por la SCJN.

²⁷ Cfr. Corte IDH, *Caso de la Masacre de Mapiripán*, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C, No. 134, párrafo 111.

La obligación de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos es el resultado de su “efecto horizontal”²⁸ y tiene, a la inversa de lo que sucede con la obligación de respeto, un carácter positivo. Efectivamente, garantizar implica el deber del Estado de adoptar todas las medidas necesarias que de acuerdo a las circunstancias resulten razonables para asegurar el ejercicio de esos derechos e impedir la interferencia de terceros. Por consiguiente –y paralelamente con su deber de respeto–, esta obligación impone al Estado el deber de proteger al individuo de los actos de particulares y de agentes estatales que obstaculicen el ejercicio de sus derechos, lo cual se traduce en un impedir o sancionar.

En este orden de ideas, también de conformidad con la Corte IDH:

los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones necesarias para que no se produzcan violaciones a los derechos humanos, *así como el deber de impedir que sus agentes, o particulares, atenten contra ellos [...]*

[En razón de lo anterior] los Estados deben *adoptar las medidas necesarias para crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza a los derechos humanos*; establecer un sistema de justicia efectivo capaz de investigar, castigar y dar reparación por la privación de la vida y la libertad por parte de agentes estatales o particulares; y salvaguardar el derecho a que no se impida el acceso a las condiciones que garanticen una existencia digna.²⁹

Asimismo, la Corte IDH ha observado que en virtud del principio del “efecto útil”, las disposiciones de derecho interno que

²⁸ Cfr. Héctor Faúndez Ledesma, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*, 2ª ed., Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999, p. 77.

²⁹ Corte IDH, *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de julio de 2007, Serie C, No. 166, p. 24, párrs. 79 y 81.

sirvan para este fin deben ser efectivas, lo que significa que el Estado tiene el deber de adoptar todas las medidas necesarias para que lo estipulado en la CADH sea realmente cumplido; además, debe actuar con una debida diligencia en esta labor.³⁰

En resumen, la obligación de garantizar a todas las personas los derechos reconocidos en instrumentos como el PIDCP y la CADH se traduce en el deber de prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, y de reparar los daños a las víctimas.³¹

- › *Prevenir*: Que el Estado haga uso de todos los medios posibles y razonables que le permitan evitar las violaciones a los derechos humanos. Conforme a lo anterior y a la Convención de Viena, un Estado parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.³²
- › *Investigar y sancionar*: Que el Estado investigue adecuadamente y con la seriedad debida todas las violaciones a los derechos humanos, mientras que la sanción de los responsables es un asunto sujeto y condicionado al desarrollo de la investigación adecuada.³³
- › *Restablecer y reparar*: Que se restituya el daño ocasionado por la infracción de una obligación. Esto incluye el restablecimiento de la situación anterior, la reparación de las consecuencias que la infracción produjo y el pago de una indemnización como compensación por los daños patri-

³⁰ Cfr. Héctor Faúndez Ledesma, *op. cit.*, p. 77.

³¹ Diego Rodríguez-Pinzón, Claudia Martín y Tomás Ojea Quintana, "Atribución de responsabilidad en el marco de la Convención Americana: la obligación de respetar y garantizar del artículo 1.1", en *La dimensión internacional de los derechos humanos. Guía para la aplicación de normas internacionales en el derecho interno*. Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, p. 22.

³² Cfr. Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras, Fondo*, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, No. 4, párrafo 174.

³³ Cfr. Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C, No. 140.

moniales y extrapatrimoniales, incluyendo el daño moral. Esta obligación del Estado se deriva de una resolución de órgano competente que declara el incumplimiento de obligaciones (nacional e internacionalmente contraídas), como consecuencia de una acción u omisión de sus órganos, las y los servidores públicos y los particulares con anuencia del Estado. La finalidad primera de la reparación es atender a la o las víctimas y revertir, en la medida de lo posible, los efectos de la violación o, en su defecto, tomar las medidas que aminoren los resultados de dicha violación y eviten que se repita.³⁴

La LFPED establece que corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas, y a los poderes públicos federales, eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas, así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país, y promover la participación de las autoridades de los demás órdenes de gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.³⁵

Los Estados han ratificado este compromiso en diversas ocasiones. Vale la pena recordar lo dispuesto en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas: “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos [...] a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y otras fuentes del derecho internacional”.³⁶

³⁴ De acuerdo con la Corte IDH, “toda violación de una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente”, en Corte IDH, *Caso de la Panel Blanca (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala, Reparaciones*, Sentencia de 25 de mayo de 2001, Serie C, No. 76, párrafo 75.

³⁵ LFPED, artículo 2.

³⁶ ONU, *Carta de las Naciones Unidas* [en línea]. Ver <<http://www.un.org/es/documents/charter/preamble.shtml>>.

Conforme a la normativa internacional, la obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos dimana de los tratados en los que un Estado es parte, del derecho internacional consuetudinario y del derecho interno de cada Estado.³⁷

Como una institución del Estado mexicano, el Conapred deberá cumplir con las obligaciones internacionales en materia de defensa de los derechos humanos, que además están contempladas en su normativa interna.

³⁷ ONU, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (Principios Reparación Daño)*. 60/147 Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005. I. Obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Ver <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/reparaciones.htm>>.

2

Derecho a la igualdad
y no discriminación

Objetivo del capítulo

El objetivo de este capítulo es presentar los estándares de derechos humanos en materia de igualdad y no discriminación, que se encuentran establecidos en nuestra legislación interna y en los tratados internacionales de derechos humanos aprobados por México, con el fin de que sirvan como marco jurídico y conceptual para la defensa de los casos. Aquí se analiza el concepto de *derechos humanos* en los diversos componentes que lo conforman: *igualdad de derechos*, *igualdad de oportunidades* e *igualdad de trato y no discriminación*.

Igualdad de derechos

El principio fundacional de los derechos humanos es que todos los seres humanos nacemos libres e iguales en dignidad y derechos;³⁸ es decir, que la igualdad de derechos y la libertad son inherentes a la persona, por el simple hecho de existir.

La Corte IDH ha establecido que la noción de igualdad, además de desprenderse directamente de la unidad de naturaleza del género humano, es inseparable de la dignidad esencial de la persona.³⁹

En este sentido, la igualdad que existe entre las personas desde el nacimiento, es la igualdad de derechos; esto no significa

³⁸ ONU, Declaración Universal de Derechos Humanos. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, Preámbulo.

³⁹ Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, *op. cit.*

que las personas seamos iguales, porque no lo somos (tenemos diferentes orígenes, sexos, edades...), sino más bien que, siendo todas diferentes, tenemos los mismos derechos universalmente reconocidos.

El respeto a este principio de igualdad de derechos es incompatible con toda situación que considere superior a una persona o grupo, que conduzca a tratarla con privilegio o que, a la inversa, por considerarla inferior, se le trate con hostilidad o de cualquier forma que menoscabe o anule el goce de sus derechos. Jesús Rodríguez Zepeda refiere que “la idea de igualdad nos remite siempre a la exigencia de eliminación de distinciones inaceptables o de asimetrías perniciosas”.⁴⁰

Bajo el principio de universalidad, todos los Estados, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, tienen la obligación de promover y proteger la igualdad de los derechos reconocidos a todos los seres humanos. La ONU define dicho principio de la manera siguiente:

El principio de la universalidad de los derechos humanos es la piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos. Este principio, tal como se destacara inicialmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos, se ha reiterado en numerosos convenios, declaraciones y resoluciones internacionales de derechos humanos. En ésta se dispuso que todos los Estados tienen el deber, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.⁴¹

⁴⁰ Jesús Rodríguez Zepeda, *Iguales y diferentes. La discriminación y los retos de la democracia incluyente*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, p. 8.

⁴¹ ONU, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH). Ver <<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>>.

La Declaración Universal de Derechos Humanos enuncia una concepción común a todos los pueblos respecto de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana y la declara obligatoria para la comunidad internacional.

Asimismo, la Declaración de Viena, aprobada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que se llevó a cabo en Austria en 1993, señala que “el carácter universal de esos derechos y libertades no admite dudas” y que, tomando en cuenta las particularidades nacionales, regionales, culturales, históricas y religiosas, se deben promover y proteger los derechos humanos, dándoles a todos el mismo peso:

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.⁴²

Considerando que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes, la violación del derecho a la igualdad y no discriminación afecta invariablemente otros derechos.

⁴² ONU, Declaración y Programa de Acción de Viena. Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993. Punto 5. Ver <[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument)>.

Revisemos lo que dice el Dr. Antônio Cançado Trindade sobre el particular:⁴³

Según propugnaba la Declaración Universal dos decenios antes, el hecho de que todos los derechos humanos son interdependientes llegó a ser una realidad claramente establecida. Por ejemplo, ¿qué significaría el derecho a la libertad de expresión sin el derecho a la educación? ¿O el derecho a la libertad de circulación sin el derecho a la vivienda? ¿O los derechos a votar y a participar en los asuntos públicos sin el derecho al trabajo? Los ejemplos de este tipo abundan.

[...]

La promoción y defensa de los derechos humanos sólo se puede concebir y desarrollar a partir de una *concepción integral* de la totalidad de los derechos, teniendo en cuenta su carácter interdependiente. Una percepción atomizada y fragmentada de los derechos humanos conduce inevitablemente a distorsiones, y posterga su realización a un futuro incierto e indefinido.

[...]

El primer párrafo de la Declaración de Viena (parte operativa I) reafirma categóricamente que el carácter universal de los derechos humanos está más allá de toda impugnación.

⁴³ Antônio A. Cançado Trindade, “La interdependencia de todos los derechos humanos. Obstáculos y desafíos en la implementación de los derechos humanos”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Ver <<http://www.civilisac.org/web/wp-content/uploads/interdependencia-de-los-derechos-humanos.pdf>>.

[...]

Sólo en la clausura de la Conferencia de Viena se entendió que la universalidad de los derechos humanos se enriquece gracias a la diversidad cultural, que, a su vez, jamás se puede invocar para justificar la negación o violación de los derechos humanos.

Conforme a lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH),⁴⁴ la no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de ésta a favor de todas las personas, son elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos, tan es así que dicho Tribunal ha indicado que “en función del reconocimiento de la igualdad ante la ley se prohíbe todo tratamiento discriminatorio”.⁴⁵

Existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación. El Estado está obligado a respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades sin discriminación alguna.⁴⁶

⁴⁴ Respecto a la utilización de las sentencias por dicho Tribunal, ver las Tesis: LXV SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO y LXVI. CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE Y CUANDO SEAN MÁS FAVORABLES PARA LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1º DE LA CONSTITUCION FEDERAL. Emitidas el 25 de octubre de 2011 por la SCJN.

⁴⁵ Cfr. Corte IDH, *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A, No. 4, párrafo 54.

⁴⁶ Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, *op. cit.*, párrafo 85.

Por su parte, la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza.⁴⁷

Por ello, al invocarse la igualdad de derechos en la defensa de un caso cuando algún derecho está siendo menoscabado o anulado, la violación al derecho a la igualdad implica siempre la afectación a uno o varios derechos más. En este sentido podemos observar que la igualdad, además de ser un derecho, es un principio rector que corre transversalmente a lo largo de todos los derechos.

La Corte IDH ha dictaminado que la igualdad y no discriminación es un principio que pertenece al *ius cogens*, lo que significa que es una norma imperativa, jerárquicamente superior a cualquier norma de derecho internacional, exceptuando otras normas de *ius cogens*.⁴⁸

Otro aspecto fundamental del principio de igualdad y no discriminación es que tiene efectos *erga omnes*, es decir, que los Estados, sean o no parte de un determinado tratado internacional, están obligados a proteger los derechos de igualdad y no discriminación, y esa obligación tiene efectos no sólo respecto a éstos, sino también frente a terceros y particulares.

⁴⁷ Corte IDH, *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, op. cit., párrafo 55.

⁴⁸ Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, op. cit., párrafo 110.

Igualdad de oportunidades y de trato

Si bien un requisito para el respeto y garantía de derechos es que se encuentren reconocidos en las disposiciones jurídicas nacionales e internacionales, en la práctica esto no sucede necesariamente. Es por ello que, además de que las leyes garanticen la igualdad de derechos, el Estado debe asegurar que ésta se cumpla, es decir, que no existan factores que provoquen la desigualdad, como son: la falta de oportunidades para ejercer estos derechos y la diferencia de trato, temas que abordaremos tanto en este apartado como en el siguiente.

Jesús Rodríguez Zepeda establece que el derecho a un tratamiento igual es el derecho a una distribución igual de alguna oportunidad:⁴⁹

El derecho a un “tratamiento igual” consiste en el derecho a una distribución igual de alguna oportunidad, recurso o carga. En este sentido, la no discriminación es igualitaria porque obliga a no establecer diferencias de trato arbitrarias basadas en el prejuicio y el estigma. Este primer contenido de la igualdad es lo que se puede denominar “igualdad de trato” y tiene, por ejemplo, una de sus plasmaciones más claras en la manera en que la justicia penal y otras formas de justicia procesal tienen que tratar a quienes están bajo su jurisdicción. Un juez no puede permitirse tratar mejor a un rico que a un pobre, a un hombre que a una mujer. Esta forma de igualdad tiene un poderoso efecto antidiscriminatorio, pues actúa bajo el criterio de que ninguna excepción o arbitrariedad está justificada, pues la norma legal debe ser establecida y aplicada como si fuera “ciega a las diferencias” entre las personas. La igualdad de trato equivale a la eliminación de las distinciones o exclusiones moralmente arbitrarias que están prohibidas

⁴⁹ Jesús Rodríguez Zepeda, *op. cit.*, p. 85.

por el principio llano de no discriminación. Obliga a dispensar a todos un trato similar o equivalente.

Si bien, conforme a lo anterior, no es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos, ciertas distinciones pueden estar justificadas para dar preferencia a determinados sectores desfavorecidos de la población.

La Corte IDH señala que debe aplicarse el principio de igualdad de oportunidades en el sentido de que “hay que tratar desigual a los desiguales, para convertirlos en iguales”.⁵⁰ Esto se logra a través de la adopción de medidas afirmativas por parte del Estado a favor de las personas y grupos que sufren sistemáticamente la violación al derecho a la igualdad y no discriminación.

Corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas, así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país, y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.⁵¹

Las medidas afirmativas son acciones de carácter temporal, correctivo, compensatorio y/o de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre personas, y aplicables en tanto subsista la desigualdad de trato y oportunidades. La igualdad sustantiva representa el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

⁵⁰ Corte IDH, *Condición jurídica y derechos humanos del niño*, op. cit.

⁵¹ LFPED, artículo 2.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha señalado que no toda diferenciación de trato constituye una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Lo que no puede suceder es que se haga una diferencia de forma no proporcionada y autoritaria. La Corte IDH diferencia los términos distinción y discriminación: emplea el término distinción para lo admisible, cuando es “razonable, proporcional y objetivo” y utiliza el término discriminación para hacer referencia a una “distinción inadmisibles que vulnera los derechos humanos”.⁵² Conforme a la LFPED, no se consideran discriminatorias las acciones afirmativas que tengan por efecto promover la igualdad real de oportunidades de las personas o grupos. Tampoco será juzgada como discriminatoria la distinción basada en criterios razonables, proporcionales y objetivos cuya finalidad no sea el menoscabo de derechos.⁵³

La igualdad es compatible con el reconocimiento de diferencias, pero es el límite jurídico de la diferencia, ya que si se supera este límite, la diferencia se convierte en discriminación.

Sin embargo, por lo mismo que la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. De tal manera que sólo es discriminatoria una distinción cuando carece de justificación objetiva y razonable.⁵⁴

⁵² Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, *op. cit.*, párrafo 84.

⁵³ LFPED, artículo 5.

⁵⁴ Corte IDH, *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, *op. cit.*, párrafo 56.

No discriminación

Como se señaló en apartados anteriores, en nuestro país la discriminación está prohibida por mandato constitucional; el artículo 1° de la Carta Magna señala dicha prohibición y algunas de las condiciones de las personas que motivan estas prácticas.

Sin embargo, la Constitución mexicana, al igual que la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no contiene una definición explícita del concepto *discriminación*. Tomando como base las definiciones de discriminación establecidas en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial⁵⁵ y en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,⁵⁶ el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante Comité de Derechos Humanos) ha definido la discriminación como:

toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se base en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la propiedad,

⁵⁵ El artículo 1.1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial señala: “En la presente Convención la expresión ‘discriminación racial’ denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”.

⁵⁶ El artículo 1.1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer señala: “A los efectos de la presente Convención, la expresión ‘discriminación contra la mujer’ denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.⁵⁷

Por su parte, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, establece un contenido del derecho a la no discriminación más amplio y progresivo, ya que a la letra dice:

Artículo 1°, fracción III. Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo;

También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia;

⁵⁷ ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 18, No discriminación*, 10 de noviembre de 1989, CCPR/C/37, párrafo 6.

Este Consejo ya se ha pronunciado en el sentido de que la discriminación constituye, en primer lugar, una conducta con raíces culturales profundas y socialmente extendidas. Su lógica de funcionamiento se halla en la expresión sistemática de indiferencia, restricción u obstaculización hacia determinados grupos a los que los prejuicios y/o los estigmas socialmente contruidos pero indefendibles racional y legalmente, los han individualizado, separado y señalado.⁵⁸

Asimismo, también ya se mencionó que para que se lleve a cabo una conducta discriminatoria,⁵⁹ deben desprenderse del caso tres elementos de forma concatenada, los cuales se observan del propio contenido del artículo 1°, fracción tercera de la LFPED, los cuales son los siguientes: a) una conducta, que puede ser por acción u omisión; b) una causa, es decir, dicha distinción debe estar fundamentada en un motivo prohibido de discriminación o denominado en el derecho internacional de los derechos humanos como categoría sospechosa, y c) un efecto consistente en la obstaculización en el ejercicio de un derecho.

Jesús Rodríguez Zepeda señala que la discriminación es una conducta de desprecio causada por prejuicios y estigmas, en relaciones de carácter inequitativo y asimétrico, que afecta derechos:

La discriminación es una conducta, culturalmente fundada y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de prejuicios o estigmas relacionados con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales, así como su acceso a las oportunidades socialmente relevantes de su ambiente social.⁶⁰

⁵⁸ Conapred. Resolución por Disposición 1/2011, dirigida a la Secretaría de Educación Pública. Del 22 de febrero de 2011, párrafo 23, y Resolución por Disposición 1/2012, dirigida al ISSSTE. Del 18 de enero de 2012, párrafo 57.

⁵⁹ Conapred. Resolución por Disposición 1/2011, dirigida a la Secretaría de Educación Pública. Del 22 de febrero de 2011, párrafo 24, y Resolución por Disposición 1/2012 dirigida al ISSSTE. Del 18 de enero de 2012, párrafo 58.

⁶⁰ Jesús Rodríguez Zepeda, *Iguales y diferentes. La discriminación y los retos de la democracia incluyente*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, p. 56.

La discriminación debe ser entendida como desigualdad de trato, lo que significa, en primera instancia, que tiene que ver con *relaciones políticas o de dominio* –siempre de carácter inequitativo o asimétrico– que acontecen entre los grupos sociales pero en general a través de las relaciones entre individuos; y en segundo lugar, que se trata de un fenómeno de naturaleza fundamentalmente *cultural*, que halla sus motores o fuerzas propulsoras en las representaciones simbólicas que los sujetos tenemos sobre los grupos humanos, en los prejuicios y en los procesos de estigmatización de los “otros”.⁶¹



⁶¹ *Ibid.*, p. 36.

Cabe destacar que si bien la discriminación implica una exclusión, no toda exclusión o marginación económica o social es una discriminación. Una persona puede estar en una situación de marginación social pero no sufrir desprecio, odio, rechazo, ofensas, agresión, demérito o invisibilidad, características de los comportamientos discriminatorios.

La discriminación tiene como origen comportamientos intolerantes, fóbicos, racistas, autoritarios y excluyentes, entre otros, en relaciones de subordinación y dominio, donde quienes ejercen el dominio tienen valoraciones negativas hacia una persona o grupo de personas debido a sus condiciones naturales o voluntarias adquiridas a lo largo de la vida, de ahí que uno de los tres elementos que constituyen un acto de discriminación sea la causa o motivo prohibido de discriminación.

Al respecto, las causas o motivos prohibidos de discriminación, también conocidos en el derecho internacional como categorías sospechosas, son una especie de catálogo de criterios específicos en virtud de los cuales está prohibido realizar una diferenciación o distinción, tales como el género, raza, religión, entre otras.

Diversos instrumentos internacionales establecen un listado claro de categorías prohibidas, a fin de que todas las personas destinatarias de las normas de derechos humanos sepan las causas o criterios que no pueden utilizar para establecer diferencias; por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 1° las siguientes categorías sospechosas: raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

No obstante, en la Opinión Consultiva sobre la Condición Jurídica de los Trabajadores Migrantes, que constituye el análisis más elaborado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de discriminación, se indicó que no son admisibles los tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, esta-

do civil, nacimiento o cualquier otra condición,⁶² ampliando con ello el catálogo de motivos prohibidos de discriminación que se encontraba en algunos instrumentos internacionales, lo que demuestra que de manera progresiva se pueden ir incluyendo algunas causas de conformidad a las condiciones sociales que se presenten en un lugar determinado.

A nivel nacional, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en su artículo 1°, fracción III, de manera más progresista ha ampliado más el referido catálogo, destacando los aspectos siguientes:

- › Características de las personas: color de piel, cultura, sexo, género, edad, discapacidad, apariencia física, características genéticas, idioma;
- › Origen: etnia, nacionalidad;
- › Condición: social, económica, jurídica, de salud, de embarazo, estado civil, situación migratoria, situación familiar, responsabilidades familiares, antecedentes penales;
- › Opiniones: políticas, y
- › Preferencias: religiosas, sexuales.

Sin embargo, pese a que el catálogo de categorías sospechosas puede irse ampliando de manera progresiva y establece una cláusula abierta “cualquier motivo”, analizando que la discriminación se basa en la descalificación que se tiene hacia una condición particular de la persona y que históricamente se ha venido perpetrando, los factores prohibidos de discriminación siempre harán referencia a motivos inmutables o inherentes de la persona, tales como el color de piel o la raza, o a factores históricos asociados con prácticas discriminatorias como la religión o el origen nacional.

En ese sentido, conviene consultar la *Observación General No. 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales* (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Eco-

⁶² Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, Serie A, No. 18, párrafo 101.

nómicos, Sociales y Culturales), que en el punto 27 explica a qué se refiere el término “otra condición social” –esta definición se colocó en los instrumentos internacionales como categoría sospechosa abierta–. Señala que si bien esta cláusula abierta exige un planteamiento flexible que incluya otras formas de trato diferenciado que no puedan justificarse de forma razonable y objetiva, éstas deben tener un carácter comparable a los motivos expresos reconocidos en [los instrumentos internacionales], pues estos motivos adicionales se reconocen cuando reflejan la experiencia de grupos sociales vulnerables que han sido marginados en el pasado o que lo son en la actualidad.

Como puede observarse las categorías que se incluyen bajo el rubro de “cualquier otro motivo”, deberán asemejarse a las enlistadas como categorías sospechosas y deberán reflejar experiencias de grupos sociales que se encuentran en situación de vulnerabilidad; en caso contrario, no podrá considerarse que un caso se encuentre sustentado en un motivo prohibido de discriminación.

En este orden de ideas, conviene tener presente que existe un vínculo indisoluble entre la obligación general –establecida en la Constitución y en diversos tratados internacionales, con rango constitucional– de respetar y garantizar los derechos humanos, sin discriminación alguna y en una base de igualdad, y las obligaciones específicas que se derivan y concretan como consecuencia y efecto de tal norma.⁶³

En cumplimiento de dicha obligación, las autoridades deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación *de jure* o *de facto*. Esto se traduce, por ejemplo, en la prohibición de emitir leyes, en sentido amplio, de dictar disposiciones civiles, administrativas o de cualquier otro carác-

⁶³ *Ibid*, párrafo 85. Respecto a la utilización de las sentencias por dicho Tribunal, ver scjn, Tesis LXVI. CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. Emitida el 25 de octubre de 2011.

ter, así como de favorecer actuaciones y prácticas de sus funcionarios, en aplicación o interpretación de la ley, que discriminen a determinado grupo de personas en razón de su raza, género, color, nacionalidad u otras causales. Además, los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica la obligación especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias.⁶⁴

Por otra parte, la discriminación también se puede presentar de forma directa o indirecta. La discriminación directa se presenta cuando una norma, acto u omisión brinda de manera explícita un trato diferenciado ilegítimo, es decir, sustentado en un atributo de la persona o categoría sospechosa.

La Corte IDH en el caso *Atravía Murillo y otros* (“fecundación *in vitro*”) vs *Costa Rica*, señaló que “el concepto de la discriminación indirecta implica que una norma o práctica aparentemente neutra, tiene repercusiones particularmente negativas en una persona o grupo con unas características determinadas. Es posible que quien haya establecido esta norma o práctica no sea consciente de esas consecuencias prácticas y, en tal caso, la intención de discriminar no es lo esencial.”

Como puede observarse, en la discriminación indirecta la diferenciación en el trato, si bien de manera explícita, no se sustenta en un atributo inherente a la persona, tales como género, discapacidad, raza, entre otros, los motivos o causas en los que se fundamenta no están justificados, lo que ocasiona que determinados sectores de la población se vean excluidos o desfavorecidos en el ejercicio de sus derechos.

En razón de los efectos derivados de esta obligación general, los Estados podrán establecer distinciones objetivas y razo-

⁶⁴ Cfr. Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, *op. cit.*, párrafos 102 a 104. Respecto a la utilización de las sentencias por dicho Tribunal, ver SCJN, Tesis LXVI, *op. cit.*

nables sólo cuando éstas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el principio de la aplicación de la norma que mejor proteja a la persona humana.

A manera de ejemplo, se enlistan a continuación conductas discriminatorias consideradas en la LFPED, que afectan algunos de los derechos contemplados en los instrumentos internacionales de derechos humanos:⁶⁵

Derecho a la educación

- › Impedir el acceso o la permanencia a la educación pública o privada, así como a becas e incentivos en los centros educativos;
- › Establecer contenidos, métodos o instrumentos pedagógicos en que se asignen papeles contrarios a la igualdad o que difundan una condición de subordinación.

Derecho al trabajo

- › Prohibir la libre elección de empleo o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo;
- › Establecer diferencias en la remuneración, las prestaciones y las condiciones laborales para trabajos iguales;
- › Limitar el acceso y permanencia a los programas de capacitación y de formación profesional.

Derechos sexuales y reproductivos

- › Negar o limitar información sobre derechos sexuales y reproductivos o impedir el libre ejercicio de la determinación del número y espaciamiento de los hijos e hijas.

Derecho a la salud

- › Negar o condicionar los servicios de atención médica, o impedir la participación en las decisiones sobre su tratamiento médico o terapéutico dentro de sus posibilidades y medios;

⁶⁵ LFPED, artículo 9.

- › Difundir sin consentimiento de la persona agraviada información sobre su condición de salud.

Derecho a la seguridad social

- › Impedir el acceso a la seguridad social y a sus beneficios o establecer limitaciones para la contratación de seguros médicos, salvo en los casos que la ley así lo disponga.

Derechos políticos

- › Impedir la participación en condiciones equitativas en asociaciones civiles, políticas o de cualquier otra índole;
- › Negar o condicionar el derecho de participación política y, específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos, así como la participación en el desarrollo y ejecución de políticas y programas de gobierno, en los casos y bajo los términos que establezcan las disposiciones aplicables.

Derecho a la propiedad privada

- › Impedir el ejercicio de los derechos de propiedad, administración y disposición de bienes de cualquier otro tipo;
- › Limitar o negar el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para el aprovechamiento, administración o usufructo de recursos naturales, una vez satisfechos los requisitos establecidos en la legislación aplicable.

Derecho a las garantías judiciales

- › Impedir o limitar el acceso a la procuración e impartición de justicia;
- › Impedir, negar o restringir el derecho a ser oídos y vencidos, a la defensa o asistencia; y a la asistencia de personas intérpretes o traductoras en los procedimientos administrativos o judiciales, de conformidad con las normas aplicables; así como el derecho de las niñas y niños a ser escuchados.

Derecho a la protección de la honra y la dignidad

- › Aplicar cualquier tipo de uso o costumbre que atente contra la igualdad, dignidad e integridad humana;
- › Promover el odio y la violencia a través de mensajes e imágenes en los medios de comunicación.

Derecho a la libertad de conciencia y religión

- › Limitar la libre expresión de las ideas, impedir la libertad de pensamiento, conciencia o religión, o de prácticas o costumbres religiosas, siempre que éstas no atenten contra el orden público;
- › Negar asistencia religiosa a personas privadas de la libertad, que presten servicio en las fuerzas armadas o que estén internadas en instituciones de salud o asistencia.

Derecho a la información

- › Restringir el acceso a la información, salvo en aquellos supuestos que sean establecidos por las leyes nacionales e instrumentos jurídicos internacionales aplicables.

Derecho al desarrollo

- › Obstaculizar las condiciones mínimas necesarias para el crecimiento y desarrollo integral, especialmente de las niñas y los niños, con base al interés superior de la niñez.

Derecho a la vida privada

- › Impedir la libre elección de cónyuge o pareja.

Derecho a condiciones de vida adecuadas

- › Limitar el derecho a la alimentación, la vivienda, el recreo y los servicios de atención médica adecuados;
- › Implementar o ejecutar políticas públicas, programas u otras acciones de gobierno que tengan un impacto desventajoso en los derechos de las personas.

Derecho a la accesibilidad

- › Impedir el acceso a cualquier servicio público o institución privada que preste servicios al público, así como limitar el acceso y libre desplazamiento en los espacios públicos;
- › La falta de accesibilidad en el entorno físico, el transporte, la información, tecnología y comunicaciones, en servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público.

Derecho a la integridad personal

- › Explotar o dar un trato abusivo o degradante;
- › Incitar al odio, violencia, rechazo, burla, injuria, persecución o la exclusión;
- › Realizar o promover violencia física, sexual, o psicológica, patrimonial o económica por la edad, género, discapacidad, apariencia física, forma de vestir, hablar, gesticular o por asumir públicamente su preferencia sexual, o por cualquier otro motivo de discriminación.

