

Los retos de lo inasible la discriminación como delito penal: análisis y propuestas

*Mauro Antonio Vargas Urías
René López Pérez*



Este texto se produjo como parte del proyecto "Historias de migrantes, implicaciones para la política pública", financiado por SEDEREC.

Los retos de lo inasible

la discriminación
como delito penal:
análisis y
propuestas

Mauro Antonio Vargas Urías
René López Pérez



SECRETARÍA
DE DESARROLLO RURAL Y EQUIDAD
PARA LAS COMUNIDADES



Este texto se produjo como parte del proyecto "Historias de migrantes, implicaciones para la política pública", financiado por SEDEREC.



Los retos de lo inasible
La discriminación como delito penal: análisis y propuestas

Primera edición, 2014.

GENDES, AC
Minatitlán 34, Col. Roma.
Delegación Cuauhtémoc. México DF
Teléfono 5584 0601
www.gendes.org.mx
info@gendes.org.mx

Impreso en México
ISBN: 978-607-95993-7-9

Este texto se produjo como parte del proyecto "Historias de migrantes, implicaciones para la política pública", financiado por SEDEREC.

Créditos

Mauro Antonio Vargas Urías

Coordinador de la publicación

René López Pérez

Autor

Créditos de proyecto

Ricardo Enrique Ayllón González

Coordinador

Nahyeli Ortiz Quintero

Investigadora

René López Pérez

Auxiliar de investigación

Jorge Alberto Pérez Orduña

Transcriptor

Contenido

9	Presentación
13	Introducción
17	Marco metodológico y conceptual
49	Análisis de la redacción del tipo penal de discriminación
61	Integración de la averiguación previa por el delito de discriminación
81	Admisión y desahogo de pruebas en la indagatoria y en el proceso penal
85	Prejuicios y factores culturales
93	Idoneidad del procedimiento penal para atender problemas de discriminación
109	Conclusiones y recomendaciones
115	Bibliografía
121	Anexos
	Relación de entrevistadas y entrevistados
	Formatos
	Glosario
137	Acerca de GENDES

Presentación

Una pareja de inmigrantes salvadoreños acude a las oficinas del registro civil número 18, localizadas en la delegación Álvaro Obregón de la ciudad de México, para registrar a su hija recién nacida. El juez y su personal les niegan tal posibilidad aduciendo que no estaban presentando documentación oficial –pese a que mostraron documentos emitidos por el Instituto Nacional de Migración y con la agravante de que no les hubiera informado sobre la normatividad interna que sustenta esa negativa. El padre y la madre deciden acudir a las oficinas centrales del registro civil y allí, sin ningún problema, registran a la niña (Jocelyn Soto, 2014)¹. ¿Estamos frente a un caso de discriminación por origen nacional?, ¿es la vía penal un medio para hacer respetar los derechos de la niña, la madre y el padre?, ¿qué otras medi-

das deberían preverse para un mejor acceso y procuración de la justicia?

Si bien desde 2006 el Código Penal del Distrito Federal (CPDF) incluyó la discriminación como un delito, cierto es también que hasta el momento nadie ha sido sancionado por ese motivo, según declaraciones de José de Jesús Daniel Ponce Vázquez, Director General Adjunto de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), y Jacqueline L’Hoist Tapia, presidenta del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED) (Iris Velázquez, 2013). Esta circunstancia puede ilustrar a qué se refiere Sánchez Zepeda (2014), académica de la Escuela Nacional de Trabajo Social (ENTS) de la UNAM, cuando afirma que “no hay un anda-

¹ Una versión más detallada de este caso aparece más adelante, en el presente estudio.

miaje de justiciabilidad que garantice que la discriminación no afecte el pleno ejercicio y acceso a los derechos humanos y que éstos sean exigidos”. En este sentido, el hecho de que en lo general no se hayan emitido sentencias penales en materia de discriminación, puede colocar en situación de mayor vulnerabilidad a segmentos sociales como el de la población migrante, toda vez que este grupo no cuenta con elementos de información, ni instrumentos de apoyo legal, a los que podría acudir para la defensa de sus derechos.

Es importante recordar que de acuerdo con el CONAPRED (2012), las personas migrantes, sobre todo si lo son por causas forzadas, regularmente ya vivieron procesos de discriminación o exclusión en sus lugares de origen, lo que les limitó en su desarrollo o, incluso, en su sobrevivencia. Al migrar, las personas se ven sujetas a un sinnúmero de eventualidades que incrementan el riesgo de ser discriminadas, entre las que destacan, por ejemplo, las barreras del idioma, el desconocimiento de sus derechos o de los medios de protección y defensa que la ley les provee, las extorsiones, la explotación laboral, entre otras posibilidades². Así, la situación de vulnerabilidad de las personas en migración, nacionales o extranjeras, se incrementa cuando se cruza con variables como el género, el origen étnico o racial, la condición socioeconómica o la orientación sexual, entre otros.

Ahora bien, ¿cómo abordar la problemática referida? Es decir, en el caso del delito por discriminación ¿cuáles son los factores que inciden en su escasa efectividad como medio de defensa?, y ¿qué propuestas de solución podrían plantearse?

Con el propósito de indagar sobre estas cuestiones para superar el carácter aparentemente inasible del concepto al configurarse como delito, GENDES, A.C., fue elegida –mediante convocatoria pública emitida por la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC)– para llevar a cabo el presente estudio. Se planteó desde el inicio que más que un análisis teórico, la idea central era identificar problemas operativos y elementos de prejuicio que pudieran estar presentes en la identificación, atención, investigación y sanción del delito de discriminación dentro del Sistema de Procuración y Administración de Justicia del Distrito Federal; para ello, se entrevistaron especialistas en el tema y personas servidoras públicas que participan en cada una de las etapas de investigación y sanción del delito de discriminación. En este sentido, la realización del presente trabajo fue posible gracias al apoyo de las siguientes instituciones públicas y sociales:

² Cabe aclarar que el CONAPRED considera como migrantes a quienes tienen un origen nacional distinto al mexicano, por tanto no considera a migrantes nacionales; sin embargo, al cruzar la información con variables como grupo étnico, condición socioeconómica, género y otras, podemos tener un panorama amplio de la discriminación hacia esa población.

- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).
- Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED).
- Instituto para las Mujeres en la Migración, A.C. (IMUMI).
- Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, A.C. (ODI)



También se reconoce la contribución aportada por cuatro especialistas que compartieron sus conocimientos y experiencia para apuntalar el cumplimiento de este propósito: Ana Yeli Pérez Garrido, Blanca Estela Ortiz Méndez y otras dos personas que, en función de sus labores profesionales actuales, prefirieron permanecer en el anonimato. Hacemos extensivo nuestro público nuestro agradecimiento a quienes colaboraron como funcionarias/os públicos y especialistas a generar el documento que ahora tiene usted en sus manos.

Dentro del equipo de GENDES, A.C., es preciso agradecer algunas colaboraciones especiales: Nahyeli Ortiz Quintero y Melissa Fernández Chagoya por la asesoría que prestaron en los campos jurídico y metodológico, respectivamente; María Antón Ordorika por haber formado parte del equipo de investigación; Macuilxóchitl Mejía Jiménez por las gestiones para obtener datos a través de las oficinas de Información Pública y por su participación en la redacción del apartado metodológico; David Pinilla Muñoz, por el desarrollo de los temas *Movilidad e interculturalidad*; Mauro Antonio Vargas Urías que se encargó de la corrección de estilo; y Patricia Carmona Hernández por los cuidados de la edición. Los trabajos teóricos y analíticos involucran procesos colectivos de discusión, pero también de actividades complementarias – como las administrativas, financieras, etcétera–; en este sentido, este texto es obra de todas y todos quienes colaboramos en la asociación.

Finalmente, expresamos el deseo de GENDES, A.C., en el sentido de que este texto contribuya a generar un debate que conduzca a contar con mejores herramientas para defender los derechos de las y los migrantes y de cualquier persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad, pues a ellas y ellos es que se debe la presente propuesta.

Introducción

En un documento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2007) se identificaron diversos obstáculos para que en México las mujeres accedieran a la defensa legal de sus derechos. En el texto se refieren desde vacíos en la norma jurídica hasta problemas en las investigaciones, así como deficientes medidas de protección, entre otros obstáculos legales. Si bien el documento se centra en un tipo de discriminación (por género), es posible que las recomendaciones sean más o menos aplicables a otros tipos de discriminaciones. Así se desprende de las declaraciones emitidas por Javier Hernández Valencia, representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quien pidió a México cumplir con las obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos establecidos por

la ONU, especialmente en poblaciones vulnerables como mujeres, comunidades étnicas y grupos de la diversidad sexual³. En el caso específico del procedimiento penal como medio para sancionar la discriminación, es claro que no se han logrado los resultados esperados, pues como se asentó en el apartado previo, hasta el momento no ha habido ninguna sentencia condenatoria.

Aquí cabría preguntar cuál es el motivo de ello. En un primer momento, es posible afirmar que existen razones de procedimiento legal para ello. Esta hipótesis se basa en que hacia octubre de 2013 la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) informó, ante una petición de información, que: “no se cuenta con algún manual de procedimiento o protocolo de atención a víctimas de discriminación”, aunque manifestó que sí existía unPROTOCO-

³ Ver el artículo de Velázquez, Iris (2013).

lo de Actuación para la Atención a las Personas de la Comunidad LGBTTTTI. Por tanto, es claro que no existe algo similar para las personas que están en situación de movilidad humana.

Adicionalmente a lo anterior, habría que analizar qué tan fácil o complicado es encuadrar los probables hechos discriminatorios al tipo penal previsto en el CPDF. En la literatura sobre el derecho a la no discriminación no suele explorarse la parte concreta relacionada con la integración de las averiguaciones previas, el tipo de investigaciones por realizar, los elementos a valorar para emitir sentencias, etcétera, por lo que existen pocos elementos para explicar las razones de tipo jurídico que pueden estar incidiendo en la falta de sentencias condenatorias por discriminación. Esto representa un vacío que es preciso llenar con información pertinente para mejorar la política pública en la materia.

Sin embargo, otro elemento a considerar es el factor cultural. Una forma de abordar el problema de la discriminación es considerar que el ejercicio de ésta implica la negación de derechos y oportunidades a personas pertenecientes a colectivos vulnerabilizables y a los propios colectivos, debido a prejuicios y estigmas que se han generado socialmente sobre ellos. La importancia del factor cultural en la actuación de quienes procuran e imparten justicia ha sido ampliamente documentada en diferentes textos que abordan la discriminación por género. Aquí solo recordaremos la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos –por el Caso González y Otras, “Campo Algodonero” vs. México–, en la que se identifican tres grandes fallas en el acceso real a la justicia por hechos de desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez: fallas sistémicas en los procesos de investigación, actitudes discriminatorias de las autoridades y falta de esclarecimiento de los hechos⁴. Las fallas 1 y 3 están relacionadas con los aspectos jurídicos referidos previamente; las actitudes discriminatorias refieren a comportamientos basados en percepciones socialmente construidas.

Respecto a las actitudes discriminatorias, cabría precisar que, entre otros elementos culturales, un factor relevante a tener en cuenta es cómo se construye la masculinidad en un país como el nuestro. Desde la teoría de género, comúnmente se acepta que la construcción de la *masculinidad hegemónica*⁵ se realiza en oposición (confrontación) con lo femenino, por lo que busca

4 Se puede consultar el resumen que se presenta en la página de Inmujeres-DF: http://www.inmujer.df.gob.mx/wb/inmujeres/cumpliendo_con_la_sentencia_emitida_por_la_corte_i.

5 Término acuñado por Raewyn Connell (2003) para dar a entender que dentro de los modelos de masculinidad que pueden existir, sólo uno de ellos logra imponer su forma de asumir la masculinidad; este concepto se complementa con las elaboraciones de Bourdieu (2007), quien afirma que la masculinidad no solo se impone sino se presenta como una construcción neutra; es decir, como si las “cosas fueran así” y no el producto de prácticas socialmente impuestas.

someter todo aquello que no se ajusta al modelo que se supone define lo masculino. Esta construcción no sólo coloca a las mujeres en una posición de inferioridad y dominio, sino en general a todo lo considerado femenino o asociado a lo femenino; por ejemplo, cualquier grupo vulnerable puede ser feminizado porque se le atribuye una supuesta debilidad bajo la creencia de que la fuerza o el ejercicio del poder está asociado con lo masculino, por lo que la actitud hacia esos colectivos puede ser discriminatoria, entendiéndose con ello que en lugar de tratar de comprender su problemática, se les veja, se les ignora y se les niega el ejercicio de sus derechos. La visión proveniente de una masculinidad hegemónica es, por supuesto, equivocada porque parte del supuesto de que los grupos son vulnerables por sí mismos; un análisis detallado identifica muchas y diversas circunstancias que los colocan como tales: en el caso de las poblaciones en migración, por ejemplo, leyes y políticas restrictivas de la movilidad humana; prejuicios y estigmas contra lo que se considera extranjero u “otro”; a lo que se agregan otras condiciones de vulnerabilidad como el género, la condición socioeconómica, el origen étnico o el aspecto físico, entre otros.

Por lo anterior, en el presente proyecto se indagaron los elementos que desde el ámbito jurídico pueden hacer difícil integrar averiguaciones previas y procesos por el delito de discriminación previsto en el CPDF, pero también tratamos de identificar las medidas que se toman en el Sistema de Procuración y Administración de Justicia para prevenir las distintas condiciones que pudieran ser fuente de discriminación hacia la población que está en situación de migración; es decir, se buscó que los resultados del estudio incidan en mejores prácticas jurídicas, pero también en los elementos de reconfiguración cultural de las y los servidores públicos que es menester realizar para que el delito de discriminación pueda ser sancionado.

La información que leerá a continuación está ordenada de la siguiente manera:

Los principales resultados se presentan a partir del apartado de *Redacción del tipo penal de discriminación*, en el que se analiza si la actual configuración del tipo penal previsto en el Código Penal para el Distrito Federal facilita, o no, que las denuncias por discriminación puedan ser investigadas, así como su grado de efectividad.

Al abordar la *Integración de la averiguación previa por el delito de discriminación* se destacan las diversas problemáticas que se presentan en la etapa de averiguación previa hasta la determinación de la misma por el Ministerio Público.

La problemática relacionada con la impartición de justicia se aborda en el capítulo *Admisión y desahogo de pruebas* en la indagatoria y en el proceso penal.

Considerando que el ámbito penal es uno de varios medios que pueden tener las víctimas para acceder a la justicia —en este caso, para defender su derecho a no ser discriminadas—, también se aborda en el presente estudio la *Idoneidad del procedimiento penal para atender problemas de discriminación*, con el fin de ubicar el papel que dicho procedimiento ocupa o puede ocupar en una estrategia general contra la discriminación.

Posteriormente, se presentan las *Conclusiones y recomendaciones* que derivan del análisis realizado en los apartados previos.

En la última parte, se consigna la bibliografía empleada y una sección de anexos en los que encontrará la relación las personas entrevistadas; los formatos considerados en el estudio; un breve glosario de algunos términos básicos utilizados a lo largo del texto; las abreviaturas y nomenclaturas presentes en el documento.

Sólo falta por agregar que este documento está dirigido a un público amplio, como amplio es el universo de quienes sufren o pueden sufrir discriminación y de quienes tienen la responsabilidad pública de hacer algo al respecto. También pretende ser fuente de consulta para las organizaciones que buscan defender derechos humanos —en especial el derecho a la igualdad y la no discriminación—, para las y los operadores de justicia, así como para las y los servidores públicos del gobierno de la ciudad de México que, de una u otra manera, tienen alguna relación con la erradicación de la discriminación. Por lo anterior, el lenguaje trata de ser claro y accesible, eliminándose desde tal pretensión los términos demasiado técnicos o especializados; sin embargo, los especialistas también encontrarán provechosa la lectura de este texto y no tendrán dificultad en trasladar los términos a un lenguaje profesional.

Este texto, pues, busca aportar elementos que fortalezcan las acciones de política pública en materia de prevención, atención, investigación, sanción y erradicación de la discriminación a las que sociedad y gobierno nos hemos comprometido.

Marco metodológico y conceptual

Apuntes metodológicos

El interés de este estudio es indagar sobre las posibles dificultades del orden legal (redacción de los ordenamientos jurídicos, existencia o no de procedimientos de investigación y actuación acordes a la problemática específica, entre otras) y en la atención a los factores culturales (prejuicios, ideas, creencias, sobre la población migrante) que podrían incidir en las y los ministerios públicos, juezas y jueces al conocer hechos discriminatorios y trasladarlos a sus determinaciones según su competencia.

La propuesta surge del interés de conocer el grado de efectividad del procedimiento penal como medio para la defensa de los derechos de las personas en situación de migración, sobre todo en lo que tiene que ver con el derecho a la no discrimi-

nación consignado en la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal (LPEDDF), así como el derecho a la ciudad, independientemente del origen nacional o la situación migratoria, en términos de lo previsto por la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal (LIAMyMH) y su reglamento.

A partir de lo anterior, al diseñar el presente estudio se planteó que el problema a estudiar era el siguiente:

¿Cuáles son los motivos para que, hasta el momento, no existan sentencias condenatorias en materia de discriminación?



A partir de esa problemática se definió como objetivo general:

Obtener información cualitativa sobre las percepciones de las y los especialistas y servidores públicos respecto a los procedimientos penales seguidos por discriminación e indagar la existencia de prejuicios contra la población migrante, para aportar elementos que viabilicen una mejor aplicación de la LIAMyMH.

En forma más específica, se plantearon los siguientes objetivos:

1. Registrar y sistematizar las opiniones de especialistas, ministerios públicos, juezas y jueces sobre los problemas que han incidido en la inexistencia de sentencias condenatorias por discriminación.
2. Identificar las condiciones de prejuicio, estigma y discriminación presentes en quienes administran y procuran justicia.
3. Elaborar propuestas que incidan en el mejor desempeño de las y los servidores públicos involucrados en la investigación y sanción del delito de discriminación, a partir de identificar áreas de oportunidad en el procedimiento penal y en la formación de las y los operadores de justicia.



Dados los objetivos planteados y ante la carencia de investigaciones en la materia, se determinó realizar un estudio exploratorio en el que la información sería obtenida a partir de entrevistas en profundidad con las y los especialistas involucrados en el tema; por tanto, el carácter del análisis es de corte cualitativo.

Se planeó entrevistar a un grupo de diez personas cuyo quehacer estuviera directa o indirectamente involucrado con los asuntos penales y que tuvieran conocimientos sobre el derecho a la igualdad y a la no discriminación y los derechos humanos; otro criterio fue que tuvieran contacto directo con el proceso penal y conocieran el delito de discriminación —es decir, ministerios públicos, jueces y juezas— y al mismo tiempo identificar a otros agentes clave que pudieran ofrecer una visión “desde afuera” de ese mismo proceso: personas del COPRED, CDHDF y de organizaciones sociales que atienden casos jurídicos a favor de víctimas que pueden sufrir discriminación.

El universo muestral original incluía a: integrantes de organizaciones sociales, profesionistas, ministerios públicos, juezas, jueces y funcionariado público dentro del ámbito de la ciudad de México. La muestra no tendría una

composición probabilística –es decir, las personas consultadas no iban a ser escogidas al azar de entre un grupo con características similares– debido a la dificultad para realizar un ejercicio en ese sentido y, sobre todo, porque los objetivos del estudio no lo requerían. En suma, se eligió a las personas que mostraron disposición e interés en participar, pero cuyo denominador común fuera el que tuvieran experiencia y conocimientos sobre el tema.

En función de lo anterior, se emitieron invitaciones escritas a diferentes personas:

- La Presidenta del COPRED, Jacqueline L’Hoist Tapia, quien accedió a ser entrevistada para el presente estudio.
- En el caso de la Dra. Perla Gómez Gallardo, Presidenta de la CDHDF, su inmediata disposición a apoyar el proyecto posibilitó que se entrevistara al Coordinador de Asesores, Mtro. Ignacio Alejandro Baroza Ruiz, la Directora de Área de la Cuarta Visitaduría, Dra. Larisa Ortiz Quintero, y la Directora de Vinculación y Litigio Estratégico, Lic. María Edith López Hernández.
- A través de la Mtra. María Elena Lugo del Castillo, Directora de Orientación Ciudadana y Derechos Humanos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), se solicitó al Magistrado Dr. Edgar Elías Azar, Presidente del TSJDF y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, su colaboración para entrevistar al personal idóneo. La respuesta positiva a la solicitud de ese apoyo llegó demasiado tarde para el puntual cumplimiento de nuestra ruta crítica, por lo que no fue posible incluir al personal del Poder Judicial en nuestro universo muestral.
- En el caso de la PGJDF, se intentó concertar una entrevista con el Lic. Guillermo Luna Méndez, Titular de la Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Agencias de Atención Especializada; sin embargo, personal adscrito a su área informó que, después de solicitar la autorización respectiva, la posibilidad de la entrevista había sido rechazada por el responsable de comunicación social. Ante ello, se solicitó el apoyo del Lic. Ricardo Celso Nájera Herrera, Director General de Comunicación Social de la PGJDF a fin de identificar a dos servidores públicos de la Procuraduría que resultaran idóneos(as) para ser entrevistados/as; sin embargo, nunca se dio respuesta oficial a nuestra petición,

aunque extraoficialmente se nos indicó que la institución no había autorizado concedernos la entrevista. Este es el motivo de que en la muestra de las entrevistadas y los entrevistados no esté incluido personal de la dependencia referida.

Para el resto de las y los invitados a participar en este ejercicio intelectual, la invitación se formuló en forma verbal:

- La Directora de ODI (Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, A.C.) aceptó ser entrevistada para el presente proyecto. Se trata de una organización que vela legalmente por los derechos de niñas y niños que ven afectados sus diversos derechos humanos.
- Una especialista del IMUMI también contribuyó al análisis de la problemática involucrada en el presente estudio. Esta organización se especializa en atender prioritariamente a mujeres migrantes, incluyendo líneas de acción jurídica.



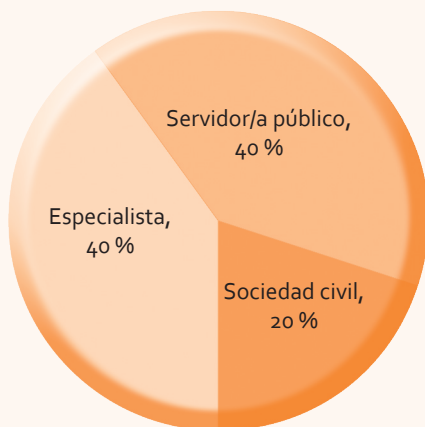
Ante la falta de respuesta de la PGJDF, así como de respuesta oportuna por parte del TSJDF, se solicitó el apoyo a cuatro especialistas independientes que, adicionalmente a sus campos de conocimiento, tienen experiencia en la problemática objeto del presente estudio.

En el anexo 1 se encuentra tanto la relación de las personas entrevistadas para la realización del estudio y, en el anexo 2, se presenta el formato de carta básica utilizado para informar sobre la invitación a participar en este estudio; cabe aclarar que las personas que fueron invitadas a participar por medios no oficiales recibieron la misma información contenida en la carta.

Como se observa en la carta, a todas las personas que fueron entrevistadas se les hizo saber que sus datos personales permanecerían resguardados—incluso, dos especialistas decidieron que sus nombres permanecieran en el anonimato por así convenir a sus intereses. El propósito de esta medida, más allá de resguardar sus datos personales en términos de la legislación aplicable, era ofrecer la certeza de que no se identificarían las posturas personales en el texto, a fin de que se sintieran en libertad de expresarse ampliamente sobre sus opiniones y experiencias. Por ello, este texto funciona como una sinfonía de voces que recoge todas las expresiones y, sólo donde hay controversia, se citan las diferentes posiciones.

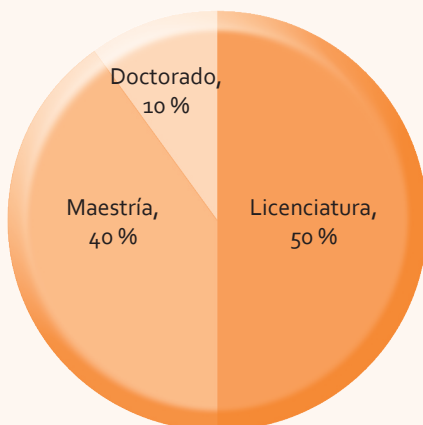
Del total de personas entrevistadas el 40 por ciento pertenecían al servicio público; idéntico porcentaje representan las y los especialistas; y el 20 por ciento restante fueron representantes de organizaciones sociales dedicadas a litigar asuntos para la defensa de derechos humanos.

Tipo de participación



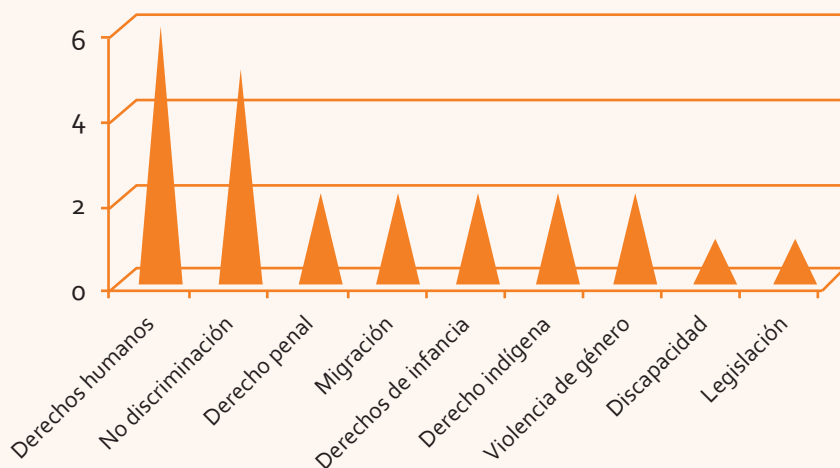
Asimismo, de las personas entrevistadas, la mitad tiene estudios máximos de licenciatura, el 40 por ciento cursó estudios de maestría y el 10 por ciento cuenta con doctorado.

Nivel de estudios



Entre los temas de especialidad más frecuentes sobresalen los derechos humanos y el derecho a no ser discriminado; dos de las personas entrevistadas reportaron contar con una especialización en derecho penal. El resto de las especialidades tienen que ver con la atención legal a grupos vulnerabilizables previstos por la LPEDDF.

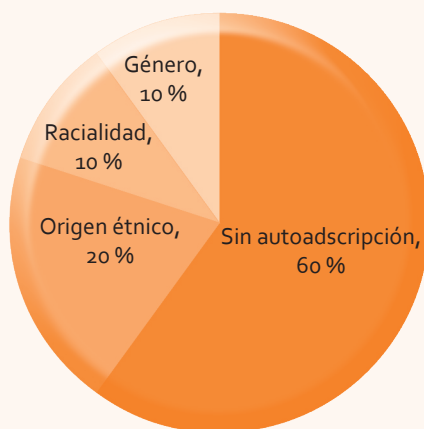
Temas de especialidad



La mayoría de las personas (60 por ciento de las y los entrevistados) no se auto-adscribieron a un grupo susceptible de ser discriminado. Respecto al resto de las personas consultadas, el 20 por ciento considera que por su condición de indígena pertenecen a un grupo vulnerabilizable; un 10 por ciento reconoce que su condición de mujer la coloca en una posición de vulnerabilidad y otro 10 por ciento juzga que los procesos de racialización⁶ la colocan en una situación de posible discriminación.

⁶ La racialización implica un tipo particular de prejuicio y estigmatización, pues alude a un proceso cultural construido alrededor del color de la piel y/o la apariencia física, en el que se establecen niveles de diferenciación que dan pie a formas de discriminación.

Auto-adscripción a un grupo vulnerabilizable



Para la realización de las entrevistas se utilizó un formato a manera de pauta semiestructurada; es decir, se utilizó como guía para conducir las diversas entrevistas –se presenta como anexo 3. El formato está dividido en tres ejes de análisis: los aspectos relacionados con la redacción del tipo penal; la etapa de investigación del delito por parte de la PGJDF, y la etapa de admisión y desahogo de pruebas a cargo del sistema de impartición de justicia. Se agregó un apartado para preguntar de manera específica sobre aspectos relacionados con la conciliación dentro de todo el procedimiento penal.

Las respuestas a los cuestionamientos planteadas a las y los investigadores se grabaron, previo permiso de las personas entrevistadas, a fin de rescatar en su totalidad las aportaciones vertidas. Todas las entrevistas fueron transcritas y la información se ordenó de acuerdo con los ejes de análisis ya referidos.

Lo expresado en las entrevistas es lo que da contenido a los capítulos: *Análisis de la redacción del tipo penal de discriminación, Integración de la averiguación previa por el delito de discriminación, Admisión y desahogo de pruebas en la indagatoria y en el proceso penal, Prejuicios y factores culturales e Idoneidad del procedimiento penal para atender problemas de discriminación*. Como se comentó en algún párrafo previo, en caso de que la fuente sea diferente a la de las entrevistas, se hace la anotación correspondiente.

En general, el procedimiento para desarrollar el proyecto incluyó las siguientes etapas y actividades:

Etapa de construcción metodológica.

- Consulta bibliográfica.
- Elaboración del marco teórico.
- Definición de los ejes de análisis y de los instrumentos para la recolección de la información.
- Reproducción de instrumentos.
- Capacitación al equipo de trabajo.
- Selección de las personas por entrevistar.

Etapa de realización de entrevistas a profundidad.

- Concertación y calendarización de las citas para las entrevistas.
- Realización de las entrevistas.
- Transcripción de las participaciones y ordenamiento de la información por eje de análisis.
- En caso de ser necesario, realización de entrevistas a participantes específicos.

Etapa de sistematización.

- Análisis de la información.
- Redacción del documento.
- Diseño editorial e impresión del estudio (500 ejemplares).
- Entrega a SEDEREC de los productos comprometidos.



Marco conceptual

El marco conceptual utilizado se basa en una perspectiva de derechos humanos; de manera más precisa, en el derecho a la igualdad y a la no discriminación. Ahora bien, en el caso de las personas en condiciones de migración, tal derecho implica discusiones más precisas en torno a la interculturalidad y la movilidad humana. Es en tal sentido que en este apartado habremos de referirnos a esos conceptos clave.

El derecho a la igualdad y a la no discriminación

Si bien la discriminación en México es una práctica común –y por ello mismo, queda “normalizada” e invisibilizada a ojos de la mayor parte de la población, incluyendo a las víctimas de la misma– la discusión del significado del término tiene pocos años. Aunque seguramente habrán existido esfuerzos previos, un momento altamente significativo para el análisis sistemático y amplio sobre la discriminación, podemos fecharlo el 27 de marzo de 2001: justo cuando se instala la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación (CCED) como instancia que buscaba la *promoción de los cambios legales e institucionales necesarios para luchar contra la discriminación en México*. A partir del trabajo realizado por esa Comisión es que posteriormente se incluiría, en el artículo 1º Constitucional, el derecho a no ser discriminado (Diario Oficial de la Federación, agosto 18, 2001), se emitiría la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (Diario Oficial de la Federación, junio 11, 2003) que –entre otras disposiciones– mandató la creación del CONAPRED. Mucho tiempo después se incorporó el delito de discriminación (artículo 149º ter) al Código Penal Federal, Diario Oficial de la Federación del 14 de junio de 2012.

La creación de este marco jurídico a nivel federal generó iniciativas similares en varias entidades federativas, con algunas excepciones. Tal es el caso de la ciudad de México, donde el proceso fue diferente al federal: el 25 de enero de 2006 se incorporó al CPDF el delito de discriminación (artículo 206º) y unos meses después (19 de julio de 2006) se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal; dicha Ley quedó abrogada por la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal (LPEDDF), publicada en la Gaceta del 24 de febrero de 2011. La Ley de 2011 creó el COPRED –instancia que sustituyó, con mayores atribuciones, al previo Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación del Distrito Federal.

Esta referencia al proceso de la conceptualización del derecho a la igualdad y a la no discriminación en nuestra legislación, quedaría incompleto si no hacernos referencia a la reforma constitucional en materia de derechos humanos realizada el 11 de junio de 2011, en la cual nuestro país deja en claro el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos y coloca al principio *pro persona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas y a la obligada observación de los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano. Lo anterior para buscar la *justiciabilidad* y eficacia de los derechos humanos que garanticen el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y el desarrollo de cada individuo.

Este breve recuento es interesante porque en nuestro país el debate sobre la no discriminación ha estado muy ligado a la creación de políticas públicas –y este documento busca inscribirse en esa tradición.

Dado que los trabajos de la CCED (2001) han servido de base para la comprensión del fenómeno en nuestro país y para crear las definiciones jurídicas respectivas, es importante considerar parte de sus argumentaciones como elementos todavía vigentes para un análisis crítico:

... los grupos poblacionales que han sido y son objeto de discriminación ocupan una amplísima franja del espectro social, en la que se incluyen de manera visible las mujeres, los indígenas, las niñas y los niños, los adultos mayores y las personas con discapacidad, a los que hay que agregar también a quienes son discriminados por características, conductas o identidades específicas como la preferencia sexual, la condición religiosa o su carácter de migrantes.

La calidad de la vida democrática de una nación se encuentra indisolublemente ligada al horizonte de oportunidades que ofrece para el desarrollo integral de quienes en ella coexisten. Sin ese desarrollo, tanto la fortaleza de su tejido social como la eficacia y legitimidad de sus instituciones se vuelven cuestionables. De aquí que un orden democrático sea incompatible con la existencia de actos discriminatorios basados en prejuicios, convicciones u omisiones relacionados con el sexo, la raza, la pertenencia étnica, el color de la piel, la nacionalidad, la lengua, la religión, las creencias políticas, el origen y la condición social y económica, el estado civil, el estado de salud, el trabajo o la profesión, las características físicas, la situación de embarazo, la filiación o condición de nacimiento, la edad, la preferencia sexual, la discapacidad física, intelectual o sensorial, o con una combinación de éstos u otras características.

...

A partir de los datos existentes, resulta claro que la discriminación no es una problemática marginal o aislada en la vida nacional. Por sus orígenes, dimensiones y efectos, tiene que ser entendida como un componente estructural de la misma, que tiende a reproducirse de manera inercial tanto en el ámbito público como en el privado.

Debe insistirse en que la intensidad y el arraigo de los tratos discriminatorios basados en el menosprecio a quienes por una u otra de las razones antes señaladas son considerados no sólo distintos sino inferiores, se basan en la existencia de prejuicios...

...

La estigmatización del “otro” es susceptible, además, de multiplicarse varias veces sobre una misma persona o grupo de personas, dando lugar a situaciones de muy alta vulnerabilidad. La indefensión en la que se encuentra una persona que es discriminada por ser mujer y al mismo tiempo ser indígena y ser pobre, pero que simultáneamente pudiera ser maltratada en función de sus creencias religiosas e incluso sus preferencias sexuales, da cuenta de lo grave que puede llegar a ser la superposición de las prácticas y los efectos discriminatorios.

La discriminación entraña un círculo pernicioso en el que el prejuicio y la vulnerabilidad se retroalimentan continuamente. Entre más pobreza, por ejemplo, más desprecio, y mientras más desprecio, menos oportunidades de desarrollo para la realización plena de la persona. Cuando se reducen o se cancelan las oportunidades de mejoría social, económica, cultural o política, la espiral de la desigualdad se acrecienta y se dificulta enormemente el resarcimiento de los daños producidos tanto en el nivel personal como en el social. Sintomáticamente, cuando aparece uno u otro de los factores visibles de la discriminación, como el de género, pertenencia étnica o edad, la desigualdad social se intensifica y se abre la brecha del desarrollo entre quienes comparten o no un rasgo de identidad específico.



Consideramos que esta larga cita refleja bien el espíritu que originó la creación de la política pública en materia de no discriminación; sin embargo, es necesario seguir abundando en el significado del término. Al respecto, Rodríguez Zepeda (2006) establece que hay diferentes niveles para definir la discriminación; en primer lugar refiere que los diccionarios comunes la pueden entender como *distinción*, y aclara que *este no es, desde luego, el sentido político que pretendemos hallar, pues lo que tratamos de definir es el sentido de*

la discriminación en cuanto fenómeno social y político⁷. A continuación, establece que otra acepción de discriminación también incluye *un trato de inferioridad y una diferenciación por motivos como la raza o la religión*⁸; en cuanto a esta definición considera que:

... alude ya a los prejuicios negativos y los estigmas que están en la base de la discriminación.

... [sin embargo] hace falta una pieza en la definición lexicográfica de la discriminación, a saber, la referencia a sus consecuencias concretas en relación con ciertos bienes fundamentales propios del sujeto moral o jurídico que sufre la discriminación que se encuentran en riesgo.

Más adelante el autor referido afirma que un elemento sustancial para considerar un presunto acto discriminatorio es el daño que se produce a las personas o grupos, es decir, que se limiten derechos y oportunidades; a partir de esta consideración, puntualiza que:

... la discriminación es una conducta, culturalmente fundada, y sistemática y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de un prejuicio negativo o un estigma relacionado con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales.



De acuerdo con lo anterior no todo trato desigual es discriminatorio; el mismo autor aporta el siguiente ejemplo (Rodríguez Zepeda, 2007): si un delincuente que purga una condena, sufre la pérdida de su libertad y la limitación de sus derechos políticos, no podrá alegar que se le está discriminando, pues existe una causa justificada para que le sean limitados sus derechos –en este

7 En esta primera acepción, el verbo discriminar no contiene ningún sentido negativo o peyorativo; es equivalente solamente a separar, distinguir o escoger. En esta acepción la discriminación tampoco implica valoración o expresión de una opinión negativa. Por ejemplo, los daltónicos no pueden discriminar entre ciertos colores es decir, no los perciben como distintos. Un profesor tiene que discriminar al final del curso entre los alumnos que aprueban y los que no lo hacen, sin que su valoración vaya más allá de los criterios usuales y aceptados del rendimiento escolar.

8 Ambas acepciones estaban contenidas en las dos definiciones del verbo discriminar que ofrecía el Diccionario de la Lengua Española, publicado por la Real Academia Española de la Lengua: 1.- Separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra; 2.- Dar trato de inferioridad, diferenciar a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etcétera. En las nuevas versiones, las definiciones han sido modificadas para quedar como sigue: 1.- Seleccionar excluyendo; 2.- Dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etcétera.

caso, la razón de la limitación de sus derechos reside en el daño que sus actos delictivos han hecho a la sociedad—, por lo que dicha persona está sufriendo una desventaja merecida que no puede ser considerada como discriminatoria; sin embargo, en el caso de un ex convicto, es decir, una persona que delinquiró pero que ha cumplido con su condena, al que se le niega la oportunidad de un empleo, y en consecuencia su derecho al trabajo, entonces sí se le está dando un trato desigual y por tanto discriminatorio, pues se le están limitando sus derechos y la igualdad real de oportunidades de una forma injustificada e inmerecida sólo por el hecho de haber sido convicto, pues el estigma con que la opinión pública marca a los ex presidiarios, no le permite acceder a un empleo. Por lo que se reitera que no debe confundirse por ningún motivo el carácter inmerecido de las desventajas que hacen a las personas vulnerables, con las ventajas merecidas que no pueden ser consideradas como discriminatorias.

Estos criterios han sido retomados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2013b), que considera que el enfoque interseccional o contextual de la discriminación reconoce que las personas no experimentan la discriminación en un vacío, sino dentro de un contexto social, económico y cultural determinado, en donde se construyen y reproducen los privilegios y las desventajas. Así, las personas, en general, son discriminadas no por quienes son, si no por lo que se piensa que son o representan; es decir, en virtud de la asignación de estereotipos sociales o culturales negativos.

Aunado a lo anterior, es pertinente aclarar que la discriminación puede ser directa o indirecta, la primera tiene por objeto dar un trato diferenciado ilegítimo, en tanto que la indirecta es la que se genera como resultado de leyes, políticas o prácticas que, en apariencia, son neutrales, pero que impactan adversamente en el ejercicio de los derechos de ciertas personas o grupos. En este sentido, la SCJN (2014d) se ha pronunciado en los siguientes términos:

DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN.

Del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1º de la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, se desprende que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a personas que están en situaciones diferentes; sino que también puede

ocurrir de manera indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto.

En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta, son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta de manera desproporcionadamente negativa a un grupo social; y, 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. De lo anterior se desprende que, a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás. Por su parte, a fin de liberarse de responsabilidad, el actor acusado de perpetrar el acto discriminatorio debe probar que la norma no tiene sólo una justificación objetiva sino que persigue un fin necesario.



De lo visto hasta aquí, es necesario rescatar algunas ideas que nos ayudan a comprender el sentido del término *discriminación*:

- Un elemento sustancial para calificar un hecho como presunto acto discriminatorio es la pertenencia del individuo a un grupo vulnerabilizado y que, a causa de ello, haya sido objeto de un acto de distinción que ha tenido como propósito restringirle algún derecho o la igualdad de oportunidades.
- Los grupos se consideran vulnerabilizados en razón de prejuicios y actitudes cultural y sistemáticamente arraigados en determinadas sociedades.
- La vulnerabilidad de ciertos grupos los excluye sistemáticamente de derechos y oportunidades; lo cual implica una condición de desventaja permanente.
- No todos los actos que conllevan algún acto de distinción o exclusión pueden ser considerados discriminatorios.



A la luz de estos conceptos es que habrá de interpretarse el contenido de las definiciones que aporta el marco jurídico nacional. En el caso de la ciudad de México, el artículo 5° de la LPEDDF establece que se habrá de entender por discriminación:

la negación, exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de alguno o algunos de los derechos humanos de las personas, grupos y/o comunidades, estén o no en situación de discriminación imputables a personas físicas o morales o entes públicos con intención o sin ella, dolosa o culpable, por acción u omisión, por razón de su origen étnico, nacional, raza, lengua, sexo, género, identidad indígena, identidad de género, expresión de rol de género, edad, discapacidad, condición jurídica, social o económica, apariencia física, condiciones de salud, características genéticas, embarazo, religión, opiniones políticas, académicas o filosóficas, identidad o filiación política, orientación sexual o preferencia sexual, estado civil, por su forma de pensar, vestir, actuar, gesticular, por tener tatuajes o perforaciones corporales, por consumir sustancias psicoactivas o cualquier otra que tenga por efecto anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, de los derechos y libertades fundamentales, así como la igualdad de las personas frente al ejercicio de derechos. También será considerada como discriminación la bifobia, homofobia, lesbofobia, transfobia, misoginia, xenofobia, la segregación racial y otras formas conexas de intolerancia, el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.



En esta definición están presentes tres elementos que deben coexistir al mismo tiempo:

- a) una “conducta” que implica un acto de *negación, exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción... con intención o sin ella, dolosa o culpable, por acción u omisión;*
- b) la “causa”, que está determinada por la pertenencia a un grupo vulnerabilizado (*origen étnico, nacional, raza,*

lengua, sexo, género, identidad indígena, identidad de género, expresión de rol de género, edad, discapacidad, condición jurídica, social o económica, apariencia física, condiciones de salud, características genéticas, embarazo, religión, opiniones políticas, académicas o filosóficas, identidad o filiación política, orientación sexual o preferencia sexual, estado civil, por su forma de pensar, vestir, actuar, gesticular, por tener tatuajes o perforaciones corporales);

- c) el “efecto”, es decir, la restricción de un derecho (alguno o algunos de los derechos humanos de las personas, grupos y/o comunidades... anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, de los derechos y libertades fundamentales, así como la igualdad de las personas frente al ejercicio de derechos. También será considerada como discriminación la bifobia, homofobia, lesbofobia, transfobia, misoginia, xenofobia, la segregación racial y otras formas conexas de intolerancia, el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones)⁹.



Sólo habría que agregar que el derecho a la no discriminación está muy relacionado con el principio de la igualdad; sin embargo, la relación entre ambos conceptos no es lineal. Para dotar de contenido a la igualdad, es necesario tomar puntos de referencia. Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2013b) considera que es un concepto relacional y no una cualidad intrínseca, ya que la determinación de si hay una vulneración al derecho a la igualdad supone un juicio de comparación, leídas a partir de su situación particular y del contexto en general —el cual debe de ser interpretado tomando como referencia los derechos humanos y la autonomía de las personas.

La siguiente jurisprudencia (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004) ayuda a visualizar la necesidad de abundar más en el asunto:

9 Al analizar el marco jurídico internacional, Salazar y Gutiérrez (2008) coinciden con la definición expuesta al concluir que: *discriminar a una persona no significa diferenciarla de otra en el trato. Significa colocarla en una situación jurídica de inferioridad utilizando como base de la descalificación un rasgo o una característica que es innata e inmodificable. No se trata de una diferencia de trato “entre” las personas por cualquier razón, se trata de una diferencia injusta “contra” las personas basada en un prejuicio negativo que anula o restringe el ejercicio de derechos. Haciendo una síntesis del contenido de las cláusulas insertas en los instrumentos señalados, es posible decir que son tres elementos relacionados entre sí los que constituyen un acto discriminatorio: a) una distinción injustificada; b) basada en un rasgo, c) que anula derechos.*

IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.

El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas.



Esta postura está alineada a lo que establece la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2002):

...Existen ciertas desigualdades de hecho que pueden traducirse, legítimamente, en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que esto contraría la justicia. Más aún, tales distinciones pueden ser un instrumento para la protección de quienes deban ser protegidos, considerando la situación de mayor o menor debilidad o desvalimiento en que se encuentran.

Asimismo, este Tribunal estableció que: no habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa

distinción para de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana...



Las citas dejan en claro que aspirar a la igualdad implica reconocer que nos encontramos en una sociedad desigual, por lo que es necesario introducir medidas “desiguales” a favor de personas o colectivos en posición de desventaja; asimismo, pueden existir otros criterios (por ejemplo, ciertos requisitos para obtener algo o sanciones producto de conductas disruptivas) que no implican desigualdad, pues su existencia está justificada en razón de necesidades específicas.

Estas consideraciones están explicitadas en la LPEDDF y nos ayudan a ilustrar a qué nos estamos refiriendo:

Artículo 7º.- No se considerarán hechos, acciones, omisiones o prácticas discriminatorias ilícitas, las siguientes:

- I. El ejercicio de un derecho humano;
- II. Las acciones legislativas, o de políticas públicas, las acciones afirmativas, las medidas positivas o compensatorias del Distrito Federal que establezcan tratos diferenciados con el objeto de lograr la igualdad sustantiva de oportunidades y de trato;
- III. Los requerimientos basados en calificaciones, habilidades o conocimientos especializados exigidos para desempeñar una actividad determinada;
- IV. La distinción establecida por las instituciones públicas de seguridad social del Distrito Federal entre las personas aseguradas y la población en general;
- V. En el ámbito educativo, los requisitos académicos pedagógicos y de evaluación acordes con el nivel al que se vaya a ingresar;

VI. Los requisitos académicos que fomenten la inclusión y permanencia de toda persona en el sistema educativo regular de todo tipo;

VII. El cumplimiento de un deber derivado de una potestad establecida en la ley;

VIII. El trato diferenciado que en su beneficio reciba una persona que padezca alguna enfermedad, respecto de otra persona sana, y

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



Para una mayor claridad, vale la pena atender las reflexiones que hace Ferrajoli (2005) sobre las diferentes posturas que el marco jurídico ha tenido sobre el tema de la igualdad; él distingue cuatro posibles modelos de configuración jurídica de las diferencias y, a partir de ellos, de la igualdad y de la diferencia:

El primero de los cuatro modelos de la relación entre derecho y diferencia(s) es el de la *indiferencia jurídica de las diferencias*. Según él, las diferencias no se valorizan ni se desvalorizan, no se tutelan ni se reprimen, no se protegen ni se violan. Simplemente se las ignora...

...

El segundo modelo es el de la *diferenciación jurídica de las diferencias*, que se expresa en la valorización de algunas identidades y en la desvalorización de otras, y, por lo tanto, en la jerarquización de las diferentes identidades. Esto es, las identidades determinadas por las diferencias valorizadas (de sexo, nacimiento, etnia, fe religiosa, lengua, renta y otras) resultan asumidas como estatus privilegiados, fuentes de derechos y de poderes, e incluso como base de un falso universalismo modelado únicamente sobre sujetos privilegiados; mientras otras –la de mujer, pero también la de judío, negro, hereje, apóstata, extranjero, apátrida, etcétera– se asumen como estatus discriminatorios, fuentes

de exclusión y de sujeción y, a veces, de persecuciones. Tal es el paradigma discriminatorio de los ordenamientos jerarquizados de casta o de clase propios de las fases más arcaicas de la experiencia jurídica, todavía dominantes en el mundo jurídico premoderno. También es el paradigma que persiste en los orígenes de la modernidad, cuando la igualdad y los consecuentes derechos universales aparecen pensados y proclamados en las primeras constituciones liberales, únicamente con referencia al sujeto macho, blanco y propietario, al extremo de haber podido convivir hasta la actualidad con la discriminación de las mujeres en materia de derechos políticos y de muchos derechos civiles y, en Estados Unidos, con el mantenimiento de la esclavitud hasta bien avanzada la mitad del siglo XIX...

El tercer modelo es el de la *homologación jurídica de las diferencias*: las diferencias, empezando por la de sexo, son también en este caso valorizadas y negadas, pero no porque algunas sean concebidas como valores y las otras como desvalores, sino porque todas resultan devaluadas e ignoradas en nombre de una abstracta afirmación de igualdad. Más que transformadas en estatus privilegiados o discriminatorios resultan desplazadas, o, peor aún, reprimidas y violadas, en el cuadro de una homologación, neutralización e integración general. Se trata de un modelo en algunos aspectos opuesto y en otros análogo al precedente. Opuesto, porque apunta no a la cristalización de las diferencias en desigualdades sino, por el contrario, a su anulación; análogo, por la común desvalorización de las diferencias y por la implícita asunción de una identidad –ya sea connotada en términos de sexo, clase, adhesión ideológica o religiosa– como *normal* y, al mismo tiempo, *normativa*...

Existe también, como cuarto modelo, la *configuración jurídica de las diferencias*, o el de la igual valoración jurídica de las diferencias, basado en el principio normativo de igualdad en los derechos fundamentales –políticos, civiles, de libertad y sociales– y al mismo tiempo en un sistema de garantías capaces de asegurar su efectividad.

A diferencia del primero, este cuarto modelo, en vez de ser indiferente o simplemente tolerante con las diferencias,

garantiza a todas su libre afirmación y desarrollo, no abandonándolas al libre juego de la ley del más fuerte sino haciéndolas objeto de esas leyes de los más débiles que son los derechos fundamentales. Del segundo se distingue porque no privilegia ni discrimina ninguna diferencia, sino que las asume a todas como dotadas de igual valor, prescribiendo, para todas, igual respeto y tratamiento. Del tercero lo separa el dato de que no desconoce las diferencias sino que, por el contrario, reconoce todas y las valoriza como otros tantos rasgos de la identidad de las personas, sobre cuya concreción y especificidad cada una funda su amor propio y el sentido de la autonomía en las relaciones con los demás.

La igualdad en los derechos fundamentales resulta así configurada como el igual derecho de todos a la afirmación y a la tutela de la propia identidad, en virtud del igual valor asociado a todas las diferencias que hacen de cada persona un individuo diverso de todos los otros y de cada individuo una persona como todas las demás. Pero este igual derecho es, precisamente, una norma destinada, como todas las normas, a ser violada en algún grado y medida. De ello se sigue que las diferentes identidades pueden ser reconocidas y valorizadas en la misma medida en que, partiendo no de la proclamación de su abstracta igualdad, sino del hecho de que pesan en las relaciones sociales como factores de desigualdad en violación de la norma sobre la igualdad, se piensen y elaboren no sólo las formulaciones normativas de los derechos sino también sus garantías de efectividad.



Esta última consideración expuesta por el autor es lo que justifica la necesidad de indagar sobre el prejuicio en un trabajo como el presente; es decir, la mirada ciega sobre la problemática de ciertos grupos en posición de vulnerabilidad –como puede ser el caso de las personas que están situación de migración– dificulta que quien aplica la ley tome en cuenta la multiplicidad de factores que pueden incidir en la victimización de quienes acuden a exigir justicia. Es en este sentido, como ya se asentó, que el proyecto busca identificar qué medidas se han implementado o es necesario considerar para evitar que aspectos de prejuicio y estigma incidan en una deficiente aplicación de la justicia en el ámbito penal.

Movilidad e interculturalidad

... nadie acaba en sí mismo, un todo es cada uno
en otro todo, en otro uno.

El otro está en el uno. El uno es otro.

(Octavio Paz, 1994)

Enunciar la palabra interculturalidad nos lleva necesariamente a la palabra cultura. El término cultura surge en Alemania a finales del siglo XVIII en los estudios de “Historia universal”, mediante los que se trataba de reconstruir una historia general de la humanidad (desde occidente), y de las sociedades a partir de sus orígenes, adoptan el término *kultur* que proviene del latín *co-lerere*, que significa cultivar en sentido agrícola.

Taylor (1977) propuso como definición de cultura “aquel conjunto que comprende el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho. Las costumbres y todas las capacidades y hábitos adquiridos por parte del ser humano como miembro de una sociedad”. Y en relación con el prefijo “inter” –referido a la interculturalidad–, éste expresaría una interacción positiva centrada en la búsqueda de suprimir las barreras entre los pueblos y comunidades étnicas, buscando instancias horizontales que estén enfocadas a la colaboración entre culturas que se mezclan, bifurcan, entrecruzan.

Vivimos en un nuevo entorno internacional, compuesto e integrado por aspectos que sitúan a la interculturalidad como una necesidad básica de convivencia de nuestro tiempo. Poseemos cada vez más una mayor conciencia y sensibilización hacia la pluralidad y la diversidad cultural, al mismo tiempo que tenemos también una mayor visibilidad de las desigualdades que circundan nuestras vidas, nuestras colonias, nuestra ciudad de México.

Antes de abordar el concepto de la interculturalidad, es necesario referirse a dos términos que pretende superar y de los que busca distanciarse:

Etnocentrismo.- Definido por W. G. Summer¹⁰, como la concepción del mundo según la cual el grupo al que se pertenece es el centro, siendo los demás pensados en referencia a este centro. Etnocentrismo es la creencia que tienen las distintas

10 Nacido en Nueva Jersey (EE.UU., 1840-1910). Académico liberal y profesor de sociología en el Colegio de Yale. Su libro más destacado: *Folkways: A study of the sociological importance of usages, manners, customs, mores, and morals* (1907).

personas de estar en posesión de la mejor cultura de entre las existentes en el mundo, misma que se considera como el modelo ideal de enjuiciamiento de todas las demás culturas.

Relativismo Cultural.- Término que hace referencia a la atracción por los valores, creencias, actitudes y arte de otras culturas diferentes a la propia, subrayando que todos los aspectos de la misma tienen perfecto sentido dentro de esas comunidades, y evitando señalar los aspectos desiguales y/o que atentan contra los derechos humanos, especialmente de las mujeres.



Estos dos términos nos llevarían a lo que conocemos como multiculturalidad, porque ignoramos a las distintas culturas existentes pensando que nuestra cultura es la mejor (etnocentrismo) y en otro, porque se respeta tanto las culturas distintas a la nuestra, que aceptamos todo lo que en ella se lleva a cabo sin enjuiciar las desigualdades que ocurren dentro de estas (relativismo cultural).

Hayden y Thompson (1995) consideran la interculturalidad como una filosofía que se esfuerza por crear una diversidad cultural, tratando de comprender las diferencias culturales, ayudando a las personas a apreciar y gozar las contribuciones hechas por distintas culturas en sus vidas, asegurando la completa participación de cualquier persona para derribar las barreras culturales.

Hablar de interculturalidad es aceptar que hay diferentes culturas dentro de un mismo espacio y, al mismo tiempo, reconocer y visibilizar que no todas tienen el mismo reconocimiento, reconocer esta diversidad obliga a cuestionar y solucionar las desigualdades existentes. La interculturalidad contribuye a cuestionar y ejercer una mirada crítica hacia las situaciones estructurales de dominación de unas culturas sobre otras, de determinados colectivos humanos sobre otros, nombrados y estigmatizados como diferentes e inferiores, como los otros-otras.

Por otro lado, la interculturalidad debería ser entendida y comprendida como un proceso permanente de interacción, relación, comunicación y aprendizaje entre personas y grupos distintos, con conocimientos, valores y tradiciones también distintas, orientada a generar, construir y propiciar un respeto mutuo, y a un desarrollo pleno de las capacidades de las personas, por encima de sus diferencias culturales y sociales, en un intento por romper

con la historia hegemónica de una cultura dominante, asumiendo la diversidad como riqueza, generadora de conocimiento y desarrollo humano que enfrenta la desigualdad.

Para analizar críticamente los conceptos de interculturalidad se debería marcar una primera distinción entre dos posibles polos de interpretación:

- a) Uno funcional al modelo de Estado-nación neoliberal, siguiendo la tradición del multiculturalismo anglosajón según Taylor (1993), concibe las políticas interculturales como mecanismos asistenciales que contribuyan al proceso de integración subordinada de los grupos tradicionalmente excluidos de las políticas públicas del Estado (entre ellos los pueblos indígenas).
- b) Otro, desde una visión altermundista¹¹, considera que la interculturalidad en general (y la educación intercultural bilingüe en lo específico) son un derecho y un medio para lograr la reproducción, mantenimiento y valoración positiva de las culturas minoritarias.



Según Sartorello (2009) concebir la interculturalidad desde posturas altermundistas, críticas del sistema político y económico neoliberal, implica un derecho y un medio para lograr la reproducción y reconocimiento de las culturas en minoría. Esta postura surge desde las luchas de los pueblos indígenas y de una parte de la sociedad civil nacional e internacional que reivindican nuevas formas de democracia y de ciudadanía, más participativas e incluyentes.

Por otro lado, la interculturalidad pensada e implementada desde la hegemonía neoliberal se torna en un concepto estratégico que sustituye el discurso sobre la pobreza por el discurso sobre la cultura que intenta esconder la importancia que tienen la injusticia distributiva, las desigualdades de género, sociales y económicas así como las relaciones de poder en la construcción de nuevas relaciones interculturales dentro del Estado. Este proceso de oficialización de la interculturalidad tendería una vez más a seguir invisibilizando las crecientes desigualdades socioeconómicas producto de las políticas neoliberales.

¹¹ A diferencia de antiglobalización, entendida como una protesta, la propuesta altermundialista plantea una alternativa de desarrollo humano diametralmente distinta al sistema económico capitalista neoliberal así como es un movimiento social que se concentra en torno al Foro Social Mundial.

Finalmente, Hidalgo Hernández (2005) indica que se comienza a hablar de “transculturalidad”, en vez de interculturalidad, como un proceso de acercamiento entre culturas diferentes que busca establecer vínculos más allá de la cultura misma en cuestión, creando hechos culturales nuevos que nacen del sincretismo, pudiendo ser un elemento fundamental que contribuya a la Humanidad, manifestada en el acuerdo, respeto y promoción de valores universales, ya mencionados siglos atrás por la corriente y filosofía humanista.

El fenómeno de la interculturalidad implica una filosofía, un proceso y un programa: como filosofía, ofrece un marco teórico que permite ver e interpretar la realidad; como proceso, aporta un modelo racional para organizar ideas y esfuerzos; y, como programa, plantea una forma sistemática para organizar actividades dirigidas a la creación de un medio intercultural.

Dicho lo anterior, vale la pena referir al significado de interculturalidad en América Latina. En esta parte del continente, la discriminación y la exclusión hunde sus raíces en la conquista y la colonización europea. La colonización propició una suerte de homogenización cultural y, como consecuencia, la población indígena (y en ella especialmente las mujeres) ha quedado marginada y excluida casi en su totalidad de la vida política, económica, social y cultural de las nuevas naciones surgidas tras los procesos de independencia. Sin excepción, es aún la población más afectada por la pobreza extrema.

