

CRITERIOS PARA LA INCLUSIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LOS REGLAMENTOS DE LOS ENTES PÚBLICOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Introducción

El 10 de junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma constitucional más relevante que en materia de derechos humanos haya tenido el Estado Mexicano, siendo la reforma al artículo 1º la más emblemática, al establecer, entre otros aspectos, que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales, lo cual sin duda significó un cambio de paradigma en el sistema jurídico de nuestro país.

La reforma constitucional también introdujo la figura de *“interpretación conforme”*, la cual puede ser definida como *“la técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y libertades constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por los Estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales (y en ocasiones otras resoluciones y fuentes internacionales), para lograr su mayor eficacia y protección”*.¹ Lo anterior crea un bloque de constitucionalidad que deberá regir en la interpretación de la totalidad de los instrumentos jurídicos mexicanos.

Asimismo, se introdujo el principio de interpretación *“pro persona”*, que es *“un criterio fundamental que impone la naturaleza misma de los derechos humanos, que obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen. De esta forma, el principio pro persona conduce a la exigibilidad inmediata e incondicional de los derechos humanos como regla y su condicionamiento, la excepción”*.²

¹Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano*, Estudios Constitucionales, Año 9, No. 2, 2011, pp. 531-622, http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/interpretacion_conforme_1.pdf

²Medellín Urquiaga, Ximena, Principio pro persona, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, p. 17, http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/archivos_Principio%20pro%20persona.pdf

Este principio hermenéutico obliga a la autoridad a aplicar la norma que más beneficie a la persona, es decir, esta disposición constitucional contiene una sección interpretativa, aplicable al caso concreto cuando haya diferentes interpretaciones a una norma, y una sección normativa, cuando exista la posibilidad de aplicar dos normas jurídicas al caso, se deberá emplear la que más proteja a la persona.³

En este sentido, de acuerdo con el artículo 1º constitucional, todas las autoridades de gobierno, en el ámbito de sus competencias, *“tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.”*

El nuevo margen de actuación de la autoridad genera la necesidad de reinterpretar el principio de legalidad que indica que *“los poderes públicos están sujetos [su actuar] a la ley, de tal forma que todos sus actos deben ser conforme a la ley, bajo la pena de invalidez”*.⁴ Para que sea compatible con el deber de la autoridad de ceñir su actuar con respeto a los derechos humanos dentro de ellos el principio de igualdad y no discriminación. Es decir, ni siquiera argumentando el principio de legalidad las autoridades pueden dejar de observar la obligación de respeto, promoción, protección y garantía a los derechos humanos impuestos ahora por mandato constitucional. Lo anterior no significa que *“la autoridad administrativa, a partir de la reforma, ya no deba ceñir sus actuaciones de acuerdo con este principio, sino que ahora debe interpretarlo con base en los principios de interpretación conforme y pro persona, de manera que dentre las normas establecidas en la ley interna –principio de legalidad– y las de los tratados internacionales de derechos humanos, se busque la que otorgue una mayor protección a la persona”*.⁵

Por otro lado, México forma parte tanto del Sistema Universal de Derechos Humanos como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y ha suscrito y ratificado desde el año 1931 una diversidad de instrumentos internacionales en materia del derecho a la igualdad y no discriminación,⁶

³Cfr. Ídem

⁴Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 117.

⁵*Fundamentos de la armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio*, SEGOB-CONAPRED, Tomo I, México, 2013, pp. 32-33

⁶El listado completo con los instrumentos más relevantes en la materia, puede ser consultado en el *Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación 2016-2018*, México, COPRED, 2016, pp. 60-63, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 27 de junio de 2016,

en virtud de los cuales, las autoridades mexicanas de cualquier orden de gobierno tienen la obligación no sólo de abstenerse de discriminar, sino también de crear igualdad de condiciones y oportunidades entre las personas, lo cual es posible a través del trato igualitario que el propio Estado debe garantizar.⁷

En el ámbito local, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala que *“todas las personas gozan de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*; en tanto que la Constitución Política de la Ciudad de México,⁸ establece de manera específica como uno de sus principios rectores la *“Igualdad y no discriminación”*, señalando que *“La Ciudad de México garantiza la igualdad sustantiva entre todas las personas sin distinción por cualquiera de las condiciones de diversidad humana.”*

En este orden de ideas, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018,⁹ establece en las metas 1 y 2 del *“Eje 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano”*, la eliminación de la discriminación y la desigualdad mediante acciones y reforzamiento de la política pública y la legislación, para adoptar un enfoque de derechos, con el objetivo de reducir la exclusión y la discriminación y aumentar la calidad de vida de las y los habitantes de la Ciudad de México.

Por su parte, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal (LPEDDF),¹⁰ señala que el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED), tiene la misión de prevenir y eliminar la discriminación de la Ciudad de México, a través del análisis y evaluación de la política pública, legislativa, los entes públicos y la atención a la ciudadanía, con el fin de generar un cambio social a favor de la igualdad, mediante el trabajo con los diferentes sectores de la sociedad.

Dentro de las atribuciones que la LPEDDF asigna al COPRED, en el artículo 37, fracción I, se destaca el diseñar, emitir y difundir el Programa Anual para Prevenir y Eliminar la Discriminación, así como verificar y evaluar su cumplimiento.

<http://copred.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2016/06/PAPED-2016-2018.pdf>

⁷Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación, 2014-2018, publicado en el DOF el 30 de abril de 2014.

⁸Vigente a partir del 17 de septiembre de 2018, de conformidad con lo establecido en su Artículo Transitorio Primero.

⁹Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 11 de septiembre de 2013.

¹⁰Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de febrero de 2011.

En 2016, el Consejo elaboró el *Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación (PAPED) 2016-2018*, con una visión trienal,¹¹ estableciendo líneas de acción para cada año. El Programa esboza el compromiso de esta institución, a través de una serie de estrategias dirigidas a todos los entes públicos, para que éstos, en el ámbito de sus respectivas competencias, realicen las adecuaciones a las que haya lugar para consolidar a la Ciudad de México como un referente inmediato en materia de igualdad y no discriminación.

En este contexto, en la programación del PAPED, de las acciones públicas a efectuarse entre el 2016 y el 2018, uno de los objetivos de carácter general es la prevención y eliminación de la discriminación en el largo plazo. Dentro de los objetivos específicos se encuentra llevar a cabo acciones en materia normativa y reglamentaria para que los documentos que rigen el actuar de las instituciones en la entidad presenten contenidos no discriminatorios, pues constituye el sustento de la política pública.

Por lo anterior, el COPRED ha estimado como urgente la necesidad de avanzar en el ajuste y armonización de los instrumentos normativos que regulan la actuación de las instituciones, para que éstos consideren en su contenido los principios de igualdad y no discriminación, de tal forma que los servidores públicos de las dependencias y entes de la administración pública de la Ciudad de México, cumplan con las obligaciones impuestas en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en los múltiples tratados internacionales ya referidos.

El presente documento *Criterios para la inclusión del principio de igualdad y no discriminación en los reglamentos de los entes públicos de la Ciudad de México*, se enmarca también en las acciones establecidas en el PAPED, en la línea de acción 1.4., que se refiere a *“Revisar el Reglamento o Estatuto que norma el actuar interno del ente público, con base en sus atribuciones legales, a fin de valorar que no presente contenidos discriminatorios y en su caso proponer modificaciones al mismo”*; dicha estrategia se motiva en el Eje 1 del referido PAPED. Los *Criterios* buscan constituirse en una herramienta accesible, que apliquen las áreas correspondientes de los entes públicos, en la revisión de sus reglamentos, en aras de que presenten contenidos que prevengan y eliminen la discriminación, a través de las modificaciones que sean pertinentes, informando al COPRED sobre las mismas.¹²

¹¹Publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 27 de junio de 2016.

¹²Los *Criterios* que aquí se presentan actualizan y sustituyen a los anteriores de 2016, por lo que éstos son los que deberán ser considerados por los entes públicos en la revisión de sus

Marco normativo e instrumentos jurídicos de la Ciudad de México

El andamiaje jurídico de la Ciudad de México está constituido por diversos instrumentos normativos que van desde la CPEUM, los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte, así como las leyes locales que dotan a los entes públicos de las obligaciones que guardan con las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México.

La Ciudad de México cuenta con los siguientes instrumentos jurídicos que norman su actuar institucional,¹³ además de los que emanan de la Federación, las leyes reglamentarias, los tratados internacionales, la CPUMy demás que surtan efectos en la Ciudad de México:

- Leyes fundamentales: Constitución de la Ciudad de México y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- 17 Estatutos Orgánicos
- 151 Leyes locales
- 6 Códigos¹⁴
- 159 Reglamentos

Los instrumentos señalados reflejan el trabajo realizado desde la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Gobierno de la Ciudad de México, quienes en su compromiso social han creado una serie de documentos normativos que van de la mano con una agenda de gobierno que procura el goce y ejercicio de los derechos de todas las personas que habitan y transitan en esta Ciudad.

El reconocimiento de los derechos humanos y la obligación de garantizarlos, crean la necesidad de realizar una revisión puntual de los documentos reglamentarios por parte de las áreas

reglamentos.

¹³Marco Legal de la Ciudad de México, consultado el 24 de enero de 2018, disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/marco-legal-d-f-107-1.html> y cotejado con el Prontuario normativo de la Contraloría General de la Ciudad de México, http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/v_normas/23

¹⁴Se contabiliza el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal (CPPDF), considerando que el Artículo Tercero Transitorio del Decreto de 4 de marzo de 2014 que expide el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), deja vigente el CPPDF; respecto a los procedimientos penales que a la entrada en vigor del CNPP se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

correspondientes de los entes públicos de la Ciudad de México. Revisión que está dirigida entre otros aspectos, a **incorporar la cláusula antidiscriminatoria, el enfoque diferencial y la adecuación del lenguaje** empleado dentro de las disposiciones normativas, a fin de dotarlas de locución incluyente, con perspectiva de género, no sexista, ni discriminatorio.