Derecho a la cultura

- › Restringir la participación en actividades deportivas, recreativas o culturales.

Derechos vinculados con grupos específicos (personas indígenas, discapacidad, que viven con VIH, etc.)

- › La denegación de ajustes razonables que garanticen, en igualdad de condiciones, el goce o ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad;
- › Restringir o limitar el uso de su lengua, usos, costumbres y cultura, en actividades públicas o privadas, en términos de las disposiciones aplicables;
- › Estigmatizar o negar derechos a personas con adicciones; que han estado o se encuentren en centros de reclusión, o en instituciones de atención a personas con discapacidad mental o psicosocial;
- › Negar la prestación de servicios financieros a personas con discapacidad y personas adultas mayores; y

- › Estigmatizar y negar derechos a personas con VIH/sida.

Por otra parte, la discriminación es también un delito del fuero federal y se encuentra tipificado en los códigos penales de algunos estados de la República Mexicana (fuero común). En ese sentido, cuando una persona servidora pública comete una discriminación, el Código Penal del Distrito Federal prevé el aumento en una mitad de la pena prevista para un particular.

En materia de derechos humanos, la violación de un derecho, como el relativo a la no discriminación, cometida por una persona servidora pública y particulares obliga al Estado a tomar las medidas necesarias para la reparación integral de los daños a las víctimas, la prevención y erradicación.

Los principales comportamientos discriminatorios han sido explicados en los diferentes ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales, con el fin de que exista una definición compartida a partir de la cual sea posible identificarlos para su prevención y atención. En el siguiente capítulo se presentan las definiciones de algunos comportamientos discriminatorios y los principales grupos de población afectados.

Medidas afirmativas

Para que se cumpla la igualdad en derechos, es necesario que haya igualdad de oportunidades para ejercerlos. Conforme al derecho nacional e internacional, el Estado tiene la responsabilidad de adoptar medidas temporales para colocar en igualdad de oportunidades a las personas que, por alguna situación, se encuentran en condición de vulnerabilidad y de desprotección para ejercer plenamente sus derechos.

Es por lo anterior que, para garantizar una igualdad de oportunidades, en ocasiones se requiere la implementación de lo que se denominan acciones afirmativas, entendiéndose éstas como las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo

objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad.⁶⁶

De acuerdo al Informe final sobre el concepto y la práctica de la acción afirmativa del Relator Especial sobre discriminación de la ONU, Marc Bossuyt, las medidas afirmativas son “un conjunto coherente de acciones de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en un aspecto o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva”.⁶⁷

Sobre este mismo tema, en la *Observación General* 18 sobre No Discriminación, del Comité de Derechos Humanos de la ONU, se señala lo siguiente:

El goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa identidad de trato en toda circunstancia. A este respecto, las disposiciones del Pacto son explícitas. Por ejemplo, el párrafo 5 del artículo 6 prohíbe que se imponga la pena de muerte a personas de menos de 18 años de edad. El mismo párrafo prohíbe que se aplique dicha pena a las mujeres en estado de gravidez. De la misma manera, en el párrafo 3 del artículo 10 se requiere que los delincuentes menores estén separados de los adultos. Además, el artículo 25 garantiza determinados derechos políticos, estableciendo diferencias por motivos de ciudadanía y de edad.⁶⁸

⁶⁶ LFPED, artículo 15 Séptimus.

⁶⁷ ONU, Informe final presentado por el señor Marc Bossuyt, relator especial, de conformidad con la resolución 1998/5 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Prevención de la discriminación. El concepto y la práctica de la acción afirmativa, párrafo 6.

⁶⁸ ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General* 18. (General Comments), No discriminación. 10/11/89 (37º periodo de sesiones, 1989), párrafo 8.

El Comité desea también señalar que el principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto.⁶⁹

Por último, el Comité observa que no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto.⁷⁰

Por lo anterior es que las acciones afirmativas serán prioritariamente aplicables hacia personas pertenecientes a los pueblos indígenas, personas afrodescendientes, mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores,⁷¹ ya que las acciones afirmativas siempre están destinadas a un grupo determinado compuesto de personas que tienen una característica común en que está basada su pertenencia al grupo y se encuentran en situación de desventaja.⁷²

⁶⁹ *Ibid.*, párrafo 10.

⁷⁰ *Ibid.*, párrafo 13.

⁷¹ LFPED, artículo 15 Octavus.

⁷² ONU, Informe final presentado por el señor Marc Bossuyt, Relator Especial, de conformidad con la resolución 1998/5 de la Subcomisión de promoción y protección de los derechos humanos. Prevención de la discriminación. El concepto y la práctica de la acción afirmativa, párrafo 8.

3

Víctimas y personas
peticionarias

Objetivo del capítulo

En este capítulo se explica qué se entiende por víctimas directas e indirectas de la discriminación y por personas peticionarias. En algunos casos, las víctimas denuncian los hechos y, en otros, lo hace alguna otra persona que está indirectamente involucrada, y que fungirá como peticionaria del caso, ejerciendo un papel de representación de la víctima, fundamental para la resolución de la queja.

Víctimas directas e indirectas de la discriminación

Conforme a la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder de la ONU (Declaración sobre víctimas), se entenderá por víctimas a las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales.⁷³ En este caso, se trata de víctimas directas.

También son consideradas víctimas “los familiares o personas que tengan relación inmediata con la víctima directa y las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la

⁷³ ONU, Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. V. Víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario. Punto 8.

víctima en peligro o para prevenir la victimización”;⁷⁴ éstas son las víctimas indirectas.

En este orden de ideas, es importante destacar que la Corte IDH ha declarado en otras oportunidades que los familiares de las víctimas de violaciones de los derechos humanos pueden ser, a su vez, víctimas. El Tribunal ha considerado que en estos casos se viola el derecho a la integridad psíquica y moral de familiares de víctimas con motivo del sufrimiento adicional que éstos han padecido como producto de las circunstancias particulares de las violaciones perpetradas contra sus seres queridos y a causa de las posteriores actuaciones u omisiones de las autoridades estatales frente a los hechos.⁷⁵

Una persona es considerada víctima aun cuando no se haya identificado al perpetrador o tenga algún lazo familiar con éste:

Podrá considerarse “víctima” a una persona [...] independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión “víctima” se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.⁷⁶

En el ámbito nacional diversa normatividad también ha definido el concepto de víctima. La Ley General de Víctimas, por ejemplo, ofrece diversas clasificaciones de las víctimas, como puede verse a continuación:

⁷⁴ ONU, Declaración sobre víctimas. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985. A. Las víctimas de delitos, párrafo 2.

⁷⁵ Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010, Serie C, No. 215, párrafo 143.

⁷⁶ ONU, Declaración sobre víctimas. A. Las víctimas de delitos, párrafo 2.

Se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

Son víctimas indirectas los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.

Son víctimas potenciales las personas físicas cuya integridad física o derechos peligren por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito.

La calidad de víctimas se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en la presente Ley, con independencia de que se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo.

Son víctimas los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos.⁷⁷

Específicamente en materia del derecho a la no discriminación, los *Lineamientos que regulan la aplicación de las medidas administrativas y de reparación del daño en casos de discriminación* establecen que las víctimas de discriminación son aquellas personas físicas que, directa o indirectamente hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en

⁷⁷ Ley General de Víctimas, publicada el 9 de enero de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*, artículo 4.

general, cualquier puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de una violación al derecho a la no discriminación.⁷⁸

Para el acceso a la justicia, los instrumentos internacionales establecen ciertos requisitos que deben ser cubiertos a favor de las víctimas y que se aplican en cualquier ámbito en el que se está perpetrando una discriminación.⁷⁹

- › Tratar a las víctimas con respeto por su dignidad;
- › Brindar acceso a mecanismos expeditos, justos, poco costosos y accesibles;
- › Ser informadas de las actuaciones y determinaciones de la autoridad;
- › Permitir que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y examinadas, y
- › Adoptar medidas para minimizar las molestias causadas a las víctimas, proteger su intimidad, en caso necesario, y garantizar su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos en su favor, contra todo acto de intimidación y represalia.

En ese sentido, las víctimas de violaciones a derechos humanos, incluidas las de casos de discriminación, tienen, entre otros, los derechos siguientes:

- › A una investigación pronta y eficaz que lleve, en su caso, a la identificación y enjuiciamiento de los responsables de violaciones al derecho internacional de los derechos humanos, y a su reparación integral.

⁷⁸ *Lineamientos que regulan la aplicación de las medidas administrativas y de reparación del daño en casos de discriminación*, publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, 13 de junio de 2014, artículo 2, fracción XIV. [*N. del E.*: ver anexo 6.]

⁷⁹ ONU, Declaración sobre víctimas, A. Las víctimas de delitos. Acceso a la justicia y trato justo.

- › A ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron.
- › A ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos.
- › A la protección del Estado, incluido el bienestar físico y psicológico y la seguridad del entorno con respeto a la dignidad y privacidad de la víctima.
- › A solicitar, acceder y recibir, en forma clara y precisa, toda la información oficial necesaria para lograr el pleno ejercicio de cada uno de sus derechos;
- › A conocer el estado de los procesos judiciales y administrativos en los que tenga un interés como interviniente.
- › A ser beneficiaria de las acciones afirmativas y programas sociales públicos para proteger y garantizar sus derechos;
- › A no ser discriminadas ni limitadas en sus derechos;
- › A recibir tratamiento especializado que le permita su rehabilitación física y psicológica con la finalidad de lograr su reintegración a la sociedad.
- › A expresar libremente sus opiniones e intereses ante las autoridades e instancias correspondientes y a que éstas, en su caso, sean consideradas en las decisiones que afecten sus intereses.
- › Derecho a ejercer los recursos legales en contra de las decisiones que afecten sus intereses y el ejercicio de sus derechos.
- › A recibir gratuitamente la asistencia de un intérprete o traductor de su lengua, en caso de que no

comprendan el idioma español o tenga discapacidad.⁸⁰

Por su parte, la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI,⁸¹ establece en su numeral 27 lo siguiente:

Decidimos establecer, cuando proceda, planes de acción nacionales, regionales e internacionales en apoyo a las víctimas que incluyan mecanismos de mediación y justicia restitutiva y fijamos 2002 como plazo para que los Estados revisen sus prácticas pertinentes, amplíen sus servicios de apoyo a las víctimas y sus campañas de sensibilización sobre los derechos de las víctimas y consideren la posibilidad de crear fondos para las víctimas, además de formular y ejecutar políticas de protección de los testigos.

De tal manera que la autoridad que tenga conocimiento de que una persona está siendo víctima de discriminación –como el Conapred en el momento de recibir una queja–, debe asegurarse que: 1) cese la discriminación; 2) se le brinde asistencia jurídica, médica, psicológica y social, en caso de que se requiera; 3) se le restituyan sus derechos, de ser ello posible, y 4) se reparen los daños sufridos.⁸²

El cese de la discriminación debe lograrse desde el momento en que se tiene conocimiento de los hechos; en casos graves, el Conapred debe además solicitar a la parte responsable la adopción de medidas urgentes (medidas precautorias) a fin de detener la conducta discriminatoria.

⁸⁰ Ley General de Víctimas, artículo 7.

⁸¹ ONU, *Delincuentes y víctimas: responsabilidad y equidad en el proceso de justicia penal*. Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Viena, 10 a 17 de abril de 2000.

⁸² ONU, Declaración sobre víctimas. A. Las víctimas de delitos, párrafo 2.

Una medida fundamental para la atención de las víctimas es la asistencia médica y psicológica, esta última debe también concretarse a la brevedad y será determinada de acuerdo a los daños sufridos, al grupo de población al que pertenece y al tipo de discriminación sufrida.⁸³

Sobre la base de lo dispuesto en el artículo 63.1 de la Convención Americana, la Corte IDH ha indicado que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño –como lo son las violaciones a los derechos humanos–, comporta el deber de repararlo adecuadamente⁸⁴ y que esa disposición “recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado”.⁸⁵

Por ello, ese Tribunal ha establecido que las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como con las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos. Por lo tanto, al momento de determinar las reparaciones que se solicitarán en un caso de violaciones a los derechos humanos, se debe observar dicha concurrencia para pronunciarse debidamente y conforme a derecho.⁸⁶

De esta manera, cuando una persona ha sido afectada en sus derechos por discriminación, el Conapred tiene la obligación de conseguir la restitución y, en caso de que sea imposible, esto será un factor principal para determinar otras medidas de reparación de los daños.

Una reparación del daño consiste en: la devolución de los bienes afectados o el pago por los daños o pérdidas sufridos; el reembolso de los gastos realizados como consecuencia de la discriminación, y la prestación de servicios, entre otras medidas que

⁸³ *Ibid.*, asistencia.

⁸⁴ *Cfr.* Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras*, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de julio de 1989, Serie C, No. 7, párrafo 25.

⁸⁵ *Cfr.* Corte IDH, *Caso Castillo Páez vs. Perú*, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998, Serie C, No. 43, párrafo 43.

⁸⁶ *Cfr.* Corte IDH, *Caso Ticona Estrada y otros vs. Bolivia*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C, No. 191, párrafo 110.

se analizarán posteriormente en el capítulo sobre responsabilidades y medidas.

Los Estados han de arbitrar medios de informar al público en general, y en particular a las víctimas de violaciones manifiestas, de las normas internacionales de derechos humanos, de todos sus derechos y servicios jurídicos, médicos, psicológicos, sociales, administrativos y de otra índole a los que pueden tener derecho las víctimas.⁸⁷

Una vez que ya se tiene identificada a una víctima directa o indirecta de discriminación, la persona servidora pública que se encuentre atendiéndola debe tener en cuenta que debe evitar en todo momento su revictimización.

La revictimización es el daño psicológico que se produce cuando una víctima de discriminación percibe que no es tratada de modo adecuado a su situación y, más aún, por parte de quienes precisamente deberían cuidar de ella,⁸⁸ en este caso, por las autoridades a quienes acude para ejercer algún derecho.

Es por ello que, al atender a una víctima de discriminación, la persona servidora pública debe ser sensible y empática con la situación que está viviendo la misma, a efecto de generar que la víctima se sienta atendida y crear certidumbre en ella de que a través de los diversos procedimientos jurídicos podrá ejercer sus derechos.

Lo anterior está estrechamente vinculado con la resiliencia de la víctima, entendiéndose ésta como la capacidad que tiene una persona para recobrase de la adversidad, fortalecida y dueña de mayores recursos. Producir resiliencia exige una negociación continua con el medio ambiente y, aunque se considera como una dimensión personal debido a que constituye una característica de las y los individuos, ésta se adquiere sólo en un medio ambiente protegido, lo cual favorece que quien tenga éxito al enfrentar la adversidad quede así fortalecido.⁸⁹

⁸⁷ ONU, Principios, Reparación del Daño, párrafo 24.

⁸⁸ Cfr. Ferran Lorente G., *Asistencia psicológica a víctimas. Psicología para bomberos y profesionales de las emergencias*, Madrid, Arán, 2008, p. 27.

⁸⁹ Froma Walsh, *Resiliencia familiar. Estrategias para su fortalecimiento*, Buenos Aires, Amorrortu, 2005, p. 26

Por lo que si la víctima de discriminación recibe un trato profesional y empático, libre de los propios prejuicios de la persona servidora pública que la atiende, dicho ambiente podrá fomentar la resiliencia de la misma.

Personas peticionarias

Las personas peticionarias son aquellas personas, organizaciones de la sociedad civil o colectividades, que acuden ante el Consejo para solicitar su intervención. Pueden ser o no las víctimas directas; en caso de no serlo, las peticionarias son el único enlace con las víctimas, que es fundamental para una resolución satisfactoria de los hechos discriminatorios.

Conforme a la LFPED, cualquier persona, organización de la sociedad civil o colectividad, puede presentar quejas por presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, por sí o por medio de un representante, independientemente de tener vínculos con la víctima directa.⁹⁰

En el Conapred, las quejas pueden interponerse por las vías siguientes:

- › personalmente,
- › por escrito,
- › llamada telefónica,
- › fax,
- › página web institucional y
- › correo electrónico institucional.

Las únicas formalidades que se requieren para presentar una queja son: que contenga los datos generales de la parte peticionaria, así como la narración de los hechos que la motivan.⁹¹ Respecto de este punto, es importante señalar que por datos generales se entiende el nombre y apellidos, domicilio y, en su caso, número telefónico

⁹⁰ LFPED, artículo 43.

⁹¹ *Ibid.*, artículo 49, párrafo primero.

o correo electrónico; asimismo, los mismos datos de quien presente la queja, si ésta fuere distinta de la persona presunta agraviada.

Por su parte, el relato de los hechos que motivan la queja deberá ser claro, precisando cómo, cuándo y dónde sucedieron; así como cualquier otra información que considere relevante, y la información que permita identificar al autor o autora del presunto acto, omisión o práctica social discriminatoria.

Cuando la queja se haya realizado por vía telefónica o electrónica, deberá ratificarse dentro de los cinco días hábiles siguientes al de su presentación.⁹² En ese sentido, por ratificación se entenderá el acto voluntario, que se realiza por cualquier vía, a través del cual la persona peticionaria o agraviada demuestra su interés en formular una queja, por lo cual hace suyo un acto jurídico realizado en el procedimiento.

En el caso de las personas privadas de su libertad, toda autoridad tiene el deber de facilitar sin premura su comunicación con personal de este Consejo, así como, de ser necesario, el acceso de éste a las instalaciones y hasta el lugar en que físicamente se encuentre la persona peticionaria o agraviada. Ello también aplicará en instituciones de atención a personas con discapacidad mental o psicosocial.

En este sentido, los medios electrónicos de comunicación son una herramienta muy útil para establecer contacto con las personas peticionarias y agraviadas; así como con las personas particulares o autoridades a las que se les imputan los hechos, logrando con ello que el procedimiento sea más breve y sencillo, lo cual se apega a los principios que rigen los procedimientos que se tramitan ante este Consejo.

Cuando la queja involucre a varias personas peticionarias que formulen una queja, se debe designar a un representante común para la tramitación de la queja; de no hacerlo, el Consejo la designará.⁹³ Lo anterior no limita al Consejo para establecer comunicación con las demás personas; por el contrario, a fin de tener

⁹² *Ibid.*, artículo 49, párrafo segundo.

⁹³ *Ibid.*, artículo 43, párrafo cuarto.

una visión más precisa de la situación, debe hacerlo durante la tramitación.

Por normatividad, las quejas no pueden ser anónimas; sin embargo, cuando la parte peticionaria por temor a represalias no desee proporcionar su nombre, se podrá registrar la queja, debiéndose mantener sus datos de identificación en estricta reserva, los cuales le serán solicitados con el único fin de tenerla ubicada y poder, de esta forma, realizar las gestiones necesarias para la preservación de sus derechos.

No obstante lo anterior, la reserva de los datos procederá sólo en los casos en que con ello no se imposibilite la investigación de la queja o la actuación del Consejo.⁹⁴

⁹⁴ *Ibid.*, artículo 50, párrafos segundo y tercero.

4

Responsabilidades
y medidas

Objetivo del capítulo

En un primer apartado se revisará la responsabilidad que, frente a las víctimas, tienen los Estados, así como los deberes de los particulares, en caso de que éstos o agentes del Estado hubieran cometido un acto, omisión o práctica social discriminatoria.

Las responsabilidades y deberes en derechos humanos deben asumirse mediante la adopción de medidas a favor de las víctimas para reparar integralmente los daños sufridos y colocar a las víctimas en igualdad de oportunidades en el ejercicio de sus derechos a través de medidas de reparación.

Es por ello que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación cumple con esta obligación al solicitar a la parte responsable de los actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, ya sea a través de los puntos de un convenio de conciliación, de la resolución por disposición o del informe especial, la implementación de diversas medidas administrativas o de reparación. Adicionalmente, pueden adoptarse dichas medidas en el curso del procedimiento respectivo tendientes a solucionar la queja durante el trámite.

Responsabilidades por discriminación

Una persona tiene el deber de respetar los derechos humanos y un Estado tiene la obligación de respetarlos, protegerlos y garantizarlos; cuando se comete discriminación, los particulares y los

agentes del Estado están cometiendo una violación al derecho de igualdad y no discriminación.

Un acto, omisión o práctica social de discriminación perpetrada tanto por particulares como por el Estado implica que la víctima ha sufrido un daño y que existen condiciones que están permitiendo que ocurran estas prácticas violatorias a los derechos humanos, lo cual deberá ser resuelto a la luz del caso específico.

Responsabilidad del Estado

Como se observa en el capítulo 1 de este Modelo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) enumera como obligaciones de los Estados: la de respetar y garantizar los derechos humanos (artículo 1) y la de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2).

Los Estados son responsables –por acción u omisión– de las violaciones a los derechos humanos que sufran las personas que se encuentran dentro de su jurisdicción. Se atribuye una violación de los derechos humanos por incumplimiento del deber fundamental de respeto y garantía, cuando por acción u omisión de cualquier autoridad pública se hayan menoscabado los derechos humanos.⁹⁵

El incumplimiento de estas obligaciones tiene como implicación una responsabilidad del Estado, no importando:⁹⁶

- › Quiénes son los agentes responsables de la violación;

⁹⁵ OEA, Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras*, Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 164. Ver <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf>.

⁹⁶ Carlos Urquilla Bonilla, “Unidades 2 y 3: Derechos humanos y sistemas internacionales de protección”, en *Curso Derechos Humanos y Sistemas Internacionales de Protección: La Convención de la CEDAW y su Protocolo Facultativo*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Aula Virtual, 2006. Disponible en <<http://iidh.ed.cr/CursosIIDH/intranet/curso.aspx>>.

- › Si al momento de cometerse la violación a los derechos humanos se actuaba o no de conformidad con el ordenamiento jurídico interno;
- › Si al momento de cometerse la violación, los agentes del Estado tenían o no la intención de provocar una afectación.

Lo anterior implica que cuando se ha cometido una violación a los derechos humanos, por acción u omisión de agentes del Estado, éste asume una responsabilidad objetiva y directa frente a las víctimas, independientemente de que la o el servidor público que lo cometió pueda ser sancionado penal o administrativamente. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido que:

Es un principio de Derecho internacional que el Estado responde por los actos de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos aun si actúan fuera de los límites de su competencia o en violación del derecho interno.⁹⁷

Respecto a la responsabilidad objetiva y directa del Estado, el entonces juez de la Corte IDH, Antônio Cançado Trindade, señaló lo siguiente en el caso *El Amparo vs. Venezuela*:

La responsabilidad internacional del Estado se compromete a partir del momento en que deja él de cumplir una obligación internacional, independientemente de la verificación de falta o *culpa* de su parte, y de la ocurrencia de un daño adicional. Más que una presunta actitud o falla psicológica de los agentes del poder público, lo que realmente es determinante es la *conducta objetiva* del Estado (la debida diligencia para evitar violaciones de los derechos humanos). Se puede, así,

⁹⁷ OEA, Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez*, *op. cit.*, párrafo 170.

ciertamente llegar a la configuración de la responsabilidad *objetiva* o “absoluta” del Estado a partir de la violación de sus obligaciones internacionales convencionales en materia de protección de los derechos humanos.⁹⁸

La tesis de la responsabilidad *objetiva* enfatiza correctamente el elemento de la diligencia debida por parte del Estado, del control que debe éste ejercer sobre todos sus órganos y agentes para evitar que, por acción u omisión, se violen los derechos humanos consagrados.⁹⁹

Conforme a la jurisprudencia de la Corte IDH, el principio de respetar los derechos humanos parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público.¹⁰⁰

Los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado.¹⁰¹

Son esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los que sólo puede penetrar limitadamente, por lo cual, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal.¹⁰²

⁹⁸ OEA, Corte IDH, *Caso El Amparo vs. Venezuela*, Interpretación de la Sentencia de Reparaciones y Costas, Resolución de la Corte de 16 de abril de 1997, Serie C, No. 46, Voto disidente del juez A. Cançado Trindade, párrafo 21.

⁹⁹ OEA, Corte IDH, *Caso El Amparo vs. Venezuela*, Vota Juez A. Cançado Trindade, párrafo 27.

¹⁰⁰ OEA, Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986*, Serie A, No. 6. La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párrafo 21.

¹⁰¹ OEA, Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez*, *op. cit.*, párrafo 165.

¹⁰² OEA, Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-6/86*, *op. cit.*, párrafo 21.

Será una violación por acción cuando exista la intención de provocar un menoscabo o suspensión de derechos, es decir cuando no se respeten los derechos humanos, ya sea por:

- › La intervención directa de alguno de los agentes del Estado;
- › La acción de un particular con la anuencia de los agentes estatales, o
- › La puesta en práctica de alguna disposición normativa o de política pública incompatible con las obligaciones internacionales contraídas.

Es ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos humanos. En toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto.¹⁰³

Respecto al derecho de igualdad y no discriminación, la Corte IDH señala algunas situaciones que por acción conllevan responsabilidad de los Estados:

Los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación *de jure* o *de facto*. Esto se traduce, por ejemplo, en la prohibición de emitir leyes, en sentido amplio, de dictar disposiciones civiles, administrativas o de cualquier otro carácter, así como de favorecer actuaciones y prácticas de sus funcionarios, en aplicación o interpretación de la ley, que discriminen a determinado grupo de personas en razón de su raza, género, color, u otras causales.¹⁰⁴

¹⁰³ OEA, Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez*, *op. cit.*, párrafo 169.

¹⁰⁴ OEA, Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-17/02*, párrafo 46.

La responsabilidad por omisión se configura cuando el Estado no ha garantizado el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos a toda persona sujeta a su jurisdicción, es decir, cuando no ha cumplido con organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.¹⁰⁵

Como consecuencia de la obligación de garantía, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos humanos, además del restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.¹⁰⁶

El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación.¹⁰⁷

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales.¹⁰⁸

El Estado está obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos. Señala la Corte IDH:

La investigación debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a

¹⁰⁵ OEA, Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez*, *op. cit.*, párrafo 166.

¹⁰⁶ *Ibid.*, párrafo 166.

¹⁰⁷ *Ibid.*, párrafo 174.

¹⁰⁸ *Ibid.*, párrafo 175.

ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad.¹⁰⁹

El Estado incumple también su responsabilidad de garantizar los derechos humanos cuando alguno de sus agentes comete una violación o cuando el acto queda impune:

Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención.¹¹⁰

Además, es responsabilidad del Estado cualquier hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un agente del Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la transgresión; en ese sentido, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención.¹¹¹

¹⁰⁹ *Ibid.*, párrafo 177.

¹¹⁰ *Ibid.*, párrafo 176.

¹¹¹ *Ibid.*, párrafo 172.

Deberes de las personas

Así como el Estado tiene responsabilidad internacional en materia de derechos humanos, las personas y grupos también tienen deberes en razón de formar parte de la comunidad internacional.

La Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos de la ONU establece que:

sólo en la comunidad, una persona puede desarrollar libre y plenamente su personalidad, por lo cual toda persona tiene deberes respecto de ésta y dentro de ella.¹¹²

En una sociedad democrática, los particulares –personas, grupos e instituciones– tienen el derecho y el deber de promover y proteger los derechos humanos bajo el principio básico de que las personas pueden ejercer todos los derechos y libertades, sin vulnerar los de las demás:¹¹³

Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad.

Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

Conforme a la Declaración citada, a individuos, grupos, instituciones y organizaciones no gubernamentales les corresponde una importante función y una responsabilidad en la protección

¹¹² ONU, Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Resolución aprobada por la Asamblea General [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/53/625/Add.2)], A/RES/53/144, 8 de marzo de 1999, artículo 18.

¹¹³ *Ibid.*, artículo 32. Correlación entre deberes y derechos.

de la democracia, la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y la contribución al fomento y progreso de las sociedades, instituciones y procesos democráticos:

les corresponde el importante papel y responsabilidad de contribuir, como sea pertinente, a la promoción del derecho de toda persona, a un orden social e internacional en el que los derechos y libertades enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos de derechos humanos puedan tener una aplicación plena.¹¹⁴

Todas las personas debemos contribuir a la sensibilización y enseñanza de los derechos humanos.¹¹⁵

Los particulares, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones pertinentes tienen la importante misión de contribuir a sensibilizar al público sobre las cuestiones relativas a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante actividades de enseñanza, capacitación e investigación en esas esferas con el objeto de fortalecer, entre otras cosas, la comprensión, la tolerancia, la paz y las relaciones de amistad entre las naciones y entre todos los grupos raciales y religiosos, teniendo en cuenta las diferentes mentalidades de las sociedades y comunidades en las que llevan a cabo sus actividades.

Para lograr una convivencia armoniosa, las personas pueden ejercer todos los derechos y libertades establecidos en el orden jurídico internacional, pero respetando en todo momento los derechos de las otras personas.

¹¹⁴ *Ibid.*, artículo 18.

¹¹⁵ *Ibid.*, artículo 16.

Señala la ONU que en el ejercicio de los derechos y libertades, ninguna persona o grupo estarán sujetos a más limitaciones que las que se impongan de conformidad con las obligaciones y compromisos internacionales aplicables y que determine la ley, con el solo objeto de garantizar el debido reconocimiento y respeto de los derechos y libertades ajenos y responder a las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática.¹¹⁶

Nadie participará, por acción o por el incumplimiento del deber de actuar, en la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y nadie será castigado ni perseguido por negarse a hacerlo.¹¹⁷

El artículo 28 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece que “los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático”.

Respecto de la libertad de expresión, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 13 que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, sin censura en el ejercicio de este derecho, siempre que se asegure el respeto a los derechos y reputación de los demás.¹¹⁸

Si en el ejercicio de la profesión se atenta en contra de los derechos humanos, esto genera responsabilidades que deberán estar determinadas en la ley. Conforme a la Declaración citada:

Toda persona, individual o colectivamente, tiene derecho al legítimo ejercicio de su ocupación o profesión. Toda persona que, a causa de su profesión, pueda afectar a la dignidad humana, los derechos humanos y las

¹¹⁶ *Ibid.*, artículo 17.

¹¹⁷ *Ibid.*, artículo 10.

¹¹⁸ OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión.

libertades fundamentales de otras personas deberá respetar esos derechos y libertades y cumplir las normas nacionales e internacionales de conducta o ética profesional u ocupacional que sean pertinentes.¹¹⁹

En la Opinión Consultiva N° 5, la Corte IDH señala que atentar en contra de los derechos y reputación de los demás por el abuso de la libertad de expresión, debe implicar la imputación de una responsabilidad.¹²⁰ Conforme a lo anterior, un principio básico de convivencia y de respeto a los derechos humanos es el ejercicio pleno de derechos sin afectar a otra persona o grupos de población.

Jesús Rodríguez Zepeda señala que no debe perderse de vista la relación específica entre poder y libertad de expresión:¹²¹

En general, la libertad de expresión ha sido una prerrogativa de los particulares, pero lo cierto es que, contra el prejuicio liberal, no todos los particulares somos iguales en poder, pues algunos poseen un peso económico y social superlativo, que da a su libertad de expresión (por ejemplo bajo modelos oligopólicos de distribución de los medios de comunicación masiva) una capacidad de dominio discriminatorio sin parangón.

De manera más puntual, la Corte IDH ha señalado que los particulares también se encuentran obligados a respetar los derechos humanos en las relaciones entre ellos, por lo que también son susceptibles de violentarlos, pues señaló:

¹¹⁹ ONU, Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos..., artículo 11.

¹²⁰ OEA, Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-5/85* del 13 de noviembre de 1985. La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos. Solicitada por el gobierno de Costa Rica, párrafo 35).

¹²¹ Jesús Rodríguez Zepeda, *op. cit.*, p. 60.

La obligación de respetar los derechos humanos no es solo del Estado, es también de los particulares en su interrelación con otros particulares. El ámbito de la autonomía de la voluntad, que predomina en el derecho privado, no puede ser un obstáculo para que se diluya la eficacia vinculante *erga omnes* de los derechos humanos. Los destinatarios de los derechos humanos –además del Estado (ámbito público)– son también los terceros (ámbito privado), que los pueden violar en el campo de las relaciones particulares...¹²²

En lo relativo a la discriminación cometida en la esfera privada, la *Observación General 20*, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU establece, por ejemplo, que:

A menudo se observan casos de discriminación en la familia, el lugar de trabajo y otros sectores de la sociedad. Por ejemplo, los actores del sector privado de la vivienda (como los propietarios de viviendas privadas, los proveedores de crédito o los proveedores de viviendas públicas) pueden negar directa o indirectamente el acceso a una vivienda o a hipotecas por motivos de etnia, estado civil, discapacidad u orientación sexual, mientras que algunas familias pueden negarse a escolarizar a sus hijas. Los Estados partes deben por lo tanto aprobar medidas, incluidas leyes, para velar por que los individuos y entidades no apliquen los motivos prohibidos de discriminación en la esfera privada.¹²³

¹²² OEA, Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-18/2003*, párrafos 18 y 19.

¹²³ ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General 20*, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párrafo 11.

Cabe destacar que, en ese sentido, el Poder Judicial de la Federación ha reconocido “que el principio de no discriminación rige no sólo para las autoridades sino también para los particulares” y que “éstos últimos tienen el deber de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución”.¹²⁴

En ese sentido, si los particulares tienen la obligación de respetar los derechos humanos, entre ellos el derecho a la no discriminación, también implica que deben asumir su responsabilidad por el daño cometido en contra de las víctimas, otorgando una reparación que resarza eficazmente los daños sufridos.

Por ello, y derivado de la responsabilidad en materia de reparación del daño que conlleva una violación de derechos humanos, entre ellos el derecho a la no discriminación, es que dentro de las atribuciones del Conapred se encuentra establecer medidas administrativas y de reparación contra las personas servidoras públicas federales o particulares en caso de cometer alguna acción, omisión, o práctica social de discriminación.¹²⁵

Medidas administrativas

Las medidas administrativas son aquellas que tienen por objeto inhibir que se susciten futuros actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias. En ese sentido la LFPED establece como medidas administrativas las siguientes:

- I. La impartición de cursos o talleres que promuevan el derecho a la no discriminación y la igualdad de oportunidades;
- II. La fijación de carteles donde se señale que en ese establecimiento, asociación o institución se reali-

¹²⁴ Poder Judicial de la Federación, tesis aislada 160554. I.8o.C.41 K (9a.) “Igualdad y no discriminación, principio de. Su violación por particulares”. Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro III, diciembre de 2011, p. 3771.

¹²⁵ LFPED, artículo 20, fracción XLVI.

- zaron hechos, actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, o mediante los que se promueva la igualdad y la no discriminación;
- III. La presencia de personal del Consejo para promover y verificar la adopción de medidas a favor de la igualdad de oportunidades y la eliminación de toda forma de discriminación;
 - IV. La difusión de la versión pública de la resolución en el órgano de difusión del Consejo, y
 - VI. La publicación o difusión de una síntesis de la resolución en los medios impresos o electrónicos de comunicación.¹²⁶

Como una primer medida administrativa se establece la impartición de cursos o talleres, los cuales tienen como objetivo la sensibilización en materia de igualdad y no discriminación de las personas particulares, físicas o morales, así como de personas servidoras públicas federales, a fin de contribuir con un cambio social y cultural.¹²⁷

Por su parte la colocación de carteles cuyo contenido promueva la igualdad y no discriminación busca fortalecer la replicación de actos no discriminatorios en la institución pública o privada donde se presentaron los mismos.¹²⁸

Otra de las medidas administrativas mencionadas es aquella que implica que el personal del Consejo pueda acudir a las instalaciones de las instituciones, establecimientos, asociaciones o cualquier otro lugar, a fin de promover y verificar la adopción de medidas a favor de la igualdad de oportunidades y la no discriminación, para lo cual el personal del Consejo podrá efectuar inspecciones, realizar entrevistas, coordinar reuniones, entre otras acciones que juzgue convenientes.¹²⁹

¹²⁶ *Ibid.*, artículo 83.

¹²⁷ *Lineamientos que regulan la aplicación de las medidas administrativas y de reparación del daño en casos de discriminación*, artículo Decimoquinto.

¹²⁸ *Ibid.*, artículo Decimoséptimo.

¹²⁹ *Ibid.*, artículo Decimonoveno.

Finalmente, la publicación y difusión de la resolución del Conapred, a través de los diversos medios, sirve como parte de la prevención general de los actos, omisiones y prácticas sociales discriminatorias, ya que transmiten a la sociedad, particulares y personas servidoras públicas, los valores sociales generales sobre los cuales se funda nuestro estado democrático de derecho, autoconfirmando de esta manera la prohibición constitucional de discriminar y recalando las consecuencias jurídicas que conlleva realizarlo, lo cual se traduce en un mensaje por parte del Gobierno relativo a que no se tolerarán dichas conductas.

Medidas de reparación del daño

Como principio básico de derecho internacional, la Corte IDH señala que “la jurisprudencia ha considerado una concepción general de derecho, que toda violación a una obligación internacional que haya producido un daño, comporta el deber de repararlo adecuadamente”.¹³⁰

Lo anterior se sustenta en el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el cual se establece que:

Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.¹³¹

Conforme a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la reparación del daño consiste en la plena restitución que se determina a partir de lo siguiente:

¹³⁰ OEA, Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez*, párrafo 25.

¹³¹ *Idem*.

La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional consiste en la plena restitución (*restitutio in integrum*), lo que incluye el restablecimiento de la situación anterior y la reparación de las consecuencias que la infracción produjo y el pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales incluyendo el daño moral.¹³²

La finalidad de la reparación es atender a la o las víctimas y revertir, en la medida de lo posible, los efectos de la violación o, en su defecto, tomar las medidas que aminoren los resultados de dicha violación y eviten que se repitan, aplicando el principio *pro persona*.¹³³

La reparación debe ser adecuada, efectiva, rápida y proporcional a la gravedad de la violación y al daño sufrido.¹³⁴

- › *Adecuada*: la medida de reparación decretada debe ser la idónea para restablecer, en la mayor medida posible, el derecho vulnerado a la víctima.
- › *Efectiva*: la medida decretada debe ser posible y capaz de producir el resultado esperado en la persona, bienes y entorno de la víctima.
- › *Rápida*: la medida debe tomarse con celeridad, evitando demoras innecesarias.
- › *Proporcional*: debe existir un equilibrio entre la violación y el daño perpetrados y la medida de reparación decretada, según el principio de “a mayor gravedad, mayor reparación”.

¹³² *Ibid.*, párrafo 26.

¹³³ LFPED, artículo 7.

¹³⁴ Graciela Rodríguez Manzo, Iván Alonso Báez, Marcela Talamás y Miguel Pulido, *Responsabilidad y reparación. Un enfoque de derechos humanos*. México, Comisión de Derechos Humanos del D. F./ Fundar/ Universidad Iberoamericana, 2007. Ver <<http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/2009/08/responsabilidadyreparacion.pdf>>.

Los Principios y directrices básicos de la ONU sobre los derechos de las víctimas a obtener reparación del daño, estipulan que la reparación integral del daño comprende medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y no repetición:

Conforme al derecho interno y al derecho internacional, y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, se debería dar a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, una reparación plena y efectiva, según se indica en los principios 19 a 23, en las formas siguientes: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.¹³⁵

Los Principios de la ONU definen las siguientes medidas para la reparación del daño:¹³⁶

Restitución (principio 19)	Siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos. La restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes.
---------------------------------------	---

¹³⁵ ONU, Principios Reparación Daño, párrafo 18.

¹³⁶ *Ibid.*, párrafos 19 al 23.

Indemnización (principio 20)	<p>Ha de concederse de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos, tales como los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none">• El daño físico o mental;• La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales;• Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante;• Los perjuicios morales;• Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.
Rehabilitación (principio 21)	<p>Ha de incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales.</p>
Satisfacción (principio 22)	<p>Ha de incluir, cuando sea pertinente y procedente, la totalidad o parte de las medidas siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none">• Medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones;• La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones;• Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella;• Una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades;

<p>Satisfacción (principio 22)</p>	<ul style="list-style-type: none">• La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones;• Conmemoraciones y homenajes a las víctimas;• La inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles.
<p>Garantías de no repetición (principio 23)</p>	<p>Han de incluir, según proceda, la totalidad o parte de las medidas siguientes, que también contribuirán a la prevención:</p> <ul style="list-style-type: none">• El fortalecimiento de la independencia del poder judicial;• La protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos;• La educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad;• La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, inclusive el personal de las fuerzas de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos, sociales y de las fuerzas armadas, además del personal de empresas comerciales;• La promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales;• La revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan.

Hasta hace pocos años, la única referencia sobre las reparaciones relacionadas con violaciones de derechos humanos era el Derecho Internacional antes citado. No obstante, hoy en día la Ley General de Víctimas en su artículo 27, así como la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y los *Lineamientos que regulan la aplicación de las medidas administrativas y de reparación del daño en casos de discriminación*, ofrecen diversos contenidos en materia de reparación del daño.

Por su parte, la LFPED establece como medidas de reparación las siguientes:

- I. Restitución del derecho conculcado por el acto, omisión o práctica social discriminatoria;
- II. Compensación por el daño ocasionado;
- III. Amonestación pública;
- IV. Disculpa pública o privada, y
- V. Garantía de no repetición del acto, omisión, o práctica social discriminatoria.¹³⁷

A continuación, revisemos una a una las formas de reparación y cómo implementarlas.

Restitución del derecho conculcado

La restitución del derecho conculcado es una medida de reparación consistente en el conjunto de acciones encaminadas al restablecimiento del goce de sus derechos a la víctima, pues buscan restablecer la situación previa a la violación al derecho a la no discriminación.¹³⁸

El fundamento de la restitución es que el menoscabo o suspensión del o los derechos se debió a una acción u omisión ilegal, violatoria de los derechos humanos por discriminación, lo cual obliga a la restitución inmediata de los mismos.

¹³⁷ LFPED, artículo 83 bis.

¹³⁸ *Lineamientos que regulan la aplicación de las medidas administrativas y de reparación del daño en casos de discriminación*, artículo segundo, fracción XIII.

Se trata de restablecer el derecho vulnerado en los términos en que lo estaba ejerciendo la persona, antes de ser víctima de la discriminación.

Compensación por el daño ocasionado

La compensación es una medida de reparación que se presenta cuando la restitución del derecho conculcado no es posible o existe un acuerdo entre las partes. Consiste en el resarcimiento, que puede ser pecuniario, por el daño sufrido derivado de una violación al derecho a la no discriminación. La compensación comprenderá el daño material e inmaterial y el daño al proyecto de vida sufrido, misma que se debe calcular de forma proporcional a la gravedad de la violación por el acto, omisión o práctica social discriminatoria, atendiendo a las circunstancias de tiempo, modo y lugar de cada caso.¹³⁹

Como se precisó en el párrafo que antecede, en algunos casos la compensación por el daño puede ser pecuniaria, pero en otros casos puede repararse con otras medidas.

Daño material

El daño material es el detrimento del patrimonio o activos de la víctima de los actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, es decir, el impacto monetario de la violación, ello de conformidad con los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁴⁰ El daño material se integra, de acuerdo al caso, por el lucro cesante y el daño emergente.¹⁴¹

¹³⁹ *Ibid.*, artículo segundo, fracción III, y Vigésimo Segundo.

¹⁴⁰ Definición acorde con la jurisprudencia de la Corte IDH en los casos *Servellón García vs. Honduras*, Sentencia del 21 de septiembre de 2006, Serie C, No. 152, párrafo 173 y *Goiburú y Otros vs. Paraguay*, Sentencia sobre Fondo, Reparaciones y Costas, de 22 de septiembre de 2006, Serie C, No. 153, párrafo 150.

¹⁴¹ *Lineamientos que regulan la aplicación de las medidas administrativas y de reparación del daño en casos de discriminación*, artículo segundo, fracción V.

Por otro lado, el daño material se fijará por concepto de la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso, para lo cual se procurará un monto indemnizatorio que de manera proporcional compense los daños y perjuicios. El daño material se integrará por el daño emergente y el lucro cesante.¹⁴²

En ese sentido se debe entender por daño emergente aquellos gastos realizados, de forma pertinente y no excesiva, a partir y con motivo del acto, omisión o práctica social discriminatoria, para lo cual se tomará en cuenta si la persona, grupo o colectivo social en situación de discriminación tuvo que incurrir en gastos para la presentación, trámite y seguimiento de la queja, por ejemplo gastos de hospitalización, medicamentos y/o atención médica como consecuencia de la discriminación sufrida; gastos de colegiatura en otras escuelas a consecuencia de la negación del servicio educativo; gastos por diferentes instrumentos de apoyo, tales como prótesis, aparatos ortopédicos, entre otros, a personas con discapacidad, por citar un ejemplo.¹⁴³

Por otra parte, el lucro cesante se referirá mayormente a la interrupción de ingresos, salarios, honorarios y retribuciones o ganancias lícitas de la víctima por el tiempo en que se han visto impedidos para trabajar con motivo del acto, omisión o práctica social discriminatoria.¹⁴⁴ En ese sentido la Corte IDH,¹⁴⁵ lo definió de manera general como una pérdida de ingreso.

Para determinar los perjuicios materiales, la Corte IDH ha estimado necesario averiguar qué actividades familiares, laborales, comerciales, agrícolas, industriales o de cualquier otro tipo, han sufrido un deterioro debido a la violación de los derechos

¹⁴² *Ibid.*, artículo Vigésimo Tercero.

¹⁴³ *Idem*, artículo Vigésimo Cuarto.

¹⁴⁴ *Idem*, artículo Vigésimo Sexto.

¹⁴⁵ OEA, Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo*, Reparaciones, sentencia de 27 de noviembre de 1998, párrafo 12.

humanos y quiénes han sido los perjudicados; en segundo lugar se debe investigar a quienes han visto disminuir sus ingresos debido a la referida violación de los derechos humanos.

A falta de información precisa sobre los ingresos reales de las víctimas, tal como lo ha hecho en otras oportunidades, la Corte IDH ha tomado como base el salario mínimo para actividades no agrícolas y ha establecido en sus resoluciones que se deberán considerar los ajustes por incremento a ese salario, la edad de la víctima directa y la expectativa de vida que ésta pudo haber tenido.

Daño inmaterial o moral

El daño inmaterial es el menoscabo sufrido en los bienes no materiales de la víctima, ello de conformidad con los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Está relacionado con la afectación de la psique de la persona derivada de la violación al derecho a la no discriminación de la que fue víctima, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia.¹⁴⁶

Al respecto, la Corte IDH ha señalado que el daño inmaterial, también denominado daño moral, es “el resultado de la humillación a que se somete a la víctima, del desconocimiento de su dignidad humana, del sufrimiento y dolor que le causa como consecuencia de una violación de sus derechos humanos; impacta tanto en la propia víctima como en la de sus familiares”.¹⁴⁷

De acuerdo con la Corte IDH, para la reparación del daño inmaterial se deben considerar: “los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados; el menoscabo

¹⁴⁶ *Lineamientos que regulan la aplicación de las medidas administrativas y de reparación del daño en casos de discriminación*, artículo Segundo, fracción IV.

¹⁴⁷ Héctor Faúndez Ledesma, *El Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*, 2a. ed., Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999, p. 516.

de valores muy significativos; otras perturbaciones que no son susceptibles de medición pecuniaria”.¹⁴⁸

Es una característica común a las distintas expresiones del daño moral el que, no siendo posible asignárseles un preciso equivalente monetario, sólo puedan, para los fines de la reparación integral a las víctimas, ser objeto de compensación, y ello de dos maneras. En primer lugar, mediante el pago de una suma de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, que el Tribunal determine en aplicación razonable del arbitrio judicial y en términos de equidad. Y en segundo lugar, mediante la realización de actos u obras de alcance o repercusión públicos, que tengan efectos como la recuperación de la memoria de las víctimas, el restablecimiento de su dignidad, la consolución de sus deudos o la transmisión de un mensaje de reprobación oficial a las violaciones de los derechos humanos de que se trata y de compromiso con los esfuerzos tendientes a que no vuelvan a ocurrir.

La tasación del monto que se debe pagar por concepto de daño moral debe hacerse con criterios de equidad¹⁴⁹ y basándose en una apreciación prudente, dado que no es susceptible de tasación precisa.¹⁵⁰

La Corte IDH señala que:

El daño moral a la víctima resulta evidente, pues es propio de la naturaleza humana que toda persona so-

¹⁴⁸ OEA, Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de mayo de 2001, Serie C, No. 77, párrafo 84; *Caso Aloeboetoe y otros vs. Surinam*, Fondo, Sentencia de 4 de diciembre de 1991, Serie C, No. 11, párrafo 44; *Caso Perozo vs. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C, No. 195, párrafo 405.

¹⁴⁹ OEA, Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle”*, *op. cit.*

¹⁵⁰ *Idem.*

metida a agresiones y vejámenes experimenta un sufrimiento moral. La Corte estima que no se requieren pruebas para llegar a esta conclusión.¹⁵¹

En ese sentido la compensación por el daño inmaterial procederá de dos maneras: a) mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, lo cual en el derecho internacional de los derechos humanos se conoce como indemnización, y b) mediante la realización de acciones de satisfacción, las cuales son aquellas que provean la reparación integral a las víctimas de forma simbólica o representativa, cuyos efectos son la recuperación de la memoria de las víctimas, el restablecimiento de su dignidad o el consuelo de sus deudos, y que también tengan un impacto en la comunidad y el entorno social.¹⁵²

Los sufrimientos, aflicciones o perturbaciones no pueden ser tasados, por lo cual la reparación del daño consistirá en determinar si algún servicio, apoyo o bien puede servir como compensación y disminuir el efecto de estos síntomas para las víctimas directas e indirectas. Algunas formas para calcular esta reparación:

- › Asignar montos similares a los establecidos por otros organismos de derechos humanos –del país e internacionales– en algún caso que se asemeje, resuelto por conciliación o recomendación.
- › Pago u otorgamiento sin costo de algún apoyo de la parte responsable, que la víctima acepte. La tasación se hace especificando qué implica a la parte responsable pagar o brindar ese apoyo. Cuanto más precisa sea la descripción, más fácil será materializar el convenio. Por ejemplo, si un apoyo puede ser un tratamiento a base de terapias, la reparación del daño moral será: brindar __ número de

¹⁵¹ OEA, Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo*, Reparaciones, Sentencia del 27 de noviembre de 1998, Serie C, N° 42.

¹⁵² *Lineamientos que regulan la aplicación de las medidas administrativas y de reparación del daño en casos de discriminación*, artículo Vigésimo Noveno.

terapias, para ___ número de personas (víctimas), en ___ tiempo, lo que en dinero equivaldría a \$ ___. La tasación en dinero debe hacerse si la parte responsable no brinda el servicio y tiene que sufragar los gastos.

- › Lo mismo si la reparación es a través de un bien, éste puede serle entregado a las víctimas o bien el monto económico equivalente para adquirirlo.

La compensación por el daño debe hacerse a las personas que directamente sufrieron la discriminación y a las que fueron afectadas indirectamente:

La indemnización debe ser pagada a aquellos que resulten directamente perjudicados por los hechos;¹⁵³ y en caso de que los daños sean de imposible reparación directa para la víctima (como el caso de los ejecutados), las partes con derecho a percibir la indemnización, serán los parientes más cercanos o la familia de la víctima,¹⁵⁴ que en la mayoría de los casos que nos ocupan, serían la esposa y los hijos.

Por lo que se refiere al daño moral a los familiares en el caso de desaparición forzada, la Corte ha señalado que: “en muchos casos, otros tribunales internacionales han resuelto que las sentencias de condena constituyen per se una compensación suficiente del daño moral. Sin embargo, la Corte considera que en las graves circunstancias del presente caso, esto no es suficiente; por ello estima necesario conceder una indemnización por concepto de daño moral”.¹⁵⁵

¹⁵³ OEA, Corte IDH, *Caso El Amparo*, Reparaciones, sentencia de 14 de septiembre de 1996, párrafo 38.

¹⁵⁴ OEA, Corte IDH, *Caso Aloeboetoe y otros vs. Surinam*. Fondo. Sentencia de 4 de diciembre de 1991, Serie C, No. 11, párrafo 54.

¹⁵⁵ OEA, Corte IDH, *Caso Blake vs. Guatemala*, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de enero de 1999, Serie C, No. 48, párrafo 54.

La otra forma de reparación del daño a través de acciones significativas (actos u obras de repercusión pública o reprobación moral, recuperación de la memoria y compromisos para no repetición de hechos similares) se determinarán en las medidas de garantías de satisfacción y no repetición.

A continuación, un ejemplo de reparación de daño inmaterial o moral por causa de negligencia médica en jurisprudencia firme emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación:¹⁵⁶

En términos del artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal y Código Civil Federal, el daño moral consiste en la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hay daño moral, cuando vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la “integridad física o psíquica” de las personas, siendo independiente del daño material que se cause; luego, si un centro hospitalario le presta a una persona una inadecuada atención médica y por esa circunstancia le irroga a ésta una afectación que le incapacita permanentemente, es indudable que, aparte del daño material, le ocasiona una afectación psíquica que evidentemente, se traduce en un daño moral que altera sus sentimientos y afectos, debiéndola resarcir en términos de ley por ese motivo, independientemente de la indemnización correspondiente al daño material.¹⁵⁷

¹⁵⁶ CPEUM, artículo 113, párrafo segundo.

¹⁵⁷ SCJN, Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación. Daño moral, derecho a la reparación del. Se da a favor de una persona, como consecuencia de una inadecuada atención médica prestada por un centro hospitalario que vulnere o menoscabe su integridad física o psíquica.

La Declaración sobre reparación de daño a las víctimas establece que se deberá fomentar el establecimiento, el reforzamiento y la ampliación de fondos nacionales para indemnizar a las víctimas. Cuando proceda, también podrán establecerse otros fondos con ese propósito, incluidos los casos en los que el Estado de nacionalidad de la víctima no esté en condiciones de indemnizarla por el daño sufrido.¹⁵⁸

Rehabilitación

Como parte de la reparación integral por el daño ocasionado, en los casos que resulte procedente, la reparación deberá incluir además la rehabilitación, que consistirá en la atención médica y psicológica de la víctima, así como servicios jurídicos y sociales a favor de ella.¹⁵⁹

A continuación se presentan algunas medidas solicitadas en diferentes sentencias de la Corte IDH¹⁶⁰ que pueden servir como ejemplo para adecuarse a cada caso particular, tomando en consideración el daño sufrido.

¹⁵⁸ ONU, Declaración sobre víctimas... Indemnización, párrafo 13.

¹⁵⁹ *Lineamientos que regulan la aplicación de las medidas administrativas y de reparación del daño en casos de discriminación*, artículo Trigésimo Cuarto.

¹⁶⁰ OEA, Corte IDH. Casos:

- *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2010.
- *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 8 de julio de 2004, Serie C, No. 110.
- *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 10 de julio de 2007, Serie C, No. 167.
- *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008.
- *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2010.
- *Caso Velázquez Rodríguez*.

Atención médica y psicológica

Algunas medidas de atención médica y psicológica:

- › Servicios multidisciplinarios de salud para mujeres víctimas de discriminación.
- › Diseño e implementación de planes de salud mental, consensuados entre profesionales de salud mental, para la recuperación, rehabilitación y reinserción plena de las víctimas en la comunidad.
- › Tratamiento médico y psicológico adecuado gratuito proporcionado por personal competente y de confianza, que considere su condición y derecho vulnerado.
- › Tratamientos y medicamentos provistos por el tiempo que sea necesario, previa valoración física y psicológica o psiquiátrica.
- › Tratamiento en el centro más cercano a su lugar de residencia o, en caso de estar alejado, se deberá apoyar con el gasto del transporte.

Medidas de rehabilitación jurídica

- › Garantizar el acceso a la justicia a la víctima, tomando en cuenta los obstáculos culturales, sociales, económicos y de otra índole que ha enfrentado, y proporcionarle los medios para superarlos.
- › En casos de personas indígenas, se debe asegurar la provisión de un intérprete durante el proceso.
- › La víctima y sus familiares deben tener pleno acceso y capacidad de actuar en todas las etapas de las investigaciones.

Medidas de rehabilitación social

- › Otorgamiento de becas para estudios.
- › Centro de salud integral para la comunidad de la víctima.
- › Garantizar la seguridad de la víctima, sus familiares y los representantes en relación con los actos de hostigamiento y persecución consecuencia de la búsqueda de justicia.
- › Programas participativos para coadyuvar a la reinserción plena en la comunidad de las mujeres indígenas víctimas de violación sexual.
- › Centro de salud integral para la comunidad de la víctima, que cuente con traductores y con los recursos y medicamentos necesarios.
- › Oficina del Ministerio Público de atención a las mujeres víctimas de violencia, con recursos técnicos y financieros adecuados, así como con personal capacitado para tratar e investigar casos similares al presente y con conocimiento de los estándares internacionales en tratamiento de mujeres víctimas de violencia y tortura.
- › Campaña de concientización y sensibilización sobre la prohibición y los efectos de la violencia y discriminación contra las mujeres indígenas.
- › Acto en el que se reconozca la realidad de marginación, exclusión y discriminación de los pueblos indígenas y, particularmente, de las mujeres indígenas, así como la importante labor de las organizaciones de derechos humanos.

Medidas o acciones de satisfacción

Las medidas o acciones de satisfacción son aquellas que buscan restablecer la dignidad de las víctimas de discriminación.

Al respecto, una de las formas de reparar el daño inmaterial causado es la realización de acciones de satisfacción, las cuales son aquellas que provean la reparación integral a las víctimas de forma simbólica o representativa, cuyos efectos son la recuperación

de la memoria de las víctimas, el restablecimiento de su dignidad o el consuelo de sus deudos, y que también tengan un impacto en la comunidad y el entorno social.¹⁶¹

Dentro de las acciones de satisfacción que deberán realizar los agentes discriminadores, están las siguientes:

- › Conmemoraciones a las víctimas;
- › Inclusión de una exposición precisa del acto, omisión o práctica social discriminatoria en la enseñanza del derecho a la no discriminación, de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como material didáctico;
- › Videos que recuerden los hechos y que sean transmitidos en escuelas y en medios de comunicación para que la sociedad los conozca;
- › Publicaciones de semblanzas de las víctimas;
- › Placas en lugares públicos o calles;
- › Designación de lugares ya existentes con el nombre de la o las víctimas;
- › Otorgamiento de becas;
- › Brindar tratamiento médico y psicológico;
- › Fortalecer a las comunidades con calles, dispensarios o centros comunitarios;
- › Crear mecanismos de delimitación de territorios indígenas.¹⁶²

Amonestación pública

Medida de reparación, consistente en la advertencia que se hace a los agentes discriminadores, haciéndoseles ver las consecuencias de la falta que cometieron, con la finalidad de encauzar su conducta en el correcto desempeño de sus acciones y funciones, conminándolos a no repetir las acciones, omisiones o prác-

¹⁶¹ *Lineamientos que regulan la aplicación de las medidas administrativas y de reparación del daño en casos de discriminación*, artículo Vigésimo Noveno

¹⁶² *Ibid.*, artículo Trigésimo Segundo.

ticas que dieron origen a la violación del derecho a la no discriminación.¹⁶³

De conformidad con los criterios de la Corte IDH, la sanción a los agentes discriminadores se ha establecido como parte de las medidas de satisfacción de las víctimas, y en otros casos la ha manejado como una parte de la reparación integral al daño vinculado con el derecho a la justicia de las víctimas de violaciones a derechos humanos.

Disculpa

La disculpa es una medida de reparación consistente en un pronunciamiento que realiza el agente discriminador, mediante el cual expresa el reconocimiento de su responsabilidad cometida por la violación al derecho a la no discriminación, la cual va dirigida a las víctimas. Puede ser pública o privada, atendiendo a la naturaleza del caso y al impacto causado.¹⁶⁴

En materia internacional, la Corte IDH ha señalado a la disculpa como una medida de satisfacción, por lo que aunque a nivel nacional la LFPED la establece de forma separada, la implementación de dicha medida es acorde con la reparación integral del daño que a nivel internacional se maneja.

