

CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN

Miguel CARBONELL

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Concepto de discriminación*. III. *Principios de interpretación*. IV. *Apertura al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho comparado*. V. *Conductas que discriminan*. VI. *Medidas de acción positiva*. VII. *El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación*. VIII. *Los procedimientos previstos en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*. IX. *Las medidas administrativas para prevenir y eliminar la discriminación*. X. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Al analizar el tema de la no discriminación en México es obligado hacer referencia a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003 (en lo sucesivo la Ley será identificada simplemente como LD). La Ley tuvo como origen remoto o mediato un proyecto redactado por la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación que estuvo trabajando durante buena parte del año 2001 y que llegó a hacer público un anteproyecto articulado. En esa Comisión trabajaron más de 160 personas, muchas de ellas pertenecientes a grupos sociales que han sido tradicionalmente discriminados en México (personas con discapacidad, indígenas, personas con creencias religiosas o con tendencias sexuales distintas a las mayoritarias, mujeres, etcétera).

Aunque el texto de la Ley, como veremos enseguida, se apartó en aspectos importantes del proyecto de la Comisión Ciudadana, es claro que los legisladores tuvieron en ese proyecto su principal insumo de trabajo

y que muchas de las propuestas novedosas que en él se establecieron finalmente pudieron adquirir fuerza de ley.

La LD contiene 85 artículos y cinco transitorios, distribuidos en seis diferentes capítulos. A continuación se refieren algunos de sus aspectos más destacados.

II. CONCEPTO DE DISCRIMINACIÓN

La primera cuestión a destacar del contenido de la LD es la que tiene que ver con el concepto de discriminación. El artículo 4o. de la LD nos presenta el concepto de discriminación que le pareció adecuado al legislador; su texto es el siguiente:

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

También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.

Como se puede ver, el artículo 4o. de la LD no se limita a transcribir el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional, sino que agrega algunos conceptos interesantes, como por ejemplo la cuestión de la xenofobia y el antisemitismo.¹

¹ En este punto la LD recoge una de las grandes líneas de tendencia que se observa en el derecho internacional de los derechos humanos; un antecedente de la regulación de la LD puede encontrarse en la “Declaración y programa de acción de Viena” dictada con motivo de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos organizada por la ONU en esa ciudad de Austria en 1993; en ese documento puede leerse que “El respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales sin distinción alguna es una regla fundamental de las normas internacionales de derechos humanos. La pronta y amplia eliminación de todas las formas de racismo y discriminación racial, de la xenofobia y de otras manifestaciones conexas de intolerancia es una tarea prioritaria de la comunidad internacional” (párrafo 15; en el mismo documento, sobre el tema, pueden verse también los párrafos 19 a 23). Esta Declaración tuvo continuidad en los trabajos de la “Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia”, celebrada en Durban, Sudáfrica, en septiembre de 2001. Tanto la

En el proyecto ciudadano de ley contra la discriminación se incluía en el concepto de discriminación la llamada “discriminación indirecta”; el artículo 4o. del proyecto tenía un párrafo tercero de acuerdo con el cual “será considerada discriminación toda ley o acto que, siendo de aplicación idéntica para todas las personas, produzca consecuencias perjudiciales para las personas en situación de vulnerabilidad”. Fernando Rey define a las discriminaciones indirectas por razón de sexo —aunque el concepto puede ser extendido a los otros tipos de discriminación— como “aquellos tratamientos jurídicos formalmente neutros o no discriminatorios, de los que derivan, por las diversas condiciones fácticas que se dan entre el colectivo de los hombres y el de las mujeres en similar situación, consecuencias desiguales por el impacto diferenciado y desfavorable que tienen sobre los miembros de uno u otro sexo”.²

Por su parte, el artículo 5o. de la LD precisa una serie de conductas que, aunque suponen una distinción entre las personas, no son discriminatorias pues no utilizan alguno de los criterios prohibidos por el artículo 1o. constitucional; su texto es el siguiente:

No se considerarán conductas discriminatorias las siguientes:

I. Las acciones legislativas, educativas o de políticas públicas positivas o compensatorias que sin afectar derechos de terceros establezcan tratos diferenciados con el objeto de promover la igualdad real de oportunidades;

II. Las distinciones basadas en capacidades o conocimientos especializados para desempeñar una actividad determinada;

III. La distinción establecida por las instituciones públicas de seguridad social entre sus asegurados y la población en general;

IV. En el ámbito educativo, los requisitos académicos, de evaluación y los límites por razón de edad;

V. Las que se establezcan como requisitos de ingreso o permanencia para el desempeño del servicio público y cualquier otro señalado en los ordenamientos legales;

VI. El trato diferenciado que en su beneficio reciba una persona que padezca alguna enfermedad mental;

Declaración de Viena como las conclusiones de la Conferencia de Durbán pueden consultarse en Carbonell, Miguel, *et al.* (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Textos básicos*, 2a. ed., Porrúa, CNDH, 2003, t. II, pp. 1311-1424.

² *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, Madrid, McGraw-Hill, 1995, p. 64.

VII. Las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que se hagan entre ciudadanos y no ciudadanos, y

VIII. En general, todas las que no tengan el propósito de anular o menoscabar los derechos, y libertades o la igualdad de oportunidades de las personas ni de atentar contra la dignidad humana.

El artículo 5o. de la LD viene a concretar la idea de que la prohibición de discriminar no supone la imposibilidad absoluta de tratar de forma diferente a dos o más personas, sino que establece una prohibición de *distinciones no razonables*. En este contexto, al legislador mexicano le pareció adecuado recoger de forma explícita algunas distinciones que, desde su punto de vista, no serían irrazonables. Es importante señalar que el texto del artículo 5o., tal como quedó finalmente redactado, no se encontraba en el proyecto ciudadano presentado por la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación. El texto de ese artículo que fue propuesto por la Comisión Ciudadana era el siguiente:

No se considerarán discriminación todas aquellas acciones legislativas, educativas o de políticas públicas positivas o compensatorias que establezcan tratos diferenciados con el objeto de promover la igualdad real de oportunidades. Dichas acciones tendrán un carácter temporal y no podrán mantenerse después de alcanzados los objetivos para los cuales fueron diseñadas. Tampoco se considerarán actos discriminatorios las distinciones basadas en capacidades o conocimientos especializados para desempeñar un empleo determinado.

III. PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN

Un segundo tema interesante del texto de la LD es el que tiene que ver con las cuestiones interpretativas. Los artículos 6o. y 7o. de la LD contienen algunas pautas interpretativas que deben tomarse en cuenta en la aplicación de la propia Ley y que, en alguna medida, suponen una aportación novedosa para el ordenamiento jurídico mexicano.

El artículo 6o. dispone que:

La interpretación del contenido de esta Ley, así como la actuación de las autoridades federales será congruente con los instrumentos internacionales aplicables en materia de discriminación de los que México sea parte, así como con las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales y demás legislación aplicable.

Como se puede apreciar, el artículo 6o. incorpora como un canon hermenéutico de la LD a los instrumentos de derecho internacional relacionados con el tema de la igualdad y con la no discriminación. Esto significa que el intérprete, al darle sentido a alguna disposición de la LD, lo deberá hacer tomando en cuenta esos instrumentos. En el proyecto ciudadano el artículo 6o. tenía una redacción más amplia y, a la vez, más concreta; el texto que había propuesto la Comisión Ciudadana era el siguiente:

El contenido de esta Ley se interpretará tomando en cuenta la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana de los Derechos Humanos, los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, así como las recomendaciones y resoluciones adoptadas en los organismos multilaterales y regionales, particularmente las que se refieren a la discriminación, el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia. La actuación de las autoridades deberá apegarse a lo establecido por dichos instrumentos y a la interpretación de los mismos que hayan realizado los órganos internacionales especializados.

Una cuestión muy novedosa y positiva del artículo 6o. de la LD, que como se acaba de mencionar ya había sido incorporada en la propuesta de la Comisión Ciudadana, es que los intérpretes no solamente deben tomar en cuenta el texto de los tratados internacionales, sino también las “recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales”, que se hayan expedido con fundamento en esos tratados. La consecuencia práctica de esta disposición es muy relevante; la LD incorpora al derecho mexicano un conjunto de recomendaciones y resoluciones muy amplio e importante, dictadas por los diversos Comités de la ONU para dar contenido y sentido a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.³ Así por ejemplo, en la materia que nos ocupa, se deberán tomar en cuenta las observaciones generales número 4 y 28 del Comité de Derechos Humanos de la ONU (dedicadas, en ambos casos, a la interpretación del artículo 3o. del Pacto Internacional de De-

³ Una introducción al régimen jurídico de esas recomendaciones y a su significado para el ordenamiento jurídico mexicano puede encontrarse en Carmona Tinoco, Jorge, “El significado de la aceptación de la competencia de los comités de Naciones Unidas, facultados para decidir peticiones individuales en materia de derechos humanos y su previsible impacto en la impartición de justicia”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, año 1, núm. 1, enero-junio de 2003, pp. 161 y ss.

rechos Civiles y Políticos, que contiene una cláusula de igualdad) y las recomendaciones generales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, entre otros textos normativos.⁴

Por su parte, el artículo 7o. de la LD señala que “Para los efectos del artículo anterior, cuando se presenten diferentes interpretaciones, se deberá preferir aquella que proteja con mayor eficacia a las personas o a los grupos que sean afectados por conductas discriminatorias”. Este precepto también incorpora una novedad importante en materia de derechos humanos. Por una parte, asume una postura moderna en materia de interpretación jurídica al entender que un mismo texto puede tener distintos significados posibles, varios de los cuales pueden ser perfectamente congruentes con lo dispuesto en la Constitución.⁵ Por otro lado, le señala al intérprete la obligación de elegir de entre esos significados el que mejor proteja a los grupos en situación de vulnerabilidad. Aunque la ley no lo señala, se debe entender que al realizar esa elección el intérprete tendrá que justificarla y explicarla, lo cual exige una argumentación jurídica muy sólida y rigurosa.

El reconocimiento de que la ley puede tener diversos sentidos interpretativos —uno o más de los cuales pueden ser válidos— y que, en consecuencia, no siempre hay una única respuesta correcta para todos los problemas, supone la aplicación de las más modernas teorías, no solamente en materia de derecho constitucional, sino también en materia de interpretación jurídica.⁶

IV. APERTURA AL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y AL DERECHO COMPARADO

Se puede decir, como queda de manifiesto en el texto de los artículos 6o. y 7o. de la LD, que esta es una ley muy sensible al derecho internacional. No solamente porque explícitamente lo cita y lo recoge con nota-

⁴ Una compilación muy amplia de las observaciones y recomendaciones generales expedidas por diversos Comités de la ONU en materia de derechos humanos puede verse en Carbonell, Miguel, *et al.* (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Textos básicos*, *op. cit.*, nota 1.

⁵ Al respecto, Guastini, Riccardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, 7a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2005.

⁶ Sobre el tema puede verse la excelente obra colectiva Ferrer MacGregor, Eduardo (coord.), *Interpretación constitucional*, México-Porrúa, 2005, 2 ts.

ble amplitud, sino también porque de forma implícita toma varios textos de tratados internacionales y los convierte en legislación interna. Así por ejemplo, el artículo 3o. de la LD dispone que:

Cada una de las autoridades y de los órganos 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 México sea parte.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, se incluirán, las asignaciones correspondientes para promover las medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades a que se refiere el Capítulo III de esta Ley.

Es evidente que el precepto transcrito está claramente inspirado en el artículo 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cuyo texto es el siguiente:

Cada uno de los Estados partes en el presente pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Quizá el texto de la LD podría considerarse una mala copia del artículo 2.1. del Pacto. El proyecto de la Comisión Ciudadana se había apegado de forma más estrecha a lo dispuesto por el Pacto; el texto de su artículo 3o. señaló:

Cada una de las autoridades y de los órganos públicos adoptará todas las medidas que estén a su alcance, tanto por separado como coordinadamente, hasta el máximo de recursos de que dispongan, para que toda persona que se encuentre en el territorio nacional goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además de las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos, la LD también recoge influencias del derecho constitucional comparado. Por ejemplo en su artículo 2o. cuando establece que:

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.

Se trata de un precepto claramente inspirado en los artículos 9.2. de la Constitución española de 1978 y 3.2. de la Constitución italiana de 1947. El punto de partida del legislador mexicano se encuentra en el concepto de “igualdad sustancial”, que busca asegurar no solamente el igual trato frente a la ley, sino el goce de condiciones de igualdad reales, que permitan hacer efectivas las libertades y los demás derechos fundamentales. La consecución de este tipo de igualdad depende, en buena medida, de que el Estado se decida a implementar medidas compensatorias y acciones positivas en favor de los grupos discriminados.

V. CONDUCTAS QUE DISCRIMINAN

El capítulo II de la Ley se denomina “Medidas para prevenir la discriminación” y contiene un solo artículo (el 9o. de la LD). En ese precepto se realiza una enumeración prolija de las conductas que se consideran discriminatorias en un total de XXIX fracciones. Su texto es el siguiente:

Artículo 9o. Queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades.

A efecto de lo anterior, se consideran como conductas discriminatorias:

I. Impedir el acceso a la educación pública o privada, así como a becas e incentivos para la permanencia en los centros educativos, en los términos de las disposiciones aplicables;

II. Establecer contenidos, métodos o instrumentos pedagógicos en que se asignen papeles contrarios a la igualdad o que difundan una condición de subordinación;

III. Prohibir la libre elección de empleo, o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo;

IV. Establecer diferencias en la remuneración, las prestaciones y las condiciones laborales para trabajos iguales;

V. Limitar el acceso a los programas de capacitación y de formación profesional;

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

VII. 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;

VIII. Impedir la participación en condiciones equitativas en asociaciones civiles, políticas o de cualquier otra índole;

IX. 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;

X. Impedir el ejercicio de los derechos de propiedad, administración y disposición de bienes de cualquier otro tipo;

XI. Impedir el acceso a la procuración e impartición de justicia;

XII. Impedir que se les escuche en todo procedimiento judicial o administrativo en que se vean involucrados, incluyendo a las niñas y los niños en los casos que la ley así lo disponga, así como negar la asistencia de intérpretes en procedimientos administrativos o judiciales, de conformidad con las normas aplicables;

XIII. Aplicar cualquier tipo de uso o costumbre que atente contra la dignidad e integridad humana;

XIV. Impedir la libre elección de cónyuge o pareja;

XV. Ofender, ridiculizar o promover la violencia en los supuestos a que se refiere el artículo 4o. de esta Ley a través de mensajes e imágenes en los medios de comunicación;

XVI. 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;

XVII. 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;

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

XIX. Obstaculizar las condiciones mínimas necesarias para el crecimiento y desarrollo saludable, especialmente de las niñas y los niños;

XX. 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;

XXI. Limitar el derecho a la alimentación, la vivienda, el recreo y los servicios de atención médica adecuados, en los casos que la ley así lo prevea;

XXII. 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;

XXIII. Explotar o dar un trato abusivo o degradante;

XXIV. Restringir la participación en actividades deportivas, recreativas o culturales;

XXV. Restringir o limitar el uso de su lengua, usos, costumbres y cultura, en actividades públicas o privadas, en términos de las disposiciones aplicables;

XXVI. 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;

XXVII. Incitar al odio, violencia, rechazo, burla, difamación, injuria, persecución o la exclusión;

XXVIII. Realizar o promover el maltrato físico o psicológico por la apariencia física, forma de vestir, hablar, gesticular o por asumir públicamente su preferencia sexual, y

XXIX. En general cualquier otra conducta discriminatoria en términos del artículo 4o. de esta Ley.

El proyecto ciudadano consideró, quizá observando una mejor técnica legislativa, que era conveniente que se hicieran distinciones con relación a varios de los grupos en situación de vulnerabilidad y que, respecto a cada uno de ellos, la ley describiera las conductas discriminatorias más comunes que les afectaban (artículos 10 a 16 del proyecto); además, el proyecto ciudadano comenzaba el capítulo de medidas contra la discriminación señalando claramente que las conductas discriminatorias podían ser realizadas tanto por autoridades como por particulares y que podían afec-

tar a cualquier persona que estuviera en el territorio nacional, con independencia de su estatuto jurídico; el texto del artículo 9o. del proyecto ciudadano fue el siguiente “La presente Ley protege a toda persona o grupo de personas, nacionales o extranjeras, que puedan sufrir cualquier acto de discriminación proveniente tanto de las autoridades, los órganos públicos, así como de los particulares”.

Entre las medidas que establece el artículo 9o. de la LD hay algunas que ya han comenzado a provocar reacciones nerviosas, sobre todo de algún medio de comunicación. Por ejemplo, la fracción XV que dispone que es una conducta discriminatoria “Ofender, ridiculizar o promover la violencia en los supuestos a que se refiere el artículo 4o. de esta Ley a través de mensajes e imágenes en los medios de comunicación”; también ha generado algunos escozores la fracción XVIII del mismo artículo, que considera como discriminación “Realizar o promover el maltrato físico o psicológico por la apariencia física, forma de vestir, hablar, gesticular o por asumir públicamente su preferencia sexual”. Para algunos, estos preceptos podrían ser violatorios de la libertad de expresión. Olvidan quienes así piensan que en una democracia no todas las expresiones pueden estar tuteladas ni pueden considerarse, con independencia de su contenido, como protegibles por el ordenamiento jurídico. La libertad de expresión no puede servir para proteger las manifestaciones verbales de odio racial u homofóbico, ni para hacer escarnio de quien tiene una discapacidad o de quien presenta cierto estado de salud o asume una determinada preferencia sexual.

Algunas fracciones del artículo 9o. de la LD contienen términos abstractos (incluso ambiguos) que tendrán que ir siendo progresivamente concretizados y dotados de sentido normativo por los intérpretes de la ley. Así por ejemplo, la fracción XIII se refiere a la “dignidad e integridad humana”, pero no las define; la fracción XIX habla de “condiciones mínimas necesarias para el crecimiento y desarrollo, especialmente de las niñas y los niños” (se tendrá que precisar cuáles son esas condiciones); en la fracción XXIII se incorpora el concepto, muy difundido en el derecho internacional de los derechos humanos, de “trato abusivo o degradante”. Desde luego, que se tenga que precisar el sentido y alcance de sus contenidos posibles no implica que esos preceptos sean superfluos o innecesarios; al contrario, justamente por su deliberada amplitud pueden generar una actividad hermenéutica muy generosa en cuanto a la tutela contra la

discriminación, siempre y cuando los intérpretes asuman posiciones progresistas y desligadas de prejuicios.

Algunas de las fracciones del artículo 9o. se aplican claramente a las relaciones entre particulares, con lo cual la LD reconoce una de las tendencias más importantes del constitucionalismo de los últimos años. Ya se han mencionado varias de esas fracciones.

A las citadas habría que añadir una que puede tener mayor interés como lo es la fracción XXII según la cual no se puede discriminar en el sentido de impedir el acceso a cualquier servicio público o institución privada que presente servicios al público.

VI. MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVA

La Comisión Ciudadana consideró, con todo acierto desde mi punto de vista, que en países en los que, como sucede en México, existen paisajes sociales profundamente desigualitarios y expresiones discriminatorias tan arraigadas, es necesario tomar medidas drásticas (por llamarlas de alguna forma) para combatir la discriminación. Entre esas medidas se encuentran las que se suelen llamar acciones positivas o medidas de discriminación inversa.

Al diseñar el proyecto ciudadano de ley, la Comisión Ciudadana consideró oportuno que su propuesta contuviera algunas acciones positivas. El capítulo III del proyecto ciudadano llevaba por título, justamente, “Medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades” (artículos 17 a 23).

Siguiendo la metodología que ya se había elegido para el capítulo II, el proyecto identificaba medidas positivas específicas para los grupos en situación de vulnerabilidad; de esta manera, el proyecto establecía medidas positivas a cargo de los poderes públicos en favor de las mujeres (artículo 17), de las niñas y los niños (artículo 18), de las personas mayores de 60 años (artículo 19), de las personas con discapacidad (artículo 20), de la población indígena (artículo 21); también contemplaba medidas positivas a cargo de las personas físicas y morales no oficiales, en favor de las mujeres (artículo 22) y en favor de las personas con discapacidad (artículo 23).

Algunas de las medidas contenidas en los artículos mencionados eran ciertamente radicales, como reflejo del carácter progresista que distin-

guía a varios de los miembros de la Comisión Ciudadana; así por ejemplo, el proyecto establecía una cuota del 50% de los cargos públicos administrativos y de representación popular en favor de las mujeres (artículo 17 fracción II); también disponía que toda propiedad inmueble otorgada mediante programas de desarrollo social quedara inscrita a nombre de la mujer o, en su defecto, a nombre de ambos cónyuges o convivientes (artículo 17 fracción III). El proyecto establecía porcentajes fijos (del 5%) del total de recursos destinados a la educación preescolar y básica para la atención de las personas con discapacidad (artículo 20 fracción III).

La LD siguió parcialmente el esquema del proyecto ciudadano, en la parte en que se identifica a los grupos en situación de vulnerabilidad en favor de los cuales se establecen las cuotas, quedando en su texto los mismos que había propuesto la Comisión Ciudadana (artículos 10 a 14 de la LD). Pero las medidas que fueron finalmente establecidas están redactadas de tal manera que dejan grandes espacios de discrecionalidad a los aparatos de la burocracia gubernamental para decidir el nivel de compromiso real que se tendrá hacia los grupos mencionados. Tomemos como ejemplo las medidas establecidas en favor de las personas mayores de 60 años; el artículo 12 de la LD dispone lo siguiente:

Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para las personas mayores de 60 años:

I. Garantizar el acceso a los servicios de atención médica y seguridad social, según lo dispuesto en la normatividad en la materia;

II. Procurar un nivel mínimo y decoroso de ingresos a través de programas, conforme a las reglas de operación que al efecto se establezcan:

a) De apoyo financiero directo y ayudas en especie y

b) De capacitación para el trabajo y de fomento a la creación de empleos, y

III. Garantizar, conforme a la legislación aplicable, asesoría jurídica gratuita así como la asistencia de un representante legal cuando el afectado lo requiera.

Como se puede ver, en cada uno de las tres fracciones el legislador fue muy cauteloso y prefirió permitir que lo que podríamos llamar “normas intermedias” precisaran el alcance de los derechos que en ese precepto se

establecieron. Ninguna de esas expresiones figuraban en el artículo 19 del proyecto de la Comisión Ciudadana, cuyo texto señalaba con mayor claridad y precisión lo siguiente:

Los órganos públicos y las autoridades, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para las personas mayores de 60 años:

- I. Garantizar el acceso gratuito a los servicios de salud pública y seguridad social;
- II. Otorgar descuentos en el pago por suministro de energía eléctrica;
- III. Garantizar un nivel mínimo y decoroso de ingresos;
- IV. Garantizar un sistema de pensiones, las cuales no podrán ser inferiores al salario mínimo vigente, y
- V. Crear programas de apoyo financiero para la construcción de estancias y albergues.

Con independencia de lo afortunado de la redacción legislativa que finalmente quedó en la LD, lo cierto es que a partir de su entrada en vigor existe una obligación expresa para diversas entidades de la administración pública, a fin de hacer efectivos los mandatos de la propia Ley. En el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que es emitido por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación conforme a lo establecido por el artículo 20 fracción II de la LD, se deberán precisar las obligaciones concretas, los programas de trabajo, las metas precisas, el presupuesto requerido y los plazos de realización necesarios para hacer realidad lo dispuesto en el capítulo III de la propia LD.

VII. EL CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN

En los capítulos IV a VI de la LD se precisa lo relativo al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, su integración, los órganos que lo componen, sus respectivas competencias, etcétera (capítulo IV), así como los procedimientos que deberá seguir en el ejercicio de sus atribuciones (capítulo V) y la manera en que habrán de repararse los actos discriminatorios (capítulo VI).

La naturaleza jurídica del Consejo está definida en el artículo 16 de la propia LD en los siguientes términos:

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; de igual manera, para dictar las resoluciones que en términos de la presente Ley se formulen en los procedimientos de reclamación o queja, el Consejo no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia.

La LD establece que el Consejo tiene las siguientes atribuciones principales (artículo 20 de la ley), que presentamos de forma abreviada:

- 1) Diseñar estrategias e instrumentos, proyectos, acciones y programas para prevenir y eliminar la discriminación;
- 2) Proponer y evaluar la ejecución del Plan Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación; aunque la LD no lo menciona hay que destacar la importancia práctica que tiene el Plan Nacional, pues se trata del principal instrumento coordinador de las políticas públicas del Poder Ejecutivo Federal en materia de lucha contra la discriminación;
- 3) Verificar la adopción de medidas y programas en la materia, así como expedir los correspondientes reconocimientos;
- 4) Realizar estudios sobre las prácticas discriminatorias en los ámbitos político, económico, social y cultural;
- 5) Estudiar los ordenamientos vigentes, tanto legales como de carácter administrativo, para proponer, en su caso, las reformas que sean necesarias para prevenir y eliminar la discriminación;
- 6) Divulgar los compromisos del Estado mexicano derivados de la firma y ratificación de instrumentos internacionales en materia de no discriminación; el Consejo deberá también promover su cumplimiento en los diferentes ámbitos de gobierno, lo cual obliga al Consejo a establecer comunicación con los demás poderes federales, con los órganos constitucionales autónomos y con los gobiernos de las entidades federativas a fin de llevar a cabo esa tarea de divulgación y alcanzar el cumplimiento de los instrumentos mencionados;⁷

⁷ La coordinación que deberá establecer el Consejo con los distintos niveles de gobierno está explícitamente prevista por la fracción XIII del artículo 20 de la LD.

- 7) Difundir y promover contenidos no discriminatorios en los medios de comunicación; sobre esta atribución conviene señalar que desde los trabajos de la Comisión Ciudadana se consideró muy relevante generar y difundir información sobre el fenómeno discriminatorio, fundamentalmente por dos razones: la primera es que muchas prácticas discriminatorias no son entendidas como tales, sino que se perciben por la sociedad como conductas normales, lo que lleva a tolerar violaciones graves a los derechos de las personas; la segunda razón es que existe muy poca información pública sobre la discriminación, lo cual da lugar a que no sea fácil diseñar una estrategia para su prevención y eliminación. Parece obvio sostener que una primera forma de detonar el cambio cultural al que aspira la LD se podría dar a través del acopio y difusión de información.
- 8) Conocer de los procedimientos de queja; y
- 9) Promover la presentación de denuncias por actos que pudieran ser violatorios de la misma LD o de otros ordenamientos en materia de no discriminación, entre otras.

Los órganos sustantivos que componen el Consejo son la Junta de Gobierno, la Presidencia del Consejo y la Asamblea Consultiva. La LD contempla también órganos de vigilancia interna (artículos 38 y 39).

La Junta de Gobierno, según el artículo 23 de la LD, está integrada por cinco representantes del Poder Ejecutivo Federal y cinco representantes de la Asamblea Consultiva. Los cinco representantes del Ejecutivo serán designados por las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Salud, Educación Pública y Trabajo y Previsión Social. Llama la atención que no se haya preferido incluir, en vez de alguna de las anteriores, a un representante de la Secretaría de Desarrollo Social, sobre todo si se toma en cuenta que habrá muchas políticas públicas contra la discriminación que involucren temas sobre las que esa Secretaría tiene competencia.⁸

En todo caso, el propio artículo 23 determina que los representantes no podrán tener rango menor al de subsecretario y sus suplentes el nivel jerárquico inmediato inferior. Con ello se busca resaltar que las tareas de la Junta de Gobierno son muy importantes y que, en esa medida, deberán

⁸ La competencia básica de la Secretaría de Desarrollo Social está establecida en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ser tomadas por personas con el mayor nivel de responsabilidad dentro del gobierno.

Los representantes de la Asamblea Consultiva duran en su encargo tres años y pueden ser ratificados por un periodo igual; su nombramiento tiene carácter honorífico.⁹

El artículo 23 amplía el catálogo de integrantes de la Junta de Gobierno al incluir a los representantes de varios organismos públicos dependientes del Poder Ejecutivo, los cuales tendrán derecho a voz pero no a voto en las sesiones de la propia Junta. Se trata de los siguientes organismos: Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Mexicano de la Juventud, Instituto Nacional Indigenista, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, Consejo Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Tomando en cuenta lo anterior tenemos entonces que la Junta de Gobierno sesionará con un total de 17 personas, si a las que ya se han mencionado se suma el presidente del Consejo, el cual preside también la Junta por mandato del artículo 26 de la LD.

De acuerdo con el artículo 25 de la ley, la Junta podrá sesionar cuando en la sesión estén presentes al menos la mitad más uno de los miembros, siempre que esté presente el presidente del Consejo. Es decir, la Junta podrá sesionar cuando estén presentes 9 personas. Sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos y el presidente tiene voto de calidad. La Junta puede tener sesiones ordinarias y extraordinarias; las primeras deberán celebrarse al menos cada tres meses y las segundas cada vez que sean convocadas por el presidente.

Es el artículo 24 de la LD el que determina la competencia de la Junta; entre sus facultades se encuentran las de: a) aprobar su reglamento de sesiones y el Estatuto Orgánico del Consejo, con base en la propuesta que formule la Presidencia; b) establecer las políticas generales del órgano; c) aprobar su proyecto de presupuesto y conocer de los informes sobre el

⁹ Es importante señalar que el artículo tercero transitorio de la ley dispone que “La designación de la Junta de Gobierno deberá realizarse dentro de los 90 días siguientes a la publicación de la Ley. En tanto se instala la Asamblea Consultiva, la Junta de Gobierno dará inicio a sus funciones con la presencia de los representantes del Poder Ejecutivo Federal y de cinco integrantes designados por única vez por el presidente del Consejo, quienes durarán en dicho cargo seis meses, pudiendo ser ratificados por la Asamblea Consultiva, una vez instalada, en cuyo caso sólo ejercerán el cargo hasta completar los tres años desde su primera designación”.

mismo; d) aprobar el informe anual de actividades del presidente; e) nombrar y remover a los servidores públicos de mayor jerarquía dentro del Consejo (con excepción del presidente, que es nombrado de otra manera, como enseguida se verá); f) aprobar el tabulador salarial del Consejo; y g) presentar su propio informe anual de actividades.

Como puede verse, las facultades de la Junta son muy relevantes desde el punto de vista práctico, pues abarcan desde las funciones sustantivas del Consejo, hasta las administrativas y presupuestales. Con respecto a la facultad de la Junta para dictar el Estatuto Orgánico del Consejo, hay que destacar su importancia, pues se trata de la norma que regula la estructura y competencias concretas de las unidades que integran el propio Consejo.

El presidente del Consejo es nombrado directamente por el presidente de la República, según el artículo 26 de la LD. Dura en su cargo tres años y puede ser ratificado hasta por un periodo de igual duración (artículo 28),¹⁰ tiene incompatibilidad para desempeñar otros cargos (artículo 27) y goza de inamovilidad (artículo 29), lo cual implica que no podrá ser removido de su cargo sino mediante los procedimientos establecidos por el título cuarto de la Constitución. Su competencia básica está definida en el artículo 30 de la LD.

Hasta aquí podríamos decir que la LD sigue un modelo organizacional muy parecido al del Instituto Federal Electoral, donde existe un Consejo General, presidido por un consejero presidente, que a la vez preside la Junta General Ejecutiva. La Junta de Gobierno del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación vendría teniendo más o menos las mismas competencias que el Consejo General del IFE, al cual también concurren representantes externos al propio IFE, los cuales tienen voz pero no voto; el presidente del Consejo Nacional tendría facultades similares a las del presidente del IFE. Otro modelo parecido es el que se sigue en la CNDH, en donde existe un presidente y un Consejo Consultivo, según el apartado B del artículo 102 constitucional.

Podemos ver, entonces, que el diseño de la LD sigue el que han establecido otros ordenamientos para regular el funcionamiento de órganos

¹⁰ Hay que recordar que el artículo segundo transitorio de la ley dispone lo siguiente “La designación del presidente del Consejo deberá realizarse dentro de los 30 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

La primera designación del presidente del Consejo durará hasta el treinta de diciembre del año 2006 pudiendo ser ratificado sólo por un periodo de tres años”.

dotados de un alto grado de autonomía (constitucionalmente asegurada, tanto en el caso de la CNDH como en el del IFE). Esto permite suponer que el legislador creó un órgano que debe funcionar con total autonomía, a pesar de estar orgánicamente adscrito a la Secretaría de Gobernación según el artículo 16 de la LD.

Por su parte, la Asamblea Consultiva es definida por la LD como “un órgano de opinión y asesoría de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que desarrolle el Consejo en Materia de Prevención y Eliminación de la Discriminación” (artículo 31).

La Ley no precisa el número de sus integrantes sino que pone un máximo y un mínimo: 20 y 10, respectivamente. Su nombramiento corre a cargo de la Junta de Gobierno según el artículo 32 de la LD.

Los integrantes de la Asamblea tendrán carácter honorífico, por lo cual —como se encarga de señalar enfáticamente el artículo 33 de la Ley— no recibirán retribución, emolumento o compensación alguna por su participación en el Consejo. Durarán en su cargo tres años y podrán ser ratificados por un periodo igual de tiempo (artículo 35 de la LD). Sus facultades, como ya se ha dicho, son de carácter consultivo y de opinión, de acuerdo a lo que señala el artículo 34 de la Ley.

La idea de la Comisión Ciudadana al redactar el anteproyecto de la LD fue que la Asamblea Consultiva debe ser el puente de unión entre la sociedad civil y el Consejo; en materias como la que nos ocupa es muy importante contar con la retroalimentación de la sociedad, para el efecto de mejorar o corregir las tareas de cualquier órgano público. Con la integración de dicha Asamblea se intenta acotar de alguna manera la tendencia endógena y opaca que suele afectar a muchos órganos de la administración pública en México. Lo importante es que será el vehículo indicado para llevar ante el Consejo los temas que, en referencia a la discriminación, preocupan a la sociedad.

Antes de terminar con estos breves apuntes sobre la estructura orgánica del Consejo cabe señalar que el artículo 42 precisa que “Las relaciones de trabajo del organismo y su personal se regirán por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado “A” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

VIII. LOS PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN

La LD dedica un número importante de sus artículos a regular los procedimientos para su aplicación; resulta curioso que los procedimientos están más detallados incluso que la parte sustantiva de la Ley.

En primer lugar hay que mencionar que la LD contempla tanto una legitimación individual como una de carácter colectivo para iniciar los procedimientos que son competencia del Consejo; el artículo 43 de la Ley dispone que:

Toda persona podrá denunciar presuntas conductas discriminatorias y presentar ante el Consejo reclamaciones o quejas respecto a dichas conductas, ya sea directamente o por medio de su representante.

Las organizaciones de la sociedad civil podrán presentar reclamaciones o quejas en los términos de esta Ley, designando un representante.

Es decir, en el primer caso estamos ante una legitimación individual y en el segundo ante una de tipo colectivo, la cual se ejerce, como es natural, por medio de un representante.

El plazo que establece la Ley para interponer las denuncias es de un año, contado a partir de que el sujeto tenga conocimiento del acto presuntamente discriminatorio o de dos años “fuera de esta circunstancia” (artículo 44).

El legislador no eligió con la mejor técnica la forma de contar los plazos; por un lado, todos los códigos procesales que contemplan el inicio de los plazos a partir de que el interesado tiene conocimiento de un acto jurídico han sido criticados por incorporar elementos subjetivos que no permiten determinar con certeza si se ha cumplido o no con el mismo; es decir, ¿cómo puede saber el Consejo o más adelante un órgano jurisdiccional en qué preciso momento un sujeto adquirió conocimiento del acto discriminatorio? Se suele recomendar que los plazos comiencen a contar a partir de la realización del acto, que es algo mucho más fácil de precisar objetivamente. Por otro lado, llama la atención el segundo supuesto del artículo 44: ¿cuándo estamos fuera de la circunstancia en que el sujeto tiene conocimiento del acto discriminatorio? ¿cuándo otro sujeto se entera y luego se lo cuenta a la víctima? ¿cuándo la denuncia se presenta por un tercero sin conocimiento del in-

interesado? Con seguridad será interesante ir viendo como se acredita éste supuesto en la práctica.

Para todo lo relativo a los procedimientos la Ley establece que será supletorio el Código Federal de Procedimientos Civiles. Las disposiciones del Código serán muy importantes en varios aspectos; por ejemplo en materia probatoria, pues la LD es más bien escueta al tratar lo relativo a las pruebas que se pueden esgrimir ante el Consejo.

De un modo correcto, la LD establece que las denuncias no están sujetas a ningún tipo de formalidad, con excepción de los datos que permitan identificar al interesado; las denuncias podrán presentarse por escrito, de forma oral, por teléfono o por cualquier medio electrónico (como internet, por ejemplo), de acuerdo con el artículo 49 de la Ley.

La presentación de una queja o denuncia ante el Consejo no interrumpe la prescripción de las acciones judiciales o procedimientos administrativos que se pudieran derivar de los hechos denunciados (artículo 53 de la LD). Esto genera dos consecuencias importantes para el funcionamiento del Consejo: por un lado, deberá informar y asesorar al denunciante sobre éste hecho, instándolo a que promueva las correspondientes acciones antes de que prescriban; por otro, deberá tramitar con mucha celeridad sus propios procedimientos, para que una vez terminados —en el sentido que sea— el denunciante tenga todavía la posibilidad de acudir ante otro órgano sin que haya prescrito su acción.

El artículo 54 de la LD establece que “El Consejo, por conducto de su presidente, de manera excepcional y previa consulta con la Junta de Gobierno, podrá excusarse de conocer de un determinado caso si éste puede afectar su autoridad moral o autonomía”. Se trata de una norma que puede ser útil en la práctica, sobre todo para evitar la utilización partidista del Consejo, o para evitar su instrumentación por intereses ilegítimos; ya se verá en qué casos se puede aplicar ese artículo. El legislador, al determinar el contenido del artículo 54, no hizo otra cosa más que copiar un precepto con idéntico contenido que se encuentra en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 35).

Si una denuncia involucra tanto a autoridades como a particulares, se procederá a hacer la separación correspondiente a fin de seguir procedimientos distintos; en el caso de la autoridad se aplicará lo dispuesto en los artículos 58 a 79 de la LD, mientras que en el caso de los particulares se deberá estar a lo que establecen los artículos 80 a 82 de la misma Ley.

Una de las cuestiones que generó alguna duda respecto a la competencia del Consejo tenía que ver con la posibilidad de que fuera un obstáculo para el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas por mandato constitucional la CNDH. La LD, sin embargo, señala con toda precisión que “Los particulares que consideren haber sido discriminados por actos de autoridades o de servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas que acudan en queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y si ésta fuera admitida, el Consejo estará impedido para conocer de los mismos hechos que dieron fundamento a la queja”. Es decir, la CNDH tiene competencia preferente sobre el Consejo. Sobra decir que si un particular acude al Consejo y no ve satisfecha su pretensión, puede acudir si lo desea a la CNDH, incluso en queja contra el propio Consejo.

IX. LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN

Una de las cuestiones que generó mayor discusión en el seno de la Comisión Ciudadana fue el tema de las sanciones que debía contener el anteproyecto de la LD. Fue un tema realmente muy debatido. Muchos de sus integrantes (partícipes de una visión más tradicional del derecho), querían establecer severas sanciones para las personas que realizaran actos discriminatorios. A otros les pareció que diseñar medidas de represión en el anteproyecto podía contribuir a la reproducción de situaciones en las que los que siempre salen perjudicados son, precisamente, los grupos en situación de vulnerabilidad (que son el objeto esencial de protección de cualquier legislación contra la discriminación).

Por supuesto, el hecho de que la LD no incluya las típicas sanciones previstas por el legislador en otras leyes no significa que se pueden llevar a cabo actos discriminatorios sin que suceda nada en términos jurídicos. En la Comisión se argumentó que muchas sanciones ya estaban previstas en otros ordenamientos; así por ejemplo, varias de las conductas descritas en el artículo 9o. pueden caer en los supuestos de la legislación laboral o incluso de la penal. Por tanto, era inútil intentar reproducir los esquemas sancionadores que ya existen en otras leyes. Por otra parte, en el ánimo de la Comisión siempre se quiso “legislar de otra forma”, es decir, no hacer una ley como muchas de las que ya existen, sino ofrecer algunos

esquemas imaginativos que, sobre todo a través de medidas promocionales o premiales, hicieran interesante o benéfico para los particulares y las autoridades el cumplimiento de la ley.¹¹

En ese contexto, la LD establece una serie de “medidas administrativas” no represivas para el caso en que se acredite un acto o una conducta discriminatorios. De acuerdo con el artículo 83 de la ley:

El Consejo dispondrá la adopción de las siguientes medidas administrativas para prevenir y eliminar la discriminación:

I. La impartición, a las personas o a las instituciones que sean objeto de una resolución por disposición dictada por el Consejo, de cursos o seminarios que promuevan la igualdad de oportunidades;

II. La fijación de carteles en cualquier establecimiento de quienes incumplan alguna disposición de esta Ley, en los que se promueva la modificación de conductas discriminatorias;

III. La presencia del 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 en cualquier establecimiento de quienes sean objeto de una resolución por disposición, por el tiempo que disponga el organismo;

IV. La publicación íntegra de la Resolución por Disposición emitida en el órgano de difusión del Consejo, y

V. La publicación o difusión de una síntesis de la Resolución por Disposición en los medios impresos o electrónicos de comunicación.

La imposición de estas medidas administrativas a los particulares, se sujetará a que éstos se hayan sometido al convenio de conciliación correspondiente.

Junto a estas medidas, la LD también contiene las que se suelen denominar “sanciones premiales o positivas”, que tienen por objetivo no generar un castigo, sino justamente lo contrario, es decir, reconocer públicamente que una institución (pública o privada) o una persona cumplen de manera extraordinariamente destacada con la Ley. Es por eso que en el artículo 85 de la Ley se crea la figura de los reconocimientos, los cuales podrán ser otorgados por el Consejo y darán lugar a la obtención de

¹¹ Sobre el carácter promocional del derecho ver los ensayos de Norberto Bobbio, “La función promocional del derecho” y “Las sanciones positivas”, ambos incluidos en su libro *Contribución a la teoría del derecho*, 2a. ed., traducción y edición de Alfonso Ruiz Miguel, Madrid, Debate, 1990.

algún tipo de beneficios fiscales, que la ley no determina. El texto del artículo 85 es el siguiente:

El Consejo podrá otorgar un reconocimiento a las instituciones públicas o privadas, así como a los particulares que se distingan por llevar a cabo programas y medidas para prevenir la discriminación en sus prácticas, instrumentos organizativos y presupuestos.

El reconocimiento será otorgado previa solicitud de parte interesada.

La Junta de Gobierno, a propuesta de la Presidencia del Consejo, ordenará verificar el cumplimiento de los requisitos señalados.

El reconocimiento será de carácter honorífico, tendrá una vigencia de un año y podrá servir de base para la obtención de beneficios que, en su caso, establezca el Estado, en los términos de la legislación aplicable.

X. BIBLIOGRAFÍA

- ALBERT LÓPEZ-IBOR, Rocío, *Economía y discriminación. La regulación antidiscriminación por razón de sexo*, Madrid, Minerva Ediciones, 2002.
- APARISI MIRALLES, Ángela, “Notas sobre el concepto de discriminación”, *Derechos y Libertades*, núm. 5, Madrid, julio-diciembre de 1995.
- BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género*, Valencia, Ediciones Cátedra, 2005.
- BALLESTER, María Amparo, *Diferencia y discriminación normativa por razón de sexo en el orden laboral*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994.
- BERNAL PULIDO, Carlos, “El juicio de la igualdad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- CARBONELL, Miguel (comp.), *El principio constitucional de igualdad. Lecturas de introducción*, México, CNDH, 2003.
- , “Legislar contra la discriminación”, *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- , et al. (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Textos básicos*, 2a. ed., México, CNDH-Porrúa, 2003, 2 ts.

- , *Los derechos fundamentales en México*, México, CNDH-UNAM-Porrúa, 2005.
- Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, *La discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad*, México, 2001.
- ELÓSEGUI ITXASO, María, *Las acciones positivas para la igualdad de oportunidades laborales entre hombres y mujeres*, Madrid, CEPC, 2003.
- FERRAJOLI, Luigi y CARBONELL, Miguel, *Igualdad y diferencia de género*, México, Conapred, 2005.
- FERRER MACGREGOR, Eduardo (coord.), *Interpretación constitucional*, México, Porrúa, 2005, 2 ts.
- GIMÉNEZ GLUCK, David, *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999.
- *Juicio de igualdad y tribunal constitucional*, Barcelona, Bosch, 2004.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier, “La igualdad jurídica como límite frente al legislador”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, Madrid, 1983.
- LAPORTA, Francisco J., “El principio de igualdad: introducción a su análisis”, *Sistema*, núm. 67, Madrid, 1985.
- “Problemas de la igualdad”, Valcárcel, Amelia (comp.), *El concepto de igualdad*, Madrid, Pablo Iglesias, 1994.
- LERNER, Natan, *Discriminación racial y religiosa en el derecho internacional*, 2a. ed., México, CNDH, 2002.
- MARTÍN VIDA, María Ángeles, *Fundamento y límites constitucionales de las medidas de acción positiva*, Madrid, Civitas, 2003.
- MCCRUDDEN, Christopher (ed.), *Anti-Discrimination Law*, Nueva York, New York University Press, 1991.
- PÉREZ PORTILLA, Karla, “Acciones positivas”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana. Anuario 2003*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2003.
- *Principio de igualdad: alcances y perspectivas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Conapred, 2005.
- PITCH, Tamar, *Un derecho para dos. La construcción jurídica de género, sexo y sexualidad*, Madrid, Trotta, 2003.

- REY MARTÍNEZ, Fernando, *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, México, Conapred, 2005.
- RODRÍGUEZ PIÑERO, Miguel y FERNÁNDEZ LÓPEZ, María F., *Igualdad y discriminación*, Madrid, Tecnos, 1986.
- ROSENFELD, Michel, *Affirmative Action and Justice. A Philosophical and Constitutional Inquiry*, New Haven, Yale University Press, 1991.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, "Igualdad", en Aragón, Manuel (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional*, Madrid, Civitas, 2001, t. III,
- RUIZ MIGUEL, Alfonso, "Discriminación inversa e igualdad", en Valcárcel, Amelia (comp.), *El concepto de igualdad*, Madrid, Pablo Iglesias, 1994.
- "La igualdad en la jurisprudencia del tribunal constitucional", *Doxa*, núm. 19, Alicante, 1996.
- WESTEN, Peter, "Speaking of Equality. An Analysis of the Retorical Force of 'Equality'" in *Moral and Legal Discourse*, Princeton, Princeton University Press, 1990.