Se espera que mediante el diseño normativo, se coadyuve en la construcción de una sociedad incluyente y no discriminatoria, para evitar que una norma sea susceptible de ser interpretada o aplicada en forma discriminatoria, en perjuicio de los derechos de persona alguna.

Objetivo General

Incorporar el principio de igualdad y no discriminación en los reglamentos internos de los distintos entes que componen la Administración Pública de la Ciudad de México.

Objetivos Específicos

- a) Brindar elementos y pautas a seguir, que sirvan de apoyo al personal de los entes públicos, responsable de la revisión de los documentos reglamentarios, para realizar los cambios conducentes.
- b) Propiciar y promover una cultura de igualdad y no discriminación que se refleje en los documentos reglamentarios de los entes públicos del Gobierno de la Ciudad de México.
- c) Lograr la incorporación de una cláusula antidiscriminatoria en los documentos reglamentarios de los entes públicos del Gobierno de la Ciudad de México.
- d) Procurar la incorporación del lenguaje incluyente, con perspectiva de género y no sexista.

Justificación:

El artículo 2 de la LPEDDF, dispone que: *“es obligación de las autoridades de la Ciudad de México en colaboración con los demás entes públicos, garantizar que todos los individuos gocen sin discriminación alguna, de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales firmados y ratificados por los Estados Unidos Mexicanos, en la presente y demás leyes, y en los derechos fundamentales del ser humano.”*

Considerando esta obligación y en atención a que la discriminación es un problema multidimensional relevante, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 2, 3 fracción II, 8, 9, 10, 11, 12 y 37, fracciones II y XXX de la LPEDDF, se emiten los presentes “*Criterios para la inclusión del principio de igualdad y no discriminación en los reglamentos de los entes públicos de la Ciudad de México*”, los cuales constituyen un documento guía para la adecuación de las disposiciones reglamentarias al interior del Gobierno de la Ciudad de México y para dotar de elementos y pautas a seguir para las personas servidoras públicas, a fin de que en la revisión de sus reglamentos internos, incluyan una cláusula antidiscriminatoria, lenguaje incluyente, así como perspectiva de género, de manera armónica con las disposiciones vigentes en materia de igualdad y no discriminación.

La labor de armonización en el ámbito reglamentario resulta primordial, ya que permite combatir diversos tipos de exclusión dentro de la organización interna de los entes públicos, a través de formas de discriminación indirecta. En torno a ello, es necesario hacer referencia a las formas directas e indirectas de trato diferenciado¹⁵ que constituyen discriminación:

a) *Hay discriminación directa cuando una persona recibe un trato menos favorable que otro en situación similar por alguna causa relacionada con uno de los motivos prohibidos de discriminación, por ejemplo, cuando la contratación para puestos en instituciones educativas o culturales se basa en las condiciones de salud de las personas. También constituye discriminación directa aquellos actos u omisiones que causen perjuicio y se basen en alguno de los motivos prohibidos de discriminación cuando no exista una situación similar comparable (por ejemplo, en el caso de una mujer embarazada).*¹⁶

b) *La discriminación indirecta hace referencia a leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras, pero que influyen de manera desproporcionada en los derechos humanos, lo cual constituye discriminación. “Por ejemplo, exigir un acta de nacimiento para poder inscribirse en una escuela puede ser una forma de discriminar a las minorías étnicas, a los no*

¹⁵Todas las personas son iguales y deber ser tratadas “sin distinción alguna”, sin embargo, se ha definido que la “igualdad de trato se viola si la distinción carece de justificación objetiva y razonable”. En otras palabras, el hecho de no tomar en cuenta diferencias pertinentes o bien el otorgamiento de un trato idéntico a personas desiguales es tan discriminatorio como tratar a personas iguales de manera diferente. Basado en *El Principio de Igualdad o No Discriminación en el Derecho Internacional*, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r31086spa.pdf>

¹⁶*Fundamentos de la Armonización Legislativa con Enfoque Antidiscriminatorio*, op. cit., p.

*nacionales que no posean dicha documentación, como puede ser el caso de personas migrantes indocumentadas”.*¹⁷

Se debe partir del hecho de que en el país y en la Ciudad de México, todas las personas gozan de todos los derechos establecidos en la CPEUM, en los tratados internacionales en materia de derechos humanos y en las normas locales, sobre otra disposición normativa siguiendo el principio *pro persona*.

Para ello se requiere:

1. Verificar si el documento reglamentario cuenta con una cláusula antidiscriminatoria¹⁸ y en caso de que no exista incorporarla.
2. Dotar de lenguaje incluyente y con perspectiva de género a los instrumentos reglamentarios, debido a que el uso del lenguaje incluyente constituye una herramienta fundamental para alcanzar la igualdad y eliminar la discriminación en el quehacer público.
3. Incorporar un enfoque diferencial para el acceso integral a los beneficios que otorgan los programas y políticas pública.

¹⁷*Ibíd*em, p. 63

¹⁸“La Cláusula antidiscriminatoria cumple una doble función. De un lado, prohíbe su utilización para perjudicar a determinados grupos o colectivos que, por su historia de minusvaloración, dominación o postergación social, no han formado parte, de hecho, de quienes participan en los procesos de formación de las normas. Añon Roig, María José, *Principio antidiscriminatorio y determinación de la desventaja*, Isonomía, núm. 39, octubre 2013, pp. 133 a 137, http://www.isonomia.itam.mx/docs/isonomia39/39_4.pdf

CRITERIOS PARA LA INCLUSIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LOS REGLAMENTOS DE LOS ENTES PÚBLICOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Primero: Incorporación de la cláusula antidiscriminatoria.

La cláusula antidiscriminatoria es **la prohibición expresa de discriminación** como un derecho, tal como se establece en el párrafo quinto del artículo primero de la CPEUM, donde de manera categórica señala: *queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.* Por ejemplo, todas las personas tienen derecho a la educación y no se les puede restringir su acceso por su condición social, el hecho sería discriminatorio. El trato igualitario que debe regir el actuar de las y los servidores públicos y tiene por objeto reconocer, proteger y garantizar el derecho de toda persona a la igualdad y no discriminación.¹⁹

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y el COPRED coinciden en que, respecto de los motivos prohibidos de discriminación, además de los establecidos en la CPEUM, deben incluirse aquellas causales que, atendiendo a los contextos políticos, sociales, culturales o geográficos, reflejen las características particulares de la región o territorio de que se trate.

Así, se proporcionan los siguientes ejemplos con el único propósito de ilustrar:

Dice	Debe decir
<i>Artículo Z. Las disposiciones en este Reglamento son de orden público e interés social, y tienen por objeto regular la aplicación de la Ley XXXX.</i>	<i>Artículo Z. Las disposiciones en este Reglamento son de orden público e interés social, y tienen por objeto regular la aplicación de la Ley XXXX, en su aplicación queda prohibida toda discriminación motivada por cualquiera de las causales contenidas en el artículo 5 de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar</i>

¹⁹ Cfr. *Fundamentos de la Armonización Legislativa con Enfoque Antidiscriminatorio*, op. cit., p. 15

	los derechos y libertades de las personas.
<p>Artículo Z. <i>El presente reglamento observará lo previsto en la Ley XXXX.</i></p>	<p>Artículo Z. <i>El presente reglamento observará lo previsto en la Ley XXXX, en su aplicación queda prohibida toda discriminación motivada por cualquiera de las causales contenidas en el artículo 5 de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</i></p>

El referido artículo 5 de la LPEDDF, define y prohíbe cualquier forma de discriminación, entendiéndose por ésta 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.

Como puede observarse, el espectro de la discriminación es diverso, de ahí la relevancia de la constante actualización y revisión del marco de actuación de los servidores públicos, quienes tienen la alta responsabilidad de representar a los entes de la administración pública ante la ciudadanía.

Segundo: Lenguaje Incluyente, sin sexismo ni discriminación.

El lenguaje en los instrumentos normativos es un elemento que debe ser analizado para evitar que se haga uso de lenguaje sexista o discriminatorio, con carencia de perspectiva de género; principalmente, para evitar reforzar estereotipos o invisibilizar la presencia de la mujer y de otros grupos o colectivos de personas en situación de vulnerabilidad, en la vida pública. De ahí la importancia de incorporar lenguaje incluyente, mediante la modificación de códigos lingüísticos evitando así reforzar ideas que reproduzcan conductas discriminatorias.

El lenguaje no incluyente, es un espejo de los estereotipos y prejuicios, “*crea o refuerza una jerarquía de diferencias entre la gente*”, el cual puede focalizarse en “*el sexo, género, la etnicidad, clase, sexualidad, edad, las creencias políticas y religiosas, inhabilidades psiquiátricas, intelectuales y físicas*”. Cada persona tiene un trasfondo multifacético que tiene que identificar, es decir, tenemos y somos “*un género, una sexualidad, una etnia, una edad, un trasfondo cultural, un estatus socio-económico, así como también necesidades y capacidades mentales, físicas o emocionales específicas y cambiantes*”.²⁰ El lenguaje puede llegar a ser discriminatorio cuando nos negamos a considerar los supuestos que conllevan nuestras palabras, pero el lenguaje discriminatorio ocurre en personas o grupos en situaciones concretas y no en un vacío, es decir, tiene modalidades racistas, xenofóbicas, clasistas, sexistas y otras

1. Lenguaje Sexista

Dentro de las múltiples formas en que el lenguaje puede ser discriminatorio nos referiremos al lenguaje sexista, el cual hace uso de los estereotipos, del lenguaje como podemos verlo a continuación:

- a. **El masculino como presunto genérico.** “*Se trata de un aspecto gramatical común en muchas lenguas, que consiste en el uso del masculino como neutro, es decir, para que abarque ambos géneros. El efecto inmediato de esta característica del lenguaje es reforzar la presencia del género masculino en detrimento del femenino*”.²¹ Solemos decir, por ejemplo, “*los servidores públicos*” en lugar de

²⁰Manual lenguaje incluyente y no discriminatorio en la actuación de la administración pública de la Ciudad de México, COPRED, México, pp. 7-8, <http://data.copred.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2017/01/Lenguaje-incluyente-y-no-discriminatorio-13092016.pdf>

²¹Islas Azaïs, Héctor, *Lenguaje y discriminación*, CONAPRED, México, 2005, p. 30,

“servidoras y servidores públicos” o bien “las personas servidoras públicas”.

También suele darse todavía el uso neutro del masculino para designar profesiones y cargos de responsabilidad, *“ aunque debe señalarse que la forma femenina para estos vocablos ha ganado mucho terreno y abarca ya prácticamente todas las actividades.”*²²

De ahí que sea importante que tanto las profesiones y cargos se denominen de acuerdo al género de quien los ocupa, por ejemplo: politóloga o politólogo; médica o médico; notaria o notario; presidenta o presidente; jueza o juez; jefe de departamento o jefa de departamento.

- b. La concordancia de participios y adjetivos.** *“Se presenta en las oraciones mixtas porque el participio o adjetivo que se emplea por regla es el masculino”.* Solemos decir comúnmente *“Pedro, Martha, Ana y Carmen, son usuarios del servicio”* o bien *“Una mujer y su hijo fueron atendidos.”* Existe un consenso reciente respecto de que se *“hagan concordar participios y adjetivos con el género del sujeto más próximo”.* Retomando los ejemplos anteriores, la redacción sería: *“Pedro, Martha, Ana y Carmen, son usuarias del servicio”* o bien *“Una mujer y su hijo fueron atendidos”.* O bien, utilizar ambos géneros gramaticales,²³ por ejemplo, *“la peticionaria y el peticionario acudieron a la dependencia”* o *“las jefas y los jefes de departamento fueron convocadas y convocados para la reunión”.*

http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/CI004.pdf

²² *Idem*

²³ Se denomina género gramatical a la característica de los sustantivos en español que pueden ser masculinos o femeninos. Cuando el sustantivo designa seres animados, lo más habitual es que exista una forma específica para cada uno de los dos géneros gramaticales, en correspondencia con la distinción biológica de sexos, bien por el uso de desinencias o sufijos distintivos de género añadidos a una misma raíz, como ocurre en gato/gata, profesor/profesora, nene/nena, conde/condesa, zar/zarina; bien por el uso de palabras de distinta raíz según el sexo del referente (heteronimia), como ocurre en hombre/mujer, caballo/yegua, yerno/nuera; no obstante, son muchos los casos en que existe una forma única, válida para referirse a seres de uno u otro sexo: es el caso de los llamados «sustantivos comunes en cuanto al género» y de los llamados «sustantivos epicenos». Si el referente del sustantivo es inanimado, lo normal es que sea solo masculino (cuadro, césped, día) o solo femenino (mesa, pared, libido), aunque existe un grupo de sustantivos que poseen ambos géneros, los denominados tradicionalmente «sustantivos ambiguos en cuanto al género». Basado en *género*, segunda acepción, *Diccionario Panhispánico de Dudas*, Real Academia Española, Santiago de Chile, 2004, pp. 183-187.

El “eliminar el sexismo en el lenguaje persigue dos objetivos: visibilizar a las mujeres y la diversidad social, y equilibrar las asimetrías de género. El primero implica evitar expresiones sexistas y reafirmar su construcción como personas activas, independientes, conscientes de sus deberes y derechos en la esfera pública. El segundo corresponde a la función modeladora del lenguaje, que incide en los esquemas de percepción de la realidad”.²⁴

Lenguaje no incluyente	Lenguaje incluyente
El Director General	La persona titular de la Dirección General La titular/El titular (según el caso)
El Jefe de Área	La persona titular de la Jefatura de Área
Los individuos	Las personas
El miembro	La persona integrante
Los derechohabientes	Las personas derechohabientes
Los adultos mayores	Las personas adultas mayores

Tabla elaborada con base en la Recomendación 5, del texto *Fundamentos de la Armonización Legislativa con Enfoque Antidiscriminatorio*, op. cit., pp. 88-91

Por lo expuesto, la persona que realice la revisión de los reglamentos internos deberá identificar el uso del lenguaje y procurar que se encuentre redactado de tal forma que cuente con las perspectivas de igualdad y de género.

2. Lenguaje que estigmatiza y replica prejuicios que afectan a ciertos sectores de la población

Dentro del lenguaje normativo también nos podemos encontrar con la utilización de expresiones que refuerzan prejuicios y estigmas que finalmente se traducen en discriminación, ya sea por condición

²⁴ 10 recomendaciones para el uso no sexista del lenguaje, CONAPRED, 2ª. ed., Textos del caracol, núm. 1, p. 11, http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/GAP_Afrodesc_ACCSS_OK.pdf

social o económica, origen étnico o nacional, preferencia u orientación sexual, entre otras. La LPEDDF en sus artículos 23 al 32, considera 10 grupos en situación de discriminación que es preciso atender de manera diferenciada y oportuna, lo que no significa que otros grupos no puedan considerarse como parte de las políticas, programas, proyectos y/o acciones que realizan las entidades públicas. En este sentido, la Ley establece responsabilidades a los entes públicos de la Ciudad de México para garantizar, proteger y promover el derecho a la igualdad y a la no discriminación para todas las personas.²⁵ Dichos grupos son: mujeres; niñas y niños; las y los jóvenes; personas adultas mayores; personas con discapacidad; personas, pueblos indígenas y sus comunidades; personas integrantes de la población LGBTTTI (homosexuales, lesbianas, bisexuales, transexuales, transgéneros, travestis e intersexuales), personas integrantes de las poblaciones callejeras; personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo y personas en situación de pobreza.²⁶ Asimismo, derivado de la reciente expedición de la Ley de Víctimas para la Ciudad de México, deberá considerarse la incorporación de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos dentro de estos grupos vulnerables.

El lenguaje incluyente es una herramienta que permite prevenir y combatir la discriminación, por eso es sumamente importante nombrar correctamente a los grupos de población. Por ejemplo:

Expresiones Discriminatorias	Expresiones que se Recomiendan
Personas con capacidades diferentes; personas con capacidades, los minusválidos, incapaces, imbéciles, diferentes, personas especiales	Personas con discapacidad
Los homosexuales	Personas de la diversidad sexual, personas de la comunidad LGBTTTI (lesbiana, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual)
Sirviente, sirvienta, servidumbre, señoras de la limpieza, trabajadoras domésticas. ²⁷	Trabajadoras y trabajadores del hogar

²⁵ PAPED, p. 56

²⁶ El PAPED incorpora a las *personas víctimas de trata y/o explotación sexual* como un grupo en situación de discriminación.

²⁷ Con relación al término trabajadoras domésticas, a pesar de ser implementado por varias Leyes y Convenio de la OIT, en Latinoamérica, se considera más adecuado el uso de trabajadoras del hogar, considerando que el término trabajadoras domésticas o doméstica es, despectivo; *“domesticado el perro, el gato, los animales, pero no una persona, no”*, Movimiento de Mujeres Trabajadoras y Desempleadas “María Elena Cuadra”.

Menores, menores de edad, infantes	Niñas, niños y adolescentes. Población infantil o adolescente. Personas menores de 18 años
Los indios/ el indio	Personas indígenas. Pueblos o comunidades indígenas/ persona indígena
Secta religiosa	Grupo religioso
Sidosos, personas infectadas con VIH/Sida, enfermos de sida	Personas que viven con VIH/sida, personas con VIH/sida
Morenos, morenas, prietos, prietas, gente de color, gente negra	Población/persona afrodescendiente, afromexicana o africana ²⁸

Tabla elaborada con base en la Recomendación 5, del texto *Fundamentos de la Armonización Legislativa con Enfoque Antidiscriminatorio*, op. cit., pp. 91.

Es importante señalar que las expresiones contenidas en la tabla solo son ilustrativas, por lo que, al momento de analizar algún cuerpo normativo, las expresiones que se utilicen, deberán estar contextualizadas en razón del grupo de población sobre el cual se está nombrando o regulando, tomando como base lo establecido en la LPEDDF, sin olvidar lo plasmado en la Constitución Federal y local, los tratados internacionales en derechos humanos, entre otros ordenamientos aplicables.

Tercero: Enfoque Diferencial

Al momento de analizar una disposición reglamentaria de alguna ley, el enfoque diferencial es de vital importancia para poder dar operatividad a la ley en condiciones de igualdad y no discriminación; partiendo del hecho que el Estado y la sociedad están conformados por la diversidad de personas, con necesidades específicas de carácter individual o de grupo, se deben realizar acciones diferenciales para su atención. *“En ese sentido, el enfoque diferencial es dinámico y flexible para adaptarse a las carestías y características de la población, su autorreconocimiento, sus modos de vida y sus contextos socio culturales, económicos y políticos”*.²⁹

²⁸Desde hace aproximadamente una década, muchas organizaciones, colectivos y personas de ascendencia africana adoptaron el término afrodescendiente, o derivaciones de este término, de acuerdo con el lugar donde residen: afroperuano, afrocolombiano, afromexicano etc. *Guía para la acción pública contra la discriminación y para la promoción de igualdad e inclusión de la población afrodescendiente en México*, CONAPRED, México, 2011, p. 23, http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/GAP_Afrodesc_ACCSS_OK.pdf

²⁹*Enfoque diferencial y discapacidad*, Ministerio de Salud de Colombia, 2015, p. 12, <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/enfoque-diferencial-y->

Al aplicar el enfoque diferencial, desde el diseño de un reglamento, se permitirá crear políticas públicas o adoptar medidas específicas destinadas a reconocer las diferencias entre personas, con el objetivo de atender conforme a las características particulares de cada grupo poblacional, respetando la dignidad y el ejercicio pleno de sus derechos humanos.

Por ejemplo, si aplicamos el enfoque diferencial a las personas mayores, encontraremos que:³⁰

- Las personas mayores experimentan riesgos que los hacen más vulnerables en su vida e integridad y que requieren una protección especial del Estado.
- Pueden tener restricciones para acceder y disfrutar efectivamente de las medidas de atención, asistencia y reparación integral.
- Tienen 60 años de edad, o más, todas son consideradas sujetos de especial protección y por tanto tienen derecho a acceder a una atención, asistencia y reparación integral diferenciada y prioritaria.

Por lo tanto, al momento de diseñar la disposición reglamentaria, se debe observar que las personas mayores requieren atención prioritaria en los servicios públicos y privados. De ahí que, la persona encargada de la elaboración de la disposición reglamentaria deberá realizar las adecuaciones necesarias con base en diversos instrumentos, como lo son:

- Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en la Ciudad de México.
- Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Sesenta y Ocho Años, Residentes en el Distrito Federal.

discapacidad.pdf

³⁰Basado en *Enfoques Diferenciales*, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Gobierno de Colombia, <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/enfoque-diferencial-de-envejecimiento-y-vejez/417>

- Ley de Atención Prioritaria para las Personas con Discapacidad y en Situación de Vulnerabilidad en el Distrito Federal.

En este sentido, las medidas de atención y asistencia para personas adultas mayores, deben responder a las necesidades y problemáticas específicas que afectan a este grupo vulnerable, conforme a su historia socio-cultural. Este análisis permitirá transformar aquellas prácticas discriminatorias y de exclusión hacia las personas mayores desde una mirada integral del envejecimiento que permita minimizar la brecha intergeneracional.³¹

Lo anterior debido a que, por lo general, los reglamentos dotan de operatividad a las acciones o actividades de los entes públicos, sobre lo dispuesto en la Ley que rige su actuar; además, de conformidad con lo establecido por el artículo 9 de la LPEDDF, los entes públicos de la Ciudad de México tienen la obligación *“en el ámbito de sus atribuciones, de adoptar todas las medidas necesarias para diseñar e instrumentar políticas públicas que tengan como objetivo prevenir y eliminar la discriminación”*.

Cuarto: Principio de Legalidad

En cuanto al análisis de legalidad, se deben observar los límites de la subordinación jerárquica de los reglamentos, es decir, considerado que todo reglamento emana de una ley, que regula una determinada materia,³² su sometimiento debe ser interpretado bajo una perspectiva de legalidad objetiva, donde el límite de los reglamentos no se encuentre en la ley que regula, sino en el ordenamiento jurídico entero, el bloque de constitucionalidad.

La persona que se encargue de actualizar las disposiciones reglamentarias deberá observar las atribuciones, no solamente de la ley de la que emana el ente público o su reglamento, sino todo el contexto del marco jurídico, para poder realizar las adecuaciones pertinentes.

De ahí que, con el objeto de aplicar, en el ámbito de sus respectivas competencias, el principio de

³¹ Ídem

³²1001299. 58. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 2. Relaciones entre Poderes Primera Parte - SCJN Primera Sección - Relaciones entre Poderes y órganos federales, Pág. 472., consultada el 2 de mayo, disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1001/1001299.pdf>

igualdad y no discriminación, será necesario revisar las obligaciones del ente público en esta materia, así como en cuestiones de enfoque diferencial, accesibilidad y ajustes razonables para actualizar el reglamento y evitar violaciones a los derechos de las personas.

Para este proceso de revisión se debe entender por accesibilidad, ajustes razonables y enfoque diferencial, lo siguiente:

- **Accesibilidad:** Que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles a todas las personas (física y económicamente), sin discriminación alguna.³³
- **Ajustes razonables:** Son las modificaciones y adaptaciones necesarias para garantizar a las personas con discapacidad y con movilidad limitada el goce o ejercicio en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, que no impongan una carga desproporcionada o indebida cuando se requieran en un caso particular.³⁴
- **Enfoque diferencial:** de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, éste tiene un doble significado, es a la vez un método de análisis y una guía para la acción. En el primer caso, emplea una lectura de la realidad que pretende hacer visibles las formas de discriminación contra aquellos grupos o pobladores considerados diferentes por una mayoría o por un grupo hegemónico.³⁵ En el segundo caso, toma en cuenta dicho análisis para brindar adecuada atención y protección de los derechos de la población.

En este sentido, se espera que la persona servidora pública responsable de revisar los documentos reglamentarios sea capaz de:

1. Modificar la redacción de los reglamentos para que estos cuenten con un lenguaje

³³*Lineamientos para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, programas y acciones con enfoque de igualdad y no discriminación para la Ciudad de México*, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 10 de noviembre de 2016.

³⁴Fracción II del artículo 3° de la Ley de la Accesibilidad para la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 12 de enero de 2017.

³⁵El grupo hegemónico es aquel que establece la dirección política, intelectual y moral; que consiste en la capacidad que tiene una clase dominante de articular con sus intereses los de otros grupos, convirtiéndose así en el elemento rector de una voluntad colectiva, con las condiciones ideológicas que deben ser cumplidas para que sea posible la constitución de dicha voluntad colectiva. Basado en Giacaglia, Mirta, *Hegemonía. concepto clave para pensar la política*, Tópicos, núm. 10, Santa Fe, Argentina, 2002, p. 153, <http://www.redalyc.org/pdf/288/28801009.pdf>

incluyente y no discriminatorio.

2. Eliminar las disposiciones que restrinjan el acceso a derechos por causas desproporcionadas, ambiguas o injustificadas.
3. Incorporar los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
4. Incorporar las cláusulas antidiscriminatorias.

El COPRED espera que los presentes *Criterios* sirvan de base y orientación general para las personas servidoras públicas de esta Ciudad. Se invita a todas y todos a sumarse a la construcción de una cultura por la igualdad y no discriminación en el servicio público de la Ciudad de México y a realizar las acciones necesarias para hacer de esta ciudad, una capital diversa, tolerante, incluyente y social.

BIBLIOGRAFÍA

10 recomendaciones para el uso no sexista del lenguaje, CONAPRED 2ª. ed., Textos del caracol, núm.1, http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/GAP_Afrodesc_ACCSS_OK.pdf. [Consulta: 08 de marzo de 2019].

Añon Roig, María José, *Principio antidiscriminatorio y determinación de la desventaja*, Isonomía, núm. 39, octubre 2013, http://www.isonomia.itam.mx/docs/isonomia39/39_4.pdf. [Consulta: 06 de marzo de 2018].

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2017. Última reforma publicada DOF, 15 de septiembre de 2017.

Diccionario Panhispánico de Dudas, Real Academia Española, Santiago de Chile, 2004.
El Principio de Igualdad o No Discriminación en el Derecho Internacional, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r31086spa.pdf>. [Consulta: 26 de febrero de 2018].

Enfoque diferencial y discapacidad, Ministerio de Salud de Colombia, 2015, <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/enfoque-diferencial-y-discapacidad.pdf>. [Consulta: 09 de marzo de 2018].

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano*, Estudios Constitucionales, Año 9, No. 2, 2011, http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/interpretaci__n_conforme_1.pdf. [Consulta: 27 de febrero de 2018].

Fundamentos de la armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio, SEGOB-Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Tomo I, México, 2013.

Giacaglia, Mirta, *Hegemonía. Concepto clave para pensar la política*, Tópicos, núm. 10, Santa Fé, Argentina, 2002, p. 153, <http://www.redalyc.org/pdf/288/28801009.pdf>. [Consulta: el 8 de marzo de 2018].

Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

Guía para la acción pública contra la discriminación y para la promoción de igualdad e inclusión de la población afrodescendiente en México, CONAPRED, México, 2011, http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/GAP_Afrodesc_ACCSS_OK.pdf. [Consulta: 06 de marzo de 2018].

Islas Azais, Héctor, *Lenguaje y discriminación*, CONAPRED, México, 2005, http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/C1004.pdf. [Consulta: 07 de marzo de 2018].

Ley de la Accesibilidad para la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de

México el 12 de enero de 2017.

Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de febrero de 2011. Última reforma publicada, 24 de abril de 2017.

Lineamientos para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, programas y acciones con enfoque de igualdad y no discriminación para la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 10 de noviembre de 2016.

Manual lenguaje incluyente y no discriminatorio en la actuación de la administración pública de la Ciudad de México, COPRED, México, <http://data.copred.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2017/01/Lenguaje-incluyente-y-no-discriminatorio-13092016.pdf>. [Consulta: 09 de marzo de 2018].

Medellín Urquiaga, Ximena, *Principio pro persona*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013. [Consulta: 06 de marzo de 2018].

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 11 de septiembre de 2013.

Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación, 2014-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014.

Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación 2016-2018, México, COPRED, 2016, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 27 de junio de 2016, <http://copred.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2016/06/PAPED-2016-2018.pdf>. [Consulta: 28 de febrero de 2018].