Garantías de no repetición

Las garantías de no repetición son aquellas medidas de carácter positivo conformadas por un conjunto de acciones encaminadas a evitar violaciones futuras al derecho a la no discriminación por motivos y ámbitos similares a los investigados en la queja y a corregir estructuralmente los factores que las originaron, las cuales podrán contener, entre otras, reformas institucionales y le-

¹⁶³ *Ibid.*, artículo Segundo, fracción II.

¹⁶⁴ *Ibid.*, artículo Segundo, fracción VI.

gales que promuevan el respeto y protección del derecho a la no discriminación.¹⁶⁵

Como garantía de no repetición se pueden imponer al agente discriminador, entre otras, las medidas siguientes:

- › La acción y revisión de su normativa, que podrá ser en dos vertientes: aquella dentro de su ámbito de competencia, tendiente a realizar las acciones necesarias que tengan como finalidad la supresión de preceptos y prácticas que entrañen violación al derecho a la no discriminación y aquella dentro de su ámbito de competencia, tendiente a realizar las acciones necesarias que tengan como finalidad la expedición de normas para el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia a dicho ordenamiento constitucional;
- › Dar vista a la autoridad interna o externa competente, para que investigue y, en su caso, sancione, de conformidad con las responsabilidades administrativas, penales o cualquier otra;
- › La creación de algún mecanismo de captación, tramitación y solución de denuncias por discriminación;
- › La capacitación en materia del derecho a la no discriminación, de modo prioritario y permanente;
- › La promoción de la observancia de los códigos de conducta, normas éticas u otras disposiciones internas, que contengan el principio de no discriminación;
- › La realización e implementación de protocolos de actuación;
- › Campañas de concienciación a personas servidoras públicas o al público en general en materia de no discriminación;
- › Adopción de políticas públicas en materia de no discriminación, como medidas de inclusión, nivelación y acciones afirmativas;

¹⁶⁵ *Ibid.*, artículo Segundo, fracción VII.

- › Emisión de circulares o exhortos con la finalidad de eliminar actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias;
- › Adopción de Guías de Acción Pública emitidas por el Consejo;
- › Realización de ajustes razonables que propicien la accesibilidad y el diseño universal;
- › Elaboración y distribución de materiales que promuevan el derecho a la no discriminación;
- › Implementación de talleres;
- › Desarrollar sistemas de información de datos que permitan identificar factores que propician la discriminación para su reversión;
- › Retiro de anuncios, comerciales, programas o espectaculares, que inciten o promuevan la discriminación;
- › Talleres de sensibilización en materia de género, así como en diversas temáticas en materia de derechos humanos;
- › Suscripción de la Guía de Acción Pública contra la Discriminación, Institución Comprometida con la Inclusión (ici);
- › Distribución y aplicación de manuales y materiales emitidos por el Consejo;
- › Compromiso para sumarse a una cultura de igualdad, inclusión y no discriminación, el cual sea difundido en algún medio de comunicación;
- › Diseño y difusión de material audiovisual relativo a la inclusión, e
- › Insertar en páginas web del agente discriminador el vínculo de la página electrónica del Consejo.¹⁶⁶

¹⁶⁶ *Ibid.*, artículo Trigésimo Quinto.

Parte II

Método y procedimientos

5

**Atención a personas
peticionarias**

Objetivo del capítulo

En este capítulo se presentan los criterios y técnicas para lograr un primer contacto exitoso con las personas que, en su calidad de peticionarias y/o víctimas, acuden a exponer actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias ante el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). Dichas directrices son acordes con los principios pro persona, de inmediatez, concentración, eficacia, profesionalismo, buena fe, gratuidad y suplencia de la deficiencia de la queja, establecidos por la normatividad interna del Conapred para la tramitación de los casos.¹

El momento de la entrevista es crucial para recabar la información necesaria que permita determinar o no la admisibilidad de la queja, así como para realizar las acciones urgentes, como la remisión de medidas precautorias, que se requieran en caso de que esté en peligro la integridad personal de las víctimas u otros derechos, donde ante la gravedad de las presuntas violaciones se busque evitar consecuencias de difícil o imposible reparación.

Si la persona sufre una crisis emocional durante la entrevista, el personal del Conapred debe contar con las herramientas necesarias para realizar una contención adecuada que brinde tranquilidad a la persona a fin de poder recabar la información necesaria. Si la crisis fuera grave, el Consejo propondrá a la persona acudir a alguna institución gubernamental o de la sociedad civil que le brinde apoyo psicológico especializado, misma a la que podrá ser canalizada por el Conapred, como parte de la tramitación del caso.

¹ LFPED, artículo 48 Bis.

A continuación se abordan algunos de los aspectos que es necesario cuidar durante las diferentes etapas de la primera atención: la recepción, la contención en caso de crisis emocional, la entrevista y la emisión de medidas precautorias. El desempeño del personal responsable de la atención debe ser profesional, de manera que el tiempo dedicado sea provechoso para el tratamiento de los casos.

Recepción

Toda persona podrá presentar quejas por presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias ante el Consejo, ya sea directamente o por medio de su representante. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil podrán presentar quejas en los términos de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, designando un representante.²

Las quejas podrán presentarse por escrito con firma o huella digital y datos generales de identificación de la persona peticionaria, así como la narración de los hechos que las motivan; no obstante ello, también pueden formularse verbalmente mediante comparecencia en el Consejo, vía telefónica, fax, por la página web del Consejo o el correo electrónico institucional, debiendo ratificarse dentro de los cinco días hábiles siguientes, de lo contrario se tendrán por no presentadas.³

A diferencia de las denuncias escritas, aquellas que se presentan personalmente o por vía telefónica son el primer contacto entre la institución y la persona y significan un momento importante porque:

- › Se crea un vínculo con la persona;
- › Se puede realizar una actuación urgente en caso de que la persona esté en riesgo;

² *Ibid.*, artículo 43.

³ *Ibid.*, artículo 49.

- › Se determina si el caso es competencia del Conapred o si se debe canalizar a la persona ante otra institución que pueda atender eficazmente el caso;
- › Se recaban los datos e información necesarias para la intervención del Consejo;
- › Se atiende a la víctima en caso de haber sufrido un daño.

Los casos deben abordarse bajo el principio de buena fe,⁴ es decir, se actuará a partir de la información proporcionada por la persona peticionaria, sin prejuzgar sobre su veracidad. Esta información es la que servirá para las primeras actuaciones y se irá complementando a partir de la tramitación de la queja.

Un paso muy importante para que la persona sienta confianza es que se le reciba amablemente y que los medios de contacto con la institución sean accesibles. La accesibilidad implica que:

- › La persona pueda llegar con facilidad al edificio y que dentro del mismo pueda desplazarse, acceder a sus servicios, y comunicarse sin dificultad, atendiendo a las diferentes formas de discapacidad.
- › En lo que respecta al contacto telefónico, las llamadas puedan entrar y, por lo tanto, que las líneas no se saturen con la demanda.
- › Las personas que opten por enviar un correo electrónico o utilizar la página web, puedan hacerlo a través de un vínculo o liga en la página de inicio del sitio internet de Conapred que los guíe con claridad para facilitar el proceso.

En la interacción personal y telefónica, la persona recepcionista juega un papel muy importante. Debe ser amable en el recibimiento y proporcionar a la persona peticionaria la información necesaria sobre el área que la atenderá. Se debe tomar en cuenta que las personas peticionarias no saben que existe un área espe-

⁴ *Ibid*, artículo 48 Bis.

cífica del Consejo que atenderá el caso, ni conocen el procedimiento para realizar una queja.

Entrevista personal y telefónica

La entrevista es una herramienta de comunicación muy valiosa para comprender el caso y recabar la información necesaria para un tratamiento oportuno y eficiente; para ello se requiere una comunicación fluida entre la persona entrevistada y quien conduce la entrevista. La fluidez en la comunicación se facilitará en la medida en que la persona peticionaria se sienta entendida por la o el servidor público y valore que le ofrezcan una o diversas alternativas, según sea el caso, para encontrar una solución a su planteamiento.

El personal responsable de la atención, saludará de mano y por su nombre a la persona peticionaria, a continuación se presentará dando su nombre y cargo y la guiará al cubículo donde se llevará a cabo la entrevista.

Para iniciar la entrevista, la persona servidora pública explicará con claridad a la peticionaria las atribuciones del Conapred, así como las etapas y tiempo de esta primera intervención:

- › Entrevista para la recolección de datos sobre los hechos;
- › Determinación de competencia;
- › Alternativas para abordar el caso: suplencia de la queja; o, en su caso, orientación y/o canalización;
- › Atribuciones del Conapred.⁵

Un tiempo promedio sugerido para realizar estas tareas es de media hora como mínimo y 45 minutos como máximo; si transcurre más tiempo, las partes empezarán a perder la concentración.

Un elemento que desgasta mucho este tipo de intervenciones es que se convierta en un monólogo por parte de la persona. Un

⁵ *Ibid.*, artículo 20.

relato abierto, sin límite de tiempo, no es eficaz porque es usual que se aborden hechos ajenos a la queja, que se repita información o que se den detalles innecesarios.

La forma de ir acotando las respuestas dentro de la información que se proporciona, es mediante preguntas concretas. No es lo mismo preguntarle a la persona: “¿En qué le puedo ayudar?” a “¿Qué hecho quiere denunciar?”.

La persona servidora pública guiará la entrevista a partir de la formulación de las preguntas que se encuentran en el formato, a fin de recabar sólo la información necesaria que permita analizar y actuar eficaz y oportunamente en el caso. Debe cerciorarse de que la persona peticionaria ha entendido esto, ya que es un punto fundamental para el éxito de la entrevista.

Si en la respuesta a la pregunta “¿Qué hecho quiere denunciar?”, la persona va proporcionando la información necesaria para la reconstrucción del caso, contemplada en el formato, no se le interrumpirá; sin embargo, si el relato ya no aporta información relevante o se repite, el entrevistador o entrevistadora pedirá a la persona hacer una pausa para que pueda recapitular la información hasta el momento recabada y validarla con ésta.

Los apartados del formato que deberán llenarse en esta etapa son:

- › *Datos de la persona peticionaria*: Nombre completo y domicilio.
- › *Datos de la persona agraviada* (si es diferente a la peticionaria): Nombre completo y datos de localización.
- › *Hechos*: En este rubro se deberá preguntar a la persona, al menos, lo siguiente: cuándo sucedieron los hechos, cómo sucedieron, dónde se suscitaron y quiénes estaban presentes (de aquí podrían identificarse posibles testigos).
- › *Personas y/o autoridades presuntamente responsables*, es decir, a quiénes se atribuye el acto, la omisión o práctica social discriminatoria.
- › *Observaciones de la contención* (en caso de haberse realizado).

- › *Pretensión:* Se preguntará qué espera que el Consejo haga por ella; sólo se anotará si la peticionaria refiere pretensiones específicas.

La recapitulación es fundamental para corroborar la información, a fin de dilucidar qué está faltando y para que la persona tenga la certeza de que se le está entendiendo. Esta recapitulación se hará en lenguaje sencillo y en voz alta, con el propósito de que la persona peticionaria vaya siguiendo y, en su caso, precisando la información.

El análisis del caso estará basado en los datos y hechos concretos recabados durante la entrevista. Las percepciones y los juicios de la persona peticionaria, así como los de quien entrevista, deben identificarse y no plasmarse en el relato, o en todo caso, anotar que se trata de la interpretación de la persona que realiza la petición, señalando, por ejemplo, “la persona considera que...” o “interpreta lo anterior como...”.

Es muy importante que en el documento en el que se plasme la queja de la persona peticionaria queden muy claros los hechos que considera discriminatorios en su contra, cuál es la causa o el motivo de éstos (preferencia sexual, condición de salud, género, etcétera) y, de ser posible, qué derechos estima que se le han restringido o menoscabado, puesto que esa información será la base para determinar si procede iniciar una queja respecto de su planteamiento.

Contención en estado de crisis

Algunas de las personas que acudan a plantear su caso pueden encontrarse en estado de crisis emocional, lo cual debe ser detectado a la brevedad posible, por lo que la persona que se encargue de su atención, debe tener conocimientos mínimos para realizar una contención frente a dicho estado emocional, a fin de poder efectuar una entrevista exitosa.

En estado de crisis se presentan alteraciones de la percepción de la realidad; por ello, antes de entrar al relato de los hechos, es

importante que la persona se encuentre tranquila o menos alterada. Si la presentación de la petición es personal, se le atenderá en un espacio silencioso que le brinde comodidad y en el que no haya interrupciones. Si la entrevista es telefónica, la voz de la persona entrevistadora deberá crear un clima de tranquilidad.

La contención no es un propósito en sí misma, sino es un efecto del profesionalismo de la persona entrevistadora, quien debe servir para dar confianza a la persona respecto a que está siendo atendida por una institución del Estado que la apoyará, independientemente de si se tiene la facultad de intervenir o no en el caso. Es fundamental que esto sea comprendido por la persona ya que, en un gran número de casos, la crisis se debe a que no se encuentra ninguna respuesta o ayuda.

Si el caso no fuera competencia del Conapred, se le brindará a la persona la contención y posteriormente se le brindará orientación y, de ser procedente, se le canalizará, mediante oficio o a través de alguna gestión telefónica, a una institución donde puedan darle la atención que proceda. Esta seguridad disminuirá la angustia, la depresión o la ira de la persona y, en la medida de lo posible, le brindará tranquilidad al poder expresar, en un espacio confortable, lo que requiere y las causas que la llevaron a acudir al Consejo.

La actitud y disposición de la persona servidora pública es un elemento clave para una contención exitosa. Debe ser amable y tener un lenguaje corporal de escucha y abierta comunicación. La persona debe sentir que se encuentra con una servidora o servidor público que está comprendiendo la situación. El reto es no quedar atrapado ante la intensidad de los sentimientos de la persona peticionaria; alterarse no sirve, es necesario mantener la ecuanimidad para actuar lo más objetivamente que se pueda frente a la información recibida.

Algunas directrices para abordar la contención:

- › Que el encuentro sea un diálogo abierto y flexible (no un monólogo). Se inicia la contención escuchando a la persona, y como la escucha es activa, durante el encuentro,

la persona servidora pública irá formulando preguntas o precisando información de manera que se llegue a la comprensión del caso, como se estableció en el apartado de entrevistas.

- › Es posible que la persona narre diversos planteamientos, frente a lo cual se analizará la forma de intervención que pueda tener el Conapred conforme a su competencia.
- › En el caso de presentar diversos disturbios emocionales, se le preguntará a la persona si quiere recibir apoyo de alguna institución especializada en atención a víctimas. Tanto en el gobierno federal como en algunos gobiernos estatales existen áreas de atención a víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos que son eficientes en este tipo de tratamientos; también algunas organizaciones de la sociedad civil cuentan con programas de apoyo a víctimas. El Conapred debe de contar con los enlaces para poder hacer la canalización a cualquiera de esos organismos.
- › Si la persona presenta un estado de crisis tal que requiriera de un apoyo urgente, se le preguntará si algún familiar o amigo pudiera acompañarla a la institución a la que se le canalizaría. De ser positiva la respuesta, se hará el contacto desde el Conapred, se les proporcionará también toda la información y se cuidará de no alarmar a la familia.

El Conapred no brinda tratamiento psicológico a las víctimas, sino contención para poder recabar la información que requiere para brindarle la atención y, en su caso, canalizar, mediante oficio o a través de alguna gestión telefónica, a la persona a una institución especializada si así lo desea.

Medidas precautorias

Si de la entrevista se desprende que se tratara de un caso grave y, por ejemplo, estuviera en peligro de ser vulnerado cualquier

derecho humano, pero en particular la vida, la libertad, la salud, la integridad personal (física y/o psicológica), la seguridad (personal y/o jurídica) y el patrimonio, cuyos efectos de dicha vulneración difícilmente podrían ser reparados o no podrían ser restituidos al estado en que se encontraban antes de ésta, el Conapred deberá enviar documento de medidas precautorias, a fin de evitar un daño irreparable a la víctima o para que la presunta violación a sus derechos cese de inmediato.

El envío de las medidas precautorias será realizado por el área facultada para ello (puede ser el área de orientación, en el supuesto de que no se haya realizado suplencia de queja; en caso contrario, será el área de quejas. De estar el caso en seguimiento podrán también remitirse dichas medidas por la Subdirección de Medidas Administrativas), sin que esto detenga el trámite que corresponda.⁶

Derivado de lo anterior, cuando el personal del área de orientación detecte algún asunto de competencia de Conapred que amerite el envío de medidas precautorias, deberá informarlo de inmediato al área de quejas, según sea el caso, para que se determinen las acciones a seguir a la brevedad posible.

Deben considerarse como medidas precautorias la anticipación provisional de ciertos efectos de la providencia definitiva; efectos encaminados a prevenir el daño que podría derivar del retardo del fallo; se ha puesto de relieve la importancia que para todos tiene la institución cautelar, porque sin la aplicación de este instrumento, el resultado final, es decir, la resolución que se emita, carecería de eficacia o la misma sería muy reducida, además de los perjuicios graves y/o irreparables que se podrían causar a las partes.

En el derecho procesal de los derechos humanos, las medidas precautorias o cautelares asumen una trascendencia fundamental porque si no se dictan de manera oportuna y adecuada, los daños que se pueden causar a los afectados por la acción u omisión de las autoridades estatales, o de particulares, pueden ser –y de hecho lo son en la mayoría de los casos– de carácter irreparable,

⁶ LFPED, artículo 63 Ter.

además de que la violación se refiere a los derechos fundamentales de la persona humana.

Las medidas precautorias tienen fundamentalmente no sólo un carácter cautelar, en el sentido de que preservan una relación jurídica, sino también tutelar en cuanto protegen derechos humanos; cuando se satisfacen los requisitos para aplicarlas, se transforman en una verdadera garantía jurisdiccional de carácter preventivo.⁷

De lo anterior se infieren los requisitos que deben cumplirse para dictar medidas precautorias o cautelares, que a saber son: *i)* que el caso sea grave; *ii)* que sea urgente, y *iii)* que se busque evitar un daño irreparable.

La Corte IDH ha dispuesto que la aplicación de las medidas cautelares o precautorias debe ser excepcional, es decir sólo se justifica en casos en que exista suficiente evidencia para demostrar que sus eventuales beneficiarios se encuentran expuestos a un grave peligro. La gravedad de la amenaza es la consecuencia de un peligro real y no meramente hipotético.⁸ Para ello, se debe hacer una valoración del problema planteado, la efectividad de las acciones estatales frente a la situación descrita y el grado de desprotección en que quedarían las personas sobre quienes se solicitan medidas en caso de que éstas no sean adoptadas por particulares y/o autoridades.

Dado que cualquier persona, grupo o institución tiene el derecho y el deber de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos,⁹ en caso de incurrir en la violación de un derecho humano por discriminación, deberán adoptar las medidas precautorias dictadas por los organismos facultados para ello.

⁷ Corte IDH. *Solicitud de Medidas Provisionales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Costa Rica. Caso del Periódico "La Nación"*, Resolución del 23 de mayo de 2001, Punto cuatro de Vistos.

⁸ Cfr. Corte IDH, Resolución del 22 de junio de 1994, *Medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de Guatemala, Caso Colotenango*, párrafo 5 de la parte considerativa.

⁹ ONU, Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos..., artículo 5.

Las medidas precautorias deben solicitarse a través de un escrito que dirigirá el personal del Conapred a la persona o autoridad facultada para su cumplimiento, es decir, el superior jerárquico de la persona responsable en caso de organizaciones o instituciones; en el caso de que la parte responsable sea un particular que no represente a ningún grupo, se le dirigirán directamente a éste. En los casos que lo ameriten, se podrá formular la petición de medidas precautorias vía telefónica, sin detrimento de que posteriormente esta solicitud se formalice por escrito.

Para agilizar la recepción y adopción de las mismas, el escrito se enviará por fax y/o correo electrónico y se entablará comunicación directa, ya sea personal o telefónica, para confirmar la recepción de éste. Deberá asentarse qué persona recibió el documento y la hora en que esto ocurrió.

En el caso de autoridades o particulares contra quienes se reciban quejas con recurrencia, es importante contar con un área o persona de enlace para situaciones de emergencia. Ello agilizará el trámite de los asuntos y podrá traducirse en acciones más eficaces para las víctimas.

De ser posible, el documento de medidas precautorias será entregado físicamente en las horas subsecuentes a su emisión; ello a efecto de que éste tenga la formalidad que el caso amerita.

Los escritos de medidas precautorias deben contener los siguientes elementos:

- › la relatoría clara de los hechos, de la cual se desprenda la presunta violación a los derechos humanos y en particular la situación de gravedad y urgencia que ameritó el envío de las medidas precautorias. Es importante señalar que dicha petición no presume la veracidad de los hechos;
- › el fundamento jurídico de los derechos posiblemente vulnerados, establecido en los ordenamientos nacionales e internacionales;
- › los puntos petitorios, y
- › un plazo de tiempo para dar respuesta a los puntos peti-

torios. Este tiempo puede variar entre 24 horas y 2 días hábiles.

Los puntos petitorios deben ser precisos, susceptibles de cumplimiento en el plazo que se otorga y que den respuesta efectiva a las necesidades de las personas beneficiadas por las medidas.

El contenido de los puntos petitorios dependerá del tipo de medida y del caso particular; sin embargo, de manera general, deben exigir que:

- › se respeten, protejan y garanticen los derechos humanos presuntamente vulnerados;
- › cese la violación o se tomen medidas preventivas en caso de riesgo;
- › se evite la producción de daños de difícil o imposible reparación;
- › las personas sean atendidas, y
- › se eviten represalias en contra de las personas peticionarias.

En el escrito se debe fijar el plazo que se le da a la autoridad o al particular para dar respuesta a los puntos petitorios, el cual depende de la gravedad y urgencia del caso.

En caso de incumplimiento por cualquier razón, o cuando la autoridad o particular argumente la inexistencia de los hechos presuntamente discriminatorios, y si éstos resultaren ciertos, tal circunstancia se hará notar en la resolución final para que, en su caso, finquen las responsabilidades correspondientes y se impongan las medidas administrativas y de reparación que resulten procedentes. Si los presuntos hechos que motivaron la solicitud de la emisión de las medidas precautorias resultaren falsos, las adoptadas quedarán sin efecto.

Las medidas se dirigen a:

- › La(s) autoridad(es) o particular(es) que esté(n) siendo señalada(s) como la(s) probable(s) responsable(s) de incurrir en una violación a los derechos humanos o de haberla cometido;

- › El superior jerárquico de la persona responsable, en caso de que lo hubiera, y
- › La(s) autoridad(es) que tenga(n) la facultad de intervenir para evitar la consumación de la violación o la producción de daños de difícil reparación a los afectados o dar apoyo de cualquier tipo a la o las víctimas.

En los casos que no sean competencia del Conapred por no configurarse una presunta discriminación, pero en los que se detecten presuntas violaciones a los derechos humanos a partir del escrito o relato de las personas peticionarias, se turnará el caso a la autoridad correspondiente y se podrán emitir medidas precautorias a las autoridades responsables con copia a la institución que dará trámite cuando la urgencia lo amerite. Como lo señala el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Asimismo, en los casos donde no se ha cometido ninguna violación a los derechos humanos, pero se tiene algún indicio de que puede existir el riesgo de que se produzca, es factible enviar solicitudes de colaboración a fin de alertar al o los destinatarios de algún suceso que pudiera entrañar daños para las personas que estuvieran expuestas.

Seguimiento de medidas precautorias

Si se emitieron medidas precautorias durante la atención y se ha vencido el término sin recibir la respuesta, el Conapred deberá:

- › Contactar vía telefónica a la parte responsable para informarle que se ha vencido el término y que debe enviar de inmediato la respuesta, turnándole además una reiteración de la solicitud, con un plazo de respuesta de la mitad del tiempo otorgado en el primer escrito de medidas precautorias.
- › Contactar vía telefónica o por cualquier otra a la parte afectada para conocer su estado.

Suplencia u orientación

Una vez realizada la entrevista, la persona entrevistadora determinará si de los hechos narrados por la parte peticionaria se está en presencia de un presunto acto, omisión o práctica social discriminatoria o no; en caso de ser afirmativa la respuesta, procederá a realizar la suplencia de la queja correspondiente, pero en caso contrario brindará la orientación que conforme a derecho corresponda.

Suplencia

La queja será recibida por el Conapred si de los hechos se presume un acto, omisión o práctica social discriminatoria competencia de este Organismo, es decir, si hay una distinción, restricción, exclusión o preferencia que por acción u omisión, con o sin intención, no sea objetiva, racional ni proporcional, y tenga por objeto o resultado la afectación de derechos con base en algún motivo prohibido de discriminación, como los que indica el artículo 1, fracción III, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

En esta etapa, personal de la Jefatura de Orientación realizará la suplencia de la queja, de no contar con el relato de los hechos presuntamente discriminatorios por escrito o bien, cuando en éste no conste la información suficiente para que surta la intervención

de este Consejo, por lo cual se complementará con los datos que surjan de la entrevista y se establecerá una narración clara, precisa, que permita iniciar el procedimiento de queja; sin embargo, la determinación final sobre si hubo o no discriminación se dará en la conclusión del caso, una vez terminada la tramitación del expediente.

Un requisito de admisibilidad es que los hechos hayan sucedido dentro del plazo de un año contado a partir del día siguiente al de la fecha en que la persona peticionaria tuvo conocimiento de la conducta presuntamente discriminatoria, y sólo en casos graves, a juicio del Consejo, se podrá ampliar dicho plazo.¹⁰ La contabilidad del tiempo debe hacerse desde el último hecho registrado en el caso y no al inicio de los sucesos.

Orientación

En los casos que se advierta claramente que el asunto que plantea la persona peticionaria no se trata de un presunto acto, omisión o práctica social discriminatoria o por alguna otra razón no se surte a competencia de este Consejo, se le orientará de manera breve y sencilla a las personas peticionarias y agraviadas, respecto a la naturaleza de su asunto, los derechos que les asisten y los medios para hacerlos valer y, en su caso, las canalizará ante las instancias correspondientes que puedan atender su planteamiento.¹¹

En su caso, se precisará el nombre y datos de ubicación de la dependencia pública competente para atenderla, a la que, de ser procedente, se le enviará un oficio en el que se le hará saber que el Consejo ha orientado a la peticionaria para solicitar su intervención.

La canalización se hará mediante un escrito que será remitido a la institución u organización que se estime puede dar la mejor atención al problema, solicitándole la atención del caso y

¹⁰ LFPED, artículo 44.

¹¹ *Ibid.*, artículos 45 y 51.

enviando la información recabada durante la entrevista o el escrito recibido. El Conapred establecerá contacto vía telefónica con su enlace para hacer de su conocimiento la canalización, enviando por fax o correo electrónico el oficio o copia de éste. De ser procedente, la persona peticionara contará con copia u original del citado oficio para que contacte o acuda con la autoridad que corresponda.

Cuando no hubiere instituciones gubernamentales eficientes para canalizar a las peticionarias, se buscarán alternativas con personas y organizaciones sociales y privadas.¹² La priorización de los enlaces a establecer se hará de acuerdo a los temas de denuncias más recurrentes.

Admisibilidad

El Consejo no admitirá quejas anónimas, ni aquellas que resulten evidentemente improcedentes, infundadas o no expongan conductas o prácticas discriminatorias, dentro del ámbito de su competencia, o éstas consistan en la reproducción de una queja ya examinada y determinada anteriormente,¹³ cuando el caso de una persona peticionaria estuviera en alguno de los anteriores supuestos y aún no existiera un expediente aperturado, el área de orientación será quien le brinde la atención correspondiente, mediante la orientación y canalización a que haya a lugar, excepto en las quejas anónimas, ante la imposibilidad para ello.

Las quejas que no contengan el nombre de la parte peticionaria, como consecuencia del temor a represalias, se podrán registrar, debiéndose mantener sus datos de identificación en estricta reserva, los cuales le serán solicitados con el único fin de tenerla ubicada y de esta forma poder realizar las gestiones necesarias para la preservación de sus derechos. La reserva de los datos pro-

¹² *Ibid.*, artículo 20, XXXVI.

¹³ *Ibid.*, artículo 50.

cederá sólo en los casos en que con ello no se imposibilite la investigación de la queja o la actuación del Consejo.¹⁴

Por otro lado, si se abrió un expediente de queja, la Ley establece que el Consejo deberá determinar si se la admite o no dentro de los cinco días siguientes a su presentación o aclaración,¹⁵ lo cual se realizará a través del área de quejas.

¹⁴ *Ibid.*, artículo 50, párrafos segundo y tercero.

¹⁵ *Ibid.*, artículo 63 Quater.

6

Calificación y
preparación del caso

Objetivo del capítulo

Una vez aperturado un expediente de queja, el área de quejas procederá a realizar una calificación inicial a partir de la información recabada en el área de orientación mediante la suplencia de queja o aportada por la persona peticionaria de forma directa mediante su escrito, correo electrónico, fax o llenado de la página web institucional.

La calificación y preparación del caso deben hacerse simultáneamente; en este tiempo, la persona encargada del expediente se familiarizará con éste y definirá con precisión la información a solicitar a las partes en su primer contacto, a fin de ahorrar gestiones innecesarias. En caso de determinar un caso donde pudiera presentarse una violación de derechos humanos de difícil o imposible reparación, solicitará, a la brevedad posible, la implementación de medidas precautorias y, valorando el caso, procurará el contacto verbal o incluso presencial con los agentes discriminadores.

Calificación inicial

La primera acción que llevará a cabo la persona responsable de la tramitación del caso –que no lo conoce porque acaba de serle turnado– es realizar la calificación a partir de la información contenida en el expediente, es decir, los documentos aportados por la peticionaria y el formato de suplencia de queja.

La calificación podrá formularse en el sentido de que se trata de:

- a) Un presunto acto, omisión o práctica social discriminatoria;

- b) Un caso en el que no se surte la competencia del Consejo;
- c) Pendiente, cuando no haya suficientes elementos para calificar;
- d) Un caso de no discriminación, y
- e) Un caso de improcedencia.

Cuando aparezcan nuevos elementos aportados por la persona peticionaria, por la persona agraviada, por particulares, sean personas físicas o morales, por las personas servidoras públicas federales, por los poderes públicos federales, por las autoridades estatales, o sean recabados de oficio por el Consejo, la calificación original podrá ser modificada.

De los datos recabados en la entrevista o el escrito, se realizará la calificación del asunto utilizando el Formato de Calificación (ver Anexo 2).

La calificación de los asuntos se deberá realizar dentro de los 3 días hábiles, contados a partir del día siguiente en el que le fue turnado el expediente a la persona a cargo del trámite de la queja, a fin de que, de ser el supuesto, sea posible informar sobre la admisibilidad de la queja a la persona peticionaria.

En esta etapa procedimental, el objetivo es determinar la competencia inicial del Conapred para conocer el asunto, por ello deberán analizarse las cuestiones relativas a la competencia material, temporal, personal y espacial del Consejo respecto del caso concreto.

Competencia en razón de la materia

Como se ha venido señalando, el Conapred tiene atribuciones para conocer en su procedimiento de queja de presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias.¹⁶

Por lo tanto, la primera pregunta a determinar es si los hechos expuestos por la persona peticionaria expresan una presunta conducta discriminatoria.

¹⁶ *Ibid.*, artículo 43.

Para determinar la existencia de un caso de discriminación, deben de actualizarse de manera concatenada los siguientes elementos: 1) la distinción, exclusión, restricción o preferencia, que no sea objetiva, racional ni proporcional, 2) con motivo del origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo (análogo), que tenga 3) por efecto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos humanos y libertades de las personas; sólo así podemos hablar de discriminación; pues no toda distinción, diferenciación o exclusión, puede ser considerada como discriminación si no encuentra su sustento en un motivo específico, y que éste sea tal que, al exteriorizar la conducta, se produzca una afectación hacia la persona que la sufre. Para efectos más gráficos remítase a la figura de la página 49 del Capítulo 2 Derecho a la Igualdad y No discriminación.

La guía fundamental para determinar si una conducta se puede considerar como discriminatoria es el artículo 9 de la LFPED, con la reserva de que se trata de un catálogo de conductas enunciativo, mas no limitativo, tal y como se expresa en la fracción XXXIV de dicho precepto.

En el Formato de Calificación deberá expresarse a cuál de las conductas descritas en el artículo 9 de la LFPED corresponden los hechos expuestos en la queja.

Asimismo, en caso de acreditarse lo anterior, se explicitarán los derechos genéricos y específicos que están siendo vulnerados por la conducta discriminatoria. De hecho, el primer derecho afectado es invariablemente el de igualdad y no discriminación.

Los motivos de la discriminación es otro de los componentes para determinar si hubo discriminación; de la entrevista se dedujo cuál o cuáles eran esos motivos (sexo, edad, discapaci-

dad, apariencia física, origen étnico o nacional, condición social, económica, de salud o jurídica, embarazo, opiniones, religión, preferencia sexual, etc.), por lo que en esta etapa sólo habrá que corroborar los datos a la luz de toda la información.

No hay que olvidar que estos rubros se califican solamente con la información recibida de la parte peticionaria, por lo que se encuentran en etapa de presunción. Será hasta la conclusión del expediente que se confirmen o no.

Si con la información aportada no hubiera suficientes elementos para hacer la calificación, se colocará en estatus de “pendiente” y se esperará a tener contacto con las partes para contar con mayores elementos que permitan proceder a la calificación.

En el supuesto de haberse calificado la queja como “pendiente”, y no se tuvieren nuevos elementos para modificarla, se dictará acuerdo y se asentará en el expediente la imposibilidad de determinar la calificación, por falta de información.

Cuando la queja haya sido calificada como un caso de incompetencia, sin admitir la instancia se informará este acto a la persona peticionaria y se le explicará la causa y fundamentos de la incompetencia del Consejo, precisándole la autoridad que resulta competente para conocer su caso.

Cuando la queja haya sido calificada como de no discriminación, se emitirá acuerdo, fundado y motivado, en el que se tendrá por concluido el expediente, notificándose dicha resolución a la persona peticionaria.

Además, en los casos donde pudiera afectarse la autoridad moral o la autonomía del Consejo, éste podrá excusarse de conocer el asunto, previa consulta de la Presidencia de éste con la Junta de Gobierno.¹⁷

¹⁷ *Ibid.*, artículo 54.

Competencia temporal

Por lo que hace a la competencia *ratione temporis* de este Consejo para conocer de procedimientos de quejas, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación establece:

Artículo 44. Las quejas que se presenten ante el Consejo sólo podrán admitirse dentro del plazo de un año, contado a partir de que se haya iniciado la realización de los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, o de que la persona peticionaria tenga conocimiento de éstos.

En casos excepcionales, y tratándose de actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias graves a juicio del Consejo, éste podrá ampliar dicho plazo mediante un acuerdo fundado y motivado.

En ocasiones, las personas peticionarias expresan algunos hechos que rebasan la competencia temporal del Consejo y otros por los que sí se puede iniciar procedimiento, pues cubren el requisito establecido en el artículo 44 de la LFPED. En esos casos, los hechos anteriores al plazo de un año señalado por la Ley serán considerados como “antecedentes” del asunto, pero desde la calificación se asentará claramente que no serán materia del procedimiento, el cual sólo atenderá a los hechos ocurridos hasta un año antes de haberse presentado la queja.

Respecto a los actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias que se consideran graves, y para los cuales no existe una temporalidad para que el Consejo conozca, se entenderá que son aquellas que obstaculicen, restrinjan, impidan, menoscaben o anulen el reconocimiento, goce o ejercicio del derecho a la vida, a la integridad física de las personas, a la libertad, a la seguridad, así como aquellas que puedan afectar a una colectividad o grupo de individuos.

Competencia personal y espacial

Los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias que pueden ser materia de los procedimientos del Conapred, son aquellos cometidos por particulares, personas físicas o morales, o por personas servidoras públicas federales en ejercicio de sus funciones o con motivo de éstas en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁸

Es muy común que se reciban quejas relacionadas con el actuar de personas servidoras públicas estatales o municipales, en esos casos, tal y como se hace en la etapa de orientación, el personal que conozca del asunto deberá canalizar éste a la autoridad correspondiente, lo cual se informará oportunamente a la persona peticionaria y se dará por concluido el asunto.

Estudio del caso

Una vez calificado el asunto, se puede realizar un estudio más a fondo de éste, a fin de determinar la ruta de atención del mismo o si se requiere de información adicional para ello.

Algunas preguntas como las siguientes pueden ayudar a detectar si es necesario precisar alguna información sobre los hechos:

- › Contenido:
 - » ¿Del relato de hechos se desprende con suficientes elementos que hubo un acto, omisión o práctica presuntamente discriminatoria, es decir, que hubo menoscabo o anulación en el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos y libertades?
 - » Se responden las preguntas ¿qué, quién, cómo, cuándo, dónde?

¹⁸ *Ibid.*, artículo 43.

- › Coherencia:
Se ordenarán cronológicamente los hechos para el análisis.
 - » ¿Los hechos se van desarrollando en secuencia lógica; es decir que en tiempo, modo y lugar es viable que hubieran podido suceder?
 - » ¿Hay algún hecho incompleto o que se requiera precisar?
 - » ¿Hay cambios abruptos de hechos, faltando alguna conexión entre ellos?

- › Parte presuntamente responsable:
 - » ¿Se tiene identificada a la parte presuntamente responsable (nombre, apellidos, cargo, institución, domicilio)?
 - » ¿Qué tendría que decir la parte señalada como presuntamente responsable?
 - » ¿Atendió las medidas precautorias en sus términos? Si no, ¿cuál es la razón de la no atención o desatención? ¿Qué faltaría para cumplimentarlas?

- › Parte peticionaria / víctima:
 - » Si es diferente a la víctima, ¿se tienen sus datos para localización?
 - » ¿Se desprenden con claridad los derechos generales y específicos vulnerados?
 - » ¿Se tiene claridad sobre qué daño(s) sufrió? ¿Daño material, inmaterial, o ambos?
 - » De los daños sufridos ¿se tiene la precisión de la afectación?
 - » ¿Se conoce la demanda o pretensión de la víctima?

A partir del análisis de la información, se utilizará el siguiente cuadro para determinar qué información solicitar a qué personas, lo cual ayudará a que cuando se hagan los contactos, no se olvide ningún dato.

Información por investigar	Persona peticionaria	Víctima	Persona presuntamente responsable	Otros

Si la queja es calificada como pendiente, la solicitud de aclaración o información adicional a la persona peticionaria se hará por cualquier medio. El término para aportar información adicional es de 5 días hábiles posteriores a la fecha de la notificación.

En el caso de la parte peticionaria, si en ese periodo no ha aportado la información solicitada, en caso de no hacerlo después del segundo requerimiento, por un plazo igual, se emitirá acuerdo de conclusión del expediente por falta de interés.¹⁹

Ratificación y contacto con la persona peticionaria y la víctima

Se debe proceder a la ratificación de la queja si ésta fue interpuesta por vía telefónica, página web institucional o correo electrónico institucional, para lo cual se contactará a la peticionaria. En este contacto también se podrá recabar la información faltante.

La ratificación es el acto voluntario de la persona peticionaria por el que hace suyo un acto jurídico realizado en el procedimiento. La ratificación deberá realizarse dentro de los 5 días hábiles siguientes a su presentación, pudiéndose realizar incluso vía telefónica.

Si la víctima fuera una persona diferente a la persona peticionaria, y no se tuvieran sus datos, se le solicitarán a la peticionaria a fin de:

¹⁹ *Ibid.*, artículo 52.

- › Explicarle la queja interpuesta por la persona peticionaria, en la que se encuentra señalada como la parte afectada;
- › Explicarle el procedimiento de tramitación del caso;
- › Recabar la información incompleta o imprecisa y conocer su relato sobre el caso;
- › Conocer el estado actual y si se benefició por las medidas precautorias, en caso de haber sido emitidas;
- › Conocer sus pretensiones;
- › Proponerle su participación en la conciliación, de ser procedente esa etapa en el procedimiento.

Notificación a la parte presuntamente responsable y solicitud de informe

En caso de que no se hubieran emitido medidas precautorias, el primer contacto con la parte presuntamente responsable se hará vía escrita.

El Conapred dirigirá a la parte a quien se le imputa el presunto acto, omisión o práctica social discriminatoria un escrito de solicitud de informe, notificándole el contenido de la queja, solicitando la información sobre los hechos y pruebas que quiera aportar, requerimiento que deberán desahogar en un plazo no mayor a 10 días hábiles siguientes al de la fecha de su notificación.²⁰

Tratándose de autoridades federales o particulares respecto de las cuales se reciban quejas recurrentes es importante contar con un área de enlace que dará cauce a las solicitudes de informe del Consejo con las áreas involucradas. Por el volumen de algunas dependencias, es vital para agilizar el procedimiento contar con estas áreas de enlace que puedan identificar rápidamente qué áreas específicas de su institución deben atender los asuntos planteados por el Conapred. En la mayoría de los casos de las autoridades las áreas de enlace son las Unidades de Derechos Humanos y/o de Asuntos Jurídicos de las dependencias.

²⁰ *Ibid.*, artículo 63 Quintus.

En la solicitud de informe a las autoridades o particulares, se deberán incluir los apercebimientos de que en caso de no recibir respuesta, dentro del plazo señalado para tal efecto, en términos del artículo 63 Séptimus de la LFPED, se tendrán por ciertos los hechos mencionados en la queja, salvo prueba en contrario; así como el de que, tratándose de autoridades, conforme a lo previsto en el artículo 8, fracción XIX, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se establece:

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

[...]

XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

Otra precisión que debe incluirse en la solicitud de informe, cuando se trata de autoridades, es que en atención a lo dispuesto por los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 2, fracción I y 26 de su Reglamento y Cuarto, Noveno y Décimo de los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberá señalar el carácter de la información que remita, considerando que, de no hacerlo, se entenderá que se trata de información pública, en términos de los artículos 2 y 6 de la citada Ley de Transparencia.

Asimismo, en dicha solicitud de informe también se puede solicitar a la parte presuntamente responsable la adopción de acciones concretas que pudieran abonar en la solicitud de la situación materia de la queja.

Es importante que en la solicitud de informe se especifiquen con claridad los actos, omisiones o prácticas que se imputan a

la persona presuntamente discriminadora, los motivos y fundamentos (nacionales e internacionales) por los cuales dichos actos podrían constituir conductas discriminatorias. Mientras más compleja sea la situación, más contundente tiene que ser la argumentación, pues ello puede generar más posibilidades de una atención oportuna del asunto.

En esa solicitud también se les notificará del procedimiento conciliatorio, cuando así proceda, para efectos de su participación.²¹

En la contestación a la solicitud del informe mencionada, el agente discriminador señalado como presunto responsable afirmará, refutará o negará todos y cada uno de los actos, omisiones o prácticas discriminatorias imputados, además de incluir un informe detallado y documentado, hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones, así como los elementos de información que considere necesarios.²²

Si se hubieren realizado solicitudes expresas a la parte presuntamente responsable, éstas deben ser referidas si fueron o no atendidas, y en este último caso los motivos de ello, en el citado informe.

Vista a la persona peticionaria del informe rendido por la parte presuntamente responsable

Una vez recabada la solicitud de informe, la respuesta se hará del conocimiento de la persona peticionaria en todos los casos en que a juicio del personal a cargo del procedimiento de queja se considere necesario que conozca el contenido del informe, para que manifieste lo que a su derecho convenga.

La notificación de la vista a la persona peticionaria podrá realizarse mediante comparecencia personal, servicio de mensajería, vía telefónica o por correo electrónico.

²¹ *Ibid.*, artículo 63 Séptimus.

²² *Ibid.*, artículo 63 Sextus.

Es recomendable dar vista a la parte peticionaria en persona, pues en ese acto también se le podrá brindar la orientación jurídica correspondiente.

Determinación de trámite o conclusión en el procedimiento de queja

En el procedimiento de queja, se esperará la respuesta del oficio enviado a la parte presuntamente responsable, con el fin de conocer su disposición a conciliar, en los casos en que ello resulte procedente. De ser afirmativa, se procede a determinar el trámite e iniciar el procedimiento de conciliación.

Frente a la negativa o no respuesta del agente discriminador de participar en la audiencia de conciliación; o bien, la negativa de la persona peticionaria para ello, el Consejo abrirá la etapa de la investigación, o se determinará la queja de considerar que cuenta con los elementos o pruebas necesarias para ello.²³

Asimismo, cuando el contenido de la queja, a juicio del Consejo, se refiere a casos graves, o bien exista el riesgo inminente de revictimizar a la persona peticionaria y/o agraviada, el asunto no podrá someterse al procedimiento de conciliación con las autoridades o particulares presuntamente responsables de la discriminación, por lo que se continuará con la investigación, o si se contara con los elementos suficientes, se procederá a su determinación.²⁴

²³ *Ibid.*, artículo 72

²⁴ *Ibid.*, artículo 64, párrafo segundo.

7

Procedimiento de
conciliación

Objetivo del capítulo

La siguiente tarea para el Conapred después de haber admitido, calificado la queja y recabado algunos elementos mediante la solicitud de informe y, en su caso, derivados de la vista a la persona peticionaria, será fungir como conciliador para apoyar a la persona peticionaria a encontrar una solución a la problemática presentada, en acuerdo con la presuntamente responsable de la discriminación.

El acuerdo de conciliación será propuesto y elaborado por el Conapred en apego a los estándares para la defensa de los derechos humanos por los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias. El Consejo tiene la obligación de garantizar que, mediante la conciliación, se acordarán medidas proporcionales para reparar el daño a la víctima y para eliminar los factores que están propiciando estas prácticas.

A continuación se definirá qué es una conciliación y cuál es el papel del Conapred como conciliador en tanto organismo público defensor de los derechos humanos; asimismo, se indicarán algunos pasos que pueden servir como guía para llegar a un acuerdo eficiente y viable.

Qué es una conciliación

Conforme a la LFPED, la conciliación es la etapa del procedimiento de queja por medio del cual personal de este Consejo intenta, en los casos que sea procedente, avenir a las partes para

resolverla, a través de alguna de las soluciones que se propongan, mismas que siempre velarán por la máxima protección de los derechos de las personas presuntamente víctimas de conductas o prácticas sociales discriminatorias.²⁵

En esta lógica de economía procesal, la conciliación debe implicar el mínimo de gastos, tiempo y desgaste de las personas involucradas.

Es importante señalar que la conciliación es un acto jurídico del que se desprende un convenio suscrito por las partes y aprobado por el Consejo, que tiene fuerza de cosa juzgada y trae aparejada ejecución.²⁶ Lo anterior es relevante para el seguimiento en razón de que se tiene una opción vinculatoria para lograr que se cumplan los acuerdos tomados entre las partes.

El papel del Conapred

La conciliación requiere de la intervención de una tercera persona que no esté involucrada en el conflicto y que funja como conciliadora para facilitar el diálogo y la toma de acuerdos. En el caso de las quejas interpuestas ante el Conapred, la persona conciliadora es la defensora de los derechos humanos que realiza su labor desde una institución del Estado y que tiene la responsabilidad de encontrar la mejor solución y los acuerdos para el caso, pero también para la sociedad que indirectamente es afectada por este tipo de prácticas.

El éxito de la conciliación dependerá, entre otros factores, de la habilidad de la persona conciliadora para establecer una comunicación empática con y entre las partes, mediante una comunicación abierta que propicie el diálogo y la toma de acuerdos efectivos y protectores de los derechos humanos, ponderando además que “las pretensiones y acuerdos que se adopten sean proporcionales y congruentes con la competencia del Consejo”.²⁷

²⁵ LFPED, artículo 64.

²⁶ *Ibid.*, artículo 70.

²⁷ *Ibid.*, artículo 68.

Es muy importante que ésta utilice un lenguaje sencillo, sin tecnicismos, y que el procedimiento se lleve a cabo en forma ordenada, transparentando las actuaciones que se realizan.

Es muy importante que las víctimas se sientan apoyadas y representadas y que la conciliación se realice a fin de generarles un beneficio proporcional.

Cuando la parte responsable es una institución del Estado, que tiene también la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos, el Conapred deberá convenir la formulación de políticas públicas, programas y acciones para avanzar en la prevención y eliminación de los fenómenos discriminatorios.

Procedimientos y técnicas para la conciliación

El proceso de conciliación se desarrolla básicamente en tres etapas:

- › Propuesta conciliatoria.
- › Audiencia.
- › Celebración del convenio.

Propuesta conciliatoria

Con la información recabada hasta esta etapa, se hará una valoración preliminar de los daños presuntamente sufridos por la persona víctima de la discriminación y una propuesta para su reparación, particularmente se deberán identificar las medidas que garanticen la no repetición de los actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, lo anterior permitirá determinar algunos de los puntos petitorios de la conciliación, por lo que en la misma se establecerán las medidas administrativas y de reparación del daño a que haya lugar.

La valoración de los daños, así como la propuesta de reparaciones y medidas, se realizará conforme a lo establecido en el capítulo 4 de este Modelo (Responsabilidades y medidas).

No obstante lo anterior, en casos graves o que exista riesgo de revictimizar a la persona peticionaria o agraviada, no se aperturará la conciliación y se continuará con la investigación del caso.²⁸

Los puntos petitorios deben ser planteados de manera que cumplan las siguientes características:

- › Ser medidas administrativas que tengan como finalidad inhibir futuras conductas discriminatorias o medidas de reparación del daño de las víctimas directas e indirectas.
- › Ser proporcionales al presunto daño originado.
- › Ser viables; es decir, que dadas las condiciones del caso y de la situación de las partes, no sean de imposible cumplimiento.
- › Estar redactados en lenguaje sencillo y preciso.
- › Con el fin de facilitar la evaluación del cumplimiento, cada punto petitorio debe corresponder a una sola acción; que pueda ser medible y que especifique un plazo para su cumplimiento.

Una vez tenido el contacto con las partes manifestando su disposición a conciliar, se valorará si se modifica la propuesta conciliatoria que será presentada en la audiencia, con base en las pretensiones de la persona peticionaria y/o agraviada, en las pruebas y argumentos que hubieran aportado las partes y la opinión de la(s) persona(s) experta(s), en caso de haberse requerido.

El área de Seguimiento del Conapred podrá hacer la revisión del proyecto con el fin de verificar que los puntos petitorios son viables, en los plazos establecidos.

Audiencia de conciliación

La colaboración de las partes durante los diferentes procesos de la conciliación es muy importante para que ésta resulte exitosa;

²⁸ *Ibid.*, artículo 64.

en la audiencia, cuando será probablemente la primera vez que se encuentren, es necesario establecer reglas mínimas de convivencia, por lo que la persona conciliadora les solicitará a las partes:

- › Tener una conducta de respeto y tolerancia.
- › Permitir que la persona conciliadora guíe el procedimiento.
- › Estar receptivos para la comprensión del fenómeno discriminatorio.
- › Dialogar constructivamente y participar corresponsablemente para la solución del conflicto.
- › Procurar el bien común, tomando en cuenta que la discriminación afecta no sólo a la persona que denuncia, sino también a otros grupos de personas.

La persona conciliadora explicará con claridad y sencillez a las partes:

- › Por qué los hechos de la queja son considerados presuntamente discriminatorios.
- › Qué fenómeno discriminatorio describe.
- › Cuáles son las repercusiones que tuvo y está teniendo el presunto acto, omisión o práctica social discriminatoria en la víctima; máxime si pertenece a algún grupo de población de los mayormente afectados por la discriminación.
- › Qué otros derechos, aparte del de igualdad y no discriminación, se están afectando.

Una vez hecha la valoración general del Consejo sobre el caso, la conciliadora presentará a la parte presuntamente responsable las medidas que sugiere se adopten para la solución del conflicto. Argumentará la pertinencia de esas medidas y explicará de qué forma configuran una reparación integral del daño y fomentan una cultura de no discriminación.

Si las partes no validaran los acuerdos y propusieran medidas no idóneas o no proporcionales para el caso, el Conapred explicará la obligación de que se acuerden acciones justas y suficientes

para reparar el daño, conforme a los estándares establecidos en la jurisprudencia nacional e internacional, que fueron adecuados al caso particular.

La audiencia de conciliación puede concluir por cualquiera de los siguientes supuestos:

- › Por acuerdo en el que se haya determinado la totalidad o parte de los puntos propuestos como mínimos.
- › Por el comportamiento irrespetuoso o agresivo de alguna de las partes hacia la otra.
- › Por decisión conjunta o separada de las partes.
- › Por inasistencia injustificada de una o ambas partes.
- › Por decisión de la persona conciliadora, cuando de la conducta de alguna o de ambas partes se desprenda indudablemente que no hay voluntad para llegar a un acuerdo.

En el caso de que la persona peticionaria o a quien se atribuyan los hechos motivo de queja no comparezca a la audiencia de conciliación y justifique la causa de su inasistencia dentro del plazo de 3 días hábiles posteriores a la fecha de la misma, se señalará por única ocasión nueva fecha para su celebración.

El Consejo podrá representar en la audiencia de conciliación, a la parte peticionaria o agraviada, siempre y cuando se cuente con la anuencia de cualquiera de éstas para tal efecto.

La audiencia de conciliación podrá ser suspendida por la persona conciliadora o por ambas partes de común acuerdo hasta en una ocasión, debiéndose reanudar, en su caso, dentro de los 5 días hábiles siguientes.²⁹

Celebración del convenio

Cuando las partes lleguen a un acuerdo, se suscribirá el convenio conciliatorio respectivo (ver Anexo 3. Acuerdo de conciliación).

²⁹ *Ibid.*, artículo 69.

El Consejo dictará acuerdo de conclusión del expediente, sin que sea admisible recurso alguno, quedando sujeto el convenio a seguimiento hasta su total cumplimiento.³⁰

El acuerdo contendrá la siguiente información:

- › Lugar y fecha de celebración.
- › Nombre y domicilio de cada una de las personas implicadas.
- › En el caso de las personas morales se acompañará como anexo el documento con el que el apoderado o apoderada o representante legal acreditó su personalidad; en el caso de las autoridades, el documento con el que se acreditó la facultad de quien celebró el convenio para realizar tales actos (nombramiento o poder notarial). Sin embargo, dichos documentos pueden constar previamente en el expediente.
- › El contenido sustancial de la queja.
- › La información y pruebas presentadas por las partes.
- › Los puntos de acuerdo y las precisiones para su cumplimiento (lugar, forma y tiempo).
- › Las firmas o huellas dactilares.
- › Nombre y firma de la persona designada por el Consejo para celebrar la conciliación a fin de hacer constar que da fe de la celebración del convenio y la validación de los acuerdos tomados.

El acuerdo se redactará por triplicado, se entregará un ejemplar a cada una de las partes y se conservará uno para el expediente, a fin de efectuar su seguimiento.

Conclusión del expediente por conciliación

Una conclusión es la resolución fundada y motivada mediante la cual se resuelve dar por terminado un procedimiento de queja.

³⁰ *Ibid.*, artículo 70.

Así, en virtud de que las partes manifestaron haberse avenido en dicho acuerdo de voluntades, resulta lógico que con ello se tenga por resuelto el conflicto, acontecimiento por el que accedieron a negociar, en las condiciones descritas, por lo tanto, es procedente concluir el expediente por haberse solucionado en la etapa de conciliación.³¹

El seguimiento de los compromisos alcanzados se realizará de acuerdo a lo establecido en el capítulo 9 de este Modelo (Seguimiento de conciliaciones y resoluciones por disposición).

³¹ *Ibid.*, artículo 70.

8

Investigación y
resolución

Objetivo del capítulo

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación establece que en el caso de que las partes no acepten la conciliación, no lleguen a un acuerdo o bien tratándose de un caso grave o donde exista peligro de revictimizar a la persona peticionaria o agraviada, el Consejo notificará al presunto agente discriminador, que investigará los hechos motivo de la queja.³²

En algunos casos, se podrán realizar acciones de investigación previas a la fase de conciliación, si se considera que con ello se puede abonar a la resolución eficaz del asunto, o bien si esto es indispensable para determinar de mejor manera la materia de la conciliación.

Por ejemplo, si la materia del asunto es la falta de accesibilidad en un espacio abierto al público o de uso público, es importante que previo a la conciliación se realice una inspección con apoyo de personal especializado, a efecto de determinar las propuestas que se realizarán para atender el caso, es decir, para la adopción de medidas a favor de la accesibilidad del inmueble, así como para adoptar ajustes razonables.

En este capítulo se describen los pasos para realizar investigaciones que aporten los elementos suficientes para determinar con certeza si se cometió o no una discriminación. En caso de que se comprobara la violación, se emitirá la resolución por disposición en la que el Conapred formulará sus conclusiones sobre el caso y dictará las medidas administrativas y de reparación que deben ser adoptadas para prevenir y eliminar la discriminación.

³² LFPED, artículos 64 y 72.

La concatenación de evidencias debe probar los hechos discriminatorios, con lo cual se facilitará la argumentación de las medidas a adoptar en el caso concreto y para la no repetición de violaciones.

Investigación

Una investigación eficaz requiere un método que guíe sobre qué hechos investigar y cuál debe ser la ruta y los tiempos a seguir; el método nos ayudará a encontrar el camino más preciso y rápido para llegar a las respuestas.

La investigación deberá estar guiada por el principio de la “debida diligencia”, es decir agotándose todas las diligencias necesarias para generar convicción sobre los hechos materia del asunto, durante un plazo razonable, evitando dilaciones innecesarias, retardos injustificados y diligencias ociosas.³³

Los principios generales de debida diligencia para la investigación de violaciones a los derechos humanos son:³⁴

1. Oficiosidad.
2. Oportunidad.
3. Competencia.
4. Independencia e imparcialidad.
5. Exhaustividad.
6. Participación de las víctimas y sus familiares.

³³ Cfr. Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C, No. 140, párrafo 219.

³⁴ Corte IDH, *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia 15 de junio de 2005, Serie C, No. 124, párrafo 153; *Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de junio de 2003, Serie C, No. 99, párrafo 134, y *Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia*, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de febrero de 2002, Serie C, No. 92, párrafos 99 a 101 y 109.

Documentar las violaciones a los derechos humanos es organizar la información de manera que permita demostrar su existencia y las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos violatorios, o del peligro grave e inminente de que éstos ocurran.

Dicha información podrá o no constar en documentos. Existen herramientas que pueden ser de gran utilidad durante la documentación, tales como el uso de formatos uniformes o estandarizados, la presencia de un archivo ordenado y accesible, y la aplicación de medidas para mantener la seguridad de la información.³⁵

Los formatos uniformes o estandarizados proporcionan un marco que sugiere cuál información hay que reunir, así como el medio para recopilarla de manera esquemática y ordenada, y la forma de relacionarla con sus respectivas fuentes.

Como sugerencia, antes de comenzar la investigación de una violación a derechos humanos es recomendable elegir un formato, el cual servirá de referencia a lo largo del proceso. Diversas organizaciones han desarrollado formatos uniformes para la recopilación y el intercambio de información relacionada con violaciones a los derechos humanos. Los “formatos estándar sobre los hechos” desarrollados por Huridocs³⁶ están diseñados para auxiliar tanto en la sistematización ordenada de la información

³⁵ Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil), *Guía para recopilar información que respalde una petición inicial ante el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, 2006.

³⁶ Huridocs es una organización cuya misión es desarrollar técnicas y herramientas para el manejo efectivo de información y documentación sobre derechos humanos, así como capacitar a organizaciones de derechos humanos en el uso de estos instrumentos. Conformar, también, una red global de organizaciones de derechos humanos que trabajan descentralizadamente con el objetivo de lograr la “más amplia disponibilidad, mayor uso y administración más efectiva de información al servicio de individuos, grupos y pueblos” para su empoderamiento y para la exitosa reivindicación de sus derechos humanos. Su dirección electrónica es <<http://www.huridocs.org>>. Para conocer más acerca de la visión, misión y metas de esta organización, ver <<https://www.huridocs.org/mission-vision-and-goals/>>. Para conocer más acerca de los programas de capacitación que imparte, ver <<https://www.huridocs.org/training-support/>>.

relativa a los hechos de una violación a los derechos humanos, como a las personas involucradas, facilitando la ubicación de las fuentes y documentos originales.³⁷

Para facilitar el proceso de investigación y sistematización de la información, se utilizará el Formato de Investigación (ver Anexo 4).

Una vez concluida la labor de documentación, surgirá la necesidad de contar con un archivo ordenado y accesible, el cual servirá para almacenar y organizar la información, los formatos estandarizados y otros documentos obtenidos, además de que garantizará la eficiencia en su consulta posterior.³⁸

Facultades para la investigación

Antes de entrar al método, revisemos qué facultades de investigación confiere la LFPED al Conapred, de acuerdo al artículo 73:³⁹

I. Solicitar a las autoridades o particulares a los que se atribuyen los hechos motivo de queja la remisión de informes complementarios y documentos relacionados con el asunto materia de la investigación;

II. Solicitar a otras personas físicas o morales, personas servidoras públicas o poderes públicos federales que puedan tener relación con los hechos o motivos de la queja, la remisión de informes o documentos vinculados con el asunto.

Para realizar la investigación no será impedimento el carácter confidencial o reservado de la información;

³⁷ Judith Dueck, Manuel Guzman y Bert Verstappen, *Huridocs Events Standard Formats. A Tool for Documenting Human Rights Violations*, 2a. ed. revisada, Versoix, Suiza, Huridocs, 2001.

³⁸ Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil), *op. cit.*

³⁹ LFPED, artículo 73.

sin embargo, el Consejo deberá manejar ésta en la más estricta confidencialidad y con apego a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

III. Practicar inspecciones en el o los lugares en que se presume ocurrieron los hechos, así como en los archivos de particulares, de las autoridades, personas servidoras públicas o entidad de los poderes públicos imputados. En su caso, se asistirá de personal técnico o profesional especializado;

IV. Citar a las personas que deben comparecer como testigos o peritos, y

V. Efectuar todas las demás acciones que el Consejo juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

Problema de investigación

El primer paso será determinar si existe un problema de investigación, o si ya se tiene toda la información y pruebas para proceder a argumentar la conclusión.

Para determinar lo anterior, se analizará la información recopilada hasta el momento de los informes presentados por la autoridad o particular, de las actas circunstanciadas, de la información aportada por la parte peticionaria y/o agraviada y de los Formatos de Calificación (ver Anexo 2) y de Conciliación (ver Anexo 3). El análisis se sistematizará en el siguiente cuadro (ver apartado 1 del Formato de Investigación):

Problema de investigación				
Hechos	Específicos	Evidencias	¿Las evidencias prueban los hechos?	
			Sí	No
¿Hubo una distinción, exclusión, restricción o preferencia, no objetiva, racional ni proporcional?				
¿Sufrió un menoscabo o afectación de derecho(s)? ¿Cuáles?				
¿Se observan motivos o causas de la discriminación?				
Presunto responsable: nombre, institución u organización y cargo.				
Enumeración de daños.				
Medidas administrativas y de reparación.				

La información requerida serán los hechos discriminatorios (específicos), una síntesis de las evidencias que se tengan para cada hecho (evidencias) y la valoración para determinar si el conjunto de evidencias prueban cada aseveración (hechos probados). Las evidencias concatenadas entre sí prueban un hecho.

La falta de información para completar el cuadro será el indicativo de que se tiene un problema de investigación.

Hipótesis del caso

Teniendo el problema de investigación determinado, el siguiente paso es proponer respuestas provisionales a los vacíos de información, que se desprendan lo más lógicamente posible de la infor-

mación conocida y de las evidencias aportadas hasta el momento en el caso.

Estas probables respuestas son hipótesis que deben de ser comprobadas. Son necesarias para iniciar la búsqueda porque permiten focalizar las líneas de investigación y tener una guía sobre qué, cómo, con quién y hacia dónde buscar. Se debe tener en cuenta para ello si la información no comprobada fue debido a que la parte responsable no dio información, niega la acusación o da otra versión de los hechos.

A fin de evaluar si la hipótesis escogida es la más adecuada, para cada una se precisará a partir de qué hechos conocidos se está deduciendo (apartado 2 del Formato de Investigación):

Hipótesis		De qué información se deduce esta hipótesis
Derechos afectados		
Motivos o causas de la discriminación		
Presunto responsable		
Daños causados		
Medidas administrativas y de reparación de los daños		

En caso de que pudiera formularse más de una hipótesis válida, se enunciarán, se buscarán evidencias para las dos y, una vez recopiladas las pruebas, se descartará la que no se acredite.

Búsqueda y recopilación de evidencias

Recopilar se entiende como la función de reunir diversas cosas. En nuestro material, a efectos de facilitar el diagnóstico sobre

la procedencia y viabilidad de una queja, la información que se recopile debe ser completa y fidedigna.

Información completa es aquella que no tiene vacíos y que proporciona de manera clara y detallada todos los datos necesarios. Información fidedigna es aquella apegada a la realidad, que proviene de fuentes confiables, y que no ha sido modificada, tergiversada o manipulada.

Para cada una de las hipótesis formuladas, se especificará la información requerida en el siguiente cuadro (ver apartado 3. Formato de Investigación):

- › la evidencia que se requiere recabar, entre otras, para su comprobación,
- › la fuente de consulta, y
- › el método para recabar la evidencia.

Hipótesis	Evidencias a recabar	Fuente	Método
1.			
...			

La información sobre los hechos es básica, pues servirá para determinar cuáles de los derechos fueron violados. Determinar cuándo, dónde y cómo ocurrieron los hechos, por qué, por quién fueron perpetrados y quiénes son las víctimas es fundamental.

Las evidencias podrán ser recabadas mediante:

- › La solicitud de información a las autoridades y particulares (responsables o no responsables pero que puedan aportar información);
- › Análisis de registros;
- › Observación directa de espacios y relaciones humanas;

- › Dictámenes periciales u opiniones de expertos(as);
- › Entrevistas y comparencias;
- › Información aportada por la parte peticionaria y/o agraviada;
- › Videos o audiograbaciones, y
- › Notas periodísticas (a pesar de no tener carácter de prueba documental propiamente dicha, podrán aportar elementos que corroboren algún hecho público, las declaraciones de los testigos o cualquier otra prueba).⁴⁰

Para las observaciones y entrevistas es práctico realizar una guía de observación o de preguntas, respectivamente, de manera que en el momento no se olvide nada de lo que se había definido como información prioritaria a recabar.

Respecto de las declaraciones de las presuntas víctimas y sus familiares, por tener un interés directo en el caso, sus manifestaciones no pueden ser valoradas aisladamente, sino dentro del conjunto de las pruebas del proceso. En materia tanto de fondo como de reparaciones, las declaraciones de las víctimas o presuntas víctimas y sus familiares son útiles en la medida en que pueden proporcionar mayor información sobre las *consecuencias de las violaciones que pudieren haber sido perpetradas*.⁴¹

Para documentar debidamente las evidencias, la LFPED confiere al Consejo la facultad de solicitar la rendición y desahogo de todas aquellas pruebas que estime necesarias, con la única condición de que éstas se encuentren previstas como tales por el orden jurídico mexicano.⁴²

⁴⁰ Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez*, Sentencia de fondo de 29 de julio de 1988, Serie C, No. 4, párrafo 146.

⁴¹ Corte IDH, *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia*, Sentencia de 5 de julio de 2004, Serie C, No. 109, párrafos 79 y 80; *Caso “Cinco Pensionistas”*, Sentencia de 28 de febrero de 2003, Serie C, No. 98, párrafo 85, y *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*, Sentencia de 8 de julio de 2004, Serie C, No. 110, párrafo 63.

⁴² LFPED, artículo 74.

Prueba del caso

La LFPED señala que las pruebas que se presenten por las partes, así como las que de oficio se allegue el Consejo, serán valoradas en su conjunto, de acuerdo con los principios de la lógica, la experiencia y la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos motivo de queja.⁴³

Para cada uno de los hechos discriminatorios denunciados se deberá probar que (ver apartado 4 del Formato de Investigación):

- › Sucedieron (evidencias);
- › La causa de la discriminación (motivos prohibidos de discriminación o categoría sospechosa);
- › Cometidos por qué persona(s);
- › Implicando qué daños a la persona;
- › Por no existir qué medidas.

Hipótesis	Evidencias	¿Las evidencias prueban las hipótesis?	
		Sí	No
1.			
...			

Es importante enfatizar que si bien existe la posibilidad de que, en ciertos casos y bajo ciertas condiciones, se revierta la carga de la prueba; siempre debe recabarse información que permita respaldar nuestras afirmaciones.⁴⁴

⁴³ *Ibid.*, artículo 75.

⁴⁴ Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil), *op. cit.*

Estándares internacionales de derechos humanos

En concordancia con lo establecido en el artículo 1º de la Constitución, para efecto de dar alcance y contenido a los derechos humanos reconocidos por ésta, es necesario acudir a los tratados internacionales de la materia, los cuales refieren derechos que se incluyen en el orden jurídico nacional formando el llamado “bloque de constitucionalidad”.⁴⁵ Por ello, el paso siguiente será determinar la normatividad internacional que refiere los derechos genéricos y específicos (ver apartado 5 del Formato de Investigación).

Derechos afectados	Normatividad internacional que refiere los derechos genéricos y específicos

Para ello se recomienda revisar los estándares referidos en el capítulo 3 de este Modelo (Víctimas y personas peticionarias).

Daños y reparación

Conforme a lo establecido en el capítulo 4 (Responsabilidades y medidas), se definirán las medidas administrativas y de reparación del daño que correspondan (ver apartado 6 del “Anexo 4. Formato de Investigación”).

⁴⁵ Al respecto ver la Tesis LXIX. PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Emitida el 25 de octubre de 2011 por la scjn.

Medidas de reparación	
Restitución del derecho conculcado	
Compensación por el daño	
Amonestación pública	
Disculpa pública o privada	
Garantías de no repetición	

Medidas administrativas	
Impartición de cursos o talleres	
Fijación de carteles	
Verificación de adopción de medidas a favor de la igualdad	
Difusión de la versión pública de la resolución en el órgano de difusión del Consejo	
Publicación o difusión de una síntesis de la resolución en otros medios impresos o electrónicos.	

Conclusiones de la queja

Causales de conclusión

Una vez analizadas las actuaciones que integran este expediente de queja y a efecto de determinar el mismo, es necesario establecer las siguientes cuestiones: i) competencia del Conapred para conocer de los hechos expuestos por la peticionaria; ii) nexo causal entre los hechos materia de la queja y las causales o motivos de discriminación señaladas en la LFPED; iii) elementos probatorios que permiten determinar la existencia de presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias; iv) de ser procedente, satisfacción de la pretensión de la parte peticionaria, y v) actividad procesal de la parte interesada.

En los acuerdos de conclusión se podrán utilizar una o más causales de conclusión, dependiendo de la complejidad de los hechos o la naturaleza propia del asunto; por ejemplo, cuando en la queja están involucradas varias autoridades y particulares a quienes se les atribuye el acto, omisión o práctica social discriminatorio.

Por otra parte, puede ser que en los casos planteados ante el Conapred se refieran situaciones violatorias de derechos humanos, pero que no necesariamente impliquen conductas discriminatorias. Todo acto, omisión o práctica social de discriminación es una violación a los derechos humanos, pero no toda violación de estos derechos es una conducta discriminatoria. En este orden de ideas, este Consejo comparte el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que no puede presumirse en automático que una restricción de derechos está basada en la condición específica de una persona, sino que el nexo causal entre la restricción y la causa discriminatoria de la misma debe ser probado para considerarse que se trata de un trato discriminatorio.⁴⁶

⁴⁶ Cfr: Corte IDH, *Caso Ríos y otros vs. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C, No. 194, y Corte IDH, *Caso Perozo y otros vs. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C, No. 195.

Asimismo, como ya se ha señalado, el Conapred únicamente tiene competencia para conocer de las quejas por los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias atribuidas a particulares, personas físicas o morales, así como a personas servidoras públicas federales, y a los poderes públicos federales,⁴⁷ por lo que si del relato de la persona peticionaria o de la información recabada por el Consejo se determina que quien realizó los hechos discriminatorios es una autoridad estatal o municipal, se deberá de concluir el expediente por no surtir la competencia de este Consejo.

En este supuesto, se orientará y/o canalizará mediante oficio a la persona peticionaria y agraviada, respecto de la autoridad que puede conocer de los hechos, a fin de que acuda a ejercer sus derechos ante dicha instancia, que en lo general serán las comisiones de derechos humanos estatales.

Por otra parte, si la queja es presentada por vía telefónica, fax, página web institucional o correo electrónico institucional, la LFPED establece que dentro de los cinco días hábiles siguientes a su presentación, ésta deberá ser ratificada,⁴⁸ por lo que en caso de no suceder esto se concluirá la misma por tenerse por no presentada.

Además, como ya se había abordado, si durante la audiencia de conciliación se llega a un acuerdo de voluntades, se procederá a concluir el expediente por haberse solucionado en la etapa de conciliación.⁴⁹

Una conclusión similar se presenta cuando, pese a la presunción de la existencia de presuntos actos discriminatorios, durante el trámite del procedimiento, éstos fueron solucionados, quedando atendidas las pretensiones de la parte peticionaria, como lo podrían ser que se le brinde atención médica o que se le inscriba en alguna escuela; de esta forma se podrá concluir por haberse solucionado durante el trámite de la queja.

Por lo que hace a la falta de interés de la persona peticionaria de continuar con el trámite del asunto, ésta puede ser expresa o

⁴⁷ LFPED, artículo 53.

⁴⁸ *Ibid.*, artículo 49.

⁴⁹ *Ibid.*, artículo 70.

tácita. Se considera falta de interés tácita cuando se le realizan dos requerimientos a la misma solicitándole que aclare los hechos de los que se inconforma, sin que ésta atienda dichos requerimientos⁵⁰ o bien cuando la persona peticionaria no responde a alguna de las solicitudes de información del Consejo o a las citas que se le dan para que comparezca, ya que la omisión en aportar los elementos necesarios en el trámite del procedimiento de queja, imposibilita al Consejo para seguir conociendo del caso.

La propia Corte IDH ha sido enfática en señalar como uno de los elementos para el funcionamiento del debido proceso legal “*la actividad procesal del interesado*”;⁵¹ es decir, el Alto Tribunal Regional en la materia reconoce la corresponsabilidad de las víctimas en las investigaciones de los actos cometidos en su contra. En casos recientes, la Corte IDH ha dado un valor importante a la participación de las personas interesadas al momento de evaluar una investigación realizada por autoridades estatales.⁵²

En ese sentido, la propia Corte IDH ha señalado que en los procedimientos legales en materia de derechos humanos es indispensable la actividad procedimental de la parte interesada, cuando ésta se requiera por la autoridad investigadora.⁵³

⁵⁰ *Ibid.*, artículo 52.

⁵¹ *Cfr.* Corte IDH, *Caso Genie Lacayo vs. Nicaragua*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de enero de 1997, Serie C, No. 30, párrafo 77; *Caso Bayarri*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de octubre de 2008, Serie C, No. 187107, y *Caso Heliodoro Portugal*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C, No. 186, párrafo 149.

⁵² Ver Corte IDH, *Caso Karwas Fernández vs. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de abril de 2009, Serie C, No. 196, párrafo 113, y *Caso Radilla Pacheco vs. México*, *Excepciones Preliminares*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, Serie C, No. 209, párrafo 245.

⁵³ Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192. Respecto a la utilización de las sentencias por dicho Tribunal, ver la Tesis LXVI. CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE Y CUANDO SEAN MÁS FAVORABLES PARA LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1º DE LA CONSTITUCION FEDERAL. Emitida el 25 de octubre de 2011 por la SCJN.

La LFPED también establece la posibilidad de que las quejas se concluyan por haberse acumulado a otras que continúan en trámite, situación que se presenta cuando existen dos o más quejas que se refieren a los mismos hechos, actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, siempre y cuando reúnan los requisitos de procedibilidad y proporcionen elementos relevantes al caso que se investiga.⁵⁴

Por otra parte, la normatividad establece que cuando las personas tengan una queja en contra de personas servidoras públicas federales ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por los mismos hechos que dieron fundamento a su inconformidad ante el Consejo, éste se encontrará impedido para conocer de los hechos⁵⁵, por lo que se deberá de concluir el procedimiento de queja por improcedencia.

De la misma manera se podrán concluir las quejas por improcedencia, cuando de la fecha en que ocurrieron los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias o de que la persona peticionaria tenga conocimiento de éstos, al momento en que se presentó la queja ante el Conapred, haya transcurrido más de un año siempre y cuando no se trate de hechos graves.⁵⁶

Finalmente, el procedimiento de queja también puede concluirse por haberse emitido una resolución por disposición o un informe especial; sin embargo, por la complejidad de dichas determinaciones se abordarán de forma individual más adelante.

El acuerdo de conclusión deberá contener la información general del caso y una argumentación sólida que justifique la causal o causales de conclusión seleccionadas, para lo cual se utilizarán las evidencias.

Para efectos de los acuerdos de conclusión se utilizará el Formato de Acuerdo de Conclusión (ver Anexo 6).

Los acuerdos de conclusión se notificarán tanto a la persona peticionaria como a la persona a la que se le imputaron las conductas discriminatorias y se les informará sobre su derecho de

⁵⁴ LFPED, artículo 55.

⁵⁵ *Ibid.*, artículo 63 Octavus.

⁵⁶ *Ibid.*, artículo 44.

interponer el recurso de revisión, salvo cuando se hubiese concluido por conciliación.

Resolución por disposición

Si una vez finalizada la investigación, el Consejo comprueba los actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias formulará la correspondiente resolución por disposición, la cual estará basada en las constancias del expediente de queja.

Contenido de las resoluciones

Las resoluciones por disposición estarán basadas en la documentación, trámites y pruebas que consten en el expediente de queja.⁵⁷

En éstas se contendrá una síntesis de los puntos controvertidos, las motivaciones y los fundamentos de derecho interno e internacional que correspondan y los resolutivos, en los que con toda claridad se precisará su alcance y las medidas administrativas y de reparación que procedan.⁵⁸

Se sugiere que estén compuestas de los siguientes apartados:

1. Competencia del Consejo para conocer y resolver del procedimiento de queja.
2. Descripción de los hechos de la queja.
3. Procedimiento de tramitación y enumeración de las evidencias que integran el expediente.
4. Análisis del caso y fundamentación y motivación de la resolución.
5. Las medidas administrativas y de reparación del daño.

⁵⁷ *Ibid.*, artículo 77 Bis.

⁵⁸ *Ibid.*, artículo 77 Ter.

Si la investigación está bien realizada, la redacción de la resolución es muy simple siguiendo el esquema anterior. La lectura del documento debe dar la certeza de que los hechos de discriminación sucedieron; de los derechos que fueron afectados; de quién o quiénes fueron los responsables, y de las medidas administrativas y de reparación del daño adecuadas para el caso concreto y para contribuir a la prevención y eliminación de la discriminación.

Veamos a continuación cómo redactar algunos de los apartados:

Descripción de los hechos de la queja

El resumen de hechos se hará de forma cronológica y se incluirán aquellos denunciados por la persona peticionaria, así como sobre los que se tuvo conocimiento durante la investigación y que completan el caso.

El objetivo es contarle a quien lea de qué se trata el caso, de manera breve, tal como se desprende del cuadro de problema del *Procedimiento de tramitación y enumeración de las evidencias que integran el expediente*.

Aquí se detallarán las etapas procedimentales que se agotaron para llegar a la resolución y qué pruebas fueron recabadas durante ésta. Al tratarse de una resolución que es impugnabile ante autoridades jurisdiccionales, es muy importante cuidar las formalidades procesales, pues éstas son determinantes para la legalidad del procedimiento; una buena investigación puede perderse si no se cumplen estos aspectos meramente formales.

La impugnación de la autoridad es un arma de doble filo, pues por un lado puede conseguir que se anule una Resolución por Disposición, pero por el otro, si se declara improcedente su impugnación por un Tribunal, la Resolución adquiere el carácter de cosa juzgada y su incumplimiento trae aparejadas responsabilidades (incluso penales) ante su inejecución.

Análisis del caso

En este apartado se deberá precisar lo que se desprende de la investigación en relación con:

- › Qué *derechos* fueron afectados a raíz de la discriminación, además del de igualdad y no discriminación;
- › Cuáles fueron los *motivos* de la discriminación;
- › Quién o quiénes fueron los *responsables*, sean particulares o personas servidoras públicas federales o poderes públicos federales; en su caso, nombre completo, cargo, institución.
- › Cuáles fueron los *daños* sufridos por la o las víctimas.
- › Cuáles son las pruebas que evidencian los actos de discriminación. Éstas deberán ser analizadas en forma concatenada.

Medidas administrativas y de reparación del daño

En este apartado se presentarán las medidas administrativas y de reparación que correspondan a los daños sufridos, de acuerdo a los instrumentos internacionales de derechos humanos, a la jurisprudencia de la Corte IDH y a los *Lineamientos que regulan la aplicación de las medidas administrativas y de reparación del daño en casos de discriminación* (ver capítulo 4, Responsabilidades y medidas).

Se debe tomar en cuenta que el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce a todas las personas en territorio nacional los derechos humanos señalados en ella y en los tratados internacionales de los que México es parte, así como la prohibición expresa de discriminar, y en razón de que la Carta Magna establece la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La obligación general de garantizar los derechos fundamentales deriva en cuatro deberes específicos: a) prevenir razonablemente que se vulneren tales derechos; b) investigar seriamente las violaciones a los derechos; c) sancionar adecuadamente esas violaciones, y d) reparar adecuadamente a las víctimas cuyos derechos hayan sido vulnerados.

Por último, es importante tener presente que el citado artículo 1º de la CPEUM y el artículo 48 Bis de la LFPED señalan la obligatoriedad de la interpretación *pro persona*, es decir, la interpretación más amplia y favorable a los derechos de las personas, de todas las normas en materia de derechos humanos, como lo son las disposiciones citadas.

De manera que, en atención a su objeto y a toda la normatividad nacional e internacional en la materia, este Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación dictará las medidas administrativas y de reparación que correspondan.

Cada medida corresponderá a una sola petición, a fin de facilitar el seguimiento, la valoración de su cumplimiento y su cierre.

Las medidas deben estar redactadas claramente, sin lenguaje rebuscado y de forma que puedan ser medibles durante el seguimiento, señalando además los plazos para su cumplimiento.

Tomando en cuenta que será el área encargada de seguimiento quien recibirá el expediente, es necesario que revise la propuesta de las medidas administrativas y de reparación para que opine sobre su viabilidad y seguimiento.

Plazos para respuesta y cumplimiento

La LFPED no especifica plazos para el cumplimiento de cada una de las medidas administrativas y de reparación impuestas por este Consejo, por lo que en la resolución por disposición deberán de establecerse en su redacción aquellos que sean razonables.

Área responsable del seguimiento

Si la resolución no es impugnada, ésta será turnada al área encargada del seguimiento para la verificación del cumplimiento.

Respuesta a la resolución

Tomando en cuenta que el conjunto de medidas de reparación y medidas administrativas de una resolución por disposición son complementarias entre sí para lograr una reparación integral del daño, la autoridad o particular debe cumplir todos los puntos.

Una vez emitida la resolución, el expediente correspondiente se concluirá.

Informe especial

Con la finalidad de visibilizar y hacer del conocimiento de la opinión pública aquellos casos relacionados con presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias que a juicio del Consejo sean graves, reiterativos o que tengan una especial trascendencia, podrá emitir informes especiales en los que se expondrán los resultados de las investigaciones; en su caso, las omisiones u obstáculos atribuibles a particulares y personas servidoras públicas; estableciendo propuestas de acciones y medidas para lograr condiciones de igualdad y no discriminación.⁵⁹

La amplitud de un informe especial se debe a que no se ciñe a los hechos denunciados en las quejas existentes sobre el tema y analiza el fenómeno de manera integral.

Un informe especial puede construirse con la misma secuencia que una resolución por disposición, presentando los siguientes rubros:

⁵⁹ *Ibid.*, artículo 79 Bis.

1. Relatoría de los hechos motivo de los expedientes de queja;
2. Competencia del Consejo para emitir informes especiales relacionados con expedientes de queja;
3. Análisis de aspectos relevantes derivados de las quejas;
4. Fundamentación y motivación del informe especial;
5. Pronunciamiento del Consejo frente a lo expuesto, y
6. Las acciones y medidas para lograr condiciones de igualdad y no discriminación.

Un informe especial será un instrumento para informar a la ciudadanía sobre los temas en él abordados y para concientizar sobre las diversas tareas que es necesario desarrollar entre instancias públicas y privadas y la ciudadanía.

9

**Seguimiento de
conciliaciones**

Objetivo del capítulo

En esta etapa de los procedimientos, un área del Consejo es la encargada de llevar los casos: la Subdirección de Medidas Administrativas, que tiene la responsabilidad de verificar que los puntos emitidos en las conciliaciones, las resoluciones por disposición e informes especiales se cumplan a cabalidad.

Como parte del seguimiento, deberá constatar que las pruebas que envíen las autoridades y particulares sean las idóneas para cumplir los puntos, calificar el cumplimiento y enviar los expedientes al archivo.

Asimismo, el Conapred puede servir como interlocutor con otras autoridades o particulares, tomando en cuenta que el objetivo del seguimiento es lograr que se cumpla lo establecido en las conciliaciones, informes especiales y resoluciones por disposición.

Para que el seguimiento pueda ser concluido, es requisito que cada uno de los puntos se haya cumplido en sus términos; sin embargo, para ir calificando el avance, el área podrá ir cerrando los puntos que se vayan cumpliendo y notificar a la parte responsable.

Estudio del caso

El área encargada del seguimiento conoce las resoluciones por disposición e informes especiales, los cuales le fueron turnados para su revisión en la etapa de proyecto, antes de ser emitidos; sin embargo, el personal encargado del caso deberá dar una revisión

tanto a la versión final, por cualquier cambio que no hubiera conocido, como a la respuesta de la autoridad o particular.

A diferencia de las conciliaciones, en las que las partes llegaron a un acuerdo, las resoluciones por disposición se emiten por no haberse podido resolver el caso a través de ese procedimiento, por lo que el seguimiento de estas medidas se dará en aquellas no impugnadas por el agente discriminador, o bien que ya hubieren adquirido el carácter de cosa juzgada.

Antes de tener el primer intercambio con la parte responsable del cumplimiento, se hará un primer ejercicio sobre cuáles pruebas pueden ser las idóneas para dar un cumplimiento cabal a lo solicitado y qué medios se utilizarán para la verificación; asimismo, se elaborará un calendario preliminar en el que se señale el plazo para recibir las pruebas y para realizar las verificaciones.

Contacto con las partes

Como primera acción, el personal a cargo del seguimiento establecerá contacto por separado con las partes para presentarse y explicar la ruta que llevará a cabo y los criterios para la aceptación de pruebas y conclusión de la verificación del cumplimiento.

El mayor contacto durante el seguimiento se tendrá con la parte responsable a propósito de la verificación de las pruebas de cumplimiento que deberá entregar en tiempo y forma. Para facilitar el seguimiento, se sugiere tener una primera reunión con la persona que estará a cargo del cumplimiento, con el fin de que informe sobre el tipo de prueba que entregará para cada punto petitorio y revisar el calendario conforme a lo establecido en la conciliación o en la resolución por disposición.

A la parte peticionaria se le informará periódicamente sobre los avances del seguimiento vía telefónica, por correo electrónico o personalmente si así lo prefiriera. Mantener contacto con la persona peticionaria y proporcionarle la información que solicite es una obligación de la o el servidor público y ayudará a que la conclusión del seguimiento pueda llevarse a cabo.

Verificación de las pruebas

Las pruebas se estarán recibiendo en tiempos diferentes, conforme lo establece el calendario de entregas, y la verificación iniciará inmediatamente después de la recepción, es decir, sin tener que esperar a que lleguen todas las pruebas de cumplimiento.

La verificación consiste en comprobar que la propuesta que está presentando la parte responsable es idónea para la finalidad a la que se destina, es decir, para cumplir lo que se demanda en el punto conciliatorio o las medidas de reparación o administrativas establecidas, y que quien la propone tiene la facultad de realizarla.

Dependiendo del caso, se deberá establecer qué indicadores sirven para catalogar la idoneidad de la propuesta y proceder a verificarlos, por ejemplo, a través de:

- › Análisis documental (normatividad, documentos certificados, libros de consulta, etc.);
- › Solicitud de opinión a un especialista (interno, de otra área de Conapred, o externo, como peritos, profesionistas, académicos, etc.);
- › Verificaciones y observaciones en campo, y
- › Entrevistas.

En el caso de las observaciones en campo y las entrevistas, se debe elaborar previamente un formato para la recolección de la información, con el fin de que la verificación sea ordenada, precisa y exhaustiva. Dependiendo del caso, es posible que la verificación requiera de un equipo en campo al mismo tiempo o en tiempos escalonados.

Antes de iniciar la observación, es necesario hacer una reunión con el personal a fin de revisar los objetivos, responsabilidades, estrategias e instrumentos que se utilizarán.

Los instrumentos de recolección de información deben elaborarse cuidadosamente con el fin de que la información recabada sea la que se requiere y no desgastar a la o las personas en observa-

ciones o entrevistas inútiles. La revisión conjunta del instrumento por parte de todo el equipo ayuda a su perfeccionamiento, así como la evaluación de la primera aplicación.

De la viabilidad e idoneidad de las pruebas se desprenderá la argumentación para justificar el cierre del seguimiento de los procedimientos. El Conapred puede solicitar en cualquier momento información adicional para contar con mayores elementos para la valoración de las pruebas y la parte responsable deberá facilitarlas.

Apoyo para el cumplimiento

En los casos en que la parte responsable tenga el interés y la disposición de cumplir, pero que no cuente con todos los recursos o elementos para hacerlo, el Conapred puede apoyar haciendo contacto con otras instituciones, organizaciones o personas que por su naturaleza, objetivos y funciones estén en posibilidad de colaborar a favor de la igualdad y no discriminación.

Para poder realizar estas orientaciones y brindar un apoyo eficiente, el personal del área a cargo del seguimiento debe conocer qué convenios de colaboración ha firmado el Conapred y qué instituciones y organizaciones apoyan regularmente en las tareas de defensa, educación y políticas públicas.

Intervención de otras instancias

En el caso de las quejas que concluyeron por conciliación, la LFPED establece que el convenio firmado por las partes es de obligatorio cumplimiento y podrá hacerse valer ante los tribunales, en caso de que no se acate:

En el supuesto de que el Consejo verifique la falta de cumplimiento de lo convenido, su ejecución podrá promoverse ante los tribunales competentes en la vía

de apremio o en juicio ejecutivo, a elección de la parte interesada o por la persona que designe el Consejo, a petición de aquélla.

A juicio del Consejo se podrá decretar la reapertura del expediente de queja, con motivo del incumplimiento total o parcial del convenio.⁶⁰

Para decidir que un caso será llevado a tribunales por incumplimiento, el área a cargo del seguimiento debe agotar todos los recursos ante la parte responsable, y con mayor razón si existe la disposición de cumplir. En caso contrario, la decisión debe tomarse oportunamente a fin de no alargar innecesariamente el procedimiento.

Evaluación de cumplimiento

De la misma forma que no se debe esperar a tener el conjunto de pruebas para realizar la verificación, es conveniente ir evaluando el cumplimiento de los puntos conciliatorios o medidas administrativas o de reparación.

La escala para evaluar el cumplimiento será la siguiente: no cumplido, parcialmente cumplido, cumplido. Parcialmente cumplido se otorgará cuando sólo existan algunas pruebas.

No olvidemos que una conciliación, una resolución por disposición y un informe especial cobran fuerza en el momento en que son cumplimentadas.

Conclusión del seguimiento

Con el cumplimiento de los puntos y medidas establecidas en las conciliaciones, informes especiales y resoluciones por disposición, se concluye definitivamente el seguimiento del expediente.

⁶⁰ LFPED, artículo 71.

Tratándose de un expediente que fue concluido por conciliación, cuando la parte presuntamente responsable sea renuente al cumplimiento, los expedientes respectivos podrán reabrirse.

Tratándose de resoluciones por disposición que no son cumplidas por las personas servidoras públicas federales, dará lugar a que el Consejo lo haga del conocimiento del órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción y de la autoridad, dependencia, instancia o entidad del poder público competente para que procedan conforme a sus atribuciones. Si se trata de particulares, el Consejo podrá dar vista a la autoridad competente por la desobediencia en que haya incurrido.⁶¹

⁶¹ *Ibid.*, artículo 86.

Anexos

Anexo 1. Formato de suplencia u orientación

Folio de registro				
Fecha				
Medio	Personal		Telefónica	
	Correo electrónico		Escrito	
	Fax		Página web	

1. Datos de la persona peticionaria

Nombre						
Apellido paterno						
Apellido materno						
Domicilio						
Teléfonos	Casa		Oficina			
	Celular		Otro			
Correo electrónico						
Peticionaria = Agraviada	Sí		(pasar a 4)	No		(pasar a 3)
Sexo						

2. Datos de la(s) persona(s) agraviada(s)

<i>Persona agraviada 1</i>						
Nombre						
Apellido paterno						
Apellido materno						
Domicilio						
Teléfonos	Casa		Oficina			
	Celular		Otro			
Correo electrónico						
Sexo						

En caso de que hubiera otras personas agraviadas se reproducirá el cuadro anterior.

3. Hechos

3.1. ¿Cuál es el motivo de su visita?
3.2. ¿Qué hechos quiere denunciar?
3.3. ¿Cuándo ocurrieron?
3.4. ¿Dónde y cómo ocurrieron?
3.5. ¿Hubo testigos? ¿Quiénes?
3.6. ¿Qué considera que motivó el hecho?
3.7. Atributos que motivaron la discriminación, se deberá identificar la categoría sospechosa o motivo prohibido de discriminación sustento de la discriminación (no preguntar; marcar conforme al relato)
3.8. ¿El comportamiento fue diferente con otras personas? ¿Por qué?
3.9. ¿Denunció los hechos? ¿Ante quién?
3.10. ¿En qué le afectaron los hechos?
3.11. Daños (no preguntar, anotar si se desprende del relato)
Gastos: _____
Psicológicos: _____
Frente a su comunidad: _____
Médicos: _____
Pérdidas: _____
3.12. ¿Otras personas afectadas?
3.13. Observaciones

4. Persona(s) presuntamente responsable(s) de los hechos

Particular(es) Servidor(es) público(s)

Nombre	
Cargo	
Institución	
Domicilio	
Teléfonos	
Correo electrónico	
En caso de no tener datos precisos, describir	

5. Contención (en caso de haberse realizado)

Observaciones:

6. Pretensión

Anotar en estas líneas las pretensiones que, en su caso, hubiera formulado la persona peticionaria, las cuales serán valoradas.

7. Determinación de competencia

7.1. Del relato se desprende que hubo...	Prejuicio, estigma y estereotipo	sí	<input type="checkbox"/>	no	<input type="checkbox"/>
7.2. De los hechos relatados se desprende que para algún(os) derecho(s) hubo...					
Distinción	<input type="checkbox"/>	Restricción	<input type="checkbox"/>	Exclusión	<input type="checkbox"/>
				Preferencia	<input type="checkbox"/>
7.3. ¿Para qué derecho(s)?	<input type="text"/>				
7.4. ¿La persona agraviada es parte de algún grupo sistemáticamente vulnerado?					
	Sí	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>	
¿Cuál?					

8. Trámite

Conforme a la determinación de competencia, el Conapred dará el siguiente trámite a la petición:

Suplencia de queja Orientación

8.1. Orientación / Canalización

No. de oficio	<input type="text"/>
Fecha de envío	<input type="text"/>
Fecha de respuesta	<input type="text"/>
Destinatario/a	Nombre: Cargo: Institución: Teléfono Dirección:
Solicitud (resumen)	1. 2. ...

9. Responsables de la atención

En su caso, nombre, cargo y firma de quien realizó la contención.	Nombre, cargo y firma de quien realizó la entrevista y calificación.

10. Persona peticionaria (en el caso de entrevistas personales)

Persona peticionaria Nombre y firma

Anexo 2. Formato de calificación

CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE QUEJAS DIRECCIÓN DE QUEJAS CALIFICACIÓN DE QUEJA XXX DE XXX DE XXXX		
En la Ciudad de México, Distrito Federal, el día de la fecha, se acuerda la calificación del expediente de queja XXXXXXXX, que el XXX de XXXX de XXXXX, a las XXX horas, turnó el (nombre de la persona titular de la Jefatura de Recepción, Registro y Turno) a la (persona responsable del expediente), en los siguientes términos:		
Persona(s) agraviada(s):		
Área: Administrativa / Salud / Laboral / Educativo / etc.		
Autoridad, servidor público o particular responsable	Dependencia, institución o razón social	Tipo de discriminación
Hechos: XXX		
Nota informativa: Ahora bien, del análisis del escrito de queja, se observa que presumiblemente la persona agraviada XXXXXXXX, con motivo de XXXXXXXX, fue víctima de un trato discriminatorio, por parte de XXXXXXXX; toda vez que según el dicho de la persona peticionaria XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, lo cual de ser cierto, podría constituir una violación a sus derechos a la XXXXXXXX....		
Calificación: Un presunto acto de discriminación		
Fundamento jurídico: De conformidad con el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1º, fracción III, 9, fracciones XXXXXXXX y 63 Quater de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, se califica la presente queja como un presunto acto de discriminación; requiérase a nombre de la autoridad o particular presuntamente responsable y al superior jerárquico, de ser el caso, el informe respectivo. Así lo acordó XXXXXXXX a propuesta de la (persona responsable del expediente).		
Nombre y firma de la persona responsable del expediente _____		
Nombre y firma de la persona titular de la Dirección de Quejas _____		

Anexo 3. Formato de convenio de conciliación

CONVENIO CONCILIATORIO QUE CELEBRAN POR UNA PARTE _____, QUIEN ACTÚA A NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE _____ *parte responsable* Y POR OTRO LADO _____ *parte agraviada* Y EL CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN, POR TRATARSE DE UNA *queja* QUE SE RADICÓ DE _____ *parte u oficio*, ACTUANDO EN ESTE ACTO POR CONDUCTO DE *nombre y cargo* _____ ADSCRITO/A AL CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN.

I. ANTECEDENTES

Primero.
Segundo.
...

II. DECLARACIONES

DECLARA EL CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN:

- a) Tener su fundamento legal para esta diligencia en los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1° fracción III; 9°, fracciones XXXXXXXX; 17, fracción II; 20, fracciones XLIV; 66; 68 y 70 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- b) Ser un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría

de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y está facultado para actuar con plena independencia.

c) Tener por objeto fundamental contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país; llevar a cabo las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación; formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentran en territorio nacional, y coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación.

d) A conocer de cualquier acto o práctica discriminatoria a través de un expediente de queja, tener la facultad de iniciar el procedimiento conciliatorio entre particulares, proponiendo, no en forma limitativa, alternativas de solución al caso concreto.

DECLARA _____ *la parte responsable*
LO SIGUIENTE:

a) Ser una persona mayor de edad y con capacidad de goce y ejercicio para la celebración del presente convenio.

b) Ser de nacionalidad mexicana por nacimiento, identificándose con _____ *identificación oficial* _____ número _____ expedida por _____.

c) Tener su domicilio para oír y recibir notificaciones en _____.

d) Quien fue autorizada para actuar en el presente expediente en términos de la carta poder que a su favor suscribieron _____, para que actuara en su representación.

DECLARA LA PRESUNTA PERSONA PETICIONARIA Y/O AGRAVIADA _____, LO SIGUIENTE:

- a) Ser una persona mayor de edad y con capacidad de goce y ejercicio para la celebración del presente convenio.
- b) Ser de nacionalidad mexicana por nacimiento, identificándose con identificación oficial _____ número _____ expedida a su favor por _____.
- c) Tener su domicilio para oír y recibir notificaciones en _____.

DECLARAN LAS PARTES, POR SU PROPIO DERECHO O POR CONDUCTO DE SUS REPRESENTANTES:

- a) Que deciden celebrar este acto sin ningún tipo de coacción física o moral.
- b) Que es su voluntad sujetarse a todas y cada una de las obligaciones derivadas del presente convenio.
- c) Que se reconocen mutuamente su personalidad jurídica y la capacidad legal que ostentan, que conocen el alcance y contenido legal de este convenio.

Con base en los anteriores antecedentes y declaraciones, las partes acuerdan libremente someterse a las siguientes:

III. CLÁUSULAS

PRIMERA. OBJETO:

Las partes se reúnen con el fin de solucionar el asunto planteado en la queja. Asimismo, las partes quedan enteradas de que al con-

cluir el presente acto se termina el procedimiento conciliatorio y, por tanto, será concluido el expediente _____, por haberse resuelto durante el procedimiento conciliatorio, sin que sea admisible recurso alguno en los términos del artículo 70 de la Ley antes citada.

SEGUNDA. OBLIGACIONES DE la parte responsable:

TERCERA. OBLIGACIONES DE la parte peticionaria y/o agraviada:

CUARTA. OBLIGACIONES DEL CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN:

QUINTA. VIGENCIA Y OBLIGATORIEDAD:

La obligatoriedad de los acuerdos estipulados en este convenio entrará en vigor a partir de la fecha de la firma de este Convenio y se mantendrán vigentes hasta su cumplimiento total y definitivo por parte de cada una de las partes. Cabe aclarar que, según lo previsto en el artículo 71 de la Ley referida, el Consejo podrá decretar la reapertura del expediente de queja, con motivo del incumplimiento total o parcial del presente convenio.

SEXTA. VICIOS OCULTOS:

Las partes reconocen que actuaron voluntariamente sin presión o coacción alguna por parte de terceros ajenos al caso o al conflicto, por lo que el presente convenio está libre de cualquier vicio de la voluntad, ratificando que los compromisos adquiridos en el contenido de cada acuerdo implican una obligación formal entre ellos.

SÉPTIMA. BUENA FE:

Las partes celebran el presente convenio actuando de buena fe, ratificando que los compromisos adquiridos en el contenido de cada acuerdo estipulado en este convenio implican una obligación formal para cada una de las partes y las declaraciones y reconocimientos de cada una de las partes son verdaderos y correctos.

OCTAVA. CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR:

Ninguna de las partes será considerada como responsable, ni estará sujeta a la imposición de sanciones por incumplimiento o demora de sus obligaciones conforme a este Convenio, cuando dicho incumplimiento o demora sea motivada por caso fortuito o fuerza mayor, o de manera general, por cualquier causa fuera del control de las partes y no atribuible a ellas. La parte afectada por el caso fortuito o fuerza mayor buscará comunicar a la otra parte de tal circunstancia para que de manera conjunta adopten y ejecuten soluciones que consideren pertinentes.

NOVENA. NOTIFICACIONES Y CAMBIO DE DOMICILIO:

La parte que cambie el domicilio señalado en el capítulo de declaraciones de este convenio, para oír y recibir todo tipo de documentos, avisos o notificaciones, deberá informarlo por escrito a la otra parte y al Consejo, en el entendido de que dichos comunicados surtirán efectos legales en el último domicilio notificado a cualquiera de las partes.

DÉCIMA. MODIFICACIONES:

El presente Convenio únicamente podrá ser modificado por acuerdo mutuo y por escrito de todas las partes.

DÉCIMA PRIMERA. LEGISLACIÓN APLICABLE:

Las partes convienen en que la interpretación y cumplimiento del contenido y alcance del presente instrumento, se regirá por las leyes aplicables a los Estados Unidos Mexicanos, en especial por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y supletoriamente por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

DÉCIMA SEGUNDA. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA:

El presente convenio tiene autoridad de cosa juzgada y traerá aparejada ejecución, por lo que ésta podrá promoverse ante los tribunales jurisdiccionales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, de conformidad con el artículo 71 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

En caso de cualquier controversia, las partes se someterán expresamente a la jurisdicción de los Tribunales Federales competentes con residencia en el Distrito Federal; por tanto, renuncian expresamente al fuero que pudiera corresponderles por razón de su domicilio presente, futuro o por cualquier otra causa.

Habiendo leído y entendido el presente Convenio, y estar informados sobre las consecuencias legales que derivan del mismo, lo firman en tres tantos originales, sin que medie violencia, error, dolo o mala fe, en *lugar celebración convenio* , el *(fecha)* .

POR LOS PARTICULARES O AUTORIDADES PRESUNTAMENTE RESPONSABLES:

Nombre, cargo, institución

**POR LA PRESUNTA PERSONA PETICIONARIA Y/O
AGRAVIADA**

Nombre

**POR EL CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA
DISCRIMINACIÓN**

Nombre y cargo

c.c.p. Director/a General Adjunta de Quejas del Conapred

c.c.p. Subdirector/a de Medidas Administrativas del Conapred

Anexo 4. Formato de investigación

Datos generales			
No. de expediente			
Fecha de registro	año	mes	día
Parte peticionaria			

1. Problema de investigación

Problema de investigación				
<i>Hechos</i>	<i>Específicos</i>	<i>Evidencias</i>	¿Las evidencias prueban los hechos?	
			Sí	No
¿Hubo prejuicio, estereotipo o estigma?				
¿Sufrió un menoscabo, restricción o anulación de su(s) derecho(s)? ¿Cuáles?				
¿Qué motivó la discriminación?				
Presunto responsable: nombre, en su caso, institución u organización y cargo.				
Enumeración de daños.				
Medidas administrativas y de reparación de los daños.				

2. Hipótesis del caso

Hipótesis		¿De qué información se deduce esta hipótesis?
Derechos afectados		
Motivo de la discriminación		
Presunto responsable		
Daños causados		
Medidas administrativas y de reparación de los daños		

3. Búsqueda de evidencias

Hipótesis	Evidencias a recabar	Fuente	Método
1.			
2.			
...			

4. Prueba del caso

Hipótesis	Evidencias	¿Las evidencias prueban las hipótesis?	
		Sí	No
1.			
2.			
...			

5. Normatividad y estándares de derechos humanos

Derechos afectados	Normatividad y estándares que refiere los derechos genéricos y específicos

6. Medidas administrativas

Impartición de cursos o talleres	
Fijación de carteles	
Verificaciones por parte del Conapred	
Difusión de la resolución por disposición en el órgano de difusión del Conapred	
Difusión de la resolución por disposición en otros medios de comunicación	

7. Medidas de reparación del daño

Restitución del derecho	
Compensación por el daño	
Amonestación pública	
Disculpa pública o privada	
Garantías de no repetición	

Anexo 5. Formato de acuerdo de conclusión

ACUERDO DE CONCLUSIÓN

EXPEDIENTE: _____

Con fundamento en los artículos 20, fracción XLIV de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación —*en adelante Ley*—, el (la) Director(a) de Quejas.

ACORDÓ:

Tener por atendido el asunto citado al rubro, en virtud de que del estudio del expediente de queja se desprende lo siguiente:

I. Hechos materia de la queja

1. El ____ de _____ de ____ se recibió en este Consejo un (escrito o comparecencia) de la peticionaria _____ en el que manifestó lo siguiente:

XXXXXXXXXXXX

II. Acciones realizadas durante la tramitación del procedimiento de queja

2. En atención a la gravedad y urgencia de los hechos materia de la queja, este Consejo el ____ de _____ de ____ se remitió a _____ el oficio _____ por medio del cual se informaron los hechos de la queja y se solicitó un informe respecto de los mismos y la adopción de las siguientes medidas precautorias:

PRIMERA. XXXXXXXX

...

3. En respuesta se recibió el oficio _____ del XXXX _____ de ____ signado por _____, en el que manifestó la acep-

tación de implementar las citadas medidas precautorias. En particular se señaló lo siguiente:

...

XXXXXXXXXXXX

4. A su vez, el ____ de ____ de ____ se recibió un oficio suscrito por _____, a través del cual rinde informe relacionado con los hechos motivo de la queja, en el que señaló sustancialmente lo siguiente:

XXXXXXXXXXXX

...

5. Por otro lado, por medio de oficio _____, el ____ de ____ de ____ se dio vista a la peticionaria de la información anterior; quien rindió sus observaciones respectivas el ____ de ____ de _____.

6. Finalmente, el ____ de ____ de _____, personal de este Consejo (*señalar las diligencias adicionales como inspecciones, oficios adicionales, reuniones de trabajo, etcétera*).

III. Determinación del expediente

(Nota: en este apartado se deberá desarrollar la fundamentación y motivación de la conclusión del expediente)

7. Por todo lo anterior, y una vez analizadas las actuaciones que integran el presente expediente de queja, a efecto de determinar el mismo es necesario establecer las siguientes cuestiones: *i)* competencia de Conapred para conocer de los hechos expuestos por la peticionaria; *ii)* elementos probatorios que constan en el expediente de queja, y *iii)* atención de las pretensiones expuestas por la peticionaria.

A. Competencia del Conapred para conocer de los hechos expuestos por la persona peticionaria.

8. Por lo que hace a la competencia *ratione materiae*, es importante señalar que el artículo 1º, fracción III, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación define a ésta como:

toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo;

9. De tal manera –como ya lo ha referido este Consejo–,¹ para que se lleve a cabo un acto de discriminación, los hechos o el acto realizado debe: *i*) implicar una distinción, exclusión, restricción o preferencia además de tener el efecto de impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos humanos y libertades; *ii*) ésta debe estar basada en algunos de los motivos prohibidos de discriminación contenidos en el artículo 1º, fracción III, de la Ley invocada, y *iii*) cuyo propósito y efecto sea anular o menoscabar el goce o ejercicio de sus derechos y libertades. Lo anterior

¹ Conapred, Resolución por Disposición 1/2011, dirigida a la Secretaría de Educación Pública, del 22 de febrero de 2011, párrafo 24.

de conformidad con el artículo 1°, fracción III, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

10. Es menester señalar que algunos de estos motivos también están contemplados en *(señalar normatividad internacional)*

B. Análisis de los elementos probatorios que constan en el expediente.

11. XXXXXXX

12. Asimismo, este Consejo Nacional, en ánimo de abonar a la cultura de la igualdad y la no discriminación, recabó de oficio lo siguiente XXXXX

13. De toda la información recabada durante la tramitación del asunto que nos ocupa, se observa que XXXXXXXX *(se debe señalar con qué evidencia se acreditó o no el acto, omisión o práctica social discriminatoria o cualquiera de las causales de conclusión establecidas en la normatividad).*

C. Atención de las pretensiones expuestas por la peticionaria

(Este apartado se redactará sólo si la causal del acuerdo de conclusión se vincula con la implementación de alguna medida administrativa o de reparación acordada por las partes o impuesta por el Consejo)

14. En su escrito inicial la peticionaria fijó su pretensión de la siguiente manera:

XXXXXXXX

15. En atención a ello, este Consejo Nacional realizó las siguientes acciones:

XXXXXXXX

D. Puntos resolutivos

16. (*Conclusión*)

Por todo lo expuesto, con fundamento en los artículos XXX de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, considérese el presente asunto como concluido por _____. Notifíquese el presente acuerdo a las partes y tórnese el expediente al archivo.

DIRECTOR(A) DE QUEJAS

Anexo 6. Lineamientos que regulan la aplicación de las medidas administrativas y de reparación del daño en casos de discriminación

[Publicados el viernes 13 de junio de 2014 en la Primera Sección del *Diario Oficial de la Federación*.]

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Gobernación.- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

LINEAMIENTOS QUE REGULAN LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y DE REPARACIÓN DEL DAÑO EN CASOS DE DISCRIMINACIÓN

La Junta de Gobierno del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, con fundamento en los artículos 3, 4, 20, fracciones XLIV y XLVI; 24, fracción II, VI y XI de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación así como en Quinto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada el 20 de marzo de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*, y

CONSIDERANDO

Que en artículo 1o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho a la no discriminación, quedando prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapac-

ciudades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas;

Que en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se señala dentro de los objetivos de la Meta Nacional I. México en Paz, el garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación, para ello en la estrategia 1.5.4 se señala el deber de establecer una política de igualdad y no discriminación, así en la tercer línea de acción, se establece el compromiso de fortalecer los mecanismos competentes para prevenir y sancionar la discriminación;

Que en el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018 en su Objetivo 2, se establece la obligación de asegurar que las Instituciones de la Administración Pública Federal ofrezcan protección a la sociedad contra actos de discriminación, para ello en la línea de acción 2.4.1 se señala el compromiso de establecer lineamientos generales para la reparación del daño a las víctimas de discriminación;

Que el artículo 16 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación crea el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, como un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación, el cual, de conformidad con el artículo 17 de la referida Ley, tiene como objetivo contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país; llevar a cabo, las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación; formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional, y coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación;

Que en los artículos 20, fracción XLIV y 43 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, se estableció como parte de las atribuciones del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación la relativa a conocer de quejas por los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, atribuidas

a particulares, personas físicas o morales, así como a las personas servidoras públicas federales y a los poderes públicos federales;

Que en los artículos 20, fracción XLVI, 43, 83 y 83 Bis de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación se establece la facultad del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación de imponer a los particulares, personas físicas o morales, así como a las personas servidoras públicas federales y a los poderes públicos federales, medidas administrativas y de reparación, y

Que en el ámbito federal y en materia de particulares a nivel nacional, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación es el garante de la protección de las personas respecto de actos, omisiones o prácticas discriminatorias, y

Que las medidas administrativas y de reparación contenidas en el Capítulo VI de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación requieren de un desarrollo para su adecuada observancia y aplicación, se expiden los siguientes:

LINEAMIENTOS QUE REGULAN LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y DE REPARACIÓN DEL DAÑO EN CASOS DE DISCRIMINACIÓN

Capítulo I

Disposiciones generales

PRIMERO. Los presentes Lineamientos tienen por objeto brindar seguridad jurídica a las víctimas y agentes discriminados acerca de los criterios y el contenido de las medidas administrativas y de reparación que la Dirección General Adjunta de Quejas, órgano encargado de conocer e investigar los expedientes de quejas que se tramitan ante el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, impondrá y dará seguimiento, cuando sean procedentes, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, el Estatuto Orgánico

del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y demás normatividad aplicable.

Lo anterior, para fines orientadores de la acción institucional del Consejo y para la construcción de estándares de reparación, sin perjuicio de que en ejercicio de sus atribuciones, el Consejo pueda individualizar las medidas administrativas y de reparación del daño a aplicar, atendiendo a cada caso y a las pretensiones de la víctima.

SEGUNDO. Para los efectos de la aplicación de los presentes Lineamientos, además de las definiciones establecidas en el artículo 1o de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, se entenderá por:

- I. Agentes discriminadores:** personas físicas o morales particulares, así como personas servidoras públicas federales o poderes públicos federales, a quienes se les acredite la comisión de un acto, omisión o práctica social discriminatoria;
- II. Amonestación pública:** medida de reparación, consistente en la advertencia que se hace a los agentes discriminadores, haciéndoseles ver las consecuencias de la falta que cometieron, con la finalidad de encauzar su conducta en el correcto desempeño de sus acciones y funciones, conminándolos a no repetir las acciones, omisiones o prácticas que dieron origen a la violación del derecho a la no discriminación;
- III. Compensación:** medida de reparación que se presenta cuando la restitución del derecho conculcado no es posible o existe un acuerdo entre las partes. Consiste en el resarcimiento, que puede ser pecuniario, por el daño sufrido derivado de una violación al derecho a la no discriminación;
- IV. Daño Inmaterial:** menoscabo sufrido en los bienes no materiales de la víctima, ello de conformidad con

los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Está relacionado con la afectación de la psique de la persona derivada de la violación al derecho a la no discriminación de la que fue víctima, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia;

V. Daño material: detrimento del patrimonio o activos de la víctima de los actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, es decir, el impacto monetario de la violación, ello de conformidad con los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El daño material se integra, de acuerdo con el caso, por el lucro cesante y daño emergente;

VI. Disculpa pública o privada: medida de reparación consistente en un pronunciamiento que realiza el agente discriminador mediante el cual expresa el reconocimiento de su responsabilidad cometida por la violación al derecho a la no discriminación, la cual va dirigida a las víctimas. Puede ser pública o privada, atendiendo a la naturaleza del caso y al impacto causado;

VII. Garantía de no repetición: medidas de carácter positivo conformada por un conjunto de acciones encaminadas a evitar violaciones futuras al derecho a la no discriminación por motivos y ámbitos similares a los investigados en la queja y a corregir estructuralmente los factores que las originaron, las cuales podrán contener, entre otras, reformas institucionales y legales que promuevan el respeto y protección del derecho a la no discriminación;

VIII. Medidas de rehabilitación: Medidas que buscan facilitar a la víctima a hacer frente a los efectos sufridos por causa del acto u omisión o práctica social discriminatoria;

IX. Medidas de satisfacción: Medidas que buscan restablecer la dignidad de las víctimas de discriminación;

- X. Medidas administrativas por actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias:** conjunto de acciones que el agente discriminador debe cumplir y cuya finalidad consiste en inhibir y prevenir la comisión de actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias;
- XI. Medidas de reparación por actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias:** conjunto de acciones que el agente discriminador debe cumplir y cuyo objeto es restituir, compensar, rehabilitar y satisfacer los bienes y derechos de las víctimas por los daños causados a consecuencia de la violación a su derecho a la no discriminación, así como garantizar la no repetición del acto, omisión o práctica social discriminatoria;
- XII. Reparación integral del daño:** obligación del agente discriminador de restablecer la situación de las víctimas previa a la violación al derecho a la no discriminación y eliminar los efectos que la violación produjo, así como compensar, restablecer o restituir a las víctimas de violaciones al derecho a la no discriminación para revertir, en la medida de lo posible, los efectos de la vulneración causada por sus actuación, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, mediante medidas de rehabilitación, ello de conformidad con las medidas administrativas y/o de reparación que según procedan;
- XIII. Restitución del derecho conculcado:** medida de reparación consistente en el conjunto de acciones encaminadas al restablecimiento del goce de sus derechos a la víctima, pues buscan restablecer la situación previa a la violación al derecho a la no discriminación; y,
- XIV. Víctimas de discriminación:** personas físicas que, directa o indirectamente, hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional o, en general, cualquier puesta en peligro o lesión a sus bie-

nes jurídicos o derechos como consecuencia de una violación al derecho a la no discriminación.

TERCERO. Las medidas administrativas y de reparación adoptadas en el procedimiento de queja se derivarán de la conciliación; de los acuerdos consentidos por las partes durante el proceso, así como de las resoluciones por disposición e informes especiales que el Consejo emita.

CUARTO. El Consejo supervisará y verificará el cumplimiento de las resoluciones. Lo anterior, sin detrimento de que pueda auxiliarse de personas o instituciones expertas y con conocimientos especializados en temáticas específicas, relacionados con la materia, de conformidad con el artículo 73 fracciones III, IV y V de la Ley.

QUINTO. El Consejo, para el establecimiento de medidas administrativas y de reparación, de buena fe y a verdad sabida, tomará en consideración las particularidades de cada caso, graduándolas con un sentido de lógica y equidad, y se guiará por los principios pro persona, de igualdad y no discriminación, de publicidad, de valoración de las pruebas, integralidad y proporcionalidad, entre otros.

SEXTO. El Consejo mediará para que, en la definición de medidas administrativas y de reparación que deriven de la conciliación o del trámite del expediente, los acuerdos entre las partes sean justos y contribuyan a la no discriminación. Para ello, podrá proponer de manera oficiosa medidas que no hayan sido consideradas o solicitadas por la parte peticionaria y/o agraviada, de conformidad con lo establecido en los artículos 83 y 83 Bis de la Ley.

SÉPTIMO. El Consejo, para la imposición de las medidas administrativas y de reparación, valorará las pretensiones de la vícti-

ma de los actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias en el caso concreto, de conformidad con el principio de proporcionalidad, determinándolas mediante resolución, fundada y motivada. Considerará para ello el nexo causal de la discriminación y el daño identificado; la naturaleza y, de ser el supuesto, el monto del daño material e inmaterial; así como su razonabilidad e integridad.

En la resolución referida en el párrafo anterior, el Consejo podrá imponer una o más medidas administrativas o de reparación, una vez valorado el caso concreto y de considerarlo pertinente.

OCTAVO. Las medidas administrativas y de reparación, impuestas o acordadas, bajo los principios de equidad y justicia restaurativa, no tienen por objeto el enriquecimiento ni empobrecimiento para las víctimas de discriminación más allá del daño causado. Asimismo, tratándose de particulares, se considerará la situación económica de la persona que deberá cumplimentar dichas medidas, sin perjuicio de las demás medidas restaurativas.

NOVENO. Si la queja se inició de oficio y no fue posible localizar a la persona agraviada, el Consejo considerará adoptar las medidas administrativas y de reparación que contribuyan al respeto, protección, garantía y/o promoción de los derechos del grupo o colectivo social en situación de discriminación relacionado con los hechos que motivaron la radicación del expediente.

DÉCIMO. Las autoridades y particulares que deban cumplir las medidas administrativas y de reparación, de acuerdo con los principios de progresividad y no regresividad, deberán realizar todas las acciones necesarias para su cumplimiento y garantizar los derechos reconocidos en las mismas.

DECIMOPRIMERO. La persona física o moral particular, la persona servidora pública federal o el poder público a quien se impusieron o con quienes se llegó a un acuerdo consentido por las partes durante el trámite de la queja o en la audiencia de

conciliación las medidas administrativas y de reparación, estarán obligados a su total cumplimiento y a colaborar con el Consejo en los requerimientos que éste le formule para estar en posibilidad de verificar y documentar en el expediente el cumplimiento.

En caso de que las partes del proceso de queja acuerden dar por cumplidas las medidas administrativas y/o de reparación, deberán informar al personal del Consejo, para que acuerde lo que conforme a derecho proceda.

DECIMOSEGUNDO. El Consejo brindará información oportuna a las víctimas de discriminación y a las otras partes del proceso de queja sobre el seguimiento, verificación y cumplimiento de las medidas administrativas y de reparación que corresponda a cada caso particular, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables.

DECIMOTERCERO. En algunas ocasiones, la resolución que emita y divulgue el Consejo en el expediente de queja podrá ser, a juicio de éste, en sí misma y de manera suficiente, la única medida administrativa y de reparación aplicable en el caso concreto por considerarse, en sí misma, una amonestación pública, ello en concordancia con los artículos 83, fracciones IV y/o V, según sea el caso, y 83 Bis, fracción III, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

DECIMOCUARTO. El Consejo, para el cumplimiento de las medidas administrativas y de reparación establecidas en los artículos 83 y 83 Bis de la Ley, establecerá un plazo razonable en atención a las especificidades del caso y las peculiaridades de dichas medidas, en el acuerdo, convenio, Resolución por Disposición o Informe Espacial correspondiente.

Capítulo II

Medidas administrativas por actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias

DECIMOQUINTO. El objetivo de los cursos o talleres a que se refiere el artículo 83, fracción III, de la Ley, es la sensibilización en materia de igualdad y no discriminación de las personas particulares, físicas o morales, así como de personas servidoras públicas federales, y los poderes públicos federales, acción que contribuye al cambio social y cultural.

DECIMOSEXTO. Los cursos o talleres que impartirá el Consejo comprenderán, entre otras, las modalidades de Presencial, preferentemente en la sede del Consejo; y En Línea, mediante su programa de educación Conéctate.

DECIMOSÉPTIMO. La colocación de carteles cuyo contenido promueva la igualdad y no discriminación tiene como objetivo fortalecer la replicación de actos no discriminatorios en la institución pública o privada donde se presentaron los mismos.

El diseño de los carteles a que se refiere el párrafo anterior será proporcionado por el Consejo, de forma física o electrónica, para su impresión por parte del agente discriminador, de acuerdo con la disponibilidad de ejemplares con que cuente el Consejo.

DECIMOCTAVO. El Consejo, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, establecerá la vigencia y lugar en la que se colocarán los carteles.

DECIMONOVENO. Para los efectos de la medida administrativa prevista en el artículo 83, fracción II, de la Ley, el personal del Consejo podrá acudir a las instalaciones de las instituciones, establecimientos, asociaciones o cualquier otro lugar, a fin de promover y verificar la adopción de medidas a favor de la igualdad de oportunidades y la no discriminación.

Con base en lo establecido en el párrafo que antecede, el personal del Consejo podrá efectuar inspecciones, realizar entrevistas, coordinar reuniones, entre otras acciones que juzgue convenientes.

Capítulo III

Título Primero

Medidas de reparación por actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias

VIGÉSIMO. Para la reparación integral del daño, se deberá probar el vínculo entre la violación sufrida y el daño reclamado, por lo que el personal del Consejo podrá allegarse de las pruebas, para mejor proveer, que estime pertinentes, entre otras, solicitar las opiniones, dictámenes o peritajes que permitan conocer los perjuicios producidos; lo anterior, sin detrimento de la valoración de las pruebas que las partes, en su caso, ofrezcan.

VIGÉSIMO PRIMERO. El personal del Consejo, cuando sea posible, asegurará que se restituya el derecho conculcado y que se garantice la no repetición del acto, omisión o práctica social discriminatoria. De no ser así, evaluará la aplicabilidad de las medidas que se señalan en el artículo 83 Bis, fracciones II, III y IV de la Ley, atendiendo a las especificidades del caso y procurando la mayor protección de los derechos de la víctima, para lo cual deberá escuchar a la persona, grupo o colectivo social afectado.

VIGÉSIMO SEGUNDO. La compensación comprenderá el daño material e inmaterial y daño al proyecto de vida sufrido, misma que se debe calcular de forma proporcional a la gravedad de la violación por el acto, omisión o práctica social discriminatoria, atendiendo a las circunstancias de tiempo, modo y lugar de cada caso.

VIGÉSIMO TERCERO. El daño material se fijará por concepto de la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso, para lo cual se procurará un monto indemnizatorio que de manera proporcional compense los daños y perjuicios.

El daño material se integrará por el daño emergente y lucro cesante.

VIGÉSIMO CUARTO. Los gastos realizados por concepto del daño emergente son aquellos, realizados, de forma pertinentes y no excesiva, a partir y con motivo del acto, omisión o práctica social discriminatoria, para lo cual se tomará en cuenta si la persona, grupo o colectivo social en situación de discriminación tuvo que incurrir en gastos para la presentación, trámite y seguimiento de la queja, entre ellos:

- I. Gastos de transporte;
- II. Gastos de llamadas telefónicas;
- III. Envíos de información por fax o cualquier otro medio;
- IV. Alojamiento y gastos de alimentación para acudir a audiencias o reuniones con personal del Consejo o en otras Instituciones que guarden relación con el caso;
- V. Uso de Internet en establecimientos;
- VI. Generación de fotografías, videos o publicaciones que sirvan de prueba de conducta discriminatoria;
- VII. Gastos de hospitalización, medicamentos y/o atención medicamentosa como consecuencia de la discriminación sufrida;
- VIII. Gastos de colegiatura en otras escuelas a consecuencia de la negación del servicio educativo;
- IX. Gastos por diferentes instrumentos de apoyo, tales como prótesis, aparatos ortopédicos, entre otros, a personas con discapacidad;

- X. Gastos funerarios en caso de que la discriminación haya traído la muerte de la víctima o agraviada;
- XI. Gastos por cambio de domicilio, si es que la persona tuvo que dejarlo a consecuencia de la discriminación de la que fue víctima, y
- XII. Los demás que se generen y que guarden relación con la presentación y seguimiento de la queja.

VIGÉSIMO QUINTO. Para la cuantificación del daño emergente, el personal del Consejo recabará, por sí o por conducto de la parte afectada, toda la evidencia que permita demostrar las erogaciones, pertinentes y no excesivas, que tuvo que realizar la víctima o persona agraviada que se vinculen con el caso; sin embargo, cuando no sea posible demostrar el total de erogaciones o los gastos incurridos para poner fin a la discriminación cometida, a partir del listado de gastos que, bajo protesta de decir verdad, presente la víctima, se decidirá bajo el criterio de equidad el monto correspondiente a estos rubros.

VIGÉSIMO SEXTO. La compensación por concepto del lucro cesante se referirá mayormente a la interrupción de ingresos, salarios, honorarios y retribuciones o ganancias lícitas de la víctima o presunta agraviada por el tiempo en que se han visto impedidos para trabajar con motivo del acto, omisión o práctica social discriminatoria. Para ello el personal del Consejo se allegará de toda aquella evidencia que permita valorar la expectativa de vida, sus actividades profesionales, salarios y beneficios laborales, así como la probabilidad de que las condiciones continuarán y progresarán si la violación no hubiera tenido lugar.

VIGÉSIMO SÉPTIMO. Para el cálculo del lucro cesante, el personal del Consejo implementará el criterio de valoración más objetivo posible; sin embargo, cuando de manera total o parcial no existan comprobantes sobre los ingresos de la persona víctima o agraviada o familiar y no sea posible por ningún medio tener información al respecto y por consiguiente el daño no pudiera

ser probado en su monto preciso, se podrá basar la tasación sobre el salario mínimo vigente en el Distrito Federal y bajo el criterio de valoración equitativo.

VIGÉSIMO OCTAVO. Por daño inmaterial se entenderán aquellos daños que no tienen el carácter económico o patrimonial, y que pueden comprender los sufrimientos y aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones de carácter no pecuniario en las condiciones de existencia de la víctima o su familia.

VIGÉSIMO NOVENO. Cuando del análisis de las especificidades del caso lo requiera, partiendo de los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y de equivalencia de la reparación con el perjuicio producido, procederá la compensación por daño inmaterial en dos maneras:

- I. Mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero en aplicación razonable y bajo el criterio de equidad y/o;
- II. Mediante la realización de acciones de satisfacción, las cuales son aquellas que provean la reparación integral a las víctimas de forma simbólica o representativa, cuyos efectos son la recuperación de la memoria de las víctimas, el restablecimiento de su dignidad o el consuelo de sus deudos, y que también tengan un impacto en la comunidad y el entorno social.

TRIGÉSIMO. Para efectos del daño al proyecto de vida, se entenderá éste como el daño radical y profundo que se causa a la persona víctima o agraviada y que genera como grave consecuencia el que se frustré aquello que constituye el eje central y decisivo sobre el que gira la entera existencia de la persona y que genera la pérdida de oportunidades o posibilidades que inciden en la existencia misma de la persona.

TRIGÉSIMO PRIMERO. El monto de la compensación se establecerá considerando lo siguiente:

- a) El pago se realizará en moneda nacional o en especie.
- b) El Consejo no está obligado a fijar intereses en el pago de sumas determinadas en sus decisiones, pero en caso de resultar procedente actualizará el monto, en caso de retraso en su cumplimiento.
- c) El monto se calculará considerando los criterios establecidos en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el Código Civil Federal, la Ley Federal del Trabajo, principios generales del derecho, la jurisprudencia y estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y cualquier otra disposición que resulte aplicable, valorándolos conforme al lineamiento Quinto.

Título Segundo

Medidas de satisfacción por actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias

TRIGÉSIMO SEGUNDO. El Consejo determinará, según proceda, las acciones de satisfacción que deberá realizar el agente discriminador, dentro de las cuales comprenderán, entre otras, las siguientes:

- I. Conmemoraciones a las víctimas;
- II. Inclusión de una exposición precisa del acto, omisión o práctica social discriminatoria en la enseñanza del derecho a la no discriminación, de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como material didáctico;
- III. Videos que recuerden los hechos y que sean transmitidos en escuelas y en medios de comunicación para que la sociedad los conozca;
- IV. Publicaciones de semblanzas de las víctimas;

- V. Placas en lugares públicos o calles;
- VI. Designación de lugares ya existentes con el nombre de la o las víctimas;
- VII. Otorgamiento de becas;
- VIII. Brindar tratamiento médico y psicológico;
- IX. Fortalecer a las comunidades con calles, dispensarios o centros comunitarios, y
- X. Crear mecanismos de delimitación de territorios indígenas.

TRIGÉSIMO TERCERO. Para los efectos de la amonestación y disculpa pública que se hace alusión en el artículo 83 Bis, fracciones III y IV de la Ley, se atenderá a los principios de razonabilidad y proporcionalidad de la forma en que se cometió el acto, omisión o practica social discriminatoria, así como de los efectos producidos, pudiendo ser en las siguientes modalidades, las cuales definirá el Consejo:

- I. A través de un acto público y en presencia de medios de comunicación;
- II. Por medio de un diario de circulación nacional;
- III. Por conducto de medios electrónicos, incluyendo la página web del Consejo;
- IV. Por medio de documento u oficio que, en su caso, forme parte del expediente personal del agente discriminador, cuya noticia de cumplimiento se dé a conocer por el medio electrónico que disponga el Consejo;
- V. Por conducto de superior jerárquico y en presencia de dos testigos, cuando el acto, omisión o práctica social discriminatoria se haya cometido en el entorno laboral, cuya constancia de cumplimiento se remita al Consejo, y
- VI. En presencia e instalaciones del personal del Consejo y de la víctima. Para cuyos efectos el personal del Consejo hará constar en un acta circunstanciada el día, lugar y hora, así como la descripción del acto

de disculpa o amonestación que se efectúe en su presencia.

Título Tercero

Medidas de rehabilitación por actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias

TRIGÉSIMO CUARTO. Como parte de la reparación integral de la reparación por el daño ocasionado, en los casos que resulte procedente, la reparación deberá incluir además la rehabilitación que consistirá en la atención médica y psicológica de la víctima, así como servicios jurídicos y sociales a favor de ella.

Título Cuarto

Garantías de no repetición derivadas de actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias

TRIGÉSIMO QUINTO. La garantía de no repetición que se señala en el artículo 83 Bis, fracción V de la Ley, son acciones que los agentes discriminadores deberán realizar, según lo haya determinado por el Consejo, dentro de las cuales, entre otras, se comprenderán las siguientes medidas:

- I. La acción y revisión de su normativa que podrá ser en dos vertientes: aquella dentro de su ámbito de competencia, tendiente a realizar las acciones necesarias que tengan como finalidad la supresión de preceptos y prácticas que entrañen violación al derecho a la no discriminación y aquella dentro de su ámbito de competencia, tendientes a realizar las acciones necesarias que tengan como finalidad la expedición de normas para el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia a dicho ordenamiento constitucional;

- II. Dar vista a la autoridad interna o externa competente para que investigue y, en su caso, sancione, de conformidad con las responsabilidades administrativas, penales o cualquier otra;
- III. La creación de algún mecanismo de captación, tramitación y solución de denuncias por discriminación;
- IV. La capacitación en materia del derecho a la no discriminación, de modo prioritario y permanente;
- V. La promoción de la observancia de los códigos de conducta, normas éticas u otras disposiciones internas que contengan el principio de no discriminación;
- VI. La realización e implementación de protocolos de actuación;
- VII. Campañas de concienciación a personas servidoras públicas o al público en general en materia de no discriminación;
- VIII. Adopción de políticas públicas en materia de no discriminación, como medidas de inclusión, nivelación y acciones afirmativas;
- IX. Emisión de circulares o exhortos con la finalidad de eliminar actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias;
- X. Adopción de Guías de Acción Pública emitidas por el Consejo;
- XI. Realización de ajustes razonables que propicien la accesibilidad y el diseño universal;
- XII. Elaboración y distribución de materiales que promuevan el derecho a la no discriminación;
- XIII. Implementación de talleres;
- XIV. Desarrollar sistemas de información de datos que permitan identificar factores que propician la discriminación para su reversión;
- XV. Retiro de anuncios, comerciales, programas o espectaculares que inciten o promuevan la discriminación;
- XVI. Talleres de sensibilización en materia de género, así

- como en diversas temáticas en materia de derechos humanos;
- XVII. Suscripción de la Guía de Acción Pública contra la Discriminación, Institución Comprometida con la Inclusión (ICI);
 - XVIII. Distribución y aplicación de manuales y materiales emitidos por el Consejo;
 - XIX. Compromiso para sumarse a una cultura de igualdad, inclusión y no discriminación, el cual sea difundido en algún medio de comunicación;
 - XX. Diseño y difusión de material audiovisual relativo a la inclusión, y
 - XXI. Insertar en páginas web del agente discriminador el link de la página electrónica del Consejo.

Capítulo IV

Cumplimiento y ejecución

TRIGÉSIMO SEXTO. El personal de la Dirección General Adjunta de Quejas estará a cargo de la verificación y seguimiento, hasta su total cumplimiento, de las medidas administrativas y de reparación, derivadas de las queja.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO. Para efectos de la verificación y seguimiento del cumplimiento de las medidas administrativas y de reparación podrá realizar las siguientes acciones:

- I. Solicitar, por la vía que determine el Consejo, a los particulares, personas físicas o morales, personas servidoras públicas federales y poderes públicos federales, cualquier información, documentación, evidencia y colaboración que considere pertinente;
- II. Convocar y celebrar reuniones interinstitucionales;
- III. Solicitar la elaboración de programas de trabajo;

- IV. Realizar entrevistas;
- V. La presencia de personal del Consejo para promover y verificar la adopción de medidas a favor de la igualdad y no discriminación, la inclusión y la accesibilidad;
- VI. Realizar inspecciones a los lugares donde se aplicarán las medidas, relacionadas con particulares, personas servidoras públicas federales y poderes públicos federales, y
- VII. Cualquier otra que se requiera y que se considere como evidencia en la conformación del expediente de queja en cuanto al cumplimiento de las medidas.

TRIGÉSIMO OCTAVO. El personal del Consejo, una vez que haya verificado el cumplimiento total de las medidas administrativas y de reparación, lo hará constar en un acta circunstanciada y remitirá el expediente de queja, como asunto total y definitivamente concluido o en reserva, al archivo.

TRIGÉSIMO NOVENO. Derivado de la falta de cumplimiento de las medidas administrativas y de reparación por un ente público, el Consejo dará vista al Órgano Interno de Control, a efecto de que en el ámbito de su competencia, de considerarlo procedente, aplique las medidas disciplinarias a que haya lugar, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

CUADRAGÉSIMO. En el caso de las personas servidoras públicas federales a los que se haya condenado al pago de la compensación y ante la omisión del cumplimiento, se orientará a la víctima a efecto de que presente su reclamación por la vía establecida en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, siendo la resolución emitida por este Consejo el título nominativo.

CUADRAGÉSIMO PRIMERO. El Consejo orientará y, en su caso, canalizará a la persona víctima o agraviada para que promueva ante los tribunales jurisdiccionales competentes, por la vía

de apremio o en juicio ejecutivo, el cumplimiento de las medidas administrativas y de reparación acordadas mediante convenio.

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO. En el supuesto que el agente discriminador no cumpla con la resolución o requerimiento emitido por el Consejo, se podrá, en cumplimiento a lo establecido en el Código Penal Federal, dar vista a efecto que se inicie averiguación previa por lo que hace a la desobediencia y resistencia de particulares y de personas servidoras públicas.

CUADRAGÉSIMO TERCERO. En caso de incumplimiento de las medidas administrativas o de reparación, el Consejo podrá hacer público un extracto de la resolución emitida por éste en el medio de difusión que designe, en concordancia con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

CUADRAGÉSIMO CUARTO. Para los efectos de cumplimiento, la resolución por disposición, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles, será considerada como el título ejecutivo base de la acción, mediante el cual la persona víctima o agraviada podrá solicitar el pago de la compensación ante la autoridad judicial competente.

Transitorios

PRIMERO. Los presentes lineamientos entrarán en vigor a los 60 días hábiles siguientes al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

SEGUNDO. Los presentes lineamientos sólo aplicarán para los expedientes radicados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación,

publicado en *el Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 2014, siempre que su trámite no haya concluido con anterioridad a la emisión de los lineamientos.

Atentamente

México, D. F., a 9 de junio de 2014.-
El Presidente, Ricardo A. Bucio Mújica.- Rúbrica.
(R.- 391064)

Bibliografía

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en *DOF* 07-07-2014. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.pdf>.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED). Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 2014.

Ley General de Víctimas, publicada el 9 de enero de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Lineamientos que regulan la aplicación de las medidas administrativas y de reparación del daño en casos de discriminación, publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, 13 de julio de 2014.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Enadis 2010. Resultados generales. <<http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf>>.

Resolución por Disposición 1/2011, dirigida a la Secretaría de Educación Pública, 22 de febrero de 2011.

Resolución por Disposición 1/2012, dirigida al ISSSTE, 18 de enero de 2012.

Organización de los Estados Americanos (OEA)

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos

Opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

OC-4/84 del 19 de enero de 1984, *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, Serie A, No. 4.

OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, *La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, solicitada por el gobierno de Costa Rica.

OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, Serie A, No. 6. *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

OC-17/02 del 28 de agosto de 2002, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, Serie A, No. 18. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*.

Casos

Aloeboetoe y otros vs. Surinam, Fondo, Sentencia de 4 de diciembre de 1991, Serie C, No. 11.

Blake vs. Guatemala, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de enero de 1999, Serie C, No. 48.

- Cantoral Huamani y García Santa Cruz vs. Perú*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 10 de julio de 2007, Serie C, No. 167.
- Castillo Páez vs. Perú*, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 1998, Serie C, No. 43.
- Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de mayo de 2001, Serie C, No. 77.
- Comunidad Moiwana vs. Suriname*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia 15 de junio de 2005, Serie C, No. 124.
- El Amparo vs. Venezuela*, Interpretación de la Sentencia de Reparaciones y Costas, Resolución de la Corte de 16 de abril de 1997, Serie C, No. 46, Voto disidente del juez A. Cançado Trindade.
- Fernández Ortega y otros vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de agosto de 2010, Serie C, No. 215.
- Garrido y Baigorria vs. Argentina*, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de agosto de 1998.
- Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 8 de julio de 2004, Serie C, No. 110.
- Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2010.
- Loayza Tamayo*, Reparaciones, Sentencia de 27 de noviembre de 1998.
- Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C, No. 140.
- Panel Blanca (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala*, Reparaciones, Sentencia de 25 de mayo de 2001, Serie C, No. 76.
- Perozo vs. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C, No. 195.
- Rosendo Cantú y otra vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2010.

Servellón García vs. Honduras, Sentencia del 21 de de septiembre de 2006, Serie C. No. 152.

Ticona Estrada y otros vs. Bolivia, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C, No. 191.

Valle Jaramillo y otros vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008.

Velázquez Rodríguez vs. Honduras, Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C.

Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 4 de julio de 2007, Serie C, No. 166.

19 Comerciantes vs. Colombia, Sentencia de 5 de julio de 2004, Serie C, No. 109.

Medidas provisionales

Medidas provisionales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Costa Rica. Caso del Periódico “La Nación”, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 23 de mayo de 2001, Punto cuatro de Vistos.

Medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de Guatemala. Caso Colotenango, Resolución del 22 de junio de 1994, párrafo 5 de la parte considerativa.

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

CCPR *Observación General* 18. (General Comments), No discriminación: 10/11/89. (37º periodo de sesiones, 1989).

Comisión de Derechos Humanos. Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París), marzo de 1992. Disponible en <<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Sparisprinciples.pdf>>.

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General* 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Convención de Viena). U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, Viena, 23 de mayo de 1969, entrada en vigor el 27 de enero de 1980.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Disponible en <http://www.cinu.org.mx/biblioteca/documentos/dh/c_elim_disc_mutxt.htm>.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Disponible en <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0018>>.
- Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Resolución aprobada por la Asamblea General [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/53/625/Add.2)], A/RES/53/144, 8 de marzo de 1999.
- Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (Declaración sobre Víctimas...), adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985.
- Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.
- Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993. Disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf>.
- Delincuentes y víctimas: responsabilidad y equidad en el proceso penal.* Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Preven-

ción del Delito y Tratamiento del Delincuente, Viena, 10 a 17 de abril de 2000.

Informe final presentado por el señor Marc Bossuyt, relator especial, de conformidad con la resolución 1998/5 de la Subcomisión de promoción y protección de los derechos humanos. Prevención de la discriminación. El concepto y la práctica de la acción afirmativa.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH). Ver <<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>>.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (Principios Reparación Daño). 60/147 Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005. I. Obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)

Pleno. Tesis: LXV SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE

PARTE EN EL LITIGIO. Emitida el 25 de octubre de 2011.

Pleno. Tesis LXVI. CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE Y CUANDO SEAN MÁS FAVORABLES PARA LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1º DE LA CONSTITUCION FEDERAL. Emitida el 25 de octubre de 2011.

Pleno. Tesis LXIX. PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Emitida el 25 de octubre de 2011.

Otros

CANÇADO TRINDADE, Antônio A., *La interdependencia de todos los derechos humanos. Obstáculos y desafíos en la implementación de los derechos humanos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Disponible en <<http://www.civilisac.org/web/wp-content/uploads/interdependencia-de-los-derechos-humanos.pdf>>.

CENTRO POR LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL (CEJIL), *Guía para recopilar información que respalde una petición inicial ante el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, 2006.

DUECK JUDITH, Manuel Guzman y Bert Verstappen, *Huridocs Events Standard Formats. A Tool for Documenting Human Rights Violations*, 2a. ed. revisada, Versoix, Suiza, Huridocs, 2001.

FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*, 2a. ed., Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999.

- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH), Claudia Martin, Diego Rodríguez Pinzón y José Antonio Guevara. *Compilación de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*.
- LORENTE G., Ferrán, *Asistencia psicológica a víctimas. Psicología para bomberos y profesionales de las emergencias*, Madrid, Arán, 2008.
- PÉREZ RIVERA, Héctor Alberto, “Los estándares internacionales de derechos humanos de las mujeres en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Análisis de los casos mexicanos”, *Derecho en Libertad*, Año 4, No. 7, julio–diciembre 2011.
- RODRÍGUEZ MANZO, Graciela, Iván Alonso Báez, Marcela Talamás, Miguel Pulido, *Responsabilidad y reparación. Un enfoque de derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal / Fundar / Universidad Iberoamericana, 2007. Disponible en <<http://directorio.cdhdh.org.mx/libros/2009/08/responsabilidadyreparacion.pdf>>.
- RODRÍGUEZ-PINZÓN, Diego, Claudia Martin y Tomás Ojea Quintana, “Atribución de responsabilidad en el marco de la Convención Americana: la obligación de respetar y garantizar del artículo 1.1”, en *La dimensión internacional de los derechos humanos. Guía para la aplicación de normas internacionales en el derecho interno*. Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, p. 22.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, *Iguales y diferentes. La discriminación y los retos de la democracia incluyente*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- URQUILLA BONILLA, Carlos, “Unidades 2 y 3: Derechos humanos y sistemas internacionales de protección”, en *Curso Derechos Humanos y Sistemas Internacionales de Protección: La Convención de la CEDAW y su Protocolo Facultativo*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Aula Virtual, 2006. Disponible en <<http://iidh.ed.cr/CursosIIDH/intranet/curso.aspx>>.
- WALSH, Froma, *Resiliencia familiar. Estrategias para su fortalecimiento*, Buenos Aires, Amorrortu, 2005.

Directorio

Secretaría de Gobernación

Miguel Ángel Osorio Chong
SECRETARIO

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Ricardo Antonio Bucio Mújica
PRESIDENTE

Junta de Gobierno

Representantes del Poder Ejecutivo Federal

Roberto Rafael Campa Cifrián
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Fernando Galindo Favela
SECRETARÍA DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO

Pablo Antonio Kuri Morales
SECRETARÍA DE SALUD

Alberto Curi Naime
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

José Adán Ignacio Rubí Salazar
SECRETARÍA DEL TRABAJO Y
PREVISIÓN SOCIAL

Ernesto Javier Nemer Álvarez
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

Lorena Cruz Sánchez
INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

Representantes designados por la Asamblea Consultiva

Santiago Corcuera Cabezut
Clara Jusidman Rapoport
Mauricio Merino Huerta
Luis Perelman Javnozón
Juan Martín Pérez García
Ricardo Miguel Raphael de la Madrid
Gabriela Warkentin de la Mora

Instituciones invitadas

CENTRO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y EL
CONTROL DEL VIH/SIDA

CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y
LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO
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 Galán Jiménez
Sergio Federico Gudiño Valencia
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Asamblea Consultiva

Mauricio Merino Huerta
PRESIDENTE

Elena Azaola Garrido
Santiago Corcuera Cabezut
Sarah Corona Berkhim
Katia D'Artigues Beauregard
Rogelio Alberto Gómez-Hermosillo Marín
Clara Jusidman Rapoport
Marta Lamas Encabo
Esteban Moctezuma Barragán
Rebeca Montemayor López
José Antonio Peña Merino
Luis Perelman Javnozón
Juan Martín Pérez García
Jacqueline Peschard Mariscal
Alejandro Ramírez Magaña
Ricardo Miguel Raphael de la Madrid
Pedro Salazar Ugarte
Tiaré Scanda Flores Coto
Regina Tamés Noriega
Gabriela Warkentin de la Mora

Modelo para la defensa de casos de discriminación

se terminó de imprimir en agosto de 2015 en los talleres gráficos de Impresora y Encuadernadora Progreso (IEPSA), S. A. de C. V., San Lorenzo 244, col. Paraje San Juan, del. Iztapalapa, 09830, México, D. F.

Se tiraron 2000 ejemplares

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación presenta el *Modelo para la defensa de casos de discriminación*, dirigido a servidoras y servidores públicos que atiendan quejas sobre probables violaciones al derecho a la igualdad y no discriminación para que, en la medida de lo posible, se restablezca el derecho conculcado y se repare el daño producido, de acuerdo con el mandato constitucional y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Este modelo presenta las bases mínimas para realizar la investigación de actos de discriminación incorporando los instrumentos y estándares internacionales y regionales en materia de derechos humanos, centrando los parámetros de actuación en torno a las víctimas y estableciendo procedimientos específicos que deben seguir las personas servidoras públicas al conocer un acto de discriminación en el ámbito de su competencia.



Modelo para la defensa de **casos** de discriminación

SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



**CONSEJO NACIONAL PARA
PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN**