

LEP GUIDANCE (Spanish Version)

PARA: **Oficiales de Derechos Civiles en Agencias de la Rama Ejecutiva**

DE: Bill Lann Lee
Procurador General Diputado
División de Derechos Civiles

REFERENTE A: Documento de Guía de Políticas:
Aplicación del Título VI de la Ley de Derechos Civiles de 1964 – Discriminación Basado en Origen Nacional en Contra de Personas con Conocimiento Limitado del Idioma Inglés ("Guía LEP" [Limited English Proficiency - conocimientos limitados de inglés])

Se emite la presente directiva concerniente a la aplicación del Título VI de la Ley de Derechos Civiles de 1964, 42 U.S.C. §§ 2000d et seq., con modificaciones, conforme a la autoridad otorgada por la Orden Ejecutiva No. 12250¹ y las normas del Departamento de Justicia.² Dicha directiva trata de la aplicación del Título VI a los recipientes de ayuda federal y de la prohibición de discriminación basado en origen nacional cuando información es proporcionada únicamente en inglés a personas que no comprenden el idioma inglés. Esta norma no establece nuevas obligaciones, sino que clarifica las obligaciones que existen bajo el Título VI.

Las Normas del Departamento de Justicia para la Coordinación de la Aplicación de la No-discriminación en Programas que Reciben Asistencia Federal (Normas de Coordinación), 28 C.F.R. 42.401 et seq., ordena que las agencias "publiquen las directivas del Título VI para cada tipo de programa que recibe ayuda federal, cuando dichas normas sean pertinentes, con el fin de brindar información detallada sobre los requisitos del Título VI". 28 C.F.R. § 42.404(a). El propósito de este documento es el de establecer preceptos generales que las agencias puedan utilizar en la elaboración de estas normas al brindar servicios a individuos con conocimiento limitado en el idioma inglés (LEP). Se espera que al establecer normas para sus programas que reciben ayuda federal, las agencias aplicarán estos preceptos generales, tomando en cuenta la naturaleza única de los programas que reciben ayuda monetaria federal.

Un recipiente de ayuda federal que no verifique que las personas con conocimientos limitados en el idioma inglés puedan

participar plenamente y beneficiarse de los programas y de las actividades, puede estar discriminando debido a origen nacional, lo cual está prohibido por el Título VI. Esta directiva trata de las normas de conformidad apropiadas, para ayudar a las agencias que otorgan ayuda monetaria federal en cerciorarse que los recipientes de ayuda monetaria federal cumplen con sus obligaciones. Las agencias deben observar las normas establecidas por el presente Documento de Guía de Política con el fin de desarrollar criterios específicos que se apliquen a la evaluación de programas y actividades a los que ofrecen ayuda monetaria. El Departamento de Educación³ ya ha establecido sus normas y el Departamento de la Salud y los Servicios Humanos (HHS)⁴ se halla en el proceso de realizar lo mismo con el objetivo de cumplir con el Título VI y este documento, en la medida que se aplican específicamente a programas que reciben ayuda monetaria federal.

Información Básica

El Título VI de la Ley de Derechos Civiles de 1964, prohíbe que los recipientes de ayuda monetaria federal en cualquiera de sus actividades, actúen en forma discriminatoria contra, o que de otra forma excluyan a, individuos debido a su raza, el color o el origen nacional. La Sección 601 del Título VI, 42 U.S.C. § 2000d, establece que:

Ninguna persona en los Estados Unidos podrá, debido a su raza, color u origen nacional, ser excluida de poder participar en, denegada los beneficios de, o discriminada bajo cualquier programa o actividad que reciba ayuda monetaria federal.

El término "programa o actividad" está ampliamente definida en 42 U.S.C. § 2000d-4a.

Conforme al reglamento modelo del Título VI creado por el Comité de Tarea Presidencial del 1964, virtualmente todas las agencias ejecutivas que proveen ayuda monetaria federal tienen reglamentos promulgados cuyo fin es la implementación del Título VI. Estos reglamentos no permiten que los recipientes "restringan de ninguna forma a un individuo de disfrutar de cualquier ventaja o privilegio en la misma forma que otras personas que reciben cualquier servicio, ayuda monetaria u otros beneficios del mismo programa" y que "utilicen criterios o métodos de administración

cuyo efecto es el discriminar contra individuos " o que "tiene el efecto el eliminar o seriamente disminuir los objetivos del programa en lo que concierne a individuos de una raza, de un color o de un origen nacional en particular".

En el caso Lau versus Nichols, 414 U.S. 563 (1974), el Tribunal Supremo interpretó que estas disposiciones requieren que un recipiente de ayuda federal tome los pasos necesarios para asegurar que las barreras del idioma no impidan que las personas LEP disfruten de los beneficios y servicios. El caso Lau consistió de un grupo de estudiantes de origen chino que no hablaban inglés y a quienes el recipiente brindaba los mismos servicios - una educación en inglés únicamente - que los que brindaba a los estudiantes que hablaban inglés. El Tribunal dictó que, bajo estas circunstancias la práctica de la escuela violaba la prohibición del Título VI contra la discriminación basada en el origen nacional. El Tribunal observó que "parece obvio que la minoridad china recibió menos beneficios que las mayoría que hablaba inglés en el sistema escolar del demandado, que les denegó una oportunidad significativa de participar en el programa educacional - todo indicativo de la discriminación prohibida por el reglamento del Título VI.⁵ Los tribunales han aplicado la doctrina enunciada en Lau dentro y fuera del contexto educacional. Esta decisión, la información debe se ofrecida en otro idioma además del inglés, ha sido considerada en contextos tan diversos como el idioma utilizado en las pruebas para el permiso de conducir o en los folletos de beneficios de desempleo.⁶

Relación Entre el Origen Nacional y el Idioma

Para la mayoría de las personas que viven en los Estados Unidos, el idioma inglés es su lengua materna o han podido aprender bien el idioma inglés. A ellos les es posible participar en programas que reciben ayuda federal si la información es oral o escrita solamente en el idioma inglés.

No es posible decir lo mismo para la minoridad restante, cuyos conocimientos del idioma inglés son más limitados. Este grupo incluye a personas nacidas en otros países, algunos hijos de inmigrantes nacidos en los Estados Unidos y otras personas que no hablan el inglés, o que lo hablan poco, que han nacido en los Estados Unidos, inclusive Nativos Americanos (Indígenas). Este grupo, a pesar de sus esfuerzos en aprender y dominar el idioma

inglés, su dominio del idioma inglés puede ser limitado por un tiempo.⁷ A menos que los recipientes actúen de manera positiva para resolver este problema, es posible que los recipientes estén denegando a personas que no hablen, lean o comprendan inglés, el acceso a los beneficios y servicios a los que tengan derecho.

Muchos recipientes de ayuda monetaria federal reconocen que la omisión de ayuda lingüística a ciertas personas puede denegarles un acceso vital a servicios y beneficios. En algunos casos, el hecho de que un recipiente no elimine barreras puede ser porque no sabe que algunos miembros de la comunidad no pueden comunicarse en inglés, o porque no sabe que tiene la obligación de resolver dicho obstáculo.

No obstante, en algunos casos, el no resolver las barreras lingüísticas puede ir más allá del simple error y atribuirse, por lo menos en parte, a una discriminación maliciosa basada en el origen nacional y la raza. Mientras que no existe siempre una relación directa entre el idioma de los individuos y el origen nacional, frecuentemente el idioma permite identificar el origen nacional.⁸ El mismo tipo de prejuicio y xenofobia que puede ser la base de la discriminación contra personas de otras naciones, puede surgir cuando una persona habla un idioma que no sea el inglés.

El idioma provoca una reacción en los demás, desde la admiración y el respeto, distanciamiento y alienación, hasta burla y desprecio. Estas últimas reacciones inician con demasiada frecuencia la hostilidad racial. Es posible que en el caso de ciertos grupos étnicos y en algunas comunidades, el dominio de un idioma en particular, como el color de la piel, debe ser tratado como un sustituto a raza en un análisis de igualdad de protección.⁹

Mientras que el Título VI en sí no permite la discriminación intencional basada en el origen nacional,¹⁰ el Tribunal Supremo ha apoyado siempre los reglamentos de agencias que prohíben los efectos discriminatorios injustos.¹¹ El Departamento de Justicia ha mantenido siempre que los serios efectos discriminatorios que resultan al no proveer ayuda en los idiomas basado en el origen nacional, coloca el trato de individuos LEP bajo el amparo del Título VI y de las agencias implementando los reglamentos.¹² Además, las barreras lingüísticas existente potencialmente pueden

estar arraigadas en la discriminación maliciosa. El Tribunal Supremo en el caso Lau concluyó que la falta, por parte del recipiente, de seguir pasos afirmativos con el fin de proveer "oportunidades significativas " para permitir la participación de individuos LEP en sus programas y actividades, es una infracción de las obligaciones del recipiente conforme al Título VI y sus reglamentos.

Todos Los Recipientes Deben Establecer Pasos Razonables con el Fin de Ofrecer un Verdadero Acceso

Los recipientes que no ofrecen servicios a solicitantes y beneficiarios LEP de sus programas y actividades mantenidos con asistencia federal, pueden ser culpables de discriminación basada en el origen nacional en violación del Título VI y sus reglamentos de implementación. El Título VI y sus reglamentos requiere que los recipientes tomen medidas razonables con el fin de brindar acceso "significativo" a la información y a los servicios que ellos prestan. Como se determina que las decisiones son razonables para proveer acceso, depende de varios factores. Entre estos factores, se encuentran el número o la proporción de personas LEP en la población elegible al servicio, la frecuencia con la que los individuos LEP entran en contacto con el programa, la importancia del servicio que el programa ofrece y los recursos disponibles para el recipiente.

1) Número o Proporción de Individuos LEP

Programas que sirven a pocas personas LEP, o inclusive a una persona solamente, están sujetos bajo el Título VI a tomar pasos razonables para brindar verdaderas oportunidades de acceso. Sin embargo, uno de los factores que determinan si son razonables los esfuerzos de un recipiente está basado en el número o en la proporción de personas que serán excluidas de los beneficios o servicios si no se eliminan las barreras lingüísticas. Los pasos que son razonables para un recipiente que sirve una persona LEP al año, pueden diferir de los de un recipiente que sirve a varias personas LEP cada día. No obstante, inclusive los recipientes que sirven a pocas personas LEP y con poca frecuencia, deben utilizar este análisis de equilibrio para determinar si es posible tomar unos pasos razonables y si así es, deben elaborar un plan de acción en caso de que un individuo LEP solicite la prestación de un servicio bajo el programa en cuestión. Este plan no requiere

ser complejo; es posible que sea tan sencillo que solamente requiere el uso de una línea comercial telefónica para proveer interpretación inmediata.

2) Frecuencia de Contacto con el Programa

Debe considerarse la frecuencia de contactos entre el programa o actividad y los individuos LEP. Es decir, si individuos LEP tienen que usar al programa o actividad del recipiente a diario, en la escuela elemental o secundaria por ejemplo, el recipiente tiene una mayor obligación que si el contacto es impredecible o infrecuente. Los recipientes deben tomar en cuenta las condiciones locales o regionales al determinar la frecuencia del contacto con el programa y deben disponer de suficiente flexibilidad para poder personalizar los servicios conforme a las necesidades.

3) Naturaleza e Importancia del Programa

La importancia que representa el programa del recipiente para los beneficiarios afectará la determinación de los pasos requeridos. Es necesario tomar acciones más afirmativas en programas cuya denegación o demora puede tener implicaciones de vida o muerte, que en el caso de programas que no son tan cruciales en la existencia diaria de uno. Por ejemplo, las obligaciones de una escuela o de un hospital que cuenta con ayuda federal difieren de las obligaciones de un parque zoológico o de un teatro que cuenta con ayuda federal. Al evaluar el efecto de la omisión de servicios lingüísticos en los individuos, los recipientes deben considerar la importancia del beneficio para los individuos en el inmediato y largo plazo. Por ejemplo, una decisión tomada por una entidad federal, estatal o local de obligar a estudiantes a asistir a la escuela elemental o secundaria o las inoculaciones médicas, es prueba de la importancia del programa.

4) Recursos Disponibles

Los recursos disponibles para un recipiente de ayuda federal puede afectar la naturaleza de los pasos que deben seguir los recipientes. Por ejemplo, un recipiente pequeño con recursos limitados puede seguir pasos diferentes de un recipiente más grande que brinda ayuda LEP en programas que tienen un número

limitado de individuos LEP elegibles, cuando el contacto es infrecuente, cuando el costo total en la prestación de servicios lingüísticos es relativamente costoso y/o cuando el programa no es crucial en la vida diaria de un individuo. Las alegaciones por parte de entidades grandes, de que tienen recursos limitados requieren comprobación sólida.¹³

Servicios Lingüísticos Escritos Versus Orales

Al analizar los factores anteriormente discutidos para determinar que acciones razonables deben ser tomadas por los recipientes al brindar un verdadero acceso a cada individuo LEP, las agencias deben enfocar particularmente en la combinación apropiada de ayuda lingüística escrita y oral. La determinación de los documentos a traducir, de cuándo es necesaria la interpretación oral y si estos servicios deben brindarse inmediatamente, dependerá de los factores anteriormente mencionados.¹⁴ Los recipientes se comunican frecuentemente con el público por escrito, en papel o por el Internet y las traducciones escritas son una forma muy eficaz de comunicarse con gran cantidad de personas que no hablan, leen o comprenden el idioma inglés. Mientras que el Reglamento de Coordinación del Departamento de Justicia, 28 C.F.R. § 42.405(d)(1), trata explícitamente de los requisitos necesarios en la prestación de la ayuda del idioma por escrito, la obligación de un recipiente a la hora de brindar oportunidades verdaderas no se limita a las traducciones escritas. La comunicación oral entre recipientes y beneficiarios suele ser una parte necesaria del intercambio de información. Por lo tanto, un recipiente que limite su ayuda lingüística al suministro de materiales escritos puede impedir que las personas LEP "estén informadas eficazmente o puedan participar en el programa" en la misma forma que las personas que hablen inglés.

En algunos casos, una "verdadera oportunidad" para beneficiarse de un programa requiere que el recipiente establezca los pasos necesarios para que los servicios de traducción se brinden inmediatamente. En ciertas circunstancias, en vez de traducir todos los materiales escritos, es posible que un recipiente cumpla con su obligación al proveer ayuda de interpretación oral o al comisionar traducciones escritas cuando se soliciten en forma razonable. Es la responsabilidad de las agencias que proveen ayuda federal, que al conducir las

evaluaciones específicas de las actividades de conformidad al Título VI, que estas sean casos concretos basadas en su experiencia en el programa.

CONCLUSIÓN

Este documento brinda un marco general con el que las agencias puedan determinar cuando la ayuda LEP es requerida en sus programas y actividades que cuenten con ayuda federal, y cual debe ser la naturaleza de dicha ayuda. Esperamos que las agencias para implementar este documento, distribuya documentos de guía específicos para sus propios recipientes en la forma considerada por el Reglamento de Coordinación del Departamento de Justicia y en la forma realizada por el Departamento de la Salud y de los Servicios Humanos y por el Departamento de Educación. La Sección de Coordinación y Revisión está disponible para ayudarle a preparar una guía especial para su agencia. Además, las agencias deben ofrecer ayuda técnica a sus recipientes cuando se trate de la prestación de los servicios apropiados para individuos LEP.

^{1/} Nota 1 - 42 U.S.C. § 2000d.

^{2/} 28 C.F.R. § 0.51.

^{3/} Las políticas del Departamento de Educación sobre las obligaciones, concierne al Título VI, de los distritos de escuelas públicas con respecto a niños y sus padres con la clasificación LEP se hallan reflejadas en tres documentos de políticas de la Oficina de Derechos Civiles: (1) en el memorándum del mes de mayo de 1970 a los distritos escolares titulada "Identificación de la Discriminación y Denegación de Servicios Basados en Origen Nacional", (2) el documento guía del 3 de diciembre de 1985 "Procedimientos de Conformidad de la Oficina de Derechos Civiles Concerniente al Idioma Minoritario bajo el Título VI" y (3) el memorándum del mes de septiembre de 1991 "La Actualización de las Políticas Concerniente a las Obligaciones de las Escuelas Hacia Estudiantes Minoritarios Que Debido a su Origen Nacional, Tienen Conocimiento Limitado del Idioma Inglés". Estos documentos se encuentran en el sitio Web del Departamento de Educación en www.ed.gov/office/OCR.

^{4/} El Departamento de la Salud y los Servicios Humanos se halla en el proceso de emitir la guía de políticas titulada: "La prohibición del Título VI contra la discriminación basados en origen nacional que afecta a personas con conocimiento limitado del idioma inglés". Esta política trata de las obligaciones del Título VI que deben cumplir los recipientes del Departamento de la Salud y los Servicios Humanos hacia individuos con conocimientos limitados del idioma inglés.

^{5/} 414 U.S. en 568. El Congreso expresó su aprobación de la decisión en el caso Lau sobre la prestación de servicios educacionales significativos, promulgando disposiciones en las Modificaciones de Educación de 1974, Pub. L. No. 93-380, §§ 105, 204, 88 Stat. 503-512, 515 con codificación 20 U.S.C. 1703(f), y la Ley de Educación Bilingüe, 20 U.S.C. 7401 et seq., que brindó ayuda monetaria federal a los distritos escolares con el fin de proveer servicios de idiomas.

^{6/} Para los casos fuera del contexto educacional, demandados, por ejemplo, Sandoval v. Hagan, 7 F. Supp. 2d 1234 (M.D. Ala. 1998), afirmado, 197 F.3d 484, (11th Cir. 1999), nueva audiencia y sugerencia para una nueva audiencia en sesión plenaria denegada, 211 F.3d 133 (11th Cir. Feb. 29, 2000)(Tabla, No. 98-6598-II), solicitud de certiorari presentado el 30 de mayo de 2000 (No. 99-1908)(las pruebas del permiso de conducir que están en inglés únicamente infringen el Título VI); y Pabon versus Levine, 70 F.R.D. 674 (S.D.N.Y. 1976) (decisión sumaria para defensores denegada en el caso alegando que la omisión de información en español sobre el seguro de desempleo, representaba una infracción del Título VI).

^{7/} Es cierto que es importante dominar el idioma inglés para poder participar plenamente en todos los niveles de la sociedad estadounidense. A nuestro parecer, la interpretación del Tribunal Supremo de la prohibición establecida por el Título VI en lo que concierne la discriminación contra el origen nacional, no denigra en ninguna forma el uso del idioma inglés.

^{8/} En palabras del Tribunal Supremo "el idioma permite que un individuo exprese su identidad personal y su participación en la

comunidad y esos que comparten un idioma común pueden tener una mejor compenetración que los que no comparten este lazo". Hernandez v. New York, 500 U.S. 352, 370 (1991) (opinión de pluralidad).

^{9/} Id. en 371 (opinión de pluralidad).

^{10/} Alexander v. Choate, 469 U.S. 287, 293 (1985).

^{11/} Id. en 293-294; Guardians Ass'n versus Civil Serv. Comm'n, 463 U.S. 582, 584 n.2 (1983) (White, J.), 623 n.15 (Marshall, J.), 642-645 (Stevens, Brennan, Blackmun, JJ.); Lau versus Nichols, 414 U.S. en 568; id. en 571 (Stewart, J., concurre en el resultado). En una nota del 24 de julio de 1994 dirigida a los directores de los Departamentos y Agencias que proveen Ayuda Monetaria Federal sobre "El Uso de la Norma del Efecto Dispar en Regulaciones Administrativas bajo el Título VI de la Ley de Derechos Civiles del 1964", el Procurador General indicó que cada agencia "debía verificar que las provisiones sobre impactos dispares de sus reglamentos son plenamente utilizadas para que todas las personas puedan gozar en forma igual de los beneficios provenientes de programas con financiamiento federal".

^{12/} La posición del Departamento concerniente la ayuda en los idiomas es articulada en 28 C.F.R. § 42.405(d)(1), que se encuentra en el Reglamento de Coordinación, 28 C.F.R. Subpt. F, emitido en 1976. Este Reglamento "gobierna las obligaciones respectivas de las agencias federales sobre la aplicación del Título VI". 28 C.F.R. § 42.405. Sección 42.405(d)(1) trata de las prohibiciones citadas por el Tribunal Supremo en Lau.

^{13/} El Título VI no requiere que los recipientes eliminen las barreras lingüísticas cuando el inglés es un aspecto esencial del programa (exámenes del servicio civil en inglés, cuando el puesto requiere que la persona se comuniquen en inglés, véase Frontera versus Sindell, 522 F.2d 1215 (6to Circuito 1975)), o cuando suficiente otra "justificación legítima para la práctica disputada". Elston versus Talladega County Bd. of Educ., 997 F.2d 1394, 1407 (11avo Circuito 1993). Comprobaciones similares

de equilibrio se utilizan en otras disposiciones de no-discriminación que traten de los efectos de las acciones de la entidad. Por ejemplo, bajo el Título VII de la Ley de Derechos Civiles de 1964, no es necesario que los empleadores cesen sus prácticas que tienen un efecto discriminatorio si "concuerdan con la necesidad comercial" y cuando no hay "otra alternativa de empleo" que sea igualmente eficaz. 42 U.S.C. § 2000e-2(k). Bajo la Sección 504 de la Ley de Rehabilitación, 29 U.S.C. § 794, no es necesario que los recipientes brinden acceso a personas con incapacidades si dichos pasos imponen una responsabilidad indebida en el recipiente. Alexander versus Choate, 469 U.S. en 300. Por lo tanto, en situaciones donde todos los factores identificados en el texto se hallan en su punto más bajo, es posible que sea "razonable" no proceder en forma afirmativa con el fin de brindar más acceso.

^{14/} Conforme al análisis de cuatro partes, por ejemplo, Título VI no requiere que los recipientes traduzcan documentos solicitados conforme una equivalencia estatal bajo la Ley de Libertad de información o la Ley de Privacidad, o que traduzcan todos los estatutos o las notificaciones de reglamentación que se hallan generalmente a disposición del público. El enfoque del análisis es la naturaleza de la información comunicada, el público intencionado o previsto y el costo de las traducciones. En virtualmente todas las instancias, uno o más de estos criterios permitiría concluir que los recipientes no tienen que traducir estos tipos de documentos.