A finales de la década del 70 en Latinoamérica se empieza a usar el concepto *interculturalidad*, aplicándose primeramente en el ámbito de la educación, específicamente en la educación bilingüe para los pueblos indígenas (a mediados de los años 80 se realizó un primer encuentro internacional en Oaxaca), en contraposición con la noción de biculturalismo surgida en EEUU.

En la perspectiva latinoamericana, la propuesta intercultural pretende ir más allá del reconocimiento y la reivindicación de las diferencias, o de medidas que persiguen una relativa asimilación de los pueblos indígenas, o comunidades afrolatinoamericanas u otros grupos subordinados. La fuerza de la propuesta intercultural en el ámbito latinoamericano apunta a cambiar las condiciones y las modalidades en las que se dan los intercambios, es decir, se dirigen a una refundación de la nación.

Según Godenzzi (2005) la interculturalidad en tanto categoría ético-política (surgida de las reivindicaciones de los pueblos indígenas de América Latina, y como propuesta crítica frente a los graves problemas y conflictos del mundo actual) puede definirse como una modalidad interlocutora de las interacciones e intercambios –entre individuos y/o instancias colectivas– que consiste en negociar, llegar a acuerdos y decisiones para crear las condicio-

nes materiales y simbólicas básicas que abran paso a sociedades pluralistas y a estados incluyentes, en cuyas redes y ámbitos se pueda dialogar en pie de igualdad y se produzcan mutuos enriquecimientos.

Concebida en esos términos, para Godenzzi la interculturalidad constituye una utopía de respeto y diálogo basado en que:

1. Todos los individuos, comunidades y pueblos –en especial los que ahora están empobrecidos y son víctimas de la discriminación – puedan disfrutar de buenas condiciones de vida, así como desplegar libre y creativamente sus potencialidades y propias opciones;
2. se construya una sociedad civil mundializada, sin exclusiones de ningún tipo, y exista un control democrático, global y plural, de las fuerzas incontroladas del mercado;
3. se establezcan Estados no totalitarios, que garanticen el bienestar y la convivencia de todos sus ciudadanos;
4. surja o se refuerce una ética del diálogo, cimentada en los valores de la reciprocidad, el reconocimiento y respeto del otro, la justicia, la libertad creativa y la solidaridad, y que impulse una nueva forma de hacer política;
5. se instaure una política inclusiva, que haga posible lo que ahora parece imposible: una gestión compartida del poder y de las riquezas del mundo; una respuesta lúcida frente a todo aquello que amenace la sobrevivencia de la humanidad;
6. una estética de la diversidad lingüística y cultural, capaz de (re)educar la sensibilidad y, por tanto, también las formas de construir el conocimiento, en una perspectiva abierta, lúdica y articuladora de mundos de vida diferentes.



Por otro lado, el modelo contemporáneo de cultura considera que no es posible pensar la cultura sino *las culturas*, de forma que se insiste en que ellas están formadas por conjuntos heterogéneos que se entrecruzan y mezclan. Es en este sentido que Salas Astrain (1997) plantea que los estudios actuales muestran efectivamente que los sistemas culturales son esencialmente dinámicos, lo que implica que se requieren nuevas categorías (tales como aculturación, transculturación, sincretismo e hibridismo entre otras muchas).

La profundización de estas nociones dinámicas ha llevado a elaborar una nueva noción de interculturalidad para pensar justamente que en las sociedades modernas nos encontramos con una creciente heterogeneidad de la vida en las grandes urbes y en un renacimiento de formas comunitarias y étnicas tradicionales, y no tan tradicionales que tocan a grupos generacionales, sexuales, religiosos entre otros, que supone una tensión creciente entre identidad y modernidad.

La interculturalidad “de hecho” hace referencia a la relación entre las culturas. Estas relaciones, en teoría, podrían ser simétricas o asimétricas. En espacios en los que se han dado situaciones de colonialismo y dominación, la situación es asimétrica y hay una cultura dominante y otra(s) dominada(s).

La interculturalidad ha sido entendida como un ideal que busca terminar con las actitudes conflictivas y etnocéntricas y llegar a relaciones más armónicas entre las distintas culturas que coexisten en un país. Para Trapnell y Vigil (2011) si bien este ideal es válido, es necesario reconocer que así vistas las cosas no se profundiza en el asunto del conflicto intercultural y se corre el peligro que la interculturalidad se convierta en un discurso utópico, inútil para lograr la equidad. Para ello conviene distinguir según Tubino entre la interculturalidad funcional y la interculturalidad crítica:

- a) La interculturalidad funcional, que se queda en los discursos de diálogo, negociación y consensos entre culturas diferentes, y que oculta los problemas reales de subordinación y neocolonialismo existentes.
- b) La interculturalidad crítica, que lejos de eludir el conflicto, busca la transformación de la sociedad, sobre la base del respeto a la diversidad y la ciudadanía diferenciada. Se busca suprimir las asimetrías por métodos políticos no violentos. La asimetría social y la discriminación cultural hacen inviable el diálogo intercultural auténtico.



Como podemos constatar, interculturalidad y ciudadanía son dos conceptos que están íntimamente relacionados, ambos nos refieren, por un lado, al asunto del reconocimiento de los derechos de las y los habitantes de una sociedad y, por otro lado, al hecho de la discriminación lingüística y cultural y la imposición de un modelo cultural como el único válido, que ha sido la norma en el modelo sociopolítico de la mayoría de las naciones-Estado.

El concepto de ciudadanía se ha desarrollado sobre la base del modelo del “ciudadano ateniense”. La democracia originada en Grecia se desarrolló en una sociedad aristócrata y desigual por excelencia, muy pocos de sus habitantes eran considerados ciudadanos, siendo Atenas una sociedad esclavista y patriarcal en la que los esclavos y esclavas, las mujeres libres y los extranjeros estaban excluidos de la participación política. Así, debemos ser conscientes que la democracia ateniense y su famoso “poder por y para el pueblo” es más bien un relato de la clase dominante.

Desde una perspectiva intercultural, la ciudadanía y la democracia deben entenderse dentro de un marco de pluralismo cultural. Así, las sociedades democráticas deben ser refundadas en un nuevo pacto social donde se es plenamente ciudadana o ciudadano si la sociedad es democrática y ésta lo es si es que expresa el gobierno de un pueblo formado por todos sus miembros. Tezanos (2002) considera que el ciudadano del siglo XXI es el ciudadano del Estado democrático que congrega a distintas etnias y culturas desde la base de un contrato social, y esa es la clave de una ciudadanía democrática.

Dice Touraine (1995) que llama democrática a la sociedad que alberga la mayor cantidad de diversidad cultural. La interculturalidad reclama una nueva democracia entendida como consenso de la ciudadanía. Ese consenso es una relación entre iguales, de poder horizontal y democrático, tal poder es producto de la lucha de la sociedad civil en contra de opresión económica, la discriminación de género, la discriminación racial y cultural. En la actualidad se debe reconocer la necesidad de una reforma del Estado en donde la unidad ya no signifique homogeneidad cultural y no se contraponga con la pluralidad cultural.

Todo este contexto nos permite introducirnos a la noción de “ciudad intercultural”. Ciudades de toda América Latina y del mundo tienen una población cada vez más diversa a medida que la gente cruza sus fronteras, o va del campo a las áreas urbanas en busca de empleos y oportunidades. Otras ciudades intentan crear comunidades cohesionadas que incluyan a las minorías nacionales, especialmente en áreas de conflictos regionales recientes. Si no se gestionan las diferencias culturales debidas a la inmigración o a la presencia de grupos minoritarios, se puede socavar el sentido comunitario e identitario de la ciudad.

En la ciudad intercultural, hay que pensar a la inmigración (y la diversidad cultural que la acompaña) de manera diferente a la de un problema o una amenaza. Para Santamaría (2001) existe un discurso hegemónico sobre la inmigración, en el que mediante la recurrente asociación de los migrantes

a un sinfín de problemas sociales (problemas de orden público, educativo, urbanístico, de convivencia o de cualquier otro tipo) se les representa como etnias peligrosas, se los hace ver como extraños social, política y cognitivamente, se los constituye simbólicamente como una figura de la extranjería.

Para Zapata y Pinyol (2013) los enfoques habituales de la gestión de la diversidad han llegado a su límite: o ignoran la diversidad (enfoques de la o el “trabajador invitado”), o niegan la diversidad (enfoques asimilacionistas), o ponen demasiado énfasis en la diversidad y, por lo tanto, refuerzan los muros entre grupos culturalmente distintos (caso del multiculturalismo). Estas deficiencias son debidas a una concepción errónea de la dimensión cultural de la integración; a una comprensión simplista o parcial de la cultura y la diversidad; a una enfatización excesiva de la diferencia, que conlleva la marginalización de las culturas inmigrantes, la perpetuación de la pobreza y la exclusión a través de los guetos étnicos.

La interculturalidad reconoce la importancia de la cultura para construir comunidades cohesionadas, acceder a los derechos y hacer realidad las oportunidades en las ciudades del siglo XXI. Asimismo, hace hincapié en la necesidad de permitir que cada cultura sobreviva y prospere, pero también subraya el derecho de todas las culturas a contribuir al paisaje cultural de la sociedad donde se encuentran. La interculturalidad se deriva de la comprensión de que las culturas solo prosperan en contacto con otras culturas, no aisladamente. Pretende reforzar la interacción intercultural como medio de construir la confianza y reforzar el tejido de la comunidad.

El planteamiento de Ciudades Interculturales se centra en la diversidad cultural, pero sus principios y métodos también se aplican al género, la edad, la profesión, la aptitud y otros tipos de diversidad. Según el planteamiento de Ciudades Interculturales, se tiene que aprovechar la diversidad y promover la interacción entre personas de distintos orígenes, ocupaciones, experiencias, posiciones y aptitudes, independientemente del género y la edad.

La Ciudad Intercultural tiene una población diversa que incluye a personas de distintas nacionalidades, orígenes, lenguas o religiones/creencias. La mayoría de las y los ciudadanos considera que la diversidad es un recurso, no un problema, y aceptan que todas las culturas cambian cuando coinciden en el espacio público. Las autoridades de la ciudad abogan públicamente por el respeto por la diversidad y por una identidad plural de la ciudad. La ciudad combate activamente el prejuicio y la discriminación y garantiza la igualdad de oportunidades para todos, adaptando sus estructuras, instituciones y servicios de gobernanza a las necesidades de una población diversa, sin

traicionar los principios de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho.

En otras palabras, las políticas interculturales son necesariamente políticas de Estado, por ejemplo: en la educación, en la salud pública, en la administración de justicia, etcétera. Se trata pues de institucionalizar una propuesta y un enfoque que incida en toda la planificación y funcionamiento de los proyectos y políticas públicas.

En el caso de la ciudad de México, desde 2011 cuenta con una Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal que parte de reconocer, en su artículo 5º, que la movilidad humana es el ejercicio del derecho humano de toda persona a migrar, que incluye las transformaciones positivas que disminuyan las desigualdades, inequidades y discriminación; se agrega que no se identificará ni se reconocerá a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.

La Ley en comento busca proteger los derechos de cuatro grupos poblacionales específicos definidos en diversas fracciones del artículo 2º:

III. Comunidades de distinto origen nacional.- Los grupos de población cuyos ascendentes provengan de otras nacionalidades o minorías nacionales en otros Estados, o bien los originarios del Distrito Federal que descendan de los mismos y se reconozcan como pertenecientes a estos colectivos.

V. Familiares.- Cónyuge, concubino(a) o conviviente del migrante, así como sus parientes consanguíneos en línea recta sin límite de grado o transversal hasta el segundo grado y las personas sobre las que el migrante ejerza la patria potestad o la tutela a su cargo reconocidas como familiares por las leyes del Distrito Federal y por los tratados internacionales ratificados por los Estados Unidos Mexicanos.

VI. Huésped.- Toda persona proveniente de distintas entidades federativas o naciones que arriba al Distrito Federal con la finalidad de transitar en esta entidad, sin importar su situación migratoria, y que goza del marco de derechos y garantías constitucionales y locales, así como el acceso al conjunto de programas y servicios otorgados por el Gobierno del Distrito Federal. Esta definición incluye a migrantes internacionales, migrantes económicos,

transmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados y sus núcleos familiares residentes en la Ciudad de México.

VIII. Migrante.- Persona originaria o residente del Distrito Federal que salgan de su entidad federativa con el propósito de residir en otra entidad federativa o en el extranjero.



Aunque la Ley especifica diversos derechos para las personas en situación de movilidad, de manera general derivan de lo asentado, las siguientes disposiciones:

Artículo 7°.- En la ciudad de México ninguna persona será objeto de discriminación o exclusión por su condición migratoria. La administración pública garantizará la ejecución de programas y servicios con el objeto de promover el acceso y ejercicio universal de los derechos humanos.

Artículo 14°.- La ciudad de México es intercultural¹², expresada en la diversidad sociocultural de sus habitantes, sustentada en los pueblos indígenas y originarios y sus integrantes, así como en las personas con diferentes nacionalidades, orígenes, lenguas o creencias, entre otros colectivos sociales, en un marco de reconocimiento a las diferencias expresadas en el espacio público.

Las autoridades del Distrito Federal tienen el compromiso de combatir los prejuicios y la discriminación, así como asegurar la igualdad de oportunidades para todos mediante la adaptación de las políticas de sus instituciones, programas y servicios a las necesidades de su sociedad diversa, sin comprometer los principios de los derechos humanos.



¹² La propia Ley define la interculturalidad como *el principio de política basado en el reconocimiento de la otredad manifiesta en la salvaguarda, respeto y ejercicio del derechos de toda persona y comunidad a tener, conservar y fortalecer sus rasgos socioculturales y diferencias, que se desarrollan en el espacio privado y público, haciendo posible la interacción, la mezcla y la hibridación entre sociedades culturales, así como el derecho de todas las culturas participantes a contribuir con el paisaje cultural de la sociedad en la que están presentes* (artículo 15°).

En este breve recuento conceptual, podemos advertir que los derechos a la no discriminación, a la movilidad humana y a la interculturalidad están insertos en las disposiciones jurídicas que rigen en la ciudad de México. En los capítulos siguientes abordaremos de qué manera esos derechos se expresan en el proceso penal.

Análisis de la redacción del tipo penal de discriminación

Para que una conducta sea materia del ámbito penal es necesario que ésta se constituya como un delito, es decir, que se trate de una acción u omisión castigada por las leyes penales.

El CPDF define el delito de discriminación en los siguientes términos:

ARTÍCULO 206°. Se impondrán de uno a tres años de prisión o de veinticinco a cien días de trabajo en favor de la comunidad y multa de cincuenta a doscientos días al que, por razón de edad, sexo, estado civil, embarazo, raza, procedencia étnica, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica, características físicas, discapacidad o estado de salud o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas:

- I.- Provoque o incite al odio o a la violencia;
- II.- Niegue a una persona un servicio o una prestación a la que tenga derecho. Para los efectos de esta fracción, se considera que toda persona tiene derecho a los servicios o prestaciones que se ofrecen al público en general;
- III.- Veje o excluya a alguna persona o grupo de personas; o

IV.- Niegue o restrinja derechos laborales.

Al servidor público que, por las razones previstas en el primer párrafo de este artículo, niegue o retarde a una persona un trámite, servicio o prestación al que tenga derecho, se le aumentará en una mitad la pena prevista en el primer párrafo del presente artículo, y además se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta.

No serán consideradas discriminatorias todas aquellas medidas tendientes a la protección de los grupos socialmente desfavorecidos.

Este delito se perseguirá por querrela.



Respecto a esta redacción, entre las y los entrevistados se observan diferentes posturas que pueden resumirse básicamente en dos. Por un lado, se parte de que la redacción actual está alineada con las definiciones previstas en los tratados internacionales de los que México es parte. No obstante, se acepta que es un tipo penal muy largo y en ello podría haber un problema de técnica legislativa porque los tipos penales deben ser idealmente cortos: entre más sencilla sea la descripción de tipo penal, más claro y más fácil de entender. Sin embargo, cualquier modificación a la redacción para hacerla más breve y concisa debería conservar todos los supuestos previstos actualmente. No obstante esto podría ser viable en la medida en que los elementos normativos y subjetivos fueran mejor desarrollados en el texto del mismo.

La otra postura enfatiza que tener un tipo tan complejo dificulta el proceso de investigación del Ministerio Público (MP), por lo que valdría la pena analizar alguna redacción diferente; por ejemplo, que en la redacción se establezcan de manera más clara los aspectos que debería documentar el MP para llegar a su conclusión, a fin de evitar interpretaciones sobre lo que se debería investigar; en otras palabras, que los elementos de lo que jurídicamente se llama el tipo penal queden más claros. Para ejemplificar dicha postura, se hizo el comparativo con el delito de amenaza, pues también se trata de un delito complicado para demostrar, pero la redacción misma va indicando al

MP la ruta a seguir, lo que tiene que documentar el MP para integrar la averiguación previa¹³.

Sin embargo, ambas posturas de las y los entrevistados coinciden al reconocer que la redacción del delito de discriminación es muy compleja, y consideran que la complejidad está referida a todos los elementos que se tienen que demostrar para que se configure el delito, entre ellos resaltan:

- La pertenencia a algún grupo de riesgo. En general, este no debería ser un problema, pero pueden darse casos en que las víctimas no se asuman como parte de un grupo vulnerable o no consideren, a priori, que por ese motivo tuvieron una afectación. Pensemos en alguna persona que tiene un origen indígena pero al vivir en la ciudad y no hablar la lengua de sus antepasados ya no se asume como tal; en este caso es claro que se requiere trabajar en el conocimiento del MP de los diferentes elementos de la identidad y la autodeterminación, donde no necesariamente la lengua es el único elemento para considerarse indígena.
- Se debe demostrar que los derechos de las personas fueron vulnerados debido a cualquiera de los supuestos previstos: edad, sexo, estado civil, etcétera. Supongamos que una persona va a un centro educativo y no le permiten inscribir a su hijo o hija por ser indígena o migrante, es posible que le digan que esa es la causa o simplemente le digan que no lo pueden inscribir esperando que desista de su pretensión, pero al citar a quien se señala como presunto responsable justifica la negativa diciendo que, por ejemplo, no llevó el acta de nacimiento o cualquier otro documento; pese a que quizá la/el presunto responsable preferiría que determinado tipo de personas —en nuestro caso hipotético indígena o migrante— no acudiera a la escuela, difícilmente reconocerá esta situación y entonces es difícil demostrar que la negativa se dio por una condición étnica o de origen nacional.

13 Dicho delito está redactado en los siguientes términos:

ARTÍCULO 209°. Al que amenace a otro con causarle un mal en su persona, bienes, honor o derechos, o en la persona, honor, bienes o derechos de alguien con quien esté ligado por algún vínculo, se le impondrá de tres meses a un año de prisión o de noventa a trescientos sesenta días multa.

Se debe entender como ligados por algún vínculo con la persona:

a) A los ascendientes y descendientes consanguíneos o afines;

b) El cónyuge, la concubina, el concubinario, pareja permanente y parientes colaterales por consanguinidad hasta el cuarto grado y por afinidad hasta el segundo; y

c) Los que estén ligados con las personas por amor, respeto, gratitud o estrecha amistad.

Este delito se perseguirá por querrela.

En este caso, la forma de demostrar el delito es que se haya causado un mal en la persona, bienes, honor o derechos.

- Es difícil traducir el concepto de dignidad al ámbito penal, pues no existe claridad sobre el tipo de afectación que debería comprobarse para suponer que fue vulnerada. Habría que considerar que la dignidad humana es algo subjetivo y además al paso del tiempo se ha modificado la acepción del término. Por otra parte, habría que pensar en las y los especialistas que –incluso en forma colegiada o interdisciplinaria– deberían desarrollar instrumentos incontrovertibles para demostrar este tipo de afectaciones. Por ejemplo, alguien a quien se le dice “indio patarrajada” podría sentirse dañado no sólo en su persona, sino en su cultura, en su procedencia étnica; ¿en términos de qué parámetros se podría demostrar que eso afecta a su dignidad humana o no?¹⁴
- Tampoco queda claro qué tipo de derechos y libertades deberían protegerse. La redacción del delito establece “que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos”; un primer problema es precisar qué significa menoscabar; por otra parte, no queda claro qué tipo de derechos se pueden incluir: una primera aproximación sugeriría que se puede incluir cualquier derecho humano, pero otra posible interpretación es que no incluye a la totalidad de derechos y libertades y sólo se limita a los determinados en los cuatro numerales de la definición del delito de discriminación.



Al respecto, las y los entrevistados no lo mencionaron, por lo que es importante señalar que los términos anular y menoscabar no son elementos normativos, sino subjetivos y, por ende, para su interpretación –a partir de la reforma constitucional– tanto las y los agentes del MP como las autoridades judiciales, deben recurrir a la jurisprudencia internacional de protección de los derechos humanos, pues existe la obligatoriedad de ello, tal como lo señala la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014f):

14 Es importante considerar que muy recientemente la SCJN (2014e) señaló: *La dignidad humana no se identifica ni se confunde con un precepto meramente moral sino que se proyecta en nuestro ordenamiento como un bien jurídico circunstancial al ser humano, merecedor de la más amplia protección jurídica, reconocido actualmente en los artículos 1o., último párrafo; 2o., apartado A, fracción II; 3o., fracción II, inciso c); y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, el Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que la dignidad humana funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad. Así las cosas, la dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta –en su núcleo más esencial– como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada.*

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA

Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1º Constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.



- Considerando que en su artículo 6º la LPEDDF contempla 37 conductas discriminatorias –dejando abierta la posibilidad de incluir más– sería importante analizar por qué la ALDF consideró sólo cuatro derechos o libertades que podrían ser penalizadas.

- Respecto al presunto responsable de discriminación, actualmente la redacción del artículo deja entrever que se trata de una persona (particular o servidor público); sin embargo, cabría pensar en la posibilidad de que quien cometa el delito sea un ente colectivo, como lo puede ser una empresa, un sindicato, etcétera. Solamente habría que cuidar que a la hora de aplicar las

sanciones se ubique a los verdaderos responsables; por ejemplo, que los inculpados sean quienes toman decisiones o establecen políticas, tales como los gerentes o dueños de la empresa, y no un trabajador que siguió un procedimiento establecido. Es importante considerar que desde los nuevos parámetros del derecho internacional de los derechos humanos, la víctimas por este delito tendrían también derecho a la reparación del daño de manera colectiva.

- Valdría la pena debatir si el delito de discriminación debería ser un factor agravante de otros delitos; por ejemplo, un delito podría ser clasificado por lesiones y, en caso de discriminación, la pena se agravaría. Si bien un hecho puede clasificarse en distintos delitos, implica hacer la investigación completa para cada uno de ellos, por lo que las y los MP tratan de evitarlo y eligen entre una posible clasificación u otra; dada esta práctica, seguramente se optará por el delito más fácil de demostrar o por el delito mayor; en cambio si la discriminación fuera agravante, la investigación podría ser menos complicada.

- Por último, habría que considerar que si bien la redacción del tipo penal es complicada, también es cierto que las y los propios agentes ministeriales no saben lo que implica una conducta de discriminación y cómo la pueden encuadrar con el tipo penal. Ya regresaremos sobre esto en otro capítulo.

Esas son consideraciones generales sobre el tipo penal de discriminación, pero cabría preguntar si la población migrante realmente puede acogerse a esa figura como una manera para reclamar o exigir sus derechos. Las y los entrevistados afirmaron que sí, pero habría que considerar especificidades de algunas poblaciones migrantes. Al respecto, habría que considerar que hay tipos penales que son genéricos y otros específicos. Por ejemplo, en el delito de fraude, hay un concepto de fraude genérico que habla de la conducta general del fraude (aprovecharse del error de otra persona) y hay una parte específica relacionada con el fraude cometido al falsificar un cheque. En el caso de discriminación, también podría pensarse en un tipo penal específico que aborde el caso de poblaciones migrantes, pues, nuevamente, presentan características propias.

En primer lugar, emerge un conflicto espacial del derecho; es decir, supongamos una persona que viene de Honduras, en su trayecto pasa por diferentes estados del país –incluyendo el Distrito Federal– rumbo a Estados Unidos y es víctima de delitos desde su país, en otros estados de la República y en el propio D.F., allí hay un conflicto de leyes, de competencias y eso hace muy difícil la averiguación de delitos contra migrantes: ¿qué MP debe investigar?, ¿la agencia de Chiapas, Puebla, Veracruz, o del Distrito Federal?

Por otra parte, está el problema de la ratificación de la denuncia, pues el delito de discriminación se persigue por querrela, lo que implica que la denuncia deba ser ratificada por la persona directamente afectada del bien jurídico protegido por el delito de discriminación. Esto tiene, dentro de la práctica jurídica, un límite importante, toda vez que generalmente no se inicia la investigación pues se argumenta que se requiere desde el primer momento la presencia de la persona afectada para elaborar este formulismo; si bien ello técnicamente es improcedente, pues la posible víctima tiene un año para ratificarla, en los hechos las y los MP tratan de concluir los asuntos lo más rápido posible. Además, al ser por querrela, se pide que la posible víctima aporte pruebas o elementos para poder investigar, lo cual se complica porque muchas veces no tienen los datos de identificación del sujeto discriminador, ni suelen contar con la posibilidad de permanecer en la ciudad de México para aportar los elementos que le solicite el MP. Si ambos elementos están ausentes, el expediente seguramente se concluirá sin más.

También surge la cuestión de la identificación. Para el MP la identificación oficial es la credencial de elector, el pasaporte, la cédula profesional,... pero cualquier otro documento que salga de ese parámetro podría no ser válido o necesitará ser apostillado. Hay organismos que expiden credenciales a población en situación de movilidad –por ejemplo, SEDEREC y el Instituto Nacional de Migración (INM)– pero no necesariamente cumplen con el concepto del valor oficial de la identificación, incluso si el MP las aceptara, habría que ver si se le daría un valor oficial en posteriores etapas del proceso penal.

Asimismo, uno de los requisitos para presentar una averiguación previa es el domicilio, pero además un domicilio en el Distrito Federal porque si no cualquier notificación se hace por estrados; supongamos que una persona migrante llega al MP en turno y presenta su denuncia de hechos; después de tres días el expediente lo recibe otro MP que iniciará la averiguación, quizá la persona migrante ni se entere porque ya partió a su nuevo destino o porque desconoce el procedimiento. ¿Qué va a hacer el MP de la unidad de investigación? Pues simplemente concluirlo porque la persona denunciante no cumplió las formalidades del procedimiento (no ratificó), ni aportó los elementos para investigar..., entonces el tipo penal de migrantes sí tendría que tener ciertas características que limpien tanta formalidad que tienen los delitos en general.

Otro ejemplo para abonar al análisis de si convendría establecer delitos específicos alude a que la necesidad de considerar qué es lo que se denuncia. Esto puede ilustrarse muy bien con los casos que presenta la población indígena. La mayoría de las personas lo que denuncia es que alguien le dijo

'india', o 'indios', 'salta pa'trás'; es decir, palabras despectivas; pero eso no basta para acreditar el tipo penal. Estas y otras ofensas –burlarse por la forma en que hablan, por la forma de vestir– constituyen vejaciones para las personas indígenas. En estos casos, las personas podrían acudir a un juez cívico a presentar su queja; dependiendo del asunto y éste podrá ordenar arrestos o multas; en el caso de que hubiera una reiteración de la conducta de quien ofende, se podría agregar un delito específico al de discriminación, de manera que –por ejemplo– las personas que son vejadas en su cultura o por su origen étnico (que también podría ser nacional u otro motivo que incluya a migrantes) en forma reiterada –supongamos tres veces– y son hechas del conocimiento de la autoridad, el juez cívico podría dar vista al MP indicando que existe una reiterada violación al derecho a vivir en un país multicultural, pluricultural y/o a una vida libre de violencia cultural. Con esto el mensaje que se estaría mandando a la población es que no puede violentar, ni siquiera verbalmente, a quien tiene un aspecto determinado (por su origen étnico o racial, por discapacidad o cualquiera de las razones previstas en la LPEDDF).

Ahora bien, ¿existe algún perfil de quienes denuncian? Es difícil establecerlo; sin embargo, a partir de la experiencia en el caso de personas indígenas que acuden a denunciar, podemos encontrar dos constantes: en algunos casos se debe a que el nivel de afectación ya es muy alto, consideran que ya no pueden vivir con las ofensas, con las burlas. También puede ser un mecanismo para presionar a la autoridad para acceder a ciertos beneficios. Por ejemplo, alguien puede acudir al MP y decir que porque es indígena no le dejan vender en la vía pública; en su contestación, la autoridad refiere que por política general no hay permisos para vender en la vía pública, por lo que la negativa no se debe a que sea indígena.

El propio Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) prevé que se cree un grupo de trabajo intersectorial, con participación de las OSC y la academia, para revisar la tipificación legal del delito de discriminación en el artículo 206° del CPDF y los mecanismos más adecuados para su implementación¹⁵. De acuerdo con este ordenamiento, el COPRED firmó en 2014 un Convenio General de Colaboración con la PGJDF –en adelante Convenio General– que tiene por objeto:

establecer los mecanismos de colaboración y coordinación...
para sensibilizar, capacitar y formar a las personas
servidoras públicas [de la PGJDF] en materia de igualdad

15 Línea de acción 6, del apartado 6.1 Armonización legislativa, Capítulo 6. Derecho a la igualdad y a la no discriminación.

y no discriminación, así como implementar y fortalecer acciones para que desde el ámbito de su competencia y especialización impacten positivamente en la atención diligente y efectiva de casos de discriminación.



El Convenio prevé diversas acciones y compromisos, pero en el punto que se está analizando ambas partes se comprometieron a (cláusula cuarta):

II. Con miras a dar cumplimiento... a la línea de Acción N° 6 del Capítulo 6 del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, que prevé la revisión del tipo penal contemplado en el artículo 206° del Código Penal para el Distrito Federal, se propone que el grupo de trabajo que se conformará de acuerdo con la cláusula QUINTA, de seguimiento a la revisión del tipo penal en conjunto con academia, sociedad civil organizada, la Asamblea Legislativa, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal...



En función del párrafo anterior, el COPRED está haciendo gestiones con el TSJDF para involucrarlos en las mesas de análisis para revisar el artículo 206° del Código Penal.

En forma inicial ¿qué está planteando el COPRED? En primer lugar habría que considerar que la LPEDDF fue reformada recientemente (Gaceta Oficial del Distrito Federal, septiembre 8 de 2014); entre los cambios significativos, el artículo 5° considera una definición más amplia sobre qué es la discriminación, por lo que habría que actualizar la definición penal. Por ejemplo, actualmente el delito de discriminación implica la violación de un derecho o limitaciones a la libertad¹⁶, pero las reformas incluyen como discriminatorias acciones de violencia o intolerancia, por ejemplo, toda la cuestión del odio que es dirigido a colectivos como el de la diversidad sexual.

Por otra parte, se propone una actualización de las 4 fracciones que actualmente prevé el artículo 206° del CPDF, a la luz de los 37 supuestos que prevé

16 En el Semanario Judicial de la Federación se han publicado tesis aisladas en ese sentido; tal como se aprecia en Amparo en revisión 107/2012. 13 de septiembre de 2012; Amparo en revisión 101/2013. 26 de junio de 2013; ambos de la Décima Época.

el artículo 6° de la LPEDDF. Otro punto es valorar la conveniencia o no de que la discriminación continúe siendo un delito que se persigue por querrela (es decir, a partir de que la víctima denuncia el hecho a la autoridad; pues ésta no puede hacerlo por sí misma).

Abundando, se propone debatir cómo debe entenderse penalmente el término *dignidad*, pues lo que está pasando es que el MP prefiere clasificar los posibles casos de discriminación como algún otro delito, por no entender el concepto de la dignidad. Un ejemplo, es aquel caso en el que una persona maltrató y golpeó al empleado de un *valet parking*, en Polanco; pese a que el COPRED consideró que era un claro ejemplo de discriminación, el MP integró la averiguación previa por lesiones, dejando de lado la discriminación.

Independientemente del mecanismo previsto por COPRED y PGJDF, las y los entrevistados hicieron las siguientes consideraciones –que no necesariamente son excluyentes.

En primer lugar, habría que integrar todos los aspectos posibles al análisis. Ello incluye la cuestión conceptual, teórica, terminológica; pero también considerar la experiencia vivida, es decir, qué está funcionando y qué obstáculos existen, tanto desde el punto de vista de quienes procuran y administran la justicia –MP, juez o jueza–, como de las mismas víctimas, porque las víctimas pueden identificar qué es lo que la autoridad les pide para demostrar que hubo discriminación y ellas no pueden aportar. En ese análisis habría que indagar qué valor se da a los testimonios; qué tipo de periciales son las adecuadas –por ejemplo, ¿las pruebas psicológicas son las adecuadas para determinar si una acción u omisión afectó la dignidad de la persona o habría que determinar otro tipo de pruebas periciales? En general, el criterio para simplificar la redacción incluye considerar las herramientas legales para demostrar cuestiones tan abstractas como la dignidad humana y además procurar redacciones cortas, concisas; en este sentido, no es necesario enumerar a todos los grupos vulnerabilizados, pues se podría hacer alusión al artículo de la Ley –tal como la LPEDDF– en que dichos grupos estén previstos.

Ahora bien, ¿cuál podría ser el mecanismo para hacer una nueva propuesta de redacción del delito de discriminación?

En primer lugar, habría que definir cuál sería la instancia encargada de impulsar la reforma. Uno de los actores podría ser instancias de la sociedad civil organizada, ya sea por sí mismas o en alianza con alguna dependencia de gobierno; en este sentido el COPRED, en su carácter de organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito

Federal, parecería ser un aliado natural. Por otro lado, tarde o temprano, será necesario involucrar a alguna(s) comisión(es) de la ALDF relacionada(s) con la temática. Asimismo, habrá que prever los diversos apoyos de tipo social, político o mediático que empujen el proceso de reforma, pues existe la experiencia de proyectos que tardan muchísimo tiempo en ser concluidos.

Por otra parte, deberá valorarse qué se quiere lograr y qué se podría dejar en el camino; por ejemplo, en materia indígena existe un proyecto de ley desde hace mucho, pero es tan ambicioso que se quiere incluir la problemática de las personas indígenas y la de los pueblos originarios, pero ambas son diferentes y eso ha generado conflictos para consensar un proyecto de ley que, además, resulte viable en su operación.

Por último, vale la pena hacer una consideración general. Ciertamente existe una discusión sobre si podría haber una mejor redacción del artículo penal relacionado con la discriminación, pero cabría preguntar ¿para qué se emprendería una reforma de ese tipo? La pregunta es pertinente porque puede existir un interés “técnico” por hacer más “operable” el proceso de investigación y sanción del delito, pero quizá también hay una incomprensión de lo que implica la discriminación y las vías adecuadas para gestionar los diversos fenómenos involucrados; por ejemplo, alguien puede salir de su casa y por el hecho de que no le hable su vecina o vecino, debido a su vestimenta o aspecto, podría pensar que enfrenta un acto de discriminación, pues puede existir la idea de que cualquier cosa que me haga sentir mal sea discriminación, y ante eso existe la opción de acudir a la autoridad, quien después de analizar el problema determinará que no es tal. Si en ese momento no hay una explicación adecuada, la persona puede pensar que el sistema penal no funciona o incluso la está revictimizando, cuando en realidad es necesario acudir a otras vías para atender este tipo de problemáticas. Esta discusión se desarrollará en un capítulo posterior.

Finalmente, atendiendo al principio de que el Ministerio Público es único e indivisible, entonces, quienes consignan son personas diferentes a quienes en los juzgados también representan al MP; es debido a este principio que en todo el proceso –desde la presentación de la denuncia de hechos hasta la emisión de sentencias–, sea tan difícil lograr una visión completa del mismo proceso. Si el MP quisiera pedir información sobre alguno de los expedientes que hubiera trabajado a fin de conocer debilidades y fortalezas de su actuación, inmediatamente generaría sospechas sobre el tipo de interés que podría tener –tal como pensar que está litigando el asunto o recibiendo dádivas por información–; además de que dada la cantidad de expedientes, es difícil dar ese tipo de seguimiento.

Si bien este principio del MP como único e indivisible puede tener justificaciones de diversa índole, también genera algunos problemas; por ejemplo, el MP que integra la averiguación previa (por tanto, quien tiene el contacto con la víctima y a través de la investigación puede hacerse consciente de la problemática de discriminación involucrada) también actúa como autoridad, como responsable de diseñar una estrategia de defensa de la víctima, que incluye tomar declaraciones, solicitar inspecciones, dictámenes y todo ello tiene un valor probatorio. Al turnarse al MP que está en juzgados, éste pasa de ser la autoridad a ser el coadyuvante de la víctima, y normalmente se limita a suministrar lo que solicita el juez o la jueza. Además, en ese nivel estamos ya en el mundo del expediente, es decir, tanto la o el MP como la o el juzgador se basarán en el expediente, en la literalidad de las palabras, en la pura literalidad de las palabras; asimismo, en caso de que el juez o la jueza regrese la averiguación previa a la Procuraduría para que se agreguen mayores elementos, quien atenderá la solicitud rara vez será quien pueda conocer de la problemática desde el inicio y, en su lugar, actuará alguien que no tiene mayor antecedente sobre el proceso de acreditación y que sólo tiene ante sus ojos diferentes documentos. A su vez, la o el juez no tendrá contacto con quien puede tener mayores elementos para proporcionar un contexto más amplio.

Considerando lo anteriormente descrito, vale la pena analizar el recorrido completo de diferentes casos de discriminación, desde el día de la presentación de los hechos hasta la determinación, si fuera el caso, por parte del tribunal. Es común percibir que el tribunal y la procuraduría son mundos separados: la procuraduría consigna y manda al tribunal, y ya de ahí quién sabe qué pase. No hay coordinación, ni una comunicación más allá de la necesaria para el desahogo de los asuntos. Quizá por eso sería bueno que existiera algún actor externo a la operación cotidiana de los asuntos, que pudiera seguir el camino completo de algunos casos, a fin de detectar las problemáticas comunes para llegar a un buen estudio del problema; entre otras cosas, eso ayudaría a identificar si el tipo penal representa el problema básico o hay otros factores más relevantes.

Integración de la averiguación previa por el delito de discriminación

La etapa de la averiguación previa engloba muchos detalles a la vez. Incluye aspectos directamente relacionados con la investigación del delito de discriminación, como la formación y actuación de los MP o la existencia de peritos adecuados, pero también cuestiones estructurales de la propia PGJDF, que tienen una incidencia inevitable en los resultados de la investigación de ese delito. Por ello, en este análisis se creyó conveniente organizar la información de acuerdo con cuatro grandes temas:

- Aspectos generales de la PGJDF.
- Actuación de los Ministerios Públicos.
- Pertinencia del cuerpo de peritos como apoyo a la investigación.
- Otros aspectos de la procuración de justicia en torno a la discriminación.



Aspectos generales de la PGJDF

Como se ha visto, el propósito de este estudio es tratar de identificar logros y retos para lograr una mejor investigación y sanción del delito de discriminación, por lo que el énfasis está puesto sobre el proceso penal involucrado. Por tanto, no se abordan otros tipos de cuestiones tales como la percepción o experiencia de la población respecto de quienes institucionalmente están involucrados en dicho proceso, la efectividad o no de los diseños institucio-

nales de las instancias que participan en la procuración e impartición de justicia, o la problemática que pretende resolver la reforma judicial que está en marcha en nuestro país. Sin embargo, a lo largo de las entrevistas, las y los informantes hicieron referencia a aspectos del contexto que es conveniente rescatar.

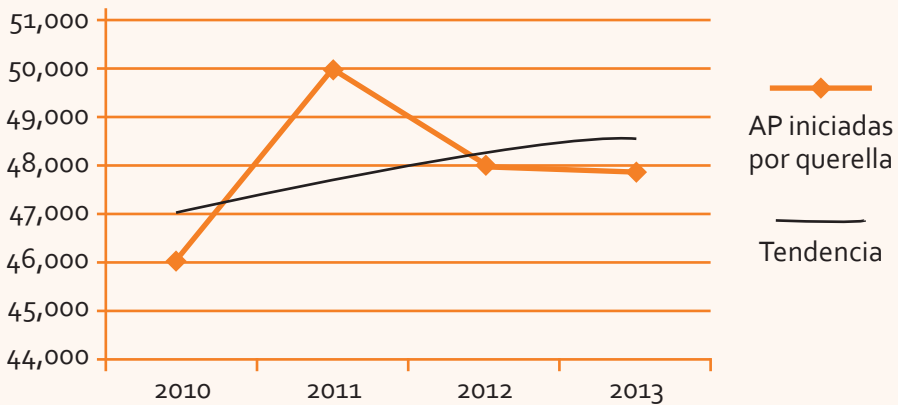
Un primer elemento a considerar tiene que ver con las cifras: ¿se reciben muchas o pocas denuncias por discriminación? De acuerdo con información de la PGJDF, obtenida a través del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, en el periodo 2010-2013 se iniciaron 996 averiguaciones previas (AP) que involucraban el delito de discriminación; esta cifra representa el 0.52% (menos del 1%) de las 191,437 AP que se iniciaron por querrella en el mismo periodo, según se aprecia en el siguiente cuadro:

Denuncias por discriminación iniciadas en la PGJDF

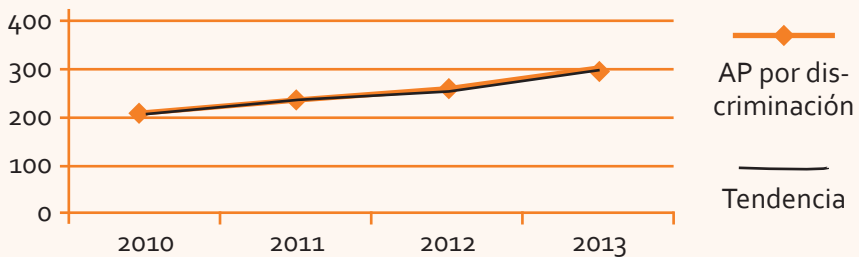
		2010	2011	2012	2013	Total
AP iniciadas por querrella	Nº	46,022	49,805	47,869	47,741	191,437
	%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
AP por discriminación	Nº	207	227	268	294	996
	%	0.45%	0.46%	0.56%	0.62%	0.52%

Resulta interesante observar las tendencias de ambas variables. En los gráficos siguientes se observa que si bien el número de AP por querrella presentaron una tendencia irregular (altos y bajos), en el caso de las denuncias que tienen un componente de discriminación presentaron una tendencia crecientemente sostenida. Esto significa que aunque las denuncias por discriminación representan un porcentaje menor al 1 por ciento, también es cierto que cada año se incrementan el número de denuncias que se presentan por ese delito.

AP iniciadas por querrella



AP por discriminación



Ahora bien, para poner en su justa perspectiva a las cifras recién revisadas, es útil compararlas con datos registrados en la CDHDF. De conformidad con la información proporcionada por dicho organismo, en el mismo periodo (2010-2013) de las 31,979 quejas registradas y calificadas como presuntamente violatorias de derechos humanos, sólo 410 fueron calificadas como presuntamente violatorias al derecho de igualdad y no discriminación, lo que representa el 1.28 por ciento del total de quejas referidas¹⁷.

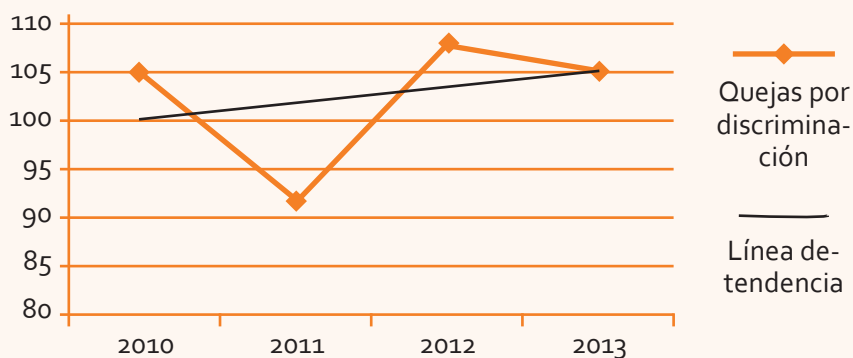
17 La comparación se realiza en relación con las quejas registradas y calificadas como presuntamente violatorias de derechos humanos, y no contra el total de quejas recibidas, debido a que es hasta ese momento que se determina el derecho vulnerado; sin embargo, la diferencia entre las quejas recibidas y las calificadas, no es significativa, por lo que los porcentajes pueden ser comparables con los de la PGJDF.

Quejas por discriminación iniciadas en la CDHDF

		2010	2011	2012	2013	Total
Quejas pre-suntamente violatorias de DDHH	Nº	8,384	7,285	7,922	8,388	31,979
	%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Quejas por discriminación	Nº	105	92	108	105	410
	%	1.25%	1.26%	1.36%	1.25%	1.28%

En el caso de las quejas de discriminación registradas por la CDHDF, su comportamiento es más errático que en el caso de la Procuraduría; por ello es conveniente trazar una línea de tendencia para observar en el futuro cómo se comportarán las cifras. En la siguiente gráfica se aprecia que independientemente de las fluctuaciones en los datos, también se presenta un comportamiento ascendente en el número de asuntos de discriminación que se presentan en la Comisión.

Quejas por discriminación



Con estos datos de momento, podemos sacar algunas conclusiones de la revisión de los números. La primera es que tanto en la PGJDF, como en la CDHDF, se evidencia una tendencia a que se presenten más casos originados en actos de discriminación. En segundo lugar, si bien la Procuraduría recibe más denuncias por discriminación que la CDHDF (como se aprecia en el siguiente cuadro), en términos del porcentaje de asuntos que atienden ambas instancias, los casos de discriminación representan casi el doble de asuntos en la Comisión (1.28%), respecto a los de la Procuraduría (0.52%).

Comparativo de asuntos por discriminación recibidos entre la PGJDF y la CDHDF

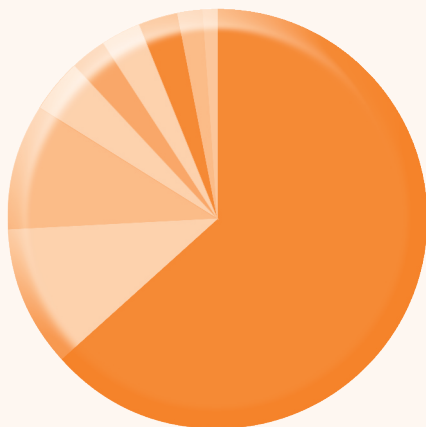
	2010	2011	2012	2013	Total
AP por discriminación	207	227	268	294	996
Quejas por discriminación	105	92	108	105	410

Esta primera aproximación debe complementarse con otros datos. Si tomamos en cuenta que la Encuesta sobre discriminación en la ciudad de México 2013 (EDIS-CdMx 2013) encontraremos que, entre otras cosas, dentro de los 15 derechos humanos incluidos en el PDHDF, el *Derecho a la igualdad y a la no discriminación* ocupa el cuarto lugar en importancia –los primeros lugares corresponden a los derechos a la educación, la salud y el trabajo– y que la población encuestada considera que en el D.F. existe mucha discriminación –al asignar una calificación de 7.2 en una escala de 0 a 10–, es evidente que los asuntos que llegan a las dos dependencias citadas son pocos en relación con la cantidad de asuntos que la población percibe como discriminatorios.

En estos momentos no se incorporan cifras del COPRED porque prácticamente empezó funciones en 2012 y apenas se empiezan a generar cifras que deberán “asentarse” para observar tendencias; sin embargo, es útil retomar su informe anual 2013, para conocer, en su breve existencia, qué grupos han solicitado su intervención. En la siguiente gráfica se observa que del total de asuntos (incluye quejas, reclamaciones, orientaciones y otras acciones) sólo el 2 por ciento fue presentada por personas que están en contexto de movilidad humana.

Porcentaje de grupos en situación de vulnerabilidad atendidos

- Personas víctimas de trata y explotación sexual, 0%
- Poblaciones callejeras, 1%
- Personas migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, 2%
- Pueblos y comunidades indígenas, 3%
- Infancia, 3%
- Personas jóvenes, 3%
- Personas adultas mayores, 4%
- Personas con discapacidad, 10%
- Población LGBTTTI, 11%
- Mujeres, 64%



Todos estos elementos nos parecen indicar que, en general, la población acude poco a las instituciones para solicitar su intervención en temas de discriminación, por lo que aparentemente no es sólo un problema de la PGJDF¹⁸. Por otra parte, dentro de los grupos vulnerabilizables, quienes están en situación de migración se encuentra entre quienes menos buscan un apoyo institucional para estos fines.

Ahora bien, ¿será que efectivamente las personas presentan pocas denuncias penales por discriminación? Habría que considerar cómo se clasifican los diferentes delitos. Por ejemplo, muchos crímenes por homofobia podrían ser tratados como delito de discriminación, pero para los MP puede ser más fácil demostrar el homicidio que la discriminación; además de que es común que el delito más grave subsuma y difumine a otros. También tenemos los crímenes contra mujeres, que pueden considerarse formas extremas de discriminación; pero tal afirmación tiene su grado de complejidad toda vez que se debe probar, por ejemplo, del homicidio al feminicidio debe demostrarse

18 Existen varios estudios que estiman que la ciudadanía no suele denunciar todos los delitos cometidos en su contra (a lo que denominan cifra negra) por factores tales como la falta de confianza o el temor a ser extorsionados, entre otros –dentro de una creciente literatura, se puede consultar Raphael De La Madrid (2012). Sería interesante ver qué tanto operan las mismas razones en el caso de la discriminación, y si a ellas habría que agregar cuestiones que se abordan en este estudio: invisibilización del fenómeno, complejidad del tipo penal, etcétera.

que la actuación del agresor se fundó en una consideración de género¹⁹. Lo anterior a pesar de que la Procuraduría ha tenido procesos de capacitación, de que se ha creado una fiscalía de feminicidios y de que existe un protocolo para la investigación de tal delito. Pese a todo eso, el Ministerio Público o las personas dentro de la Procuraduría, no encuentran cómo acreditarlo suficientemente; lo que nos conduce a plantear la necesidad de analizar si realmente existe una dificultad probatoria o que muchas veces también el trabajo se vuelve mecánico: cuando se tratan tantos temas similares el desempeño empieza a convertirse en algo cotidiano, repetitivo, automatizado, se pierde esa chispa de ver cada caso como algo diferente que requiere una nueva aproximación y no seguir la rutina, lo probado.

Sin embargo, no todo tiene que ver con un desempeño personal; es un hecho que los MP tienen exceso de trabajo; algunas agencias, sobre todo los Agentes del Ministerio Público Especializado pueden estar menos cargadas, pero generalmente todas están saturadas²⁰; supongamos que ante asuntos de secuestros, homicidios, etcétera., si alguien llega a denunciar que no le dejaron entrar a un espacio recreativo, el MP tratará de librarse del asunto lo más pronto posible y tratará de desanimar a la o al peticionario, incluso con frases prejuiciosas como: “mejor vete a otro antro” o “no te vistas como te vistes”, revictimizando así a la persona.

Otra consecuencia de la carga de trabajo es que, en la práctica, el MP difícilmente “dirige” la investigación y más bien recopila las diversas pruebas que puede aportar la víctima. Así, en los hechos, quienes representan a la víctima –ya sean abogados particulares, clínicas de derecho u organizaciones especializadas– son quienes fungen como la parte que asesora y recaba la evidencia para integrar la averiguación previa. Es fácil pensar que quienes no tienen acompañamiento jurídico son los más susceptibles de que sus asuntos concluyan sin que se realice investigación alguna.

Aquí es necesario resaltar la falta de coordinación entre los niveles operativos de la PGJDF y de otras instancias del gobierno de la ciudad de México; por ejemplo con la SSP, pero sobre todo con otras dependencias especializadas en ciertos sectores de población que podrían contribuir en la inves-

19 El feminicidio es otro ejemplo de discusión similar al de discriminación: dada la dificultad de probar que el delito fue cometido a causa de la pertenencia de la víctima a un grupo vulnerable, algunas personas han propuesto que el feminicidio sea una agravante del delito de discriminación, que es una discusión que valdría la pena retomar para la reforma del artículo 206° del CP.

20 Se estima que en promedio los MP tienen abiertos unos 400 expedientes, lo que imposibilita dar una atención detallada a cada caso. No es sólo que cada MP tenga un exceso de asuntos (AP) por tratar, es que también al ser un representante de las víctimas o posibles víctimas debe realizar otras actividades que no están directamente relacionadas con la función que debería desempeñar: la investigación de los delitos; por ejemplo, en el caso de que en algún delito que está investigando fuera necesario conseguir albergue a niños y niñas, el MP se tiene que encargar de encontrar el espacio adecuado y dado que la infraestructura existente no siempre es suficiente, el MP tiene que hacer largas gestiones hasta finalmente colocar a las niñas y los niños en algún lugar disponible.

tigación y en la propia atención a las víctimas como lo es el InmujeresDF, SEDEREC, Instituto de la Juventud del DF, el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el DF (IAAM), Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones, etcétera, tal como ya empieza a suceder con el COPRED.

Una pregunta que surge como consecuencia lógica, es: ¿debería la discriminación ser un delito que tuviera mayor sanción para considerarse “grave”? La respuesta en todos los casos fue negativa, pues la aplicación de sanciones más severas en otros caso han probado ser un medio ineficaz para desalentar la comisión de delitos. Por tanto, deben considerarse otros mecanismos para que los delitos de discriminación sean considerados “graves” y los MP investiguen los asuntos; por ejemplo, es básico que exista una conciencia social de que ese tipo de delitos causa una profunda afectación a ciertos colectivos que, al no atenderse, minan la cohesión social y erosionan la vida democrática.

Actuación de los Ministerios Públicos

Las y los entrevistados aportaron los siguientes elementos para analizar la actuación de los MP.

Por su estructura interna, cualquier agencia de la PGJDF puede atender los delitos de discriminación y solamente se canalizan a agencias especializadas los asuntos relacionados con las materias de esas agencias; por ejemplo, existen agencias especializadas para investigar acciones realizadas por servidores públicos, para atención a población indígena, a personas de la comunidad LGBTTTI, etcétera. Por tanto, todos los MP deben tener la comprensión de lo que implica el delito de discriminación. En este sentido, dentro de la PGJDF hay capacitaciones constantes a su personal; sin embargo, se trata de una dependencia tan grande que es difícil actualizar a todas las fiscalías, delegaciones, agencias; sin embargo, se cuenta ya con profesionales con preparación y especialización, pues los diversos fenómenos sociales van obligando a la especialización, no sólo para delitos como homicidios o robos, también para la problemática de algunos colectivos que son susceptibles de sufrir discriminación –incluso se promueven maestrías en temas de derechos humanos, de procuración de justicia. Además, está el incentivo de que, al especializarse, pueden acceder a mayores ingresos económicos.

Por lo anterior, un primer filtro a sortear es que si cualquier hecho que pudiera involucrar algún delito de discriminación, es recibido por alguien que no tiene en mente ese tipo de delitos, quizá no canalice el asunto a una ins-

tancia adecuada y simplemente clasifique el delito por su manifestación más evidente, por ejemplo, por lesiones, sin agregar que a lo mejor el daño físico derivó de un problema de discriminación.

Habría que considerar que la persecución del delito de discriminación no depende solamente de que se conozca o no qué está incluido en el CPDF y cómo proceder ante él. Quizá la principal limitación para su identificación, no sólo por parte del MP, sino de la sociedad en general, es la falta de conciencia sobre su existencia; así, dos elementos que alimentan la discriminación –el prejuicio y el estigma– aparecen tan naturalizados que se manifiestan cotidianamente en la forma que miramos, criticamos, hacemos chistes, de manera que cuando ese comportamiento cotidiano trasciende la frontera de los derechos y la dignidad, es posible que el MP ni siquiera advierta la presencia de un delito.

Es importante dejar bien claro este punto porque incluso en el caso de organizaciones sociales que se dedican a la defensa jurídica de derechos humanos, es una práctica excepcional el encuadrar los delitos como discriminación; es decir, antes de valorar si será difícil probar o no un acto como discriminatorio, la idea misma de incluir ese delito dentro de la estrategia de defensa de la o las víctimas no suele estar presente. Por ejemplo, un asunto en el que unos policías agredieron a unos otomíes que vivían en la calle, la denuncia se presentó por tortura y fue hasta el momento de la entrevista que se visualizó que allí había un componente también de discriminación.

De manera que no es un problema solamente de preparación de los MP, sino un problema social de invisibilización de las diferentes formas de discriminación, prejuicio y estigma. Ante ello, deben desarrollarse estrategias más efectivas de luchar contra la discriminación; por ejemplo, el CONAPRED (2014) ha publicado informes sobre las condiciones de las trabajadoras domésticas²¹ para visibilizar el (mal)trato de las y los empleadores en los hogares hacia las empleadas domésticas (generalmente mujeres); son situaciones tan normalizadas que quizá la parte patronal no alcance a identificar que mucho de lo que están haciendo es discriminación; ante ello, ¿la solución debería ser de orden penal?, ¿laboral?, ¿educativa? Abundaremos sobre el papel del proceso penal en la lucha contra la discriminación en nuestro último capítulo, pero no está de más dejarlo desde ya anotado.

Esta cuestión nos lleva entonces al tema de qué hacer para lograr una mayor efectividad en la investigación del delito de discriminación. En general, hay una apreciación generalizada de que los ministerios públicos tienen mu-

21 El primer informe publicado sobre el tema por esa institución fue en 2012.

cha capacitación; se podría discutir si además es adecuada, pues a veces se considera que la información es muy general y pocas veces se aterriza en herramientas prácticas que se puedan utilizar en procesos de investigación; en cualquier caso, existe una preocupación constante por incidir en la formación profesional y técnica de los MP y el reto es evaluar su efectividad.

Por otra parte, sería deseable que los MP fueran sensibles a los problemas de discriminación, es decir, que pudieran desarrollar la empatía para aproximarse a la problemática de los diferentes grupos en condiciones de vulnerabilidad; sin embargo, ello implica un proceso –incluso muchas veces de trabajo personal– que se construye lentamente. Si bien ese tipo de sensibilizaciones no se descartan, las y los entrevistados consideraron que es más urgente que la PGJDF emita lineamientos claros sobre cómo actuar en los expedientes; es decir, diseñar protocolos de actuación acordes a la compleja problemática implícita en el delito de discriminación.

Sin embargo, habría de considerarse el hecho de que los protocolos, por sí mismos, no necesariamente ayudan a resolver las situaciones. Un buen protocolo se elabora a partir de conocer detalladamente una problemática y proponer una ruta crítica de pasos y acciones muy concretas a realizar. Un buen ejemplo es el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes* y su anexo (SCJN 2014d y c) En esos documentos se hace alusión a principios para juzgar con visión de derechos de infancia, pero también hay procedimientos específicos originados en la experiencia que existe en la defensa jurídica de ese tipo de casos dentro del ámbito local; por el contrario, el *Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad* representa un buen avance, pero sigue siendo muy general y, por tanto, poco útil para ser utilizado en procedimientos jurisdiccionales específicos; por ejemplo, debería precisarse cómo debe hacerse una pericial que trate de mostrar que hay violencia de género: de qué manera se distingue de cualquier otra prueba que trate de demostrar la existencia de violencia; un problema básico de este protocolo, así como de la tipificación del feminicidio –que pretendió diferenciarse del homicidio– es que retoman definiciones y procedimientos utilizados en organismos internacionales como la CIDH; el reto es que a partir de la experiencia en litigios de orden local se elaboren propuestas de protocolo aterrizados a la manera en que funciona el sistema penal mexicano.

Finalmente, incluso hay que considerar cuestiones subjetivas como la motivación. Lo apasionante del derecho penal es el reto de investigar al sujeto, pues cada delito que se comete es diferente porque los sujetos son diferentes. Se puede describir el tipo penal de robo, pero cada robo es diferente; se

pueden sancionar las violaciones, pero cada una presenta conductas y características particulares. En este sentido, si bien el delito de discriminación es complejo, también es cierto que en un momento dado los MP quizá pierden el interés en investigar y tratan los asuntos en forma rutinaria –como ya se ha mencionado, ello no necesariamente depende de una cuestión enteramente personal, también influyen las cargas de trabajo, los recursos disponibles para investigar y otros elementos estructurales de la PGJDF.

Para ilustrar algunas de las problemáticas que deberían atender los protocolos de actuación, las y los entrevistados aportaron elementos relacionados con la población indígena.

Un primer aspecto a dilucidar es si la persona pertenece a algún grupo vulnerable, ya sea para qué sea canalizada a alguna agencia especializada, como para indagar si los hechos que está dando a conocer pueden estar originados por su pertenencia a alguno de los grupos previstos en la redacción del delito. Pongamos el caso de las personas indígenas porque al existir una fiscalía especializada nos ayuda a identificar diversos elementos a tomar en cuenta para una buena comprensión del fenómeno. Como dijimos, las denuncias se presentan en cualquiera de las agencias de la ciudad de México; si en cualquiera de ellas se identifica que la persona es indígena –sea víctima o presunta responsable– se traslada la averiguación previa a la Fiscalía Especializada en Atención a Personas Indígenas. Pero obviamente el problema es que la persona sea debidamente identificada como persona indígena. Para ello, en los formatos que usa el MP tiene que preguntar ciertos datos que tienen que ver con el origen étnico de la persona; pero hay personas –sobre todo los jóvenes– que no se asumen como indígenas por la misma carga discriminatoria o porque nacieron en la ciudad y no tienen el contexto de los pueblos originarios (usos y costumbres); el hecho es que pueden no responder afirmativamente a los reactivos que tratan de identificar a la población indígena; también está el hecho de que muchas características de la identidad indígena han cambiado y si la persona que se presenta ante el MP no se ajusta a la imagen tradicional de alguien que no habla o habla deficientemente el español o no usa una vestimenta con ciertas características, el MP no irá más allá en su indagatoria y no atenderá las necesidades específicas que pudieran derivarse de su condición de vulnerabilidad.

En fin, la cuestión de la identidad no es sencilla, y menos en un contexto de una detención o una denuncia; sin embargo, si a lo largo del proceso se llega a detectar una pertenencia étnica, entonces la persona es canalizada a la fiscalía especializada. Los beneficios de que sean atendidos allí es que son atendidos por abogados que tienen un perfil específico: ya sea de origen in-

dígena o con capacitaciones específicas, además de que tienen derecho a un traductor, así como a la emisión de dictámenes culturales. Evidentemente, cada uno de esos elementos contribuyen a una atención más especializada, aunque no dejen de presentarse problemáticas por atender.

En relación con el origen étnico de las y los MP, no es fácil que personas de poblaciones indígenas tengan la preparación profesional o el interés por ingresar a la Procuraduría. Ante la dificultad para reclutar a personas con esas características, a través del Instituto de Formación Profesional de la PGJDF, se han gestionado capacitaciones con especialistas, por ejemplo, del Instituto Nacional de Antropología e Historia. La formación ha sido útil porque ha sensibilizado a las y los MP y eso se traduce en un mejor trato para la población que atienden; pero es más complicado acoplar la perspectiva, los conocimientos, la sensibilidad que pueda tener la gente especialista (por ejemplo, los antropólogos) al ámbito de la Procuraduría en el que la normatividad exige investigar casos concretos y demostrar que allí específicamente operan las condiciones previstas por el tipo penal.

En el caso de la traducción, habría que comentar diversas problemáticas. La primera tiene que ver con qué es lo que se traduce. Normalmente son las actuaciones frente a la autoridad; pero otros momentos no son considerados: por ejemplo, no se traduce el expediente (la averiguación previa) a la víctima o al presunto responsable.

También hay una dimensión administrativa. A los intérpretes y especialistas en traducción hay que pagarles y eso implica cuestiones administrativas y financieras que dificultan la construcción de una relación estable, clara y sencilla con las y los mismos. Al respecto habría que agregar que no existen partidas presupuestales para este tipo de gastos, por lo que la Procuraduría tiene que reasignar partidas presupuestales.

La cuestión de los dictámenes culturales también tiene sus dificultades. Una es que se solicitan obligatoriamente en el caso de que las personas indígenas sean probables responsables, normalmente son acusadas de delitos del orden común (robo, fraude,...) y allí no queda tan claro si su pertenencia étnica tiene alguna relación con el delito o más bien deriva de una asimilación al contexto urbano en que vive; de cualquier modo, se tiene que aplicar el dictamen cultural y valorar si esa identidad, esa condición de indígena tiene un vínculo y cómo influye en el delito que se está analizando.

Ahora bien, en el dictamen cultural tiene por objetivo determinar la pertenencia étnica: de qué pueblo y de qué comunidad vienen, si las personas cumplen con sus obligaciones comunitarias; quizá el aspecto más relevante

es que la o el perito cultural indique si la conducta que desplegó el posible responsable se encuentra permitida o es aceptada dentro de su comunidad o dentro de la cosmovisión indígena o, por el contrario, es reprochada. Con esos elementos, el MP puede plantear que se está ante la inexigible de una conducta; es decir, el sujeto no puede conducirse de otra forma porque esa es su formación, y en su comunidad ese delito no existe; o se puede argumentar que se está frente a una variable que se llama error –en oposición a un posible dolo o intención de hacer daño). Por ejemplo, un policía le aconseja a un indígena: “Ve a decirle al MP que te robaron”; entonces la persona indígena en su cosmovisión razona: “la policía es una autoridad que me está diciendo algo, y en mi pueblo, se respeta a la autoridad, entonces voy a decir lo que me dijo la autoridad”; acude al MP y declara, pero en el curso de la averiguación se advierte que declaró con falsedad, entonces se le pregunta al perito, y éste aclarará la cosmovisión, los criterios que llevaron a una persona a, supuestamente, mentir; entonces hay un inexigible de la conducta. De esta manera, al consignar el expediente, la o el juzgador valorará estos elementos al momento de la individualización de la pena.

En cuanto a las víctimas no está previsto, pero se podría solicitar, aunque deberá tener un sentido diferente, pues en los términos actuales no incluye la posible determinación de casos de discriminación.

Más allá de los retos implícitos en la atención a población indígena, la creación misma de una fiscalía especializada implica una intención de conocer y resolver los aspectos relacionados con la posible relación entre justicia penal y población indígena. En el caso de otra población igualmente discriminada, como lo puede ser la que está en condición de movilidad, es atendida parcialmente en las Agencias Especializadas en Atención a Turistas Nacionales y Extranjeros. Según se lee en el *Acuerdo A/012/2011 del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se reubican las sedes de las agencias del Ministerio Público Especializadas en Atención a Turistas Nacionales y Extranjeros, que se indican, y se establecen sus lineamientos de operación* (publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14 de junio de 2011); en su noveno acuerdo se establece que se atenderá a cualquier “turista extranjero o transmigrante [que] se encuentre involucrado como víctima u ofendido en un hecho posiblemente constitutivo de delito”; previamente, en el acuerdo tercero, fracción II, se determinó que transmigrante es “aquella persona con nacionalidad distinta a la mexicana, que se encuentre en tránsito hacia otro país, con la temporalidad que para tal efecto determine la Secretaría de Gobernación”. En este caso, las facilidades previstas son la traducción y la posibilidad de dar seguimiento a la averiguación previa sin estar en territorio nacional, acudiendo para ello a los canales diplomáticos establecidos.

Como se puede observar, otras poblaciones en situación de movilidad (refugiados, residentes, etcétera) no son atendidos en la agencia especializada, por lo que cabría preguntarse si debería crearse una instancia similar para atender al conjunto de la población prevista en la LIAMyMH. Al respecto, es importante considerar que eso implicaría costos para la PGJDF, pues habría que crear una nueva estructura administrativa, por lo que debería valorarse en función del número de casos que se presenten al año por parte de población en situación de movilidad.

Ahora bien, otra opción es que esta población sea atendida en alguna agencia especializada ya existente —en la referida recientemente, por ejemplo. En principio, no se descarta alguna reorganización interna de la PJGDF para atender a población en situación de migración, pues se han creado instancias especializadas en función de cómo van emergiendo los temas y su relevancia; sin embargo, no se trata sólo de crear estructuras para constatar la relevancia a ciertas temáticas, sino que también debería analizarse la relación costo/beneficio, que el personal tenga el perfil idóneo, esté sensibilizado, capacitado y cuente con las herramientas para poder tratar los casos de forma adecuada.

Asimismo, vale la pena delimitar las responsabilidades del MP en la integración de las averiguaciones previas, incluyendo las relacionadas con el delito de discriminación. Para el análisis de los asuntos, en caso de duda, el MP solicita el apoyo del área de Servicios Especiales, en donde existen diversos peritos que pueden aportar diferentes elementos para que el MP cuente con mayor información para tomar decisiones. En la integración del expediente y al proponer el motivo por el cual se turnará a otra instancia —sea al archivo o a juzgados, por ejemplo—, el MP consulta o remite el expediente a su superior jerárquico —y este a la vez, al siguiente nivel—, quienes pueden aprobar las actuaciones que obran en la averiguación previa o regresan el expediente para que se investigue más o se siga con otras líneas de investigación. Por ejemplo, en el caso de un asunto que el MP propone se concluya porque no hay elementos para considerar que existe algún delito (no ejercicio de la acción penal), el responsable de agencia en delitos no graves puede autorizar el proyecto de conclusión; pero si la o el denunciante no está de acuerdo, puede inconformarse y entonces el fiscal tendrá que revisarlo y resolver²².

También es importante recalcar la importancia que puede tener la coordinación interinstitucional. En el caso del COPRED, cuenta con procedimien-

²² Si la inconformidad con la resolución persiste y se agotaron las instancias en la PGJDF, el/la denunciante puede recurrir al amparo indirecto ante el poder judicial federal.

tos de quejas y reclamaciones por presuntos actos de discriminación²³ y la forma deseable de solucionarlas es a través de la conciliación; cuando esa conciliación no se concreta y se presume un caso de discriminación, en el marco del Convenio General que firmó con la PGJDF, el COPRED emite una *Opinión Jurídica* donde se argumenta por qué es un acto discriminatorio; con ese documento se acompaña al peticionario o a la peticionaria a que presente la denuncia penal, y el MP automáticamente integra, como parte de la averiguación previa, la opinión jurídica de COPRED²⁴. Lo interesante es que en algunos otros casos, lo que ha estado sucediendo es que las y los ministerios públicos se están comunicando directamente con este Consejo, para solicitar una valoración jurídica de los expedientes con el fin de argumentar si existe o no un acto de discriminación.

Por último, es necesario comprender las limitaciones que tienen los MP en función de la naturaleza misma del procedimiento penal. Las comisiones de derechos humanos actúan desde el principio *pro-persona*²⁵; es decir, el análisis está más enfocado hacia la persona que es víctima y el estándar probatorio es diferente pues basta que de los hechos se genere convicción de una posible violación a derechos humanos y entonces, en función de la investigación, las comisiones emiten recomendaciones por casos que se consideran violatorios de derechos humanos por tortura; pero en sus investigaciones la PGJDF tienen que ajustarse al tipo penal y a los procedimientos aplicables en la materia, incluyendo los diversos dictámenes a considerar para probar el delito. Entonces, mientras que las comisiones emiten muchas recomendaciones, en cambio en la Procuraduría, son casos que casi siempre se van al archivo permanentemente. Esta situación se puede ejemplificar a través del delito de tortura: unas personas de origen centroamericano tratan de ingresar al Metro, pero un policía identifica su condición de extranjería y al no demostrar que están legalmente en el país pide apoyo y llegan dos patrullas; suben a las personas a las patrullas y más adelante las bajan, les roban y “manosean” a una señora y a una niña. Al presentar la denuncia penal se

23 Para mayores referencias, se puede consultar el capítulo V de la LPEDDF (art. 54 a 83), así como la propia página de internet del COPRED (<http://www.copred.df.gob.mx/>).

24 En la cláusula Cuarta se prevé:

I. Implementar rutas técnico jurídicas para la consideración de las opiniones jurídicas, consultivas o resolutorias, que emita “EL CONSEJO”, en aquellos casos tramitados y en los que se haya determinado la existencia de discriminación, como elemento en las investigaciones y averiguaciones previas que se inicien por el delito de discriminación en “LA PROCURADURÍA”, quien podrá canalizar el asunto de que se trate a la Unidad de Investigación Especializada para la Atención de Víctimas del Delito de Discriminación cometido por Servidores Públicos con motivo de su empleo, cargo o comisión y en ejercicio de sus funciones; o en su caso, a la Unidad de Mediación en la procuración de justicia, en vía de garantizar la reparación del daño.

25 Este principio tiene dos dimensiones, la primera es cuando existan *distintas interpretaciones* posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano y la segunda cuando en un caso concreto se puedan *aplicar dos o más normas jurídicas*, el intérprete debe elegir aquella que proteja de mejor manera a los titulares de un derecho humano.

inicia la investigación, las autoridades del Metro refieren que no cuentan con videos del área donde sucedieron los hechos y la Secretaría de Seguridad Pública informa que el posible policía involucrado pidió su baja en la semana en que sucedieron los hechos. Para el estándar de la Procuraduría el asunto se va al archivo porque no localizan al policía o no cuentan con elementos probatorios del dicho de las y los migrantes; para una comisión de derechos humanos el asunto sigue abierto y se sigue investigando, pues con los elementos a la mano se podría emitir un oficio de observaciones afirmando que aún cuando no se cuente con elementos probatorios suficientes, los hechos generan convicción de una violación a derechos humanos en función de que hubo daños comprobados –lesiones a una de las personas– y además el hecho de que siendo personas que “tenían prisa” por llegar a su lugar de destino, se tomaron el tiempo de permanecer algunos días para presentar la denuncia, simplemente para que quedara constancia de los hechos.

Pertinencia del cuerpo de peritos como apoyo a la investigación

En términos sencillos, las y los peritos son profesionales que aportan elementos prácticos al MP para acreditar algún delito dentro de la integración de la averiguación previa. Son las personas indicadas para demostrar qué afectaciones tuvo la víctima y quién las originó. Se trata de un saber especializado que definitivamente escapa a la formación del abogado, del MP.

Sin embargo, en el caso de la discriminación puede ser un trabajo complicado por los diversos elementos que se requieren demostrar. Antes de pasar a la especificidad del delito de discriminación, habría que considerar que los elementos técnicos para demostrar delitos relacionados con cuestiones materiales no son totalmente efectivos y muchos delitos patrimoniales, robos, fraudes, etcétera quedan impunes porque no se logra demostrar los elementos que exige el tipo penal respectivo; si eso sucede con ese tipo de delitos, cabe esperar que en el caso de la discriminación, la técnica de investigación esté aún muy rezagada. En los delitos que involucran una cuestión material hay que demostrar que alguien se robó un carro, o se robó cien millones de pesos; en el caso del delito de discriminación es común que esté involucrada una cuestión subjetiva o formal; y ello opera tanto para la víctima –¿cuál es la afectación?– como para quien comete el delito –¿qué derecho o libertad vulneró y por qué?

En este sentido, uno de los problemas es demostrar que la acción u omisión se presentó por la pertenencia de la persona a un grupo vulnerable. Ponemos el caso de los crímenes de odio: se tendría que documentar que en

la vida del agresor u homicida hay una historia reiterada de homofobia o violencia de género, a través de testimonios u otras pruebas, o bien que su comportamiento agresivo sólo se expresa hacia personas que comparten una característica específica –la preferencia sexual o la condición de mujer– para llevar al razonamiento de que una acción está directamente relacionada con determinados prejuicios o estigmas de quien se señala como presunto responsable.

Pero las complicaciones no terminan allí. Por ejemplo, ¿cómo demostrar la identidad de una persona indígena? Realmente no se acredita si una persona es indígena, sino los elementos identitarios de pertenencia a una comunidad; porque cualquier persona se autoadscribe, pero lo que se necesita es acreditarle elementos identitarios propios de una comunidad. Puede darse el caso de que una persona declare que es indígena, pero que al ser entrevistada no disponga de elementos que la vinculen a la comunidad que supuestamente dice pertenecer; es decir, que no cumpla con los elementos que normalmente se asocian a la pertenencia étnica: no presta servicios comunitarios, no participa en asambleas, no hace tequios, no promueve foros, no participa en la cuestión de la música, de la lengua; puede ser que haya nacido en la ciudad y todos esos elementos identitarios ya no están presentes, o hay quienes aprenden la lengua, un idioma indígena. Entonces, no por el hecho de que no cumplan ciertos reactivos se le puede decir a la persona: “no, tú no eres indígena”, pues por el simple hecho de que se autoadscriba implica aceptar su identidad. El reto al hacer el peritaje cultural es si su historia, su cosmovisión está anclada a valores de cierto grupo étnico y de qué manera eso pudo influir en la comisión de un delito. Ya será el juez quien valore el nivel de relación entre la identidad y el delito.

Ahora pongamos el caso del “menoscabo de derechos y libertades” previsto en el delito de discriminación; ¿qué significa menoscabar?; es una cuestión que debería ser aclarada por alguna instancia como el Tribunal Superior de Justicia.

Por otra parte, las afectaciones a la dignidad, entran a una parte que está en el interior del sujeto, entonces un MP difícilmente podrá ubicar una afectación a la dignidad y para ello debe apoyarse de peritos, de especialistas que le ayuden a determinar que tal acto sí afectó la dignidad del sujeto. Para ello se pueden hacer estudios psicológicos, de entorno social u otra serie de estudios que ayuden a determinar la afectación a la dignidad. Es muy probable que tengan que intervenir psicólogos, antropólogos, lingüistas y otros especialistas en un trabajo interdisciplinario.

Respecto a los derechos vulnerados, aún queda mucho por determinar; por ejemplo, una víctima que reclame que sufrió un acto de discriminación, debido a que al llamarle despectivamente indio patarrajada considera que esta desvalorizando su cultura, que existe una violencia cultural. Ante lo anterior, legalmente ¿cómo se dictaminaría que hay una afectación a su cultura? Quizás un trabajo interdisciplinario entre antropólogos y psicólogos pudiera arrojar luz sobre el asunto. Igualmente, en cuanto al generador de violencia cultural, también deberían crearse espacios especializados a los cuales canalizarlo para que reciba una atención en pluricultura, es decir, que se someta a un proceso de reeducación, algo así como “terapia cultural”, para explicarle que el país es pluricultural, que todas las culturas tienen el mismo valor, y enseñarle a comportarse en un contexto así.

Si bien la redefinición del tipo penal puede ser importante, algunas propuestas darían más peso al fortalecimiento de la parte pericial, pues en el delito de discriminación la identificación y actuación de especialistas en trabajos interdisciplinarios y con las herramientas adecuadas parece ser la clave para la acreditación del delito. Una actualización del tipo penal que no vaya apañada de este tipo de consideraciones quedará incompleta.

Otros aspectos de la procuración de justicia en torno a la discriminación

En este apartado queremos rescatar diversas cuestiones que pueden estar incidiendo en la poca efectividad en la procuración e impartición de justicia, en relación con el delito de discriminación.

Pese a que las inercias institucionales son difíciles de romper, dentro de la Procuraduría se han presentado logros importantes. Por una parte, se han creado áreas de atención especializada para ciertos grupos vulnerables –indígenas, condiciones de género, adultos mayores, transmigrantes...–; se ha creado también el MP virtual como un medio para facilitar la presentación de las denuncias; hay un mayor cuidado al trato que se da a las posibles víctimas –en buena medida por las quejas que han presentado o podrían presentar en la CDHDF, se han instaurado procedimientos internos contra MP y otras personas servidoras públicas; también se ha dado mayor importancia a la transparencia, por ejemplo, la posibilidad de dar seguimiento al propio expediente por vías electrónicas o que en las pantallas de todas las agencias aparezcan los datos de quienes están detenidos: identificación, a qué hora fue, en qué lugar, cuánto tiempo le resta al MP para determinar su situación. Aún así se siguen recibiendo quejas del MP; es un ámbito complicado, pero al mismo tiempo representa un espacio de oportunidad de acción con otras

organizaciones e instituciones; es decir, representa una oportunidad de hacer trabajo, de colaborar. Por supuesto, hay que dar pasos concretos para que esta sinergia suceda.

En el caso de las y los policías, al ser las autoridades más próximas al público podrían ser una vía adecuada para canalizar a las personas que crean haber sido discriminadas a la instancia adecuada: MP, juzgado cívico, COPRED. Ahora bien, es necesario considerar que a esas y esos servidores públicos normalmente les “atiborran” de muchas funciones y es común que tengan una carga impresionante de actividades: hasta de primeros auxilios deben saber o actuar como bomberos. Por ello, más que la policía de proximidad, sus *mandos* —es decir, sus superiores jerárquicos— es quien debería recibir las capacitaciones para canalizar a posibles víctimas a la instancia adecuada.

Dentro del terreno de las policías, también es necesario fortalecer la coordinación para una mejor atención del delito y la adecuada canalización a las personas; por ejemplo, en las centrales camioneras suelen operar bandas delinCUenciales que esperan a que las personas bajen de los camiones —sobre todo de aquellas rutas que transportan a migrantes— para robarles su dinero —incluso ha llegado a haber violaciones. El problema es que en las centrales camioneras una parte es atendida por personal federal, donde están los andenes para estacionar los camiones, y saliendo de esa zona, se convierte en una responsabilidad del gobierno local. Cuando las personas piden apoyo, es frecuente que los cuerpos policiacos las empiencen a “batear”, mandándolas de un lado a otro, sin que nadie se haga responsable.

Finalmente, habría que considerar que está en marcha la instauración del nuevo Sistema de Justicia Penal que, entre otras cosas incorpora los juicios orales. De acuerdo con los planes de la PGJDF hacia finales de 2014 se introducirán pasos paulatinos de manera que hacia febrero de 2015 se inicien con esos juicios en delitos no graves, lo que podría incluir los de discriminación. Entre las ventajas y retos que traerá aparejada esta forma de actuación, es que se dejará atrás el mundo del expediente —donde sólo se analizan escritos—, y se ingresará al mundo de la oralidad, en la que la o el juez va a escuchar de viva voz, lo que quizá permita que las y los juzgadores entren en contacto con los sentimientos, las actitudes y percepciones de la víctima. A su vez, el MP —a partir de lo aportado por la víctima— integrará un pequeño expediente, una pequeña carpeta de investigación en la que el MP elaborará su hipótesis del caso y valorará si existen elementos suficientes para llevar el caso al juzgado²⁶. Cabe aclarar que lo actuado por el MP ya no tendrá valor

26 Las nuevas disposiciones penales prevén que si el MP no considera que un asunto pueda presentarse ante un juez, la propia víctima pueda, bajo ciertas circunstancias, acudir al juzgado y presentar su propio caso.

probatorio; es decir, el MP dejará de tener fe pública y, por tanto, las entrevistas, declaraciones o inspecciones que realicen dejan de tener valor probatorio: todas las pruebas se van a crear ante el juez. Suponiendo que estamos ante un delito de discriminación, la misma víctima tendrá que expresar de viva voz al juez cuál fue la discriminación que sufrió; obviamente que la o el MP la va a ir guiando, le formulará preguntas para que vaya precisando su declaración en términos de lo que establece el tipo penal de discriminación; asimismo, los diversos peritos que puedan aportar al caso también harán sus declaraciones y presentarán los resultados de sus investigaciones; por supuesto, la parte defensora de la persona acusada también podrá hacer las preguntas correspondientes para desacreditar lo que se afirme por la parte acusadora. Evidentemente, se volverán a presentar muchos problemas como los ya planteados a lo largo de este texto: cómo demostrar que la dignidad humana fue afectada o que fueron menoscabados los derechos y libertades, así como el reto de analizar e interpretar con perspectiva de género y derechos humanos.

Admisión y desahogo de pruebas en la indagatoria y en el proceso penal

Al abordar esta temática, las y los profesionales entrevistados plantearon algunas hipótesis de por qué pocos casos de discriminación llegan a los juzgados.

Una primera conjetura es que los asuntos se desechen por una cuestión de funcionamiento de la PGJDF. Actualmente para poder consignar los MP deben considerar la figura del cuerpo del delito, que sólo tiene que ver con la descripción del tipo penal, siendo algo muy básico pues incorpora sólo tres elementos, así como la probable responsabilidad penal del inculpado; pero al llegar a la etapa del juicio, se tienen que valorar los elementos que requiere un tipo penal; al no estar todos presentes, es más fácil que los casos no prosperen, porque ¿cómo acreditas la afectación a la dignidad?, ¿qué elementos de pruebas son los idóneos para acreditar la afectación a la dignidad? Tienen que ver con el medio

de prueba, los requisitos de prueba. Por ejemplo, si hablamos de un delito de fraude, hay que demostrar que se hizo un mal manejo de dinero ajeno, ¿cómo se acredita?, pues con una prueba pericial contable. La pericial contable determina que hay un faltante y lo cuantifica. Punto. En el caso de la afectación a la dignidad ¿cómo podemos decir que la conducta del probable responsable afectó a la dignidad?, ¿cómo le afecta?, ¿cuál es el nivel de afectación?

Ahora bien, igual que sucede con los MP, las juezas y los jueces pueden tratar de desechar los asuntos lo más rápido posible, ya sea por las cargas de trabajo, o porque no consideran que esos casos de discriminación sean realmente importantes. Esta valoración de lo que es importante no sólo tiene que ver con la distinción entre la gravedad del asunto –podría justificarse que tiene más peso investigar un hecho

donde está de por medio la privación de la vida a muchos de los asuntos que pueden llegar por discriminación—, también pesan los propios prejuicios de las y los jueces y la imposibilidad de mirar la cultura de discriminación en que se formaron.

Por ejemplo, una de las entrevistadas solicitó información para conocer el tono de piel que tienen las personas sentenciadas y de parte del Poder Judicial del Distrito Federal le contestaron que no contaban con esa información; se puede conjeturar, con facilidad, que ese tipo de datos no son recabados debido a que el racismo en este país no sólo es invisibilizado, sino negado.

De hecho, el poder judicial está siguiendo una política muy fuerte de capacitación sobre el tema de derechos humanos para ponerse al día respecto a la reforma del artículo 1º de la Constitución. Personas que han participado en la capacitación a jueces y juezas se han percatado que algunos de ellos no entienden el concepto de derechos humanos, primero porque entenderlo implica un proceso, conocer su historia, pero además porque los derechos humanos implican una crítica y un coto al abuso del poder ejercido desde el Estado; entonces, cuando se es parte del Estado que ejerce el poder, pues, se vuelve complicado ser autocrítico. Por ello, a pesar de que el tribunal sí está haciendo una capacitación muy fuerte, pues los resultados generalizados aún están por verse.

Ahora bien, la discriminación tiene que ver, a veces, con cuestiones muy sutiles. Por ejemplo, en un estudio de los años 70 del siglo pasado, se realizó un estudio donde se sacaron pruebas del nivel de IQ de varios estudiantes, pero a las y los profesores se les proporcionó información falsa sobre los resultados; después de un tiempo, quienes tenían niveles de IQ bajos, pero habían sido reportados como altos, mejoraron sus calificaciones, en tanto que quienes habían registrado niveles altos de IQ permanecían con calificaciones similares o habían bajado; la conclusión era que en función de la expectativa de las y los profesores, estos daban más tiempo de atención a quienes creían que tenían un nivel de inteligencia mayor.

Este tipo de mecanismos, muy subjetivos, también se presentan, por ejemplo, en las audiencias judiciales: si una persona —por su historia de discriminación, el temor que le provoca el ámbito judicial o cualquier otro motivo— actúa con inseguridad y el o la jueza (o el personal del juzgado) tiene alguna predisposición negativa hacia el colectivo vulnerable que representa, lo más seguro es que la tratará de cierta manera que incrementará la inseguridad de la víctima. Es muy difícil demostrar en forma objetiva que hay una actitud discriminatoria, pero es algo que se observa frecuentemente en juzgados:

la presión para que las personas respondan, la percepción de que si alguien balbucea es porque miente y no porque está nerviosa, da pie a enfoques que se exageran hacia unas personas y se toleran en otras, pero al momento de verlo en papel ese tipo de sutilezas se pierden. Esto se ve muy claramente en asuntos de materia familiar donde la discriminación hacia la mujer es clarísima y se nota la predisposición de las y los jueces a calificar a la mujer como manipuladora de hijos e hijas. En un caso, a una mujer se le practicaron siete sesiones para aplicarle pruebas proyectivas y de otra naturaleza y de manera muy poco objetiva se concluye que es mentirosa y manipuladora; al cónyuge varón también se le citó siete veces, pero sólo acudió a una sesión y, para una de las ausencias, explica que no llegó porque se quedó dormido y la conclusión es que ¡es perfectamente apto para la crianza de los hijos! El juez sólo se valora las conclusiones y le pasa inadvertido cómo se llegó a ese resultado. Claramente hay un trato diferenciado, pero sería difícil demostrar que la motivación es el género —o cualquiera de las otras hipótesis previstas en el tipo penal— y no una cuestión de descuido o inadecuada valoración de los elementos que obran en el expediente.

Hay también discriminaciones por omisión; por ejemplo, la falta de intérpretes adecuados durante el proceso penal; por ejemplo, en el caso de comparecencias suele haber intérpretes para que la víctima declare; pero el sentido es que quienes no hablan el idioma de la persona puedan entender qué está diciendo, pero no para que la víctima comprenda lo que sucede durante todo el proceso en juzgados: no se traducen las periciales y demás documentos que obran en el expediente.

Si bien es posible que a los juzgados lleguen asuntos por discriminación, las y los jueces pueden determinar que, por falta de elementos probatorios, es necesario reclasificarlos y entonces se cambia el tipo de delito, por ejemplo, se juzga por lesiones o algún otro delito y no por discriminación.

También habría que considerar que en todo momento, dentro del juicio, es posible llegar a una conciliación —otorgamiento del perdón—, por lo que no será necesario emitir una sentencia, pues el asunto se resuelve sin que en ese caso sea necesario que el juez o la jueza entren al fondo del asunto.

Prejuicios y factores culturales

Las sentencias *Fernández Ortega y otros vs. México*, emitida el 30 de agosto de 2010, así como *Rosendo Cantú y otra vs. México*, del 31 de agosto de 2010, ambas emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, refieren que la investigación de los delitos debe contener una perspectiva de género y debe tomar en cuenta las debilidades de las víctimas (tales como el idioma, su condición de vulnerabilidad). Ambas sentencias pueden ser aplicables al delito de discriminación, pues visibilizan el sesgo que pueden tener las autoridades a la hora de realizar las investigaciones y la valoración de las pruebas. Con esta idea en mente se incluyeron reactivos en las entrevistas para conocer qué medidas se han adoptado en las áreas de impartición y procuración de justicia para evitar que los prejuicios y estigmas determinen las actuaciones de las y los servidores públicos.

Al respecto, habría que señalar que si bien el respeto a los derechos humanos sigue siendo un punto débil del Estado Mexicano, también es cierto que las sentencias referidas –aunadas a la presión nacional e internacional– han generado diversas acciones como la modificación al artículo 1º Constitucional –que incluye sin ambigüedades los tratados internacionales al marco jurídico nacional–, la puesta en marcha de un nuevo sistema penal acusatorio (juicios orales), la emisión de diversos protocolos de actuación emitidos por la SCJN a fin de proteger desde una perspectiva de derechos humanos a poblaciones tales como las migrantes, indígenas o menores de edad; etcétera. Todas estas reformas son indicadoras del compromiso colectivo de colocar a los derechos humanos en un lugar preponderante dentro de la agenda nacional; es de esperar que este proceso rinda frutos

en el mediano plazo, a partir de las acciones que ya se empiezan a realizar dentro del sistema de justicia de la ciudad de México.

De acuerdo con lo anterior, en este apartado básicamente nos referiremos a tres asuntos. En primer lugar, a la existencia o no de los elementos culturales asociados al prejuicio, el estigma y la discriminación que pueden estar presentes en quienes participan en el proceso de procuración e impartición de justicia y qué se ha hecho al respecto. En segundo lugar, analizaremos si la conclusión de los casos por un acuerdo de las partes no coloca a las posibles víctimas en una situación de desventaja. Y por último, indagaremos sobre los procesos de formación de las y los abogados.

Prejuicios en el sistema de justicia

Dentro de la Procuraduría existen tres estrategias claras que reducen la posibilidad de que el prejuicio sea un factor determinante en la resolución de los asuntos. Por un lado se encuentra la capacitación; por el otro, definir procesos claros y áreas especializadas; por último, establecer diversos filtros para la revisión de los asuntos.

Respecto a la capacitación, el Instituto de Formación Profesional se encarga de determinar las temáticas a incluir en diferentes tipos de formación, desde cursos hasta maestrías; ahora es común que junto a cuestiones de procedimiento se incluyan también aspectos sociales referidos a la problemática de personas indígenas o de la comunidad LGBTTTI, entre otras, derivado de exigencias de los organismos públicos de Derechos Humanos o por la detección de necesidades dentro de la Procuraduría. A partir de los temas definidos, se buscan las y los expertos tanto en organizaciones públicas, como académicas, privadas y sociales. Sin embargo, también es necesario reconocer que un taller, un curso, se desarrolla en un tiempo corto como para pensar que eso cambiará toda una forma de pensar o de ser; pero es parte de los mecanismos que se tienen a la mano para lograr cambios paulatinos.

Por su parte, el COPRED también está contribuyendo a capacitar a los ministerios públicos; en una primera etapa se explica qué es la discriminación, y en un segundo momento se focaliza el armado de expedientes.

Hay una idea general de que el trabajo de los MP mejoraría si fueran “sensibles” a problemáticas como las involucradas en el tema de la discriminación, a que ampliaran su visión a aspectos sociales, económicos, políticos y no se limitaran a la parte jurídica; sin embargo, ello incluye un aspecto subjetivo difícil de medir o una especialización diferente a la de la o el abogado y, por

tanto, parece una labor complicada para su realización. Frente a ello, las y los entrevistados refirieron que parece más factible –y deseable– que las y los MP se ajusten a reglas claras de actuación en los procedimientos penales. Ello conduce al planteamiento de dos cuestiones por resolver: la determinación de reglas de actuación y la cuestión de cómo aportar a la Procuraduría conocimiento especializado para sustentar adecuadamente los casos.

Los protocolos proporcionan las reglas de actuación que deben seguir las y los servidores públicos que laboran en el sistema de justicia para garantizar el respeto de los derechos humanos de grupos específicos, así como los principios y los principales instrumentos jurídicos a considerar para asegurar la mayor protección posible a las posibles víctimas; en suma se trata de una herramienta práctica que busca ser una guía para la investigación o para la impartición de justicia.

Desde esta perspectiva, no importa cuáles son los valores o creencias de las y los MP, lo importante es que actúen con base en reglas claras. Por ejemplo, en el caso de la violencia hacia las mujeres es común que la mujer violentada física, sexualmente por el marido, llegue a denunciar el tema del delito de violencia, y el personal ministerial reaccione diciendo: “pues sí le dieron unas cachetadas, pero no dejaron huella, no se puede certificar”, o “al final de cuentas usted va a seguir viviendo con él, le proponemos que en vez de levantar la denuncia respectiva, mejor se contente con el marido”. Para nuestros fines, no importa si la o el MP cree firmemente que esas frases son correctas, la cuestión es que en algunos casos ese regreso con el agresor puede tener consecuencias fatales, así que desde una perspectiva de protección de derecho humanos, deben apegarse a un protocolo que indique qué hacer, a quién canalizar, qué medidas tomar con la persona agresora, etcétera.

Ahora bien, los protocolos señalan gestiones a emprender, pero no sólo es una concatenación de pasos, también implica aportar elementos para comprender problemáticas específicas. Un caso claro es el tema de la violencia que sufren las mujeres; costó muchísimo trabajo que la Procuraduría y la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación logaran entender de qué se trataba. Se tuvieron que implementar mecanismos para que los casos de violencia fueran atendidos por juezas y no jueces, porque culturalmente no lograban entender que si una mujer es violentada hay una serie de factores que lo propician y retroalimentan, y entonces se emitían argumentos del tipo: “si le pegan seguramente es porque le gusta”, “es un tema doméstico, es un tema que solamente a ella y a su marido le competen, pero no al Estado”. Obviamente poco a poco ha ido cambiando la actuación de las y los servidores públicos relacionados con el sistema de justicia, aunque en el caso de discriminación –como en otros temas– hay mucho por trabajar todavía.

En cuanto a los mecanismos de revisión, existe un órgano de control interno y una Dirección General de Derechos Humanos, que revisan –como parte de su programa de trabajo o a petición de parte– las actuaciones que hayan tenido las y los servidores públicos. Ya habíamos referido también los diversos mecanismos de operación que permiten revisar las averiguaciones previas por parte de superiores jerárquicos y por parte del área de consignaciones.

Es interesante señalar que más allá de los protocolos de actuación y los otros mecanismos referidos, el sistema de justicia es dinámico y no puede sustraerse de la interacción cotidiana con los casos que presentan las víctimas. Ofrecemos un ejemplo para aclarar el sentido de la frase.

Hace algunos años, una persona llegó a la Procuraduría para denunciar discriminación en su agravio, en contra del vecino de al lado. La persona en cuestión se identifica con un nombre femenino, pero en la identificación oficial aparecía un nombre masculino. Por ese motivo, el MP concluye el expediente pues considera que no se cumplen las formalidades básicas del proceso. Ante ello, la víctima presenta una queja en el área de derechos humanos de la PGJDF, por una supuesta discriminación de la que estaba siendo objeto por parte del MP. Independientemente de la respuesta a la víctima, el efecto que su acción tuvo al interior de la Procuraduría, entre otras consideraciones, fue que se emitió un instrumento normativo interno, un acuerdo del procurador, que obligó al personal ministerial a que desde el momento en que una persona se identifique y se reivindique como persona transexual, se le respeten sus derechos en los siguientes términos²⁷:

Previamente, el personal ministerial deberá verificar con qué sexo se asume la persona y dejar constancia de esto en la averiguación previa, a efecto de adoptar las acciones necesarias en la designación del personal que se requiera, según su intervención.

En caso de que al identificarse con algún documento oficial, éste no concuerde fehacientemente con las características de la persona por razones de género, deberá conducirse con respeto, y solicitar a ésta que manifieste su identidad de género, lo que constará en sobre cerrado y en su caso, se agregará al expediente relacionado con el trámite que se está realizando.



27 Acuerdo a/007/2012 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, mediante el cual se emite el Protocolo de Actuación para la Atención a las Personas de la Comunidad LGBTTTI, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 1° de junio de 2012. La cita forma parte del apartado V. *Actuación Ministerial*, del protocolo en mención.

Pertinencia de la conciliación en el delito de discriminación

En el caso de situaciones como violencia de género, la propia ley prohíbe que haya conciliaciones entre la mujer víctima y el hombre agresor debido a la asimetría en el ejercicio de poder que cada quien tiene. A partir de esta consideración, se preguntó a las y los entrevistados si en el caso de los delitos por discriminación, donde se puede presumir una asimetría similar, era aconsejable que la conciliación (en forma de otorgamiento del perdón o cualquier otro arreglo entre las partes) fuera un medio adecuado para resolver los asuntos. En todos los casos, la respuesta fue que la conciliación debería seguir formando parte del proceso penal.

Supuestamente, en todos los casos no graves la o el MP puede llamar a las partes a conciliar y/o canalizarlos al Centro de Justicia Alternativa²⁸; en el centro tienen sus propios procedimientos, pero cuando la conciliación se da en las oficinas del ministerio público, generalmente éste no interviene; si las partes llegan a un acuerdo la o el MP levanta un acta y concluye el asunto refiriendo que no es necesario ejercer la acción penal. A veces lo que quiere el MP es sacar su trabajo, pero no se preocupa por los términos de la conciliación, por lo que sería deseable una mayor atención a cómo y qué se concilia.

Un ejemplo ilustrativo es el de la violencia hacia personas adultas mayores. Originalmente el tipo penal permitía la conciliación y después ya no. ¿Qué es lo que sucedía? Venía una persona a denunciar que era víctima de agresiones de su propio hijo; era común que después de un tiempo el padre, la madre o la víctima otorgaban el perdón y se desistían argumentando que sólo le querían dar un susto; es posible que esa estrategia funcionara para disminuir las situaciones de agresión; pero ahora que no se puede otorgar el perdón las personas adultas la piensan para ir a denunciar, porque no hay posibilidad de detener la maquinaria y si la persona agresora llega a la cárcel, es muy probable que al mismo tiempo se le quite el sustento a la víctima y al entorno familiar. Son situaciones complicadas, por lo que *a priori* no es viable prohibir la posibilidad de conciliación; más bien, la cuestión es qué mecanismo está acompañando a la víctima, si existe el acompañamiento para que en casos específicos se asesore adecuadamente a la persona para que llegue a un acuerdo que realmente repare el daño. Habría que estudiar con énfasis bajo qué condiciones se puede dar la conciliación y cuándo no sólo es poco factible, sino incluso peligrosa para la víctima.

28 El Centro de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (CJA) fue creado en 2003 como órgano del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal para administrar y desarrollar los métodos alternos de solución de conflictos en el Tribunal, en particular a través de la mediación, transformándose en una dependencia del propio Tribunal con autonomía técnica y de gestión por virtud de las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia del Distrito Federal y de la Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal, ambas de 2008. Información obtenida de la página oficial: http://www.poderjudicialdf.gob.mx/es/PJDF/Centro_de_Justicia_Alternativa_Organos.

En general, se acepta que siempre va a haber disparidad entre las partes: por cuestiones de género, por capacidad económica, por nivel educativo... Entonces, *a priori* no podría argumentarse que la desigualdad de condiciones puede ser un factor de inequidad en todos los casos; pero de cualquier forma, la mediación es un instrumento que tienen las y los ciudadanos para dirimir los asuntos que originaron la denuncia por discriminación. Ello no invalida que se analicen casos concretos en que las víctimas no podrán conciliar con el presunto responsable o deberán hacerlo en compañía de un representante de la PGJDF.

Formación de las y los abogados

Si bien las posturas teóricas que han conformado el derecho pueden ser diversas, para nuestros fines se pueden identificar dos grandes tendencias: por un lado la perspectiva de los derechos humanos que nace de una escuela naturalista; por el otro, una escuela positivista que se preocupa por la aplicación de la Ley. Simplificando, los derechos humanos son inherentes al sujeto, por tanto la persona tiene derechos de manera natural; en cambio, desde el enfoque positivista, el Estado *determina*: "las y los individuos tienen los derechos que se le dan en la norma, en la ley"²⁹. Estas dos posturas implican un debate que, en el caso de las escuelas a nivel licenciatura, parece haber ganado la teoría positivista; por tanto, no se trata sólo de cambiar la currícula para incluir temas de derechos humanos, se trata de que existen dos teorías que parecen contrapuestas, excluyentes y, por el momento, no se avisa una nueva teoría que pudiera proponer una solución intermedia o integradora de ambas concepciones del mundo.

Seguramente derivado de lo anterior, entre el estudio de las reformas al artículo 1º Constitucional y los nuevos retos que implica el sistema acusatorio, al parecer en las escuelas de licenciatura en derecho se está dando prioridad al segundo tema. Pese a la importancia de las nuevas disposiciones en materia de derechos humanos adoptadas por nuestro país, en las escuelas no parecen compartir el entusiasmo de otros sectores.

Pese a lo anterior, algunas de las personas entrevistadas refirieron que las nuevas generaciones parecen tener una mejor preparación y una visión más acorde con la defensa de derechos; en este sentido, otras generaciones anteriores daban más importancia a la "cercanía" con los MP como un medio

29 "El positivismo jurídico afirma (o asume) que es posible y recomendable tener una teoría del derecho descriptiva o conceptual moralmente neutral..."

Tradicionalmente el positivismo jurídico ha sido contrastado con la teoría del derecho natural..., en donde se equipara la validez jurídica con no ser injusto". Tomado de Bix, Brian H. (2009).

para empujar los asuntos o para llegar a acuerdos; es decir, no confrontarse, buscar que las cosas se agilizaran más como un favor que como un derecho frente a la autoridad, etcétera.

Por otra parte, sobre todo por parte de las organizaciones, se echa de menos que en las escuelas de derecho no se hayan impartido materias de argumentación jurídica en las currículas pues ello ayudaría a fortalecer los razonamientos que se presentan ante el MP y eventualmente ante los juzgados. Asimismo, los nuevos estudiantes difícilmente salen preparados adecuadamente para litigar, por lo que debería fortalecerse el derecho aplicado o la práctica profesional durante la carrera.

Idoneidad del procedimiento penal para atender problemas de discriminación

A manera de introducción para este apartado, retomaremos el caso con el que iniciamos la redacción de este texto. En 2014, una pareja de salvadoreños acudió a registrar a una niña recién nacida al registro civil ubicado en la Delegación Álvaro Obregón; el padre cuenta con un documento migratorio expedido por el Instituto Nacional de Migración, donde se señala que es residente en nuestro país; la madre tiene una constancia emitida por la embajada de su país en la que se asienta su nombre, nacionalidad y otros datos de identificación. Como antecedente, ambos tienen otra hija de año y medio, de nacionalidad mexicana, pues fue registrada en el Estado de México sin problemas. En el caso de la bebé recién nacida, el padre y la madre acudieron en dos ocasiones al registro civil, y en ambas ocasiones la secretaria del registro civil les dijo que los documentos

de identificación que presentaban no les servían, que necesitaban el pasaporte. Ante esa circunstancia, solicitaron el apoyo de IMUMI y personal de esa organización les acompañó. Nuevamente, la persona que les atendió fue la secretaria, quien volvió a indicar que los documentos que presentaban no tenían validez oficial; en esta ocasión, por casualidad estaba un supervisor de las oficinas centrales del registro civil, así que la secretaria le expuso la situación y concluyó diciendo que ya les había explicado que no se podía registrar a la niña, porque no traían documentos de identidad; el supervisor revisó la documentación y confirmó la conclusión previa: esos documentos no sirven, se requiere el pasaporte. Ante la respuesta, se le requirió el fundamento jurídico de su aseveración, a lo que respondió: "si quieren hablen con el juez, porque esto no es mi competencia, yo

le estoy diciendo porque yo soy el que superviso todos los expedientes y se requiere el pasaporte”.

Ante ello, decidieron esperar al juez, quien los hizo pasar cuando llegó a la oficina. Le volvieron a explicar la situación, pero el juez reiteró la misma indicación: “sólo es válido el pasaporte”, a la pregunta de cuál era el fundamento legal, respondió: “no, es que nosotros así lo llevamos a cabo” –en ningún momento aportó algún argumento jurídico; sin embargo, ofreció dos aparentes alternativas de solución: una, que fueran a oficinas centrales pues supuestamente ellos tenían mayores competencias; la segunda, que la registraran en el consulado de El Salvador”. Se le hizo ver al juez que su actitud estaba negando y privando un derecho a la niña y que en ningún momento estaba justificando jurídicamente la negativa a registrarla; pero replicó que sin el pasaporte no la registraría. Ante la negativa, se acudió a las oficinas centrales del Registro Civil, y el coordinador de jueces de registro civil, con los mismos documentos de identificación referidos, procedió a registrar a la niña. Al indicarle lo sucedido con el juez de Álvaro Obregón aceptó que existen muchos jueces y juezas que todavía se resisten a apegarse a lo que dice la ley, pues los lineamientos marcan que se requiere una identificación oficial, y los documentos presentados cumplen ese requisito; agregó que ya tenían una manera muy apegada y antigua de cómo actuar, y que aunque el criterio y los requisitos estén establecidos en algún reglamento, se niegan a aceptar los cambios normativos, jurídicos.

Lo curioso ¿irónico? del caso es que hace 11 años el juez que ahora negó el registro civil estaba como asesor jurídico en el registro civil central, y conoció de una denuncia en contra de otro juez del registro civil que se negó a explicarle a una señora por qué no registraba a su hijo, aduciendo que no le iba a entender; en ese entonces, la persona que fungía como asesor reconoció que hay jueces y juezas que todavía no entendían cómo debían ser las cosas. En aquella ocasión, se levantó una denuncia en la fiscalía a servidores públicos y el juez fue destituido del cargo. Y ahora parecen repetirse los hechos: ante una petición de registro el único criterio para decidir si procede o no es su creencia, sin mayor explicación, sin referencia al marco legal aplicable. Ante los hechos narrados, se presentó una queja ante la contraloría interna del Registro Civil y la Consejería Jurídica de Servicios Legales y se presentó una denuncia de hechos en la Unidad de Investigación Especializada para Atención a Víctimas del Delito. Hasta el momento de esta entrevista, no se sabía si el MP clasificará este delito como discriminación o no.

Este hecho nos ayuda a ver la complejidad detrás de la discriminación. El primer punto es si la discrecionalidad de las y los servidores públicos es dis-

criminatoria; es decir, si hay la intención de anular o menoscabar derechos a ciertos grupos. En principio, todo parece un asunto de interpretación sobre los documentos que pueden o no ser aceptados para un trámite, en este caso, el registro de una persona menor. Pero si se indaga quiénes son quienes normalmente no cuentan con medios de identificación “tradicionales” (acta de nacimiento, credencial de elector, cartilla, cédula profesional, etcétera), inmediatamente saltará a la vista que se trata de grupos indígenas, migrantes (sobre todo en situación irregular) y otros en situación de pobreza o pobreza extrema; es decir, todos ellos son grupos en situación de vulnerabilidad y por tanto en riesgo de ser discriminados.

Ahora bien, en términos penales habría que demostrar que el juez cívico estaba consciente de esa conexión y que por ello negó el servicio; supongamos que se logra demostrar que así fue y el referido servidor público recibe la sanción correspondiente: sería deseable que se convirtiera en un caso emblemático, el punto es que hace 11 años nuestro juez, ahora castigado, fue conocedor de que otro juez con similares actitudes recibió también su castigo y aún así esa perspectiva no le hizo cambiar su comportamiento. ¿Será entonces que debemos analizar y/o reforzar otras vías que podrían emplearse en la prevención y erradicación de la discriminación? ¿Qué papel tiene o debería tener la persecución del delito de discriminación?

El primer problema a visibilizar son las prácticas de discriminación que normalmente aparecen ocultas. El gran problema que tiene el país es la falta de respeto hacia lo diferente. Cualquiera que sea su modalidad. En este sentido el CONAPRED ha puesto a la luz el hecho de que todos y todas tenemos una mentalidad discriminadora. Cualquier persona puede asumirse como parte de un grupo discriminado y al mismo tiempo convertirse en un actor discriminador respecto a otros grupos, y entonces eso es un tema que nos involucra a todas las personas, que nos responsabiliza colectivamente. Podemos exigir que no nos discriminen por nuestro origen étnico, racial o nacional, pero no somos capaces de reconocer los derechos de quienes tienen preferencias sexuales diferentes a las nuestra u otro género. Esto involucra una problemática que sólo puede trabajarse desde la prevención, la educación, no desde la sanción. Un caso emblemático es el de una señora que trabajaba en una casa como empleada doméstica; sus “patrones” le pusieron una golpiza tremenda y la acusaron de haberse robado algo, en realidad parece que no querían pagarle unos meses que le debían y armaron todo para poder sacarla de la casa; es emblemático porque se trataba de unos académicos de la UNAM, no era gente iletrada; en este caso se inició averiguación previa por el tema de discriminación; al parecer se consignó, pero en el tribunal los “patrones” hicieron un ofrecimiento y se llegó a alguna negociación.

Cuando un indígena se queja de que el o los funcionarios no le dejan vender en la vía pública y la respuesta de la autoridad es que a nadie se le está permitiendo, automáticamente parece desvanecerse el argumento de que exista un acto de discriminación... pero solamente desde el ámbito penal. Si averiguáramos más, encontraríamos que cuando hay reubicaciones, reubican a todo mundo menos a las personas indígenas; ello implica que ¿las y los servidores públicos tienen la intención de discriminar a ese colectivo? En el caso de la política pública –a diferencia del proceso penal– lo de menos son las intenciones pues lo que importan son los resultados; en este caso, podría haber una afectación a un grupo vulnerable, independientemente de si los permisos o reubicaciones se otorgan a grupos que tienen mayor capacidad de presión o a quienes tienen una mayor capacidad de realizar transacciones de mutuo beneficio –normalmente extra legales–; es decir, la motivación o justificación es irrelevante frente al resultado. Más aún, si analizamos la situación de vulnerabilidad de las y los indígenas podríamos concluir que –por su nivel de educación y por la capacidad de producción ligada a su nivel de destreza manual y a bajas tasas de inversión, entre otros factores– es uno de los colectivos que tiene como medio subsistencia privilegiado la venta en la vía pública; por tanto, una medida general, aparentemente neutra (“a nadie se otorgan permisos”), en realidad produce mayores afectaciones a poblaciones indígenas. Nuevamente, tenemos ante nosotros el reto de analizar si la política pública es excluyente o no, es discriminatoria o no.

Otra forma de visibilizar la discriminación es la generación de información. En este sentido, el CONAPRED ha tenido un papel activo en la generación de estudios y la publicación de textos especializados –todos ellos disponibles en su página de Internet–; especial mención merece la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México de 2005 que ha tenido una saludable continuidad y actualización, lo que ha permitido tener una radiografía sobre las percepciones de discriminación en el territorio nacional. Este tipo de esfuerzos también han sido replicados en la ciudad de México y el COPRED publicó la Encuesta sobre la discriminación de la ciudad de México 2013, con el objetivo de generar indicadores e información acerca de la situación del fenómeno de la discriminación en el Distrito Federal, mediante una encuesta específica sobre discriminación tomando en cuenta las variables y especificidades propias de la metrópoli, caracterizada por ser un espacio plural y diverso, considerando que la población objetivo no sólo son sus habitantes, sino también las personas que transitan por ella. La encuesta permite obtener información desglosada por delegación y por segmento o temática.

Es importante resaltar que la generación de información debe ser acompañada de rigor en los conceptos; el caso del *bullying* es muy ilustrativo. Todos

hablamos de este “nuevo fenómeno”, pero no se sabe exactamente qué es, entonces de repente hay chicos que le dicen a la mamá: “es que me estás haciendo *bullying*”, cuando en realidad le está llamando la atención; ante el desconocimiento, la mamá duda sobre si eso es *bullying*; sin embargo, lo más probable es que su conducta correctiva tenga que ver más con una cuestión de disciplina, de orden, de construcción de acuerdos, etcétera.

Ahora bien, hay otro elemento que desde el concepto mismo de la discriminación genera imprecisiones, ambigüedades: ¿qué significa la dignidad? En el caso de poblaciones sistemáticamente excluidas por su origen étnico, racial o nacional, su discapacidad o el género, entre otros, ¿la falta de una explicación adecuada por parte de alguna o algún servidor público –clara, sosegada, amable,...– puede afectar su dignidad? ¿El señalamiento o las palabras denigrantes u ofensivas de conocidos y desconocidos puede afectar su dignidad?

Una de las personas compartió la siguiente reflexión; como se verá, se refiere a una población muy específica –personas mayores de origen indígena–, pero quien lea podrán sustituirla fácilmente por cualquier otro colectivo susceptible de ser discriminado.

Durante mucho tiempo me ha tocado acompañar organizaciones, procesos de comunidades indígenas y una vez hablando de este tema con otras personas llegamos a la conclusión de que muchos integrantes de pueblos indígenas están en una situación... ¿cómo decirte?, de baja autoestima. No sé si existan estos términos, pero es como una baja autoestima colectiva, que se ha venido heredando por siglos. Por siglos les han metido la idea de que son personas sin razón; todavía están presente esos términos de *la gente de razón, la gente sin razón*. Tomando testimonios de vida de gente ya grande, de más de sesenta años, me decían: “es que a mí me pegaron tanto en la escuela, que sí me hicieron creer que yo no podía, que realmente nosotros no teníamos la capacidad”, y eso se va heredando culturalmente con sus hijos, sus nietos. De tal manera que hoy en día puedes explicarte por qué la gente indígena piensa que es mucho más hábil con las ventas en vía pública, y no suele incursionar en otros ámbitos de la vida productiva, de la vida social. Me sigue llamando mucho la atención el testimonio de varias personas de muchos años que decían: “he identificado que sí me causaba muchas

dificultades que no hablara español “, y ahora lo entiendo porque es como si un niño de México se va a estudiar su primaria a China, y todos le hablan y le enseñan en chino iclaro que lo van a tachar de tonto!; ipero el problema es el lenguaje! Y entonces los abuelos, los bisabuelos siguen cargando con eso; no conozco a nadie que lo haya abordado por nadie...

En el tema de violencia sexual, por poner un ejemplo, hay ahora especialistas; no vas con cualquier psicólogo, la psicología se va especializando. Pero nadie trabaja estos temas en las comunidades, a partir de este tipo de experiencias en las comunidades; y ies importantísimo!, porque no vamos a lograr que sean parte de este país. Hoy en día vas a cualquier pueblo o comunidad y sigue habiendo un rencor social, histórico, que no se les olvida: otros llegaron a invadir, a despojar, y no solamente los han despojado de cuestiones materiales, sino de la cultura. Este rencor interno es fuertísimo y te sirve para dos cosas: o te sigues hundiendo o te levantas y dices: “nos morimos en la raya pero no permitimos más humillación”.



¿Cómo entender este testimonio desde la perspectiva de la discriminación? En la literatura especializada se acepta que el término dignidad es el fundamento de los derechos humanos; sin embargo, el mismo presenta dificultades para su definición, pues carece de un significado concreto. Al revisar algunas definiciones que no pretenden ser conclusivas, pero pueden servir como primera aproximación al término, encontramos lo siguiente:

... todos los derechos fundamentales (civiles, políticos, sociales), en línea de principio, están dirigidos a tutelar la igual libertad o la igual dignidad de todas las personas.

Y ello debido a que el concepto de vida digna se relaciona con elementos negativos y positivos. Los negativos entendidos como aquellos que permitan frenar la intervención arbitraria de los poderes públicos (y también a los privados) con el objetivo de preservar la integridad física y minimizar las situaciones de daño. Los positivos como aquellos que permitan maximizar la autonomía y el libre desarrollo.

Como señala Pisarello, "... el principio de dignidad estaría por tanto relacionado con la protección de las libertades, la satisfacción de necesidades que permitan perseguir libremente planes de vida, así como con la posibilidad de que las personas puedan participar en la construcción de la vida social." (Salazar y Gutiérrez, 2008).

Es una nobleza ulterior, derivada del propio carácter libre del hombre, de su índole de realidad incompleta, pero dotada de la capacidad de conducirse a sí misma a su perfección definitiva, a ser "más persona". (Montaño Gómez, 2003).

La dignidad de la persona, dice Beuchot, "da al ser humano el derecho fundamental de realizar su finalidad, su destino. Es el derecho de alcanzar su propia esencia". Alcanzar su propia esencia significa que el ser humano tiene derecho a perfeccionar su propio ser en los órdenes que lo constituyen: intelectual: estudiar, reflexionar, observar, analizar...; volitivo: elegir el bien que sea mejor para él; corporal: desarrollar habilidades manuales, etcétera. Ahora bien, como ningún hombre puede perfeccionarse, desde que se está gestando en el vientre materno, a sí mismo, tiene derecho a que otras personas (sus padres, sus tutores) le vayan dando bienes que lo irán perfeccionando paulatinamente: derecho, en primer lugar, a que viva, a que se eduque, a que se alimente, se vista, juegue...; hasta que llegue a la edad en que pueda valerse por sí mismo. Llegada esa edad, la persona sigue teniendo derechos que le permiten, ahora, vivir por sí mismo, dignamente: derecho a formar una familia, a un trabajo honesto y remunerado, a formar asociaciones lícitas, etcétera. (Aguayo, 1995).



Si consideramos estas tres apreciaciones en torno a la dignidad, coinciden en que el respeto a la misma implica que no se limite la capacidad del individuo para realizarse como persona o se le restrinja la libertad de decidir y lograr sus propias metas. En este sentido, es difícil determinar si el uso de determinadas palabras o gestos tienen efectos en la dignidad. Al respecto, conviene analizar la relación entre el concepto y las prácticas de la discriminación y el uso del lenguaje. Islas Azaïs (2005) argumenta que las prácticas

de discriminación y el lenguaje están indisolublemente ligados y que se retroalimentan entre sí; asimismo, reconoce que el lenguaje por sí mismo sólo en ocasiones constituye una discriminación y más bien parece ser fuente de prejuicios —que posteriormente pueden dar pie o no a conductas discriminatorias—, así como compañera inseparable de actos discriminatorios:

... sí existen lazos más profundos entre la discriminación y nuestras prácticas lingüísticas,... la forma como empleamos el lenguaje puede, al menos en algunas ocasiones, constituir, y no sólo reflejar percepciones sesgadas que lesionan a otras personas...

... en la sociedad el lenguaje no es la única ni la más importante manifestación de discriminación. De ninguna manera pretendo sostener una tesis semejante. Debería estar claro que la discriminación se patentiza principalmente en las prácticas de exclusión y estigmatización, y que estas prácticas producen en primer lugar una desigualdad social material antes que una marginación lingüística. Se discrimina más y de forma más insidiosa cuando a una persona se le niega por su aspecto, por su religión, por la forma como habla o por su sexo un derecho, un empleo, un crédito, un salario digno o una casa, o cuando se le amenaza en sus bienes o su integridad física, que cuando se le adjudican calificativos formalmente injuriosos, no se la menciona en una oración o se le niega la posibilidad de definirse con el vocabulario que más le plazca. Sin embargo, sería igualmente ingenuo suponer que esto conlleva restar importancia a la dimensión lingüística de la discriminación...



Hasta aquí pareciera que el autor coincide con el planteamiento de que la discriminación consiste en una conducta que tiene por efecto restringir el ejercicio o el reconocimiento de un derecho a personas en posición de vulnerabilidad. Sin embargo, reconoce que en ocasiones el lenguaje puede, por sí mismo, ser discriminatorio. En este punto, el mismo autor señala la dificultad de determinar con claridad cuando una expresión o conjunto de expresiones puede tener un carácter discriminatorio; entre otros, expone los siguientes argumentos [los subrayados son nuestros]:

... intervenir en el lenguaje para controlar los discursos de odio no es algo inusual o impensable; lo verdaderamente cuestionable es la posibilidad de trazar alguna línea definitoria precisa entre los usos injuriosos del lenguaje que fomentan la discriminación y los que simplemente forman parte de la libre circulación de las ideas y que, por lo tanto, deben recibir protección por parte de la ley. Existen muchos casos fáciles de ubicar de un lado u otro de la línea; pero también existen muchos otros cuya clasificación resulta en extremo complicada; piénsese por ejemplo en el caso de las obras artísticas o de los escritos satíricos y de carácter cómico. Además, determinar si una expresión tiene o no consecuencias negativas en términos raciales o de otro tipo es a veces imposible de precisar porque el significado de las palabras a menudo trasciende, como ya indiqué, las intenciones de los hablantes. A nadie se le puede hacer responsable en «todos» los casos de cómo se interprete lo que diga o escriba. Los significados que producimos dependen demasiado del contexto en que se emiten, y difícilmente se los podría ceñir a pautas medianamente uniformes, condición indispensable para establecer leyes y reglamentos que regulen el uso que hacemos de las palabras.

De nuevo se debe insistir en que la batalla contra la discriminación no se ganará solamente con el empleo de un mejor vocabulario...



Como se puede ver, trazar las fronteras entre un acto de discriminación y cualquier otro tipo de conductas asociadas a éste –como el prejuicio y el estigma– es un ejercicio complicado porque parecen estar intrínsecamente unidos; así, a la mujer embarazada a quien por diferentes medios se le hace sentir que es por esa razón que se le quita el empleo (comentarios, gestos, indiferencia,...), aunque se muestren o “fabriquen” evidencias en contrario, es muy posible que le genere un sentimiento de frustración y vulnerabilidad que empeorará si su situación económica y sus redes de apoyo son precarias. Por ello, si bien es importante que existan mecanismos legales para combatir la discriminación –como puede ser el proceso penal–, también es cierto que es necesario incidir en la forma en que nos interrelacionamos como seres humanos, de la forma en que resolvemos los conflictos que necesariamente se presentan en la convivencia humana.

Si el prejuicio es ante todo reflejo de la ignorancia –o del miedo a lo desconocido, a lo “otro”–, quizá el mejor medio es la educación para generar un Estado intercultural, multicultural, donde la dignidad de las personas sea una referencia cotidiana. En talleres impartidos a personal de la PGJDF se les preguntaba cómo identificaban a las personas indígenas; algunos respondían que porque hablaban “cuatrapeado”, porque caminaban “dando saltitos”, por la forma de vestir o de comer, por la pobreza. Son formas estereotipadas de identificación, pero no es sólo un problema las y los servidores públicos, es un problema del Estado, pues es a partir de la construcción educativa que se ha tolerado esta conceptualización en los servidores públicos y en la población; en el taller se pudo advertir que muchas personas desconocían que existen 62 pueblos indígenas, o que existen 68 idiomas con trescientas y tantas variantes lingüísticas; también desconocían los aportes que han hecho a la cultura nacional; tampoco eran conscientes de que la pobreza es resultado de una política continua de exclusión económica; asimismo, la percepción de que el indígena es flojo es producto de la incomprensión de que hay otras culturas con lógicas, valores diferentes. Las y los servidores públicos se sorprendían y agradecían que se les diera una nueva perspectiva. Seguramente, es insuficiente por el limitado auditorio al que se llega a través de los talleres, pero refleja los resultados que podría tener una educación que tenga como propósito eliminar prejuicios y estereotipos, dentro de una política de no discriminación.

Ahora bien, no basta con conocer qué es la discriminación o el prejuicio, sino también es preciso difundir los diferentes medios institucionales que existen para hacer algo al respecto y precisar cuál sería la vía idónea para atender la problemática específica.

Otra vía para mejorar la convivencia desde una perspectiva no discriminatoria es fortalecer los mecanismos de solución de los conflictos. Algunos estudiosos afirman que un país donde todo está penalizado, es un país jurídicamente muy violento, pues no tiene otros mecanismos para resolver sus problemas. Para encontrar una solución hay que observar qué es lo que requieren aquellas personas que conforman los grupos vulnerables; si escuchamos a las personas indígenas lo que piden es un espacio para conciliar; ¿conciliar qué? Muchas veces lo único que se quiere es hacer saber a la otra persona cómo se sintió, que se le ofrezca una disculpa, aceptar el perdón y asunto terminado³⁰. Es posible que en ocasiones esa conciliación se complemente con sesiones de sensibilización e información dirigidas a que el pre-

30 Es curioso que quienes han trabajado en áreas de quejas de CONAPRED indiquen que una petición común de las y los peticionarios es que se ofrezca una disculpa pública o privada.

sunto agresor conozca los problemas de quien fue discriminado, valore los aportes que se pueden realizar desde la condición personal (discapacidad, preferencia sexual, características raciales, etcétera), y amplíe su perspectiva. Por el lado de la víctima, quizá atención terapéutica cuando deba sanar heridas más profundas derivadas del acto discriminatorio. De esta manera, ambas partes saldrán fortalecidas.

En este sentido, dentro del ámbito de la justicia penal –también en el familiar y civil– existen mecanismos de mediación. El sistema de mediación pretende solucionar los asuntos sin llegar a la burocracia de un procedimiento jurisdiccional; el propósito es encontrar una solución viable, consensada y segura al conflicto. En lugar de aumentar el conflicto, tratar de ponerle fin de forma rápida. La cuestión es que se necesita la voluntad de las partes y normalmente no existe una cultura de la negociación, del acuerdo.

Asimismo, es necesario referir que el procedimiento conciliatorio es la forma en que el COPRED busca dar solución a las quejas y reclamaciones que presenta la ciudadanía por supuestos actos de discriminación³¹.

Una de las principales ventajas de la actuación de los organismos de derechos humanos respecto a las instancias penales es que pueden incidir en políticas públicas; por ejemplo, el COPRED o la CDHDF pueden impulsar o exigir al gobierno del Distrito Federal que ordene cierta política pública para evitar la homofobia, o para atender a migrantes o a las personas con discapacidad. Con ello se afronta el problema macro, y, de paso, se genera cierta conciencia social, ayudándose al cambio cultural de la población al visibilizarse determinadas problemáticas y vislumbrarse formas creativas de solución.

En este sentido el COPRED tiene claro que en el tema de la discriminación lo relevante es modificar las conductas. Parte de las acciones que se están realizando es impulsar un Gran Acuerdo de la Ciudad de México por el Trato Igualitario y la No Discriminación, en la que se invita a particulares a comprometerse con la igualdad y no discriminación; el planteamiento incluye tres acciones específicas: capacitación sobre lo que significa la discriminación; revisión de las políticas internas para que estén alineadas con la no discriminación; y, además, tienen la misión y promover el trato igualitario y la no discriminación a través de formas de convivencia libres de discriminación.

El acuerdo se presentó apenas el 18 de octubre de 2014 y ya se han firmado convenios con COPARMEX y otras empresas privadas; hacia fines de 2014,

31 La reclamación es el procedimiento que se sigue contra personas servidoras públicas de los entes públicos del Distrito Federal que en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, presuntamente cometan una conducta discriminatoria; asimismo, el procedimiento de queja se inicia por denuncia formulada por cualquier persona ante el Consejo de presuntas conductas discriminatorias atribuidas a personas físicas o morales. (artículos 68 y 72 de la LPEDDF)

se tiene previsto que esté operando una capacitación en línea que se estaba realizando en coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México.

Respecto a la política pública y legislativa de la ciudad de México, el COPRED interviene a partir de la denuncia; por ejemplo, dos mujeres lesbianas extranjeras querían registrar a su hijo, que había nacido aquí; en el país de origen no se reconocía el matrimonio entre parejas del mismo sexo, por lo que ellas no tenían acta de matrimonio; además, una quería aparecer como la madre y la otra como el padre; al principio les negaron esa posibilidad, pero afortunadamente alguien las turnó al COPRED, se habló con el registro civil, se identificó la normatividad que por acción u omisión resultaba discriminatoria, se planteó una forma de solución y las peticionarias pudieron resolver su asunto. Derivado de esa reclamación, también se estableció contacto con la consejería jurídica, y se hicieron observaciones y recomendaciones; por ejemplo, a partir del compromiso de la consejería con el derecho a la identidad se estableció una línea de trabajo que ha coadyuvado a que el proceso de expedición de las actas sea fácil, rápida e incluso gratuita. También se acordó sensibilizar a las juezas y los jueces cívicos; normalmente no se usa el término capacitación porque casi todos están capacitados, teóricamente no hay funcionarios o personas del servicio público que no conozcan la normatividad o legislación aplicable; incluso algo conocen sobre derechos humanos; pero es en el momento de aplicar tales nociones donde se cometen acciones u omisiones, cuando se pierde de vista el principio *pro-persona*; es entonces que cobra un sentido práctico el sensibilizar sobre cómo aplicar la ley desde el principio de la no discriminación.

Otro caso que se resaltó fue el convenio firmado con la Secretaría del Trabajo. Al amparo del mismo, se capacitó a todos los abogados que atienden a la ciudadanía que considera que han sido violados sus derechos laborales. De esta suerte, cuando llega una persona a poner su queja en la Procuraduría del Trabajo, las y los abogados ya saben detectar si hay conducta discriminatoria; si es así, automáticamente canalizan al peticionario o peticionaria al COPRED y se da seguimiento al proceso de manera conjunta, es decir, por un lado, se protegen los derechos laborales, y por otro lado, se abre un expediente por conducta discriminatoria. Esta situación ha dado buenos resultados sobre todo en el caso de mujeres despedidas por embarazo; en estos casos, la persona que emplea liquida al cien por ciento a la persona despedida, pero la conducta discriminatoria no desaparece, puesto que la pérdida del trabajo fue por estar embarazada, y desde ahí se actúa; asimismo, cuando las mujeres que son despedidas por embarazo llegan directamente al Con-

sejo, éste emite un documento para que la Secretaría del Trabajo agilice la entrega el seguro de desempleo –que en otras circunstancias sería un proceso más largo–, pues esas mujeres requieren recursos rápidamente para evitar riesgos a la salud originadas por la condición de embarazo.

Asimismo, con la Secretaría de Desarrollo Social se tienen acuerdos relacionados con la atención de la población en situación de calle; cuando detectan un problema de discriminación turnan el asunto al COPRED para que invite a la contraparte a participar en procesos de conciliación.

En fin, además de ser un breve catálogo de diversas acciones emprendidas por la institución encargada en la ciudad de México de prevenir y elimina la discriminación. Las líneas previas también muestran la importancia de establecer una coordinación interinstitucional a fin de generar sinergias que coadyuven al cumplimiento de los objetivos institucionales de las partes involucradas.

Ahora bien, de qué manera la penalización de la discriminación contribuye a erradicarla. Lo primero que habría que aclarar es que el objetivo de la materia penal es que la gente vaya a la cárcel. Así que el derecho penal no suele ser la solución, porque muchas veces la intención de la o el denunciante no es que la gente vaya a la cárcel, la intención puede ser que se repare el daño o que la persona que causó la afectación se disculpe. Por ejemplo, existe el delito de despojo; alguien tiene una casa y una persona se mete a ella para quitársela al propietario; mucha gente quiere recuperar su casa a través de un proceso penal, y la verdad, es que lo que va a lograr es que la persona vaya a la cárcel; normalmente las y los jueces ofrecen otorgar la libertad a la persona si devuelve el inmueble, pero hay gente que dice: “Pago con cárcel, no me importa”, porque quizá su familia vive allí sin pagar renta y porque la pueden prescribir –es decir, acudir a una figura jurídica para apropiarse del inmueble–, entonces la parte acusadora logra que el inculpado sea castigado, pero no necesariamente recupera su propiedad; para hacerlo, debió haber recurrido a la vía civil, porque allí el objetivo de la acción es recuperar el inmueble.

Puesto que el derecho penal tiene que ver con el castigo, hay muchos temas de discriminación que no se solucionan metiendo a la gente a la cárcel. En los casos de homofobia o de crímenes de odio hacia la diversidad sexual, las personas discriminadoras pueden acabar en la cárcel, pero eso no disminuirá el delito porque la persona estando en la cárcel va a seguir pensando igual.

Ahora bien, en la pretensión de dejar clara nuestra postura, la conclusión no podría ser que el tipo penal no sirve o no es necesario. Por un lado, tiene la

función de actuar como un mensaje de la autoridad hacia la sociedad en el sentido de que la discriminación no sólo está prohibida, sino también constituye un delito. Por otra parte, habrán casos muy específicos en lo que la persona debería ir a la cárcel, por el nivel de abuso, por la existencia de dolo; pero debería ser la excepción y no la regla. Lo importante es tener claro el propósito del ámbito penal y, por tanto, dimensionar sus posibilidades y limitaciones.

Por el lado de las organizaciones sociales, la vía penal se visualiza como un recurso para lograr cambios en el comportamiento de los servidores públicos. El caso del juez civil que negó el registro a la hija de las personas salvadoreñas prendió una alarma importante. Desde hace muchos años las organizaciones sociales vinculadas al trabajo en temas de migración presionó al gobierno mexicano para descriminalizar la migración y para reconocer el derecho de las personas en situación de movilidad humana a una identidad. Después de las recientes reformas migratorias en este sentido –que dejaron fuera todo el tema de la inspección y abrieron los servicios del registro civil– la actitud del servidor público sigue siendo la misma. Es evidente que lo alcanzado en las modificaciones de la Ley de Migración y sus reglamentos tiene que complementarse con una actualización, una educación del servidor público que modifique ideas, pensamiento, actitudes, conductas; ante la indiferencia mostrada para investigar, para consultar, quizá el recurso penal sirva como medio de educación de las y los servidores públicos, en el sentido de que el desconocimiento de la ley no les exime de su cumplimiento.

Asimismo, las asociaciones consideran que usar la vía penal es un medio para agotar los recursos disponibles antes de acudir a un amparo o a procedimientos internacionales. Esta actitud es interesante porque se convierte en una estrategia no sólo de defensa de asuntos específicos, sino como medio para presionar hacia modificaciones legales o hacia interpretaciones jurídicas más acordes a los derechos humanos de las poblaciones que defienden.

Por último, hay organizaciones que en la defensa de los derechos de las poblaciones que defienden han tenido más experiencia en asuntos de materia civil, familiar o administrativa; el hecho de incursionar en el ámbito penal y aprender cómo se litigan los asuntos, les abre nuevas alternativas para denunciar los abusos de autoridad.

Ahora bien, algunos asuntos pueden no litigarse en el ámbito penal, sino directamente presentar un amparo porque por acción u omisión no se están cumpliendo ciertos derechos; por ejemplo, en el caso de niñez con discapa-

cidad que no es aceptada en las escuelas públicas, se presenta un amparo porque el Estado está otorgando educación a cierto grupo de personas. En este tipo de casos, la ventaja no es solamente que se beneficia a la persona directamente afectada, sino que se generan acciones positivas que impactarán favorablemente a otras niñas y niños que se encuentren en condiciones similares.

Estas posturas de organizaciones sociales habría que ubicarlas dentro del contexto de las reformas al artículo 1° Constitucional. En México no se han explorado algunas posibilidades del derecho a la luz de dicha reforma; un ejemplo: el Estado está obligado a pavimentar las calles y mantenerlas en buenas condiciones; es posible que al hacer una obra, no se haya tapado la coladera que causó un accidente y, por tanto, se generó una afectación económica, por lo que se demanda al Estado la reparación del daño. Ese tipo de acciones se pueden hacer cada vez con más frecuencia, independientemente de la complejidad en los trámites burocráticos que generalmente se imponen; es cuestión de empezar a apropiarse de los derechos, de ejercerlos, de activar nuestra ciudadanía; no sólo en este caso relativamente simple, sino en otros más complejos como los relacionados con el tema de migración.

No obstante, respecto a la naturaleza de las penas, hay quienes opinan que en el artículo 206° debería dejarse como sanción sólo el trabajo comunitario; el razonamiento que conduce a esta propuesta es que si se mete a una persona a la cárcel porque discrimina, entonces se deja intacto el odio hacia cierto grupo de población; en cambio, si se le ordena el trabajo comunitario, puede conocer la problemática de la persona a la que discriminó y su perspectiva. Lo ideal es que esos mecanismos ayuden a que determinados prejuicios desaparezcan; incluso en el caso de que la persona no cambiara, al menos obtendrá una opinión fundamentada que le pueda hacer reflexionar sobre la importancia y necesidad de ya no discriminar; en la cárcel difícilmente se daría tal posibilidad. Por ejemplo, si se discriminó a grupos Indígenas, entonces se va a trabajar con la comunidad *triqui* de La Merced; ¿discriminó a un grupo de adultos mayores? pues los fines de semana se va a trabajar al IAAM a realizar visitas domiciliarias... Porque estamos hablando de dignidad, y la dignidad no se repara; no hay reparación del daño que alcance; decir que no vales por lo que eres, por lo que dices, por lo que piensas, eso no se puede reparar.

La otra postura parte de reconocer que existen delitos cuya sanción únicamente puede ser la prisión, debido a la gravedad del mismo, y hay otros delitos que tienen pena alternativa, lo cual incluye prisión, multa o jornadas de

trabajo; en estos casos, siempre está la alternativa de la prisión porque si no se tiene el dinero para pagar la multa o no se quiere hacer servicio comunitario, pues también existe esa opción; el procedimiento penal ofrece esas alternativas a una persona probable responsable, y negarle la posibilidad de escoger sería limitarle un derecho establecido.

Conclusiones y recomendaciones

Este capítulo pretende ordenar y priorizar la información vertida en los apartados previos a fin de identificar los elementos centrales a considerar en el fortalecimiento de la política pública relacionada con el derecho a la igualdad y la no discriminación. En este sentido, nos parece que el papel de GENDES en este apartado es plantear las coordenadas del debate, más que tomar partido por alguna o algunas de las posturas expresadas.

De acuerdo con las informaciones vertidas, nos parece que se podrían proponer cuatro grandes ejes:

Reformulación del tipo penal.

Fortalecimiento del proceso penal relacionado con el delito de no discriminación.

Consolidación de la política pública dirigida a promover y proteger el derecho a la igualdad y la no discriminación.

Reformulación del tipo penal

El PDHDF prevé que la redacción del artículo 206° del CPDF sea revisada y que se analicen los mecanismos más adecuados para su instrumentación; con base en ello, el COPRED ya asumió el liderazgo e inició diversas gestiones con otras instancias —hasta ahora el avance más concreto se tiene con la PGJDF. Es previsible, entonces, que este compromiso empiece a cumplirse y que adicionalmente a las instancias de gobierno y la CDHDF eventualmente se integren al mismo asociaciones sociales, la academia e incluso algunas víctimas. Ahora bien, no está de más prever los diversos apoyos de tipo social, político o mediático que empujen el proceso de reforma.

Puesto que ya existe un mecanismo en marcha, lo interesante será hacia dónde se orientarán los trabajos de revisión del delito de discriminación.

A lo largo del texto se han hecho referencia a dos grandes posiciones; una adscrita a toda la elaboración teórica y jurídica de los Derechos Humanos, y la otra preocupada por analizar el proceso penal como vía para mejorar la aplicación de lo establecido en el marco jurídico respectivo. Desde la perspectiva de los DDHH, el reto es cómo se construye el andamiaje para proteger y defender a la víctima y uno de sus principales criterios es el principio *pro-persona*; del otro lado, se analizan los medios que aseguren la aplicación imparcial de la Ley y uno de sus principios es el debido proceso.

Es evidente que el debate entre ambas posiciones continuará por mucho tiempo, pero las y los entrevistados también mostraron apertura a buscar soluciones que, en un marco de respeto al derecho de igualdad y no discriminación, puedan también incrementar la efectividad del proceso penal involucrado.

En primer lugar, se recomienda que se analicen algunos expedientes que hayan llegado a juzgados a fin de identificar obstáculos y aciertos de la actual redacción del delito de discriminación; en especial, se buscaría analizar qué tipo de pruebas son usadas –o pueden ser usadas– para acreditar la discriminación y cómo son valoradas en el Poder Judicial.

La percepción generalizada es que la actual redacción es larga y compleja; por tanto, la recomendación inicial es que no se pretenda alargar y complejizar más; ello implica que, por un lado, no se incluyan todos los grupos vulnerables –se puede hacer referencia a la disposición jurídica que ya los contenga–; por el otro, se actualicen y precisen los derechos y libertades que se protegerán –el artículo 206° especifica 4 derechos y la LPEDDF 37–; finalmente, considerar la posibilidad de que junto al delito genérico se establezcan otros específicos que atiendan problemáticas específicas, como las que pudiera presentar la población en situación de movilidad humana.

Finalmente, está la cuestión de la sanción. Algunas voces abogaron porque ésta consista exclusivamente en trabajo comunitario y otras consideraron que no se debería imponer una sola opción a la persona sentenciada³². Asimismo, se plantearon propuestas para analizar si la discriminación debería ser un agravante de otros delitos.

32 Aunque no se planteó entre las y los entrevistados, una posibilidad es retomar lo que se establece en materia de violencia de género: independientemente de la pena de prisión, se recomienda que la persona agresora sea sometida a un proceso de reeducación.

Fortalecimiento del proceso penal relacionado con el delito de no discriminación

Dejando de lado aspectos estructurales de la PGJDF y el Poder Judicial (cargas de trabajo, capacidad real para investigar y sancionar los delitos, disponibilidad presupuestal, etcétera), las y los entrevistados aportaron muchos elementos para que la sanción del delito de discriminación sea un medio efectivo para defender el derecho a la igualdad y la no discriminación; entre lo más importante, podemos destacar lo siguiente³³.

Es necesario redactar protocolos de actuación que orienten la labor de quienes tienen mayor participación en el proceso penal: MP, peritos, jueces y juezas. La SCJN ha avanzado en la emisión de distintos documentos –incluidos en la bibliografía–, los cuales pueden ser retomados y actualizados a la luz de los procedimientos penales previstos en el marco jurídico existente en la ciudad de México. El reto básico es que a partir de la experiencia en el litigio se detecten acciones concretas a realizar y se enmarquen en todo el andamiaje jurídico que protege los DDHH.

Dada la invisibilización social de la discriminación, habría que cuestionarse si los procesos de capacitación que reciben MP, peritos, juezas y jueces les aportan elementos prácticos para reconocer las diferentes formas de discriminación que pueden constituir un delito y para identificar las formas idóneas de proceder. En el caso de la discriminación, un enfoque constante de cualquier capacitación deben ser los DDHH; sin embargo, no basta con acudir a principios generales –aunque evidentemente son importantes–, sino también es necesario fortalecer la capacidad de argumentar y probar dentro del proceso penal que se siga por una denuncia específica.

Un área por desarrollar es la capacitación de organizaciones sociales que se dedican a litigar asuntos de poblaciones protegidas por el derecho a la igualdad y la no discriminación; independientemente de los canales jurídicos que ellas utilicen, el propósito sería fortalecer sus capacidades para que también acudan a la vía penal para defender lo previsto en el actual artículo 206° del CPDF. Aunque no fue expresado en esos términos, una estrategia en ese sentido ayudaría a generar una red de organizaciones especializadas que podría dar un acompañamiento más puntual a las posibles víctimas, pues las instituciones que lo realizan actualmente normalmente tienen restricciones operativas para hacerlo (normalmente acompañan a la víctima a presentar la denuncia, pero difícilmente pueden realizar el acompañamiento jurídico

33 Es necesario recordar que muchas de las cosas expresadas deberán actualizarse a la luz de la instauración del nuevo Sistema de Justicia Penal y, en su caso, el sentido de la reforma al delito de discriminación.

durante todo el proceso penal); asimismo, ello abonaría a la adquisición de experiencias necesarias para la elaboración o actualización de protocolos y la revisión del marco jurídico aplicable.

En el caso de las y los peritos, es preciso alentar el trabajo interdisciplinario para probar los elementos involucrados en el delito de discriminación. Ello implica que tanto el personal de la PGJDF comprenda los fenómenos discriminatorios para adecuar sus dictámenes, como que el personal especializado externo entienda el proceso penal, a fin de que sus análisis sean adecuados al asunto que se litiga. Este punto también incluye la coordinación interinstitucional necesaria para aportar elementos que apunten las averiguaciones previas a partir del saber especializado que les proporciona trabajar con poblaciones vulnerabilizables (migrantes, adultos mayores, juventud, género, etcétera).

Aunque no fue un tema abordado explícitamente por las y los entrevistados, el proceso penal relacionado con la no discriminación debería tener un *enfoque diferencial y especializado*; de acuerdo con la Ley General de Víctimas, consiste en reconocer la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y otros, en consecuencia, se reconoce que ciertos daños requieren de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas.

Consolidación de la política pública dirigida a promover y proteger el derecho a la igualdad y a la no discriminación

La penalización del delito de discriminación debe inscribirse en un contexto más amplio de elaboración, evaluación y actualización de la política pública relacionada con el derecho a la igualdad y la no discriminación. En este sentido, las y los entrevistados propusieron diferentes medidas que se resumen a continuación.

Una constante es la falta de conciencia social sobre la existencia de la discriminación: las conductas que quebrantan derechos de colectivos en posición de vulnerabilidad son tan cotidianas que normalmente pasan desapercibidas, incluso para las mismas personas discriminadas. En este sentido, las principales herramientas son las que pueden incidir en la cultura colectiva: básicamente la educación y los medios masivos. Sin embargo, no sólo se trata de visibilizar la problemática; es necesario construir nuevas formas de

relación basadas en la igualdad y en el reconocimiento y respeto a la persona “diferente” —ello incluye, por ejemplo, el fortalecimiento de los mecanismos de solución no-violenta de los conflictos. Esto implica, entre otras cosas, la necesidad de atajar el prejuicio y el estigma como forma para prevenir la discriminación; la propuesta de una ciudad intercultural es una buena medida en esa dirección.

El problema de la discriminación está muy relacionado con causas estructurales; de manera concreta podemos afirmar que es necesario revisar si las disposiciones oficiales aparentemente neutras no están afectando a algún colectivo vulnerable, a fin de hacer los ajustes correspondientes. Por otra parte, es necesario evaluar qué tanto las acciones de gobierno están logrando la integración de todos los colectivos al desarrollo y el bienestar previsto en toda la construcción de los DDHH, incluyendo los económico-sociales y culturales.

La generación periódica de cifras y estudios —que hasta el momento ha sido una práctica del CONAPRED y del COPRED— debe apoyarse y fortalecerse para generar conocimiento específico que contribuya al mejor diseño de las políticas públicas.

Un reto de la política pública es desarrollar los medios para “sanar” los efectos del prejuicio, el estigma y la discriminación en la construcción y en la vivencia de las personas y los colectivos, de manera que, junto con otras medidas, contribuya al desarrollo de una convivencia social basada en la igualdad y el respeto de los DDHH.

La coordinación interinstitucional también es básica para una mayor efectividad de la política de igualdad y no discriminación; la aspiración es que todo el gobierno de la ciudad de México comprenda que estos temas son transversales a todo su quehacer, por lo que el COPRED se erigiría como un organismo especializado en el impulso a dicha política, pero la operación debería recaer en todos los ámbitos de gobierno.

Por último, es pertinente compartir experiencias sobre las diferentes formas en que se pueden utilizar las instancias jurisdiccionales (penal, familiar, civil, constitucional) para defender el derecho a la igualdad y la no discriminación, así como trazar estrategias para fortalecer la capacidad de la sociedad civil organizada para acudir a dichas instancias. En particular, las reformas constitucionales en materia de derechos humanos abren un abanico de posibilidades que aún están por explorarse.

Bibliografía

Aguayo, Enrique (1995). "El concepto de persona en la filosofía de Mauricio Beuchot", en *Revista Estudios: filosofía, historia, letras*. Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento Académico de Estudios Generales. Sección notas, vol.11, no.41, México, D. F., p. 85-94 consultado el 4 de septiembre de 2014 en <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras41/notas1/notas1.html>

Bix, Brian H. (2009). *Diccionario de Teoría Jurídica*. Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D. F., disponible en línea: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2631>

Bourdieu, Pierre (2007). *La dominación masculina*. Anagrama, España.

COMISIÓN CIUDADANA DE ESTUDIOS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN (2001). *La Discriminación en*

México: Por una Nueva Cultura de la Igualdad, Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios Contra la Discriminación, Formación Gráfica, S.A. de C.V., México.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2007). "Deficiencias en la respuesta judicial en casos de violencia contra las mujeres: obstáculos para cumplir la obligación de debida diligencia y combatir la impunidad", en *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, disponible en <http://www.cidh.oas.org/women/Accesso07/cap2.htm>

Connell, R. (2003). *Masculinidades*. UNAM, PUEG, México.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2012). *Proteger los derechos humanos de las personas migrantes: reto múltiple del Estado mexicano*. Documentos Informativos. [en línea]: fecha de consulta: 26

de marzo de 2013] Disponible en: http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Dossier_Migr_2012_INACC.pdf

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2014). Documento informativo sobre Trabajadoras del Hogar 2014. Colección: Documentos Informativos. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, D.F., disponible en línea: http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/DI_TdelHogar_2014_INACC.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2002). Opinión Consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, consultada el 23 de septiembre de 2014 en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf

Ferrajoli, Luigi (2005). "Igualdad y diferencia", en *Igualdad y diferencia de género*, Colección Miradas 2, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, D.F.

Godenzzi, Juan C. (2005). "Introducción / Diversidad histórica y diálogo intercultural. Perspectiva latinoamericana", en *TINKUY, Boletín de Investigación y Debate*, N° 1, Universidad de Montreal, Canadá.

Hayden M C and Thompson J. (1995). "International Schools and International Education: A Relationship Reviewed", en *Oxford Review of Education* 21, vol. 3, pp. 327-345.

Hidalgo Hernández, Verónica (2005). "Cultura, Multiculturalidad, Interculturalidad y Transculturalidad: Evolución de un Término", en *Universitas tarraconensis: Revista de Ciències de l'educació* N° 1, págs. 75-85.

Islas Azaïs, Héctor (2005). *Lenguaje y discriminación*, Colección Cuadernos de la Igualdad N° 4, CONAPRED, México, D.F.

Jocelyn Soto, Angélica (2014). "Su país les niega mejor vida... y México, una identidad", Apro-cimac; consultado el 26 septiembre de 2014 en <http://www.proceso.com.mx/?p=376768>

Montano Gómez, Pedro J. (2003). "La dignidad humana como bien jurídico tutelado por el derecho penal" en *Revista de Derecho*, Año II, N° 3, Universidad de Montevideo; consultado el 4 de septiembre de 2014 en <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Montano-La-dignidad-humana-como-bien-juridico-protegido-por-el-Derecho-Penal.pdf>

Raphael De La Madrid, Ricardo (coord.) (2012). *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Proceso penal*. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, D.F.

Rodríguez Zepeda, Jesús (2006). *Un marco teórico para la discriminación*, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Colección Estudios N° 2, México, D. F.

Rodríguez Zepeda, Jesús (2007). *¿Qué es la Discriminación y Cómo Combatirla?*, CONAPRED, Colección Cuadernos de la Igualdad N° 2, Segunda reimpresión, México, D.F.

Salas Astrain, Ricardo (1997). *Filosofía intercultural, globalización e identidad. Reflexiones sobre el desarrollo desde América Latina*. Ediciones LOM, Santiago de Chile.

Salazar Ugarte, Pedro y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (2008). *El derecho a la libertad de expresión frente al derecho a la no discriminación. Tensiones, relaciones e implicaciones*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM - Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 1ª ed., México, D.F.

Sánchez Zepeda, Andrea Kenya (2014). "Leyes y reglamentos para erradicar discriminación racial, sin mecanismos para la sanción", en *Boletín UNAM-DGCS-161*, Ciudad Universitaria, 20 de marzo. Se puede consultar en: http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2014_161.html

Santamaría, Enrique (2001). "Lugares comunes y extrañamiento social: la problematización sociológica de las movilidades migratorias", en Larrosa, J. y Skliar, C. *Habitantes de Babel: Políticas y Poéticas de la Diferencia*. Editorial Laertes, Barcelona.

Sartorello, Stefano Claudio (2009). "Una perspectiva crítica sobre interculturalidad y educación intercultural bilingüe: El caso de la Unión de Maestros de la Nueva Educación para México (UNEM) y educadores independientes en Chiapas", en *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, Vol. 3, n° 2, pp. 77-90.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2004). Tesis aislada "Igualdad. Criterios para determinar si el legislador respeta ese principio constitucional", en *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, Primera Sala, diciembre.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2013a). *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección Internacional*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, D.F.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2013b). *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, D.F.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014a). *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*. Dirección General de Comunicación y Vinculación Social de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, D.F.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014b). *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes*. Dirección General de Comunicación y Vinculación Social de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, D.F.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014c). *Compilación de fundamentos útiles para la aplicación del Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes*. Dirección General de Comunicación y Vinculación Social de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, D.F.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014d). Tesis aislada "Discriminación indirecta o por resultados. elementos que la configuran", en *Semanario Judicial de la Federación*, décima época, Primera Sala, 31 de octubre.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014e). Tesis aislada "Dignidad humana. Constituye una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de las personas y no una simple declaración ética", en *Semanario Judicial de la Federación*, décima época, Primera Sala, 24 de octubre.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014f). Jurisprudencia "Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona", en *Semanario Judicial de la Federación*, décima época, Pleno, 25 de abril.

Taylor, Edward B. (1977). *Cultura primitiva. Los orígenes de la cultura*. Ediciones Ayuso, Madrid.

Taylor, Charles (1993). *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. Fondo de Cultura Económico, México.

Tezanos, José Félix (2002). *La democracia incompleta. El futuro de la democracia post-liberal*. Biblioteca Nueva, Madrid.

Trapnell, Lucy y Vigil, Nila (2011). "Apuntes críticos para la Formación de Docentes en EIB³⁴", en *Construyendo Nuestra Interculturalidad*, N°6/7. Año 7. Vol. 6, págs. 1-21.

Touraine, Alain (1995). *¿Qué es la democracia?* Ediciones FCE, Buenos Aires.

34 EIB: Educación y Bien Común.

Tubino, Fidel (2004) "Del interculturalismo funcional al interculturalismo crítico", en Samaniego, M y Garbarini, C. L. (comps.). *Rostros y fronteras de la identidad*, Ediciones Temuco, Chile, pp.151-164.

Velázquez, Iris (2013). "A siete años de tipificar la discriminación como delito no hay sentencias: funcionarios", NotieSe, noviembre 4. Consultado el 4 de junio de 2014 en http://www.notiese.org/notiese.php?ctn_id=7093

VITALE, ERMANNNO (2005). Contra la discriminación, más allá de la diferencia: los derechos fundamentales, en *La discriminación racial*, Colección Miradas 3, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, D.F.

Zapata-Barrero, R & Pinyol, G (eds.) (2013). *Manual para el diseño de políticas interculturales*. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.

Páginas de Internet

<http://cvc.cervantes.es/> (Centro Virtual Cervantes)

Anexos

Anexo 1: Relación de entrevistadas y entrevistados

Anexo 2: Formato

Carta para solicitar las entrevistas

Pauta de entrevista

Anexo 3: Glosario

Anexo 1: Relación de entrevistadas y entrevistados

Entrevistada/o	Cargo y Dependencia	Tipo de participación	Nivel de estudios	Temas de especialidad	Años de experiencia	Auto-adscripción a un grupo vulnerable
Jacqueline L' Hoist Tapia	Presidenta del COPRED	Servidora pública	N/e	Derechos humanos No discriminación	20	No
Ignacio Alejandro Baroza Ruiz	Coordinador de Asesores, CDHDF	Servidor pública	Maestría	Derecho penal Derechos humanos	14	No
María Edith López Hernández	Directora de Vinculación y Litigio Estratégico, CDHDF	Servidora pública	Licenciatura	No discriminación Violencia de género Migración Procesos legislativos	10	Afromexicana
Larisa Ortiz Quintero	Directora de Área en la Cuarta Visitaduría, CDHDF	Servidora pública	Doctorado	Derecho indígena	7	Nahua
Margarita Griesbach Guízar	Directora de ODI	Especialista	Maestría	Derechos de infancia	25	Mujer
Margarita Leticia Juárez Aparicio	Consultora Externa de la Clínica Jurídica, IMUMI	Especialista	Licenciatura	Migración	12	No
Blanca Estela Ortiz Méndez		Especialista	Maestría	Derechos humanos No discriminación Derechos de infancia	17	No
Ana Yeli Pérez Garrido		Especialista	Licenciatura	Derechos humanos (Derecho internacional) No discriminación Violencia de género Derechos de las personas con discapacidad	7	No
Sara		Especialista	N/e	Derechos humanos No discriminación	15	No
Roberto		Especialista	Maestría	Derecho indígena Derecho penal Derechos humanos	15	Mixteco

Anexo 2: Formato. Carta para solicitar las entrevistas



GENDES
género y desarrollo a.c.

México, D.F., a 22 de agosto de 2014.

Asunto: *Solicitud de colaboración.*

DESTINATARIO.
P r e s e n t e .

Estimada/o...:

En el marco del Programa "Ciudad Hospitalaria, Intercultural y de Atención a Migrantes de la Ciudad de México", **GENDES A.C.** ha sido elegida –mediante convocatoria pública emitida por la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC)– para llevar a cabo la investigación "Historias de migrantes, implicaciones para la política pública", que tiene como objetivo general obtener información sobre las percepciones de las y los servidores públicos respecto de los procedimientos penales contra la discriminación y la existencia de prejuicios contra la población migrante, a fin de mejorar la aplicación de la Ley de Interculturalidad de Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal.

De acuerdo con el objetivo propuesto, se tiene proyectado realizar diez entrevistas a profundidad a especialistas en el tema: ministerios públicos, jueces/juezas y otras/os servidoras/es públicos. Considerando la función que desempeña, así como su significativa trayectoria profesional, consideramos que su colaboración será de gran ayuda para llevar a buen término la investigación.

Por lo anterior, en breve personal de **GENDES A.C.** buscará concertar una cita con Ud. para realizar la entrevista con base en su disponibilidad de tiempo. Es pertinente aclarar que los datos personales son tratados de acuerdo con el Aviso de Privacidad de nuestra asociación, el cual puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <http://www.gendes.org.mx/info/index.php/aviso-de-privacidad>.

Agradeciendo la atención que preste a esta respetuosa solicitud, le envío un cordial saludo.

Atentamente,

Mtro. Mauro Antonio Vargas Urías
Representante legal de GENDES, A.C.
mauro@gendes.org.mx

Minatitlán 34 • Col. Roma Sur • Del. Cuauhtémoc • C. P. 06760 • México, D. F. • 5584-0601 • gendes.org.mx

Pauta de entrevista

Pauta de entrevista semiestructurada para especialistas y para servidoras/es públicos de PGJDF, TSJDF, Copred y CDHDF con conocimientos sobre la aplicación del delito penal por discriminación en el DF.

Esta entrevista se audiograbará para fines de la investigación y es anónima. Se hará uso total o parcial de la narración que el/la informante proporcione lo que de ninguna manera significa algún riesgo o difamación para el/la entrevistado/a.

Objetivo general de la investigación	Ejes de análisis	Dimensiones de análisis	Preguntas para la pauta de entrevista
Obtener información sobre las percepciones de las y los especialistas y servidores públicos respecto a los procedimientos penales contra la discriminación y la existencia de prejuicios contra la población migrante, para aportar a la mejor aplicación de la Ley de Interculturalidad de Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal	Redacción del tipo penal.	Conducta	¿El tipo penal de discriminación define con claridad la conducta delictiva?
			¿Qué términos considera oscuros, imprecisos o ambiguos respecto a la conducta delictiva?
			¿El tipo penal está dejando fuera otras conductas que sería importante considerar? ¿Cuáles?
			¿Qué entiende por razón de origen, pertenencia étnica, lengua y raza?
		Generalidades	En la redacción del tipo penal por discriminación ¿en qué se diferencia de otros tipos penales por querrela?
			Si se replantea el tipo penal, ¿considera que podría haber mayores consignaciones y sentencias por el delito de discriminación?
			¿La inclusión del delito de discriminación en el Código Penal requiere que exista mayor capacitación hacia quienes administran e imparten justicia? Especificar a quiénes y en qué.

Objetivo general de la investigación	Ejes de análisis	Dimensiones de análisis	Preguntas para la pauta de entrevista
			¿La inclusión del delito de discriminación en el Código Penal requiere de alguna otra acción complementaria? ¿Cuál? ¿Dirigida a quién?
			¿Existe algún perfil de persona que denuncie delitos por discriminación?
			Refiriendo solamente a población migrante, ¿qué perfil de personas son las que tendrían mayor posibilidad de presentar una denuncia por discriminación? ¿Por qué?
			Considerando ese perfil, ¿cree que podrían existir barreras culturales o de otra naturaleza que podrían dificultar que las denuncias de hechos puedan encuadrarse como delitos por discriminación? Sí, ¿cuáles? No, ¿por qué?
			¿Qué acciones realiza el Ministerio Público para proteger a las víctimas?
			¿En qué lugar de prioridad se ubica este delito respecto de otros, como los de carácter patrimonial? ¿Por qué?
			¿Qué papel ocupan los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública en el conocimiento de estos delitos?
	Suficiencia de elementos para investigar el delito.	Pruebas	¿Considera que la redacción del tipo penal de discriminación facilita su acreditación? Si/No ¿Por qué?

Objetivo general de la investigación	Ejes de análisis	Dimensiones de análisis	Preguntas para la pauta de entrevista
			¿Considera que es más fácil consignar por otros delitos y no por discriminación? ¿Qué tipo de delitos? ¿Por qué?
			¿Cuáles serían las diligencias básicas para acreditar este delito?
			¿Existe alguna determinante para lograr su acreditación?
			¿Considera que invariablemente es necesaria la afectación psicológica de la víctima para acreditar el delito?
			¿La PGJDF cuenta con los recursos (humanos, presupuestales, tecnológicos, tiempo) adecuados y suficientes para realizar las pruebas o diligencias que faciliten la acreditación del delito de discriminación? Sí, ¿por qué? No, especificar por rubro y por nivel de importancia ¿qué habría que mejorar o incluir?
			¿La PGJDF se coordina adecuadamente con otras instancias para la integración de la Averiguación Previa? ¿Con cuáles sí y por qué? ¿Con cuáles no y por qué? ¿Con cuáles debería coordinarse y por qué?
		Preparación de las/los MP	¿Considera que las/los MP requieren formación adicional para investigar el delito de discriminación? Sí ¿en qué? No ¿por qué?
		Preparación de las/los policías	¿Considera que las/los policías requieren formación adicional para investigar el delito de discriminación? Sí ¿en qué? No ¿por qué?

Objetivo general de la investigación	Ejes de análisis	Dimensiones de análisis	Preguntas para la pauta de entrevista
		Peritajes	¿Considera que las/los peritos requieren formación adicional para investigar el delito de discriminación? Sí ¿Quiénes? ¿en qué? No ¿Quiénes? ¿por qué?
		Traductores	¿Existen suficientes traductores para todos los pueblos indígenas o nacionalidades que habitan permanente o temporalmente en la Ciudad de México? Sí ¿por qué? No ¿en qué lenguas hay mayores déficits?
			¿Las y los traductores tienen la adecuada preparación en caso de que se presentara una denuncia por discriminación?
		Generalidades	¿Qué factor o factores explican que pocas denuncias por discriminación sean consignadas?
			¿Conoce las sentencias Fernández Ortega y otros vs México, emitida el 30 de agosto de 2010, así como Rosendo Cantú y otra vs México, del 31 de agosto de 2010, ambas emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos? Sí, no, parcialmente.
			En esas sentencias se refiere que la investigación de los delitos debe contener una perspectiva de género, se deben tomar en cuenta las debilidades de las víctimas (tales como el idioma, su condición de vulnerabilidad). En el caso del delito de discriminación ¿considera que se cuenta con los elementos adecuados para investigar los diferentes casos que potencial-

Objetivo general de la investigación	Ejes de análisis	Dimensiones de análisis	Preguntas para la pauta de entrevista
			mente pueden presentarse, con una perspectiva libre de discriminación? ¿Cuáles son esos elementos? ¿Cuáles deberían implementarse? [protocolos, manuales].
			En el caso de migrantes, por ejemplo, de origen indígena o centroamericano, ¿considera que existen elementos de prejuicio o estigma que podrían dificultar la integración de las averiguaciones previas? No, ¿por qué? Sí, ¿qué medidas deberían tomarse?
			De acuerdo con estadísticas, existen altos niveles de prejuicio en la sociedad mexicana en contra de población migrante, ¿qué medidas se han tomado en la PGJDF para que este factor cultural no incida en la integración de las averiguaciones previas por discriminación? ¿Qué medidas deberían tomarse?
			¿Conoce algún caso donde una situación de prejuicio o estigma contra población migrante influyó negativamente en el proceso penal respectivo? Sí ¿qué pasó?
	Procedimiento conciliatorio	Otorgamiento del perdón y la conciliación como vía para dirimir la litis	En su experiencia ¿es más factible que los procesos penales por discriminación concluyan por otorgamiento del perdón? ¿Por qué?
			En su experiencia ¿es más factible que los procesos penales por discriminación concluyan en la etapa conciliatoria? ¿Por qué?

Objetivo general de la investigación	Ejes de análisis	Dimensiones de análisis	Preguntas para la pauta de entrevista
			¿Considera benéfico para las víctimas del delito de discriminación llegar a un acuerdo conciliatorio? Si, no ¿Por qué?
			En los procesos de conciliación para el delito de discriminación ¿existen mecanismos institucionales que garanticen la igualdad de condiciones entre las partes? Sí, ¿cuáles son? No, ¿por qué?
	Admisión y desahogo de pruebas	Criterios	¿Existen criterios específicos para admitir y desahogar pruebas relacionadas con delitos de discriminación?
			¿Qué tipo de criterios deberían establecerse para valorar las pruebas relacionadas con el delito de discriminación?
			De acuerdo con estadísticas, existen altos niveles de prejuicio en la sociedad mexicana en contra de población migrante, ¿qué medidas se han tomado en el TSJDF para que este factor cultural no incida en la admisión y desahogo de las pruebas relacionadas con el delito de discriminación? ¿Qué medidas deberían tomarse?
		Sentencia	Atendiendo a las sentencias Fernández Ortega y otros vs México, emitida el 30 de agosto de 2010, así como Rosendo Cantú y otra vs México, del 31 de agosto de 2010, ambas emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso del delito de discriminación ¿considera que el personal de los juzgados cuen-

Objetivo general de la investigación	Ejes de análisis	Dimensiones de análisis	Preguntas para la pauta de entrevista
			ta con los elementos adecuados para analizar y valorar las pruebas relacionadas con los diferentes casos que potencialmente pueden presentarse, con una perspectiva libre de discriminación? ¿Cuáles son? ¿Cuáles deberían considerarse? [sensibilización, capacitación, protocolos, manuales]
			En el caso de migrantes, por ejemplo, de origen indígena o centroamericano, ¿considera que existen elementos de prejuicio o estigma que podrían dificultar la valoración de las pruebas? De ser así, ¿qué medidas deberían tomarse?
			De acuerdo con estadísticas, existen altos niveles de prejuicio en la sociedad mexicana en contra de población migrante, ¿qué medidas se han tomado en el TSJDF para que este factor cultural no incida al dictar sentencias por discriminación? ¿Qué medidas deberían tomarse?
			¿Conoce algún caso donde una situación de prejuicio o estigma contra población migrante incidió en la redacción de la sentencia? Sí ¿qué pasó?
		Generalidades	¿Qué factor o factores explican que pocas denuncias por discriminación lleguen a una sentencia favorable para la presunta víctima?

Objetivo general de la investigación	Ejes de análisis	Dimensiones de análisis	Preguntas para la pauta de entrevista
	Idoneidad del procedimiento penal para atender problemas de discriminación	Nº de denuncias	De acuerdo con las estadísticas, la discriminación es un fenómeno extendido en nuestra sociedad; sin embargo, existan pocas denuncias penales por discriminación ¿A qué lo atribuye? ¿Qué alternativas propondría al respecto?
		Vías alternas	Atendiendo a la naturaleza del procedimiento penal, ¿estima que esa es una vía adecuada para atender problemas de discriminación? Sí, ¿por qué? No, ¿por qué? ¿cuál sería la vía idónea? ¿Por qué?
Muchas gracias por su participación y por su tiempo ¿hay algo más que me quiera compartir?			

Anexo 3: Glosario

Administración de justicia: acción que corresponde de manera exclusiva al Poder Judicial, quien tiene la potestad de sancionar conductas con base en la ley y cuyas funciones son las de juzgar.

Averiguación previa: conjunto de diligencias que practica el Ministerio Público, para allegarse a los datos suficientes, que acrediten la probable responsabilidad y el cuerpo del delito de un sujeto acusado de cometer un delito.

Agencia investigadora del MP: lugar donde el Ministerio Público realiza todas y cada una de las diligencias necesarias para aclarar los hechos y circunstancias que rodean la consumación de un delito.

Agentes del Ministerio Público especializado: servidores públicos encargados de conocer de los asuntos que directamente les asigne el titular de la dependencia, cuando por relevancia, la dificultad técnica de la investigación o por la gravedad del hecho, se afecta la seguridad pública.

Antisemitismo: fenómeno específico que incorpora diversas formas de rechazo y discriminación hacia las personas de origen israelí, así como a las personas de religión judía.

Biculturalismo: representa a las personas que han interiorizado profundamente dos esquemas culturales. Un esquema cultural es un conjunto de conocimientos acerca de los valores, normas y creencias de una cultura determinada. Ser una persona bicultural se refiere a una persona que es profundamente competente en ambas culturas.

Bifobia: miedo irracional a la bisexualidad o a las personas con orientación o preferencia bisexual que se expresa en rechazo, discriminación, ridiculización y otras formas de violencia.

Conciliación: es el acuerdo de voluntades entre las partes en conflicto, que mediante un proceso racional, sistemático y la intervención de un tercero, busca dirimir los conflictos por vía pacífica. El tercero ajeno al conflicto, llamado conciliador, tiene como objetivo facilitar el encuentro entre las partes en un contexto que favorezca la negociación y el acuerdo, mediante la inducción de las partes en el debate de sus diferencias y en la búsqueda de sus propias soluciones.

Discriminación: la negación, exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de alguno o algunos de los derechos humanos de las personas, grupos y/o comunidades, estén o no en situación de discriminación

imputables a personas físicas o morales o entes públicos con intención o sin ella, dolosa o culpable, por acción u omisión, por razón de su origen étnico, nacional, raza, lengua, sexo, género, identidad indígena, identidad de género, expresión de rol de género, edad, discapacidad, condición jurídica, social o económica, apariencia física, condiciones de salud, características genéticas, embarazo, religión, opiniones políticas, académicas o filosóficas, identidad o filiación política, orientación sexual o preferencia sexual, estado civil, por su forma de pensar, vestir, actuar, gesticular, por tener tatuajes o perforaciones corporales, por consumir sustancias psicoactivas o cualquier otra que tenga por efecto anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, de los derechos y libertades fundamentales, así como la igualdad de las personas frente al ejercicio de derechos. También será considerada como discriminación la bifobia, homofobia, lesbofobia, transfobia, misoginia, xenofobia, la segregación racial y otras formas conexas de intolerancia, el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.

Declaración de testigos: diligencia en la cual las personas que conocen de los hechos que se investigan tienen la obligación de manifestarlos ante la autoridad competente.

Delito: acto u omisión, ilícito y culpable, sancionado por las leyes penales.

Denuncia: narración verbal o por escrito, de hechos presumiblemente delictivos, ante la autoridad competente.

Género: conjunto de creencias, prescripciones y atribuciones que se construyen socialmente tomando a la diferencia sexual como base. Es una construcción social y cultural con el cual se interpreta al mundo y supone una serie de mandatos sociales que constriñen las decisiones y oportunidades de las personas dependiendo de si tienen cuerpo de mujer o cuerpo de hombre. Todas las sociedades clasifican qué es “lo propio” de las mujeres y “lo propio” de los hombres, y desde esas ideas culturales se establecen las obligaciones sociales de cada sexo.

Homofobia: es toda aversión manifiesta en contra las orientaciones, preferencias sexuales e identidades o expresiones de género contrarias al arquetipo de los heterosexuales.

Inculpada/o: dicho de una persona que es objeto de la acusación en un procedimiento penal o sancionador.

Interculturalidad: es un tipo de relación que se establece intencionalmente entre culturas y que propugna el diálogo y el encuentro entre ellas a partir del reconocimiento mutuo de sus respectivos valores y formas de vida. No

se propone fundir las identidades de las culturas involucradas en una identidad única sino que pretende reforzarlas y enriquecerlas creativa y solidariamente. El concepto incluye también las relaciones que se establecen entre personas pertenecientes a diferentes grupos étnicos, sociales, profesionales, de género, etcétera, dentro de las fronteras de una misma comunidad.

Jurisprudencia: criterio sobre un problema jurídico establecido por una pluralidad de sentencias concordes.

Lesbofobia: es el rechazo, odio, aversión, temor, repudio, discriminación, ridiculización, prejuicio y/o violencia hacia las personas que son o parecen ser lesbianas, a partir de un prejuicio.

Mediación: es un enfoque de resolución de los conflictos en que las partes en conflicto incluyen a un tercero imparcial que facilite información y dinamice la comunicación, para facilitar la búsqueda de soluciones aceptables para ambas partes. El mediador no tiene el poder del árbitro para establecer acuerdos o sentencias, su poder radica en colaborar con las partes para que estas los establezcan por sí mismas.

Ministerio Público: es una unidad administrativa de investigación criminológica organizada con criterio de especialización cuya función es el combate eficaz en contra del crimen organizado.

Misoginia: odio hacia las mujeres y puede manifestarse a partir de burlas, chistes, prácticas de subordinación, sometimiento, rechazo, prejuicio y/o violencia.

Multiculturalismo: se conoce como aquel fenómeno que supone la coexistencia de varias culturas en un mismo espacio territorial y nacional. Dicho fenómeno no implica una real integración de todas las culturas, si no un dominio más o menos vedado de la cultura dominante que apoya y legitima un determinado Estado.

Perito/a: persona que, poseyendo determinados conocimientos científicos, artísticos, técnicos o prácticos, informa, bajo juramento, al juzgador sobre puntos litigiosos en cuanto se relacionan con su especial conocimiento y experiencia.

Prejuicio: juicio irreflexivo, emitido antes de llevar a cabo un juicio suficientemente profundo, sobre un argumento.

Pruebas documentales: son medios de acreditación instrumental, en que obran signos escritos justificativos de hechos. Pueden ser públicos o privados.

Proceso penal: procedimiento de carácter jurídico que se lleva a cabo para que un órgano estatal aplique una ley de tipo penal en un caso específico.

Procedimiento penal: son las etapas, y los pasos dentro de ellas, que debe seguir la causa judicial iniciada por la comisión de un delito tipificado en el Código Penal para investigar si ocurrió, como ocurrió, quien lo cometió y cómo, para arribar a una sentencia condenatoria o absolutoria del acusado.

Protocolo: conjunto de procedimientos específicos establecidos en un plan.

Prueba: razón, argumento, instrumento u otro medio con que se pretende mostrar y hacer patente la verdad o falsedad de algo.

Querella: acto procesal consistente en una declaración de voluntad dirigida a órgano de investigación competente, que se realiza de manera exclusiva por la persona directamente afectada del delito cometido.

Sentencia: declaración del juicio y resolución del juez / Decisión de cualquier controversia o disputa extrajudicial, que da la persona a quien se ha hecho árbitro de ella para que la juzgue o componga.

Tipo penal: descripción de un acto omisivo o activo como delito establecido en el presupuesto jurídico de una ley penal.

Testigo de hecho: son aquellas personas conocedoras, por medio de sus sentidos, de los hechos delictuosos investigados.

Transfobia: es el rechazo, odio, aversión, temor, repudio, discriminación, ridiculización, prejuicio y/o violencia hacia las personas que son o parecen transexuales, transgénero o travestis.

Xenofobia: hostilidad hacia las personas de nacionalidad distinta a la mexicana.

Acerca de GENDES

GENDES (Género y Desarrollo, A.C.) es una organización de la sociedad civil dedicada a la promoción de relaciones equitativas, igualitarias y no violentas, que promueve la realización, junto con otros actores sociales, de procesos de reflexión, intervención investigación e incidencia, sustentados en la perspectiva de género y el desarrollo humano.

Constituida legalmente en 2008, pero con trabajo efectivo desde 2003, GENDES fue fundada por un grupo multidisciplinario de profesionales en ciencias sociales que se ha comprometido con el análisis de las identidades masculinas y la erradicación de la violencia de género.

Ofrece distintas estrategias de atención para desarrollar otras formas de ser hombres y mujeres, alternativas al modelo hegemónico, desde enfoques que promueven la *noviolencia*, el afecto, así como la equidad e igualdad de género en los ámbitos comunitario, institucional, grupal e individual, priorizando el trabajo con hombres.

Directorio

Mauro A. Vargas Urías

Director General y Asociado Fundador

Felipe Antonio Ramírez Hernández

Asociado Fundador

Ricardo Enrique Ayllón González

Coordinador de Metodología y Asociado Fundador

René López Pérez

Coordinador de Gestión de Recursos

Mónica Cervantes Ramírez

Coordinadora de Desarrollo Institucional

S. Patricia Carmona Hernández

Coordinadora de Posicionamiento Público

J. Antonio Ornelas Vázquez

Responsable de Atención

Melissa A. Fernández Chagoya

Ignacio Lozano Verduzco

Investigadores

Rubén Guzmán López

Arturo Ascención Sosa

Facilitadores Grupo CECEVIM

Héctor Levario Rubalcava

Administrador

Jorge Pérez Orduña

Asistente Administrativo y Encargado del Sistema de Información CECEVIM



SECRETARÍA
DE DESARROLLO RURAL Y EQUIDAD
PARA LAS COMUNIDADES



Este programa es público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa en el Distrito Federal, será sